

**LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN EL  
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA**

**JULIANA RESTREPO FRANCO**

**LEIDY JOHANA LOPEZ TABARES**

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**PROGRAMA DE DERECHO**

**Medellín**

**2017**

## Contenido

Resumen .....	5
Objetivos .....	7
General.....	7
Objetivos específicos:.....	7
Introducción .....	8
Planteamiento del Problema.....	11
Capítulo I. la Planeación Local y el Presupuesto Participativo .....	13
1.1 Definición .....	13
1.2 Antecedentes de la planeación participativa y el presupuesto participativo en Latinoamericana y Colombia.....	17
1.3 Sustento normativo de la Planeación Local Participativa y el Presupuesto Participativo en Colombia .....	26
Capítulo II. La Planeación Local y el Presupuesto Participativo en Antioquia .....	28
2.1 Experiencias más representativas del Departamento:.....	28
2.1.1 El primer antecedente: Medellín y su apuesta por la participación desde los 90' .....	28
2.1.2 Análisis comparativo entre el acuerdo 043 de 2007 y el acuerdo 028 de 2017.....	37
2.1.3 El Municipio de Envigado .....	45
2.1.4 El municipio de Barbosa: .....	51
2.1.5 El municipio de Marinilla:.....	56
2.2 Otros municipios en Antioquia con desarrollos representativos:.....	63
2.3 Panorama general en todo el departamento de Antioquia .....	70
2.3.1 Acuerdo 052 de 2015: Política pública de planeación local y presupuesto participativo en Antioquia.....	83
2.3.2 La experiencia de hidroituango.....	87
Conclusiones.....	94
Bibliografía.....	98

## Lista de Gráficos

Gráfica 1. Ruta Presupuesto Participativo Barbosa Antioquia. ....	53
Gráfica 2. Primer Proceso de Presupuesto Participativo Municipio de Marinilla. ....	60
Gráfica 3. Segundo Proceso de Presupuesto Participativo, Marinilla Antioquia. ....	62
Gráfica 4. Tipo de ejercicio de planeación que se realiza en el Municipio. ....	71
Gráfica 5. Forma en la que surge el ejercicio de planeación y presupuesto participativo en los municipios. ....	72
Gráfica 6. Coordinación de la Planeación y el Presupuesto Participativo en cada municipio. ....	74
Gráfica 7. Recursos con los que se realiza el ejercicio de PL y PP- ....	75
Gráfica 8. Recursos que se destinan en cada municipio para Presupuesto Participativo. ....	76
Gráfica 9. Ámbitos a los que se aplican los recursos de Presupuesto Participativo. ....	78
Gráfica 10. Modelo 1: Ruta metodológica PP Antioquia. ....	79
Gráfica 11. Modelo 2: Ruta metodológica PP Antioquia. ....	80
Gráfica 12. Modelo 3: Ruta metodológica PP Antioquia. ....	81

**Lista de Ilustraciones:**

Ilustración 1. Ruta de implementación Presupuesto Participativo, Medellín. ....	32
Ilustración 2. Línea del tiempo Sistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Envigado Antioquia.....	49
Ilustración 3. Cuadro comparativo "antes y después" Sistema de planeación de Envigado Antioquia. ....	50

## **Resumen**

El presente trabajo, tiene como objetivo realizar un análisis compilatorio, sobre los ejercicios de planeación local y presupuesto participativo, en el departamento de Antioquia, evidenciando la importancia de este tipo de iniciativas para la ampliación de los horizontes democráticos. Para ello el primer capítulo se aborda los conceptos de planeación local y presupuesto participativo, así como se realiza un rastreo sobre la normatividad aplicable en el contexto Colombiano, y un rastreo de los principales ejercicios realizados en el país. Posteriormente se abordan las experiencias más significativas en el departamento de Antioquia y, seguidamente, se presentará una caracterización general de las prácticas de planeación y presupuesto participativo en el mismo contexto territorial. Finalmente se plantean las conclusiones generales en términos de los objetivos propuestos y de los elementos emergentes que surgen a través del camino recorrido.

## **Summary**

The goal of this document is to carry out a compiled analysis about the local planning and participatory budgeting processes in the Antioquia department, demonstrating the importance of these kinds of initiatives for the expansion of democratic horizons. In order to do so, the first chapter addresses the concepts of local planning and participatory budgeting, and also carries out a search on the applicable legislation in the Colombian context, and a search on the main processes done in the country. Next, the document addresses the most significant experiences in the Antioquia department, and then, lays out a general characterization of the practices related to planning and participatory budgeting in the same regional context. Finally, general conclusions are outlined, based on the proposed goals, and the emergent elements that came up throughout this process.

## Objetivos

### General:

Compilar la información relativa a la planeación local y el presupuesto participativo en Antioquia, aportando elementos que permitan identificar su proceso de construcción e implementación.

### Objetivos específicos:

- Evidenciar la importancia de los ejercicios de planeación local y presupuestación participativa para el fomento de la participación ciudadana y el desarrollo de las comunidades, desde la perspectiva socio – jurídica.
- Rastrear la información relativa a los ejercicios de planeación local y presupuestación participativa que se han realizado en Antioquia, desde una mirada descriptivo – analítica.
- **Identificar** las generalidades que caracterizan los ejercicios de planeación local y presupuestación participativa en el departamento de Antioquia.

## Introducción

“La democracia, como sistema político, ha sido creada para realizar una vida en común; y para avanzar en este sistema de resultados, no basta con tener estructuras de poder participativas, es imprescindible adoptar valores, actitudes y comportamientos democráticos tanto desde los gobernantes, como desde la sociedad civil organizada. Ello tiene como base la adhesión a valores de la dignidad de la persona humana, de la búsqueda de la verdad, del desarrollo de la libertad y de la justicia”.

*Mario Verdugo y Ana María García.*

Construir democracia en la historia de la humanidad, ha representado, uno de los acontecimientos más importantes en la construcción de una sociedad, basada en el respeto de la diferencia, en la búsqueda del interés general y en la resolución pacífica de los conflictos. Como bien ha señalado Ana Arendt: “Sólo la política, concebida como un dominio en el cual los ciudadanos son realmente actores, puede permitir inventar modos de vida colectiva sin violencia”

La democracia, en medio de las catástrofes sociales vividas por la humanidad, ha sido el camino que ofrece oportunidad para reconstruir y avanzar en nuestro sueño de un mundo que tenga como prioridad la vida en todas sus expresiones.

La democracia, ha tenido sus momentos de declive, y de cuestionamiento; ha sido insuficiente en muchos casos, y en otros ha sido utilizada para la justificación de acciones violentas. Sin embargo, en medio de estos cuestionamientos, la democracia, ha logrado diversificar sus horizontes, encontrando que la vida social exige unas nuevas maneras de participación, que permitan la realización efectiva de principios como la inclusión, el respeto a los derechos humanos y la equidad, asuntos fundamentales, en la constitución de nuestras sociedades modernas.

Es así como la democracia participativa, que aún no está agotada, vino a refrescar la tradicional democracia representativa, y a ofrecer la posibilidad de ampliar el escenario político participativo, a grupos y ámbitos históricamente excluidos. El presupuesto participativo, se considera una herramienta y/o metodología de la democracia participativa, donde el estado y la sociedad civil organizada y no organizada, logra conectarse a través de un vínculo comunicacional incidente, donde las comunidades recuperan la confianza en la institucionalidad, y reconfiguran los sentidos de pertenencia por sus territorios, revaluando la posibilidad de decidir de manera efectiva y eficiente sobre los rumbos de sus comunidades, de sus familias y de sus propias individualidades (Ver Soussa Santos, 2004).

En el sentido anotado por varios autores la planeación local participativa y presupuesto participativo pueden ser las expresiones contemporáneas que permitan la materialización de

la inclusión, de grupos que históricamente han sido marginados del desarrollo, como las mujeres, las comunidades afro, los jóvenes, la población campesina, así como de los sectores más empobrecidos. De ahí la importancia de conocer el proceso y el estado de la planeación local y el presupuesto participativo en los contextos territoriales, como punto de partida para realizar análisis de impacto que permitan establecer su capacidad de transformación política- social.

## **Planteamiento del Problema**

La Planeación Local y la Presupuestación Participativa, ha abierto la puerta para la ampliación de la democracia participativa, fundamentalmente en el contexto Latinoamericano. Sin embargo sus posibilidades de implementación dependen en gran medida de las voluntades políticas de los gobernantes, y de una sociedad civil activa que pueda promover y mantener dichos ejercicios, a través de la presión o el establecimiento de acuerdos con las administraciones públicas. Lo anterior plantea una de las primeras dificultades para la implementación de este tipo de ejercicios, pues por su reciente desarrollo aún no logra insertarse en el aparato legislativo, lo cual impide, su obligatoriedad. Sumado a ello, la ampliación de la democracia participativa, ha supuesto para algunos gobernantes y para la estructuras públicas en sí mismas, la limitación de la democracia representativa, pues en la primera el poder decisorio regresa a las bases populares, con lo cual el accionar de los representantes electos se ve mediada por las decisiones que se toman en el marco los ejercicios de planeación local y presupuesto participativo.

En tercer lugar, debido a la relevancia que ha tenido, precisamente, la democracia representativa, sobre la democracia participativa a lo largo de la historia moderna, las poblaciones no han desarrollado amplias prácticas democráticas, dentro de los esquemas institucionales públicos. Es decir, si bien las comunidades desde antes de los 90' ya venían realizando ejercicios de participación ciudadana, a través de mesas de trabajo, colectivos,

asociaciones comunales y vecinales, los marcos legislativos no ofrecían amplias posibilidades para que las poblaciones incidieran efectivamente en las decisiones públicas. Ahora con panoramas participativos, como los que ofrece la planeación local participativa y allí, el presupuesto participativo, las comunidades, efectivamente, encuentran canales comunicativos de incidencia, que les permiten tomar decisiones sobre sus territorios y recuperar la conexión directa con el Estado. Pero este nuevo marco, no deja de ser problemático, en cuanto al ejercicio práctico que allí se desarrolla, un ejemplo de ello es lo que ha sucedido en el Municipio de Medellín, donde el componente participativo del Sistema de Planeación Local, ha sido modificado en varias oportunidades, demandando y cuestionado frecuentemente, a raíz de las dificultades prácticas de implementación que implican para la comunidad, pues existen profundas diferencias, respecto a cuáles son los mejores procedimientos y metodologías, quiénes deben ser las instancias decisorias, o sobre que asuntos deben recaer las decisiones en este tipo de ejercicios.

Ahora bien, a pesar de que en el país existe una Red de Planeación Local y Presupuesto Participativo, y que, comparativamente Colombia, tiene grandes avances al respecto frente al contexto Latinoamericano, al igual que Antioquia, como departamento es sobresaliente en el contexto nacional, no existen análisis generalizados y rigurosos sobre los múltiples ejercicios de Planeación Local Participativa y Presupuesto Participativo que se realizan en el país y en Antioquia. Únicamente la Secretaría de Participación de la Gobernación de Antioquia, en el año 2013, realizó una caracterización de dichos ejercicios, que no fue publicada, pero que se recoge en este trabajo, gracias a las memorias (tampoco publicadas) obtenidas de los encuentros de la Red antes referenciada.

## Capítulo I. la Planeación Local y el Presupuesto Participativo

### 1.1 Definición

La planeación local es un proceso técnico y político, en el cual se proyecta la manera más adecuada de distribuir recursos y se toman decisiones sobre como impactar el desarrollo de terminado espacio, sector, población, entre otros. Es un proceso que busca incidir en la construcción de futuro. En este sentido se pueden realizar las siguientes afirmaciones:

- La planeación no es un simple proceso técnico, sino que también es un proceso político. (Aborda las necesidades prácticas y los intereses estratégicos, lo que exige redistribución de recursos y de poder)
- El conflicto forma parte del proceso de planeación (habiendo diversidad de intereses en una sociedad plural, el conflicto es frecuente. Hay que encararlo y no evadirlo).
- La planeación involucra procesos de transformación (cambios estructurales pero también de actitudes y de formas cotidianas de actuación).
- El debate democrático de intereses hace parte de la planeación, por ello es necesaria la intervención de muchos grupos con diversidad de intereses, pues la planeación decidida por los “expertos” no permite el debate y tiende a fortalecer las relaciones tradicionales de poder (ver Villegas & Arias, 2013).

Así las cosas la planeación local participativa, es aquella mediante la cual, se establecen las necesidades e intereses de un territorio determinado, ya sea un país, una región, un municipio, una zona rural, con base en un diagnóstico previo, que permite ver en qué estado se encuentra dicho territorio. Pero al hablar de planeación local participativa, se imprime el acento en la participación ciudadana que se encuentra en medio, esto significa que la comunidad tiene una incidencia activa en las decisiones sobre tales necesidades e intereses, y sobre los recursos que se van a disponer para ello. Es así como para la construcción de los Planes de Desarrollo Municipales (PDM), se han buscado estrategias para que las comunidades puedan proponer Programas y Proyectos, además se inventó la figura de los Consejos territoriales de Planeación (CTP), en los cuales hay participación de diferentes sectores poblacionales: Mujeres, Víctimas, LGTBI, entre otros; este Consejo debe emitir un concepto frente al PDM, que puede ser tenido en cuenta por los Concejos Municipales, igual sucede en el caso de los Planes de ordenamiento territoriales POT. En el caso de los planes de desarrollo locales, en los municipios donde ellos existen, estos son concertados con las diferentes comunas, zonas, aldeas, o cual sea el tipo de división político-administrativa.

Vale señalar, sin embargo, que la Planeación Local Participativa (PLP), ha sido criticada de ineficaz, pues muchos de sus mecanismos no son vinculantes para las instancias decisorias, como los Concejos Municipales, este es el caso de los conceptos emitidos por los CTP, que en la mayoría de los casos, se quedan en simples recomendaciones, no acogidas, precisamente, por los Concejos Municipales, de ahí también que estrategias como el Presupuesto Participativo sean tan populares, pues allí las comunidades efectivamente, ven que sus decisiones se materializan en proyectos benéficos para su comunidad, a diferencia de los demás mecanismos de la PLP.

Por su parte el presupuesto participativo según De Sousa Santos (1998) se entiende como una experiencia de renovación democrática y, simultáneamente de gestión pública, en la que las comunidades definen de acuerdo a sus proyectos de vida y características territoriales la destinación de un porcentaje del presupuesto público. El presupuesto participativo genera además una “recalificación” de la democracia en el espacio público local al reforzar el carácter deliberativo de la decisión sobre los asuntos públicos y posibilitar la institucionalización de la democracia deliberativa. El proceso del Presupuesto Participativo representa la construcción de una nueva dimensión de ciudadanía. Implica la revalorización de lo público, de la institucionalidad y del vínculo legítimo entre sociedad civil y estado. En este orden de ideas, tanto la planeación local, como el presupuesto participativo, en tanto mecanismo de la primera, son instrumentos básicos de control político y al mismo tiempo es un proceso con gran potencial para el empoderamiento ciudadano.

El Presupuesto Participativo, específicamente se constituye en un mecanismo para definir la manera en que se destinan los recursos públicos, pero esta definición se realiza en el marco de la democracia participativa, esto significa que es la misma comunidad quien establece en que quiere distribuir tales recursos. Tradicionalmente, en el marco de la democracia representativa, son los representantes de la población elegidos mediante votación popular los que definen las prioridades de las comunidades y establecen que dineros se destinarán para cada uno de ellos; así por el ejemplo, los Consejos Municipales definen los Programas y Proyectos mediante los Planes de Desarrollo, y para su implementación determinan un Plan anual de inversiones, mediante el cual se financian dichos Programas y Proyectos. Ahora bien el caso del Presupuesto Participativo, una parte

del presupuesto de libre inversión, que en la visión tradicional sería priorizado por el Concejo Municipal, se dispone para que la comunidad defina en que lo que invertir, de acuerdo a las necesidades e intereses de sus territorios. El porcentaje que se destina para ello, depende de cada municipio, en algunos es el de 5%, otros del 12%, llegando hasta el 22%, en el caso del Municipio de Marinilla, por ejemplo. La forma en que las comunidades definen en que invertirán ese presupuesto también difiere entre los municipios, de ahí que las metodologías sean distintas. La regla general es que existen espacios deliberativos, que se reúnen inicialmente para establecer cuáles son las necesidades e intereses de cada territorio, buscando incluir no solo una perspectiva territorial, sino también poblacional, donde estén incluidos los grupos de mujeres, de adultos mayores, LGTBI, víctimas entre otros. Posteriormente cuando dichas necesidades e intereses son establecidas, se procede a elaborar ideas de proyecto que son votadas por la comunidad, en algunos casos de forma general por toda la comunidad en otros casos por órganos representativos elegidos popularmente con las JAL, o sectorialmente como los Consejos de Participación. Una vez los proyectos son votados, y se determina cuáles son más prioritarios y se pasa a elaborar técnicamente los proyectos, determinando claramente el monto requerido para su implementación, el cual ya fue esbozado en el primer momento de priorización. Estos proyectos son asignados a las Secretarías del Municipio quienes se encargan de su ejecución. La comunidad puede y debe hacer seguimiento y evaluación y la administración por su parte debe rendir cuentas. Como se advirtió, previamente esta metodología, es distinta en cada municipios, pero generalmente presenta estos momentos deliberativos y decisorios.

La planeación local puede ser vista desde la perspectiva netamente institucional, es decir de las posibilidades que abren los gobiernos sean locales, regionales o nacionales para

participar de las decisiones que se toman sobre los territorios, o puede ser entendida desde una dimisión bidireccional donde se reconocen todos los ejercicios de planeación que realizan las comunidades, a través de procesos de disertación, movilización, construcción de agendas ciudadanas, procesos de incidencia política entre otros. Estos procesos de planeación desde las comunidades pueden ser materializadas desde sus propias acciones y presupuesto, como es el caso de muchas comunidades desplazadas por la violencia que se ubican en las zonas periféricas de las ciudades y que a través de convites organizan proyectos de infraestructura física, recreación, empleo, entre otras; pero también dicha planeación puede concretarse por parte del Estado luego de un conjunto de acciones de interlocución, exigibilidad y persuasión política.

## **1.2 Antecedentes de la planeación participativa y el presupuesto participativo en Latinoamérica y Colombia**

En la mayoría de estudios realizados entorno al surgimiento del presupuesto participativo, se referencia la experiencia de Porto Alegre Brasil, como el primer ejercicio que se implementó en Latinoamérica. Sin embargo autores como Goldfrank (2006) señalan que antes de Porto Alegre (1989) existieron procesos de presupuestación participativa, a finales de la década de los setenta y comienzos de los ochenta promovidos por el Partido del Movimiento democrático Brasileño (PMDB), donde se consultaba a la comunidad sobre la destinación del presupuesto público, y mediante deliberación se decidía la inversión final. Advirtiendo la existencia de estos antecedentes, es necesario reconocer que la experiencia de

Porto Alegre marco un hito en relación con la presupuestación participativa, gracias a la consolidación del ejercicio en 36 municipios donde ganó las elecciones el Partido de los trabajadores (PT). Según Blanco (2002) entre las experiencias más importantes que fueron desarrolladas en este periodo de gobierno se encuentran las de Ipatinga, Icapuí, Janduí, y por supuesto la de Porto Alegre. Actualmente se considera que existen más de 280 ciudades en Brasil que han implementado procesos de planeación local y presupuesto participativo.

El diseño de Porto Alegre fue tan exitoso debido a la confluencia entre el trabajo de asociaciones vecinales y las administraciones municipales, lideradas por el partido de los trabajadores. Otros partidos de izquierda en Latinoamérica, siguieron el ejemplo del PT, e impulsaron ejercicios similares en Guayana (Partido la Causa R), en Venezuela y Uruguay (Frente Amplio) en la misma época que el partido de los trabajadores en Brasil. Si bien estos partidos de izquierda promovieron dichos ejercicios a finales de los 80', es después de 1992 y muy particularmente después de 1996, momento en que la ONU reconoce la práctica de Porto Alegre, como una de las experiencias más sobresalientes de gobierno urbano, cuando la planeación local y la presupuestación participativa empiezan a tener un papel fundamental en las agendas ciudadanas y estatales y se empiezan a posicionar como estrategias fundamentales para el desarrollo de los territorios (Ver Goldfrank, 2006).

En este orden de ideas, los primeros escenarios de planeación local y presupuestación participativa fueron promovidos por administraciones locales que se oponían al régimen generalizado, intentando profundizar la descentralización y democratización desde la perspectiva de la participación ciudadana, que se veía favorecida por el contexto político de las décadas de 1980 y 1990. Los partidos políticos de izquierda acompañados por los movimientos sociales impulsaron este tipo de ejercicios, buscando el empoderamiento de las

comunidades y la apertura democrática, que finalmente les asegurará una mejor satisfacción de sus necesidades básicas y sus intereses de desarrollo (Ver también, Somuano, 2007).

Posteriormente otras ciudades Latinoamericanas, se abocaron hacia esta estrategia, destacando el caso de Montevideo, que desde principios de la década del 90 viene en esta dinámica, con importantes resultados en términos de empoderamiento ciudadano y corresponsabilidad ciudadanía – Estado. España, por su parte, se ha destacado en el contexto Europeo por sus ejercicios de presupuesto participativo en Córdoba y Cataluña, Presupuesto Participativo de Inversiones en Sabadell y el Presupuesto Participativo en Rubí(Ver sin nombre).

Actualmente muchas administraciones municipales de partidos de izquierda, de derecha y de centro, en Latinoamérica promueven procesos de planeación local y presupuesto participativo, pero el papel de los movimiento sociales sigue siendo fundamental para el sostenimiento de los procesos en casi todos los casos. Todas estas acciones de los partidos y movimiento sociales han estado enmarcadas por procesos relacionales entre lo local y global, que generan fuertes tensiones en los territorios. En este sentido se genera una pugna entre los intereses de las comunidades locales, sus estilos de vida, sus procesos económicos sociales y culturales y las tendencias mundiales que llegan con la avasallante globalización.

Colombia no estuvo absenta del proceso descentralizador y de apertura democrática que vivió Latinoamérica a finales de los 80' y la década de los 90'. La descentralización tuvo su origen, según Velásquez (2000), principalmente en dos hechos, el fracaso del estado desarrollista altamente centralizado, baso económicamente en la teoría de la sustitución de importaciones y a la consolidación de fuertes movimientos sociales que abogaban por la

garantía de sus derechos en áreas específicas, al respecto el mismo Velásquez (2000) señala que:

Estado desarrollista que entre los años 40 y 70 del siglo pasado tuvo un papel de primer orden en América Latina. Este fue un Estado altamente centralizado, en el que los niveles intermedios y locales de la administración pública tuvieron un perfil bajo en la toma de decisiones y una mínima capacidad para atender las demandas ciudadanas. Las políticas eran formuladas en el nivel central y las inversiones territoriales ejecutadas en un alto porcentaje por entes de carácter nacional. Se suponía que bajo ese esquema el Estado podría cumplir sus funciones de fomento de la producción, atención de las demandas ciudadanas y mantenimiento del equilibrio político (p.20).

No solo con la constitución de 1991, sino con la normatividad previa, expedida en los años de 1986 y 1988<sup>1</sup>, se empezaron a entregar prerrogativas a los entes territoriales, en áreas como el saneamiento básico, la educación, el deporte, etc. Todo ello apalancado por la descentralización de recursos, y la posibilidad de que los municipios y departamentos, recaudaran y administraran dichos recursos de manera autónoma. Por su parte la constitución de 1991 aparece en un contexto económico, fuertemente neoliberal, que propugna por la apertura económica del país, pero también por el fortalecimiento de las estructuras democráticas. Sin bien el discurso de apertura se sostenía en la ampliación democrática, la realidad evidenciaba una clara supremacía de los intereses económicos

---

<sup>1</sup>Ley 11 y 12 de 1986: modernización, Municipalización: elección popular de alcaldes, creación de las JAL: Acto legislativo N° 1 de 1986.

globalizantes, donde el Estado perdía su papel de actor y de regulador económico, para dar paso al mercado. Ello implicó una nueva ola de pobreza y de violencia, generando un contexto de agitación, paros cívicos, polarización política y en suma un movimiento social que exigía la garantía plena de sus derechos y un acceso mayor a las decisiones del estado (Ver Gómez, 2017).

A partir de la Constitución del 91, empiezan a emerger nuevas regulaciones jurídicas orientadas hacia la descentralización administrativa y financiera, y hacia el fortalecimiento de los procesos democráticos a nivel territorial: ley de partidos y movimientos (ley 130/94) Nuevo régimen municipal (ley 136/94, mecanismos de participación ciudadana (ley 134/94), Ley orgánica de Planeación (ley 152/94), Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997). Este marco normativo estuvo acompañado por la emergencia de un gran número de agendas ciudadanas, donde se manifestaban los procesos de concertación de las comunidades respecto a sus intereses y necesidades y se planteaban de manera sistemática y legítima para convertirse en instrumentos de exigibilidad frente a los gobiernos locales y desde ahí lograr participar activamente en los proceso de planeación territorial(Ver Gómez, 2017).

La ley 152 de 1994 planteó esquemas básico de planeación , con estructuras institucionales y procedimentales para la inclusión de la dimensión participativa, incluyendo para ello, instrumentos como los planes de desarrollo, los planes de maestros, los planes de ordenamiento territorial, los planes sectoriales y las políticas públicas poblacionales (ver Barrera & Pacheco, 2013).

Esta normatividad en conjunto con la Constitución de 1991 generó un Sistema Nacional de Planeación, donde las instancias de participación cobraron un papel fundamental. El

consejo nacional y territoriales de planeación entran a ser actores claves en el proceso de planeación por parte de las comunidades, pues allí tienen voz y voto sectores representativos de la sociedad que buscan insertar sus apuestas dentro del proceso técnico – político que implica la planeación del desarrollo. Se esperó que con estas instancias pudieran tener incidencia en las decisiones de los órganos estatales, pudiendo ampliar los horizontes de la democracia participativa, sin embargo existen balances poco favorecedores respecto a la efectiva incidencia, particularmente, de estos Consejos de territoriales de planeación (Ver Velásquez& Gonzales, 2003).

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152) define las autoridades, mecanismos, instancias y tiempos que materializan este propósito, al crear un sistema nacional de planeación soportado en consejos territoriales de planeación del orden municipal, distrital y departamental, a través de los cuales se abre cabida a la participación de sectores organizados de la sociedad civil, para que representen al conjunto de la ciudadanía en las discusiones que se generen durante la etapa de formulación de los planes de desarrollo. Igualmente, por medio de leyes como la 388 de 1997 se promueve la participación de la población en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y con normas como la Ley 134 de 1994 se proporcionan mecanismos de participación ciudadana como el referendo, la consulta popular, los cabildos abiertos y la revocatoria del mandato, solo por mencionar algunos (Bernal, 1998 citado por Londoño Valencia, 2012, p. 369).

Es así como se instaura la planeación participativa en tanto proceso descentralizador y de empoderamiento ciudadano y se abre la posibilidad para implementar estrategias de

presupuestación participativa que vinculen de manera efectiva las decisiones de las comunidades en el accionar estatal. La PL empieza a ser parte integral del accionar estatal y a la par se incorpora en las prácticas ciudadanas. En Colombia las experiencias más conocidas en materia de PP han tenido lugar en municipios como Pasto, Medellín, Barrancabermeja, Ocaña, Yumbo y Bogotá. Pero también se han desarrollado en municipios más pequeños en diversos departamentos. A nivel de las administraciones departamentales se han producido experiencias en Risaralda, Nariño y Antioquia, entre otros. También existen experiencias que tienen un radio de acción que trasciende los departamentos como es la que han desarrollado varios municipios de la región del Magdalena Medio.

Las iniciativas de presupuesto participativo han surgido en los municipios, principalmente, gracias a la voluntad política de los gobiernos locales; en sentido estricto solo en el municipio de Barrancabermeja el PP nace del seno de las organizaciones sociales. Sin embargo, es necesario reconocer que aunque el proceso en su mayoría no ha nacido, per se, en las comunidades, si han sido ellas las que han logrado mantenerlo y promoverlo en los diferentes municipios del país. En ese sentido, los PP están ligados de manera estrecha a las dinámicas de planeación de las entidades territoriales, bajo el supuesto de que constituyen una herramienta de alto potencial para mejorar la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, así como de un papel más activo de la ciudadanía. A continuación se presenta un cuadro de análisis elaborado por la organización Foro nacional por Colombia (2014), donde se caracterizan las experiencias de presupuesto participativo en Colombia:

### Caracterización de algunas experiencias de PP en Colombia

Municipio/ Departamento	Origen de la propuesta	Existencia de voluntad política	Escala Territorial	Marco Normativo	Densidad Organizativa
Pasto	La iniciativa provino de un gobierno independiente.	Alta voluntad política de los diferentes gobiernos. Reconocimiento de la fuerza del tejido social.	El PP empezó como ejercicio en el sector rural y luego se extendió al sector urbano. Hoy es una apuesta de todo el territorio municipal.	No existe un marco normativo específico. Su sustento está plasmado en los Acuerdos de los últimos tres planes de desarrollo.	Tradición de participación y movilización, especialmente de comunidades indígenas. Cierta fragilidad en otros sectores. Incremento de capital social. Cualificación de nuevos liderazgos.
Medellín	La iniciativa fue gubernamental y ha tenido continuidad con el actual gobierno (2004-2011)	Alta Voluntad política de los dos últimos alcaldes.	Municipal	Acuerdo 043 de 1996. Sistema Municipal de Planeación. Acuerdo 43 de 2007. Convierte la Planeación Local y el PP en política pública. Revisión del Acuerdo 43 de 2007 con el fin de articular y potenciar el Sistema Municipal de Planeación.	Experiencias ciudadanas importantes en procesos de planeación zonal. La administración municipal de 2000-2003 no valoró los procesos de organización y participación ciudadana, lo que originó altibajos en esas dinámicas.
Barrancabermeja	Iniciativa ciudadana que no logró contar con el apoyo del Concejo Municipal (2000). En el actual gobierno municipal (2008-2011) se han asumido los PP como ingredientes de la planeación territorial.	Alta voluntad política del alcalde 2008-2011	Municipal	No existe un marco normativo propio. Su sustento está contenido en el Acuerdo del Plan de Desarrollo. Se propone que el Acuerdo Normativo sea producto de un trabajo articulado entre la ciudadanía y el gobierno municipal.	A pesar de los problemas de violencia, producto de la acción de los grupos ilegales, y de niveles preocupantes de corrupción, las organizaciones sociales empezaron a fortalecerse para ganar un espacio en la gestión pública.
Yumbo	Iniciativa Gubernamental	Alta voluntad política del alcalde 2008-2011	Municipal	Acuerdo 017 de 2008, Política Pública de presupuesto participativo.	Niveles medios de organización de la comunidad. Resalta un alto nivel de organización de los sindicatos que han realizado denuncias sobre corrupción de las administraciones municipales. Incidencia de narcotráfico y de violencia política.
Bogotá	Iniciativa Gubernamental de las dependencias del Distrito	Alta voluntad política en materia de participación ciudadana. No se ha logrado una estrategia distrital de presupuestación participativa.	Ejercicios sectoriales (Educación) y territoriales (IDPAC)	Acuerdo 257 de 2006, en su artículo 43 se establece el diseño e implementación de un sistema de presupuesto participativo. Acuerdo 448 de 2007, en el artículo 16, se plantea que una de las funciones de la comisión intersectorial de participación es	Niveles importantes de organización e intervención de la ciudadanía en lo público. Existencia de espacios de participación ciudadana ligados con la planeación del territorio.

				<p>desarrollar el sistema de PP. El artículo 17 indica que una de las funciones del Espacio Cívico Distrital de Participación es formular y concertar propuestas de PP. La Resolución 280 de 2010 establece el Programa de PP en todos los Colegios Oficiales de Bogotá y los lineamientos generales para la construcción participativa del presupuesto de inversión no recurrente de los proyectos de la Secretaría de Educación Distrital.</p> <p>En el 2009, el IDPAC desarrolló un ejercicio de pilotos de presupuesto participativo. Para las 20 localidades se destinó el 24% del presupuesto de inversión del IDPAC.</p>	
Ocaña	Iniciativa gubernamental como instrumento de una gestión democrática, con importantes niveles de intervención ciudadana (2008)	Alta voluntad política del alcalde 2008-2011	Municipal	El sustento está plasmado en el Acuerdo del Plan de Desarrollo. En 2009: Creación del Comité Municipal de Presupuestos Participativos.	Tradición organizativa fuerte que ha tenido altibajos por la irrupción de las acciones de los grupos ilegales. De igual forma, los problemas de corrupción y de clientelismo restaban posibilidades a la participación ciudadana.
Antioquia	Iniciativa Gubernamental. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.	Alta voluntad política del gobernador	Departamental	No existe una normatividad específica. La apuesta está centrada en fortalecer la democracia. La ciudadanía cobra protagonismo.	Organizaciones sociales y comunitarias protagonistas del PP. Fortalecimiento del tejido social
Risaralda	Iniciativa gubernamental Modelo de gestión democrática.	Alta voluntad política de los gobernadores (2002-2011). Participan los	Departamental	No existe una normatividad específica. Se definen las reglas de juego previamente. El PP bajo un esquema de	Tradición organizativa importante que se ha potenciado por los ejercicios de PP. Se desarrollan Asambleas de
	Instrumento de planificación y espacio de cogestión entre la administración y la comunidad para la definición de una parte de la inversión pública.	alcaldes que estén interesados y tengan voluntad. Los municipios cofinancian el 30% como mínimo del monto total asignado por la gobernación.		concertación y consenso, procurando la democratización de las decisiones comunitarias.	discusión y deliberación; jornadas de votación, plenarias, seguimiento y evaluación. Comité de presupuesto participativo departamental. Asociación departamental de delegados del presupuesto participativo.
Nariño	Iniciativa gubernamental 2008-2011 concertada entre los diferentes alcaldes del departamento y la gobernación.	Alta voluntad del gobernador y de los alcaldes de 61 municipios que requerían la cofinanciación de recursos.	Departamental	No existe	Alto nivel participativo de las comunidades. Se aprovecharon las experiencias de "las mingas" para desarrollar los cabildos abiertos en los que se definen la distribución de los recursos.

Hasta el momento la planeación local, tanto como el presupuesto participativo, son procesos que no tienen nivel de implementación en todos los municipios de Colombia y de manera particular en Antioquia ha tenido aplicación en 57 municipios de los 125 que existen.

### **1.3 Sustento normativo de la Planeación Local Participativa y el Presupuesto Participativo en Colombia**

La democracia participativa tiene como referente principal la Constitución de 1991, previo a esta normatividad existían algunos mecanismos de democracia más allá de la representativa, pero es con la carta magna de 1991 que se pasa de un estado de derecho a un estado social de derecho y con ello se le otorga una nivel superior a la participación democrática deliberativa, así como a la garantía material de los derechos vs la garantía formal que hasta el momento se predicaba.

El mandato constitucional consignado en capítulo 2 del título XII, fue desarrollado por la ley 152 de 1994, como la ley orgánica de planeación la cual definió los alcances, procedimientos y contenidos para la formulación de los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales. Allí se definieron los contenidos, pautas y procedimientos para la elaboración de los mecanismos, políticas e instancias de la planeación local donde se ejerce la democracia participativa y/o deliberativa. Luego ha sido ampliada a través de la nueva ley estatutaria de participación, ley 1757 de 2015.

En este sentido se creó un Consejo Nacional de Planeación así como unos consejos municipales de planeación, que se encargan de viabilizar la participación de las diferentes

poblaciones para generar conceptos frente a las decisiones que toman las administraciones públicas. En este marco de participación ciudadana han emergido diferentes mecanismos para ampliar el espectro de la democracia, entre ellas el presupuesto participativo, una estrategia de participación ciudadana que surge en Brasil, y que se ha difundido por el continente mostrando sus grandes potencialidades para recuperar el vínculo comunicacional entre el estado y la sociedad civil, para empoderar a la ciudadanía y para realizar una destinación de recursos con mayor eficiencia y transparencia de acuerdo a las necesidades reales de las comunidades.

## Capítulo II. La Planeación Local y el Presupuesto Participativo en Antioquia

### 2.1 Experiencias más representativas del Departamento:

#### 2.1.1 *El primer antecedente: Medellín y su apuesta por la participación desde los 90´*

El ejercicio de planeación local y presupuesto participativo en Antioquia inicia en Medellín, formalmente a mediados de la década de los 90´, previo a este momento las comunidades barriales, realizan ejercicios de planeación de sus territorios, que eran concretados desde su propia iniciativa y financiación, o que se insertaban en agendas públicas que luego intentaban concertar con las administraciones comunales y municipales. La época de los 90´ estuvo marcada por el conflicto, la violencia y reorientación de la vocación productiva de la ciudad, pero también por la consolidación de un movimiento social que reclamaba garantía de derechos en todos los niveles. En este contexto social y político y bajo el esquema de descentralización que venía de los 80´ en 1996 se expide el acuerdo 43 de 1996 con el cual se abre paso a la participación en los procesos de planeación territorial, y posteriormente el acuerdo 62 de 1999, con el que se genera la posibilidad de que la comunidad participe en la definición del plan operativo anual de inversiones POAI. En ese momento los planes locales, zonales, corregimentales y parciales entran a jugar un papel fundamental en la definición de los horizontes estratégicos y de sentido en los territorios (Ver Esperanza Gómez, 2016).

En el año 2007 se modifica el acuerdo 043 de 1997 y se expide el acuerdo 43 de 2007, allí se incorpora el mecanismo de presupuesto participativo, como una forma de priorización del presupuesto por parte de la comunidad y se establece que la comunidad podrá decidir el 5% del recurso general del municipio, mediante un proceso democrático de participación. Esta regulación, además consideralos planes de desarrollo locales, zonales y sectoriales como herramientas fundamentales de la planeación, en los cuáles también podrá y deberán existir procesos de concertación ciudadana que recojan las necesidades e intereses de las comunidades, según sus características socioeconómicas, culturales y ambientales (Ver Gutiérrez Tamayo, 2014).

El ámbito de la planeación local participativa en Medellín luego de la emergencia del presupuesto participativo, estuvo marcada por el protagonismo de este mecanismo de financiación del desarrollo, quitando visibilidad e importancia a procesos de tan alta relevancia como la construcción de los planes de desarrollo locales, los planes sectoriales, el plan de desarrollo municipal, y el plan de ordenamiento territorial, solo por nombrar algunos instrumentos- procesos. Si bien se ha criticado este protagonismo del presupuesto participativo, vertientes del movimiento social en Medellín explican tal relevancia debido a las posibilidades efectivas de incidencia que representa el PP, frente a los demás procesos de la planeación local, donde la deliberación comunitaria poca vinculación tiene en relación con las decisiones que toman instancias como el Consejo Municipal, o las Juntas administradoras locales.

Por lo anterior, la administración municipal desde principios de la administración de Aníbal Gaviria evidenció la necesidad de reformular el sistema, buscando integrar todos los instrumentos de planeación y ubicar en el lugar idóneo la estrategia de presupuesto participativo. Vale aclarar, que otra de las razones por las cuales se buscó modificar el sistema desde el plano normativo, se debió a las demandas interpuestas contra el acuerdo 43 de 2007 y el decreto reglamentario 1205 de 2013, fundamentadas en la falta de competencia del Concejo Municipal para la creación de mecanismos de participación ciudadana como el presupuesto participativo. Así las cosas desde el año 2012 se inició con una propuesta de modificación del sistema, pero fue solo en el 2016, luego de ser expedida la ley 1757 de 2015, normatividad de carácter nacional que dio facultades a los gobiernos locales para la creación de presupuestos participativos, cuando la administración radicó un proyecto de acuerdo donde se plantea la reestructuración del sistema y conducentemente la modificación del acuerdo 43 de 2007.

El proyecto de acuerdo 055 de 2016, planteó su exposición de motivos la articulación de todos los instrumentos del sistema de planeación: plan de desarrollo municipal, planes locales, planes sectoriales y presupuesto participativo, y elimina de este listado los planes zonales. Esta iniciativa ha sido criticada por las comunidades pues elimina todo el capítulo relativo al proceso de construcción de los planes locales y la metodología de implementación de presupuesto participativo, dejando dicha reglamentación en cabeza del Alcalde.

Esta modificación finalmente fue aprobada por el Concejo Municipal mediante el acuerdo 28 de 2017, allí se establecieron los siguientes instrumentos de planeación:

- a. Plan de desarrollo municipal
- b. Plan de ordenamiento territorial.
- c. Plan financiero Municipal.
- d. Plan Plurianual de Inversiones.
- e. Planes operativos anuales de inversión.
- f. Presupuesto Participativo (Instrumento de planeación financiera).**
- g. Banco de Programas y Proyectos de Inversión.
- h. Planes estratégicos.
- i. Documentos COMPES.
- j. Planes Sectoriales.
- k. Planes de desarrollo comunales y corregimentales.
- l. Plan estratégico de desarrollo comunal y comunitario.
- m. Planes sectoriales de desarrollo administrativo.
- n. Planes de acción de las Secretarías y entidades.

Es así como el presupuesto participativo se ubica como un instrumento más del sistema de planeación local, se estima como un elemento de distribución presupuestal, en el marco de financiero, el cual debe seguir las proyecciones que los planes de desarrollo comunales y corregimentales ya han planteado como horizonte.

Según Gómez (2016) se puede concluir que la planeación participativa en Medellín ha sido un proceso fundamental para el empoderamiento ciudadano, pero ello no ha repercutido claramente, en la apropiación democrática de los territorios por parte de sus pobladores,

quienes siguen estando supeditados a los intereses de grandes maquinarias económico-políticas. Al respecto la misma Gómez, realiza las siguientes afirmaciones:

- La Planeación participativa hizo posible el re-conocimiento de territorios, la renovación de liderazgos, la solidaridad social, la cualificación política.
- El presupuesto participativo fue una respuesta parcial al reclamo por el uso de recursos públicos y garantías económicas mínimas de los ciudadanos.
- El ordenamiento territorial está supeditado a la comprensión que se logre de lenguajes tecnificados al máximo. Tiende a distraer su objetivo político.
- La clase política no está dispuesta a ceder poder en los territorios.
- El modelo empresarial de negocios tiene colonizada la vida y los sueños de la ciudadanía.
- Lo comunitario ha quebrado con la homogenización pero difícilmente logra construir el proyecto colectivo. (p. 5)

A continuación se muestra un infográfico de la secretaría de participación ciudadana de Medellín donde se resume el proceso de planeación local y presupuesto participativo para el año 2016:

***Ilustración 1. Ruta de implementación Presupuesto Participativo, Medellín.***



Fuente: Municipio de Medellín, 2016

Actualmente esta ruta ha sido modificada, en el marco del Acuerdo 28 de 2007, que transformó todo el Sistema Municipal de Planeación.

### **¿Cómo queda la nueva ruta de Planeación del desarrollo local y Presupuesto Participativo?**

Según la administración del Municipio de Medellín, cada 4 años la ciudadanía, acompañada por la municipalidad identifica las dinámicas y actores en el territorio, además los habitantes se deben movilizar para conformar los Consejos Comunales o Corregimentales de

planeación CCP (estos se conforman por representación de los sectores poblacionales), según los contextos de cada territorio, además priorizan colectivamente ideas de proyectos, que están consignados en los planes de desarrollo local para construir el Programa de ejecución que se realizará cada año.

Anualmente el CCP, y la administración municipal se encargan de difundir y pedagogizar sobre los proyectos formularos que deben ser votados por la comunidad. Seguidamente la ciudadanía vota por los proyectos que considera más pertinentes y necesarios para sus territorios; esta votación la pueden realizar a través de Asambleas, herramientas Web o encuentros zonales y barriales. Posteriormente el CCP, aprueba los acuerdos participativos y los sustenta ante el Consejo Territorial de Planeación, el cual emite un concepto no vinculante. Finalmente las Juntas Administradoras Locales (JAL) refrendan los acuerdos mediante resolución, y la administración los incluye dentro del Plan operativo Anual de Inversiones POAI, y los entrega al Concejo Municipal.

Por medio del Subsistema de Evaluación y Seguimiento y Control, que se contempla dentro del acuerdo 28 de 2017, la administración se encarga de evaluar los resultados e impactos de la participación y la priorización de proyectos. El año siguiente las dependencias responsables de la administración municipal se ejecutan los recursos, según las normas de contratación vigentes. Las comunidades pueden ejercer su derecho de control y veeduría, y la administración debe rendir cuentas.

Es importante señalar que este proceso debe estar acompañado de una planeación participativa que se deriva, de las agendas ciudadanas, desde donde se promueve la gestión del desarrollo local, esta labor esta en cabeza de los CCCP.

#### **Etapas generales del Proceso:**

##### **Cada 4 años:**

1. Se conformarán participativamente los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación.
2. Se constituirá colectivamente el Programa de Ejecución de cada PDL.

**Cada año:**

1. Fase 1: Planeación Participativa: Construiremos acuerdos participativos sobre el desarrollo local.
2. Fase 2: Priorización participativa: La ciudadanía elegirá los proyectos a ser financiados con recursos de PDL y PP.
3. Fase 3: Ejecución: se ejecutan los proyectos.
4. Fase 4: Evaluación del proceso y de la ejecución de los proyectos.

**Etapas específicas del Presupuesto Participativo:**

1. Diálogos sociales para la construcción del programa de ejecución.
2. Reuniones con JAL para la definición de la metodología de
3. los encuentros sectoriales – conformación CCCP
4. Recorridos de convocatoria y difusión para los encuentros de elección de los representantes al CCCP.
5. Encuentros preparatorios sectoriales.
6. Elecciones de los representantes al Consejo Comunal y Corregimental de Planeación.
7. Oficialización de los representantes por parte de la JAL
8. Instalación de los Consejos.
9. Formulación de los proyectos a ser votados.

10. Difusión de proyectos a ser priorizados.

11. Elección de proyectos en consulta ciudadana.

12. Articulación de los proyectos priorizados al POAI.

**Tabla 1. Cuadro comparativo Acuerdo 43 de 2007 y Acuerdo 28 de 2017- Municipio de Medellín.**

Acuerdo 43 de 2007	Acuerdo 28 de 2017 y Decreto 0697 de 2017
Un Consejo comunal encargado de priorizar recursos	Un Consejo Comunal y Corregimentales de planeación.
Las ideas de proyecto no necesariamente estaban relacionadas con los PDL	Planes de desarrollo local, financiados con Presupuesto Participativo y con posibilidad de gestión de otras fuentes.
Se votaban ideas de proyecto.	Se votan proyectos formulados.
Las Juntas administradoras locales coordinan el Proceso, en las asambleas barriales, consejos comunales y comisiones temáticas.	Las juntas administradoras locales coordinan el proceso a través de encuentros sectoriales.
Se equiparaba la planeación local al presupuesto participativo- Capítulo 7 del Acuerdo 43.	El Presupuesto Participativo, se contempla como un instrumento de planeación.

Fuente: Elaboración Propio con base en los dos Acuerdos referidos.

Vale señalar que el proceso de modificación del Sistema Municipal en Medellín, tuvo fuertes cuestionamientos, ya que su reglamentación se dejó en manos del Alcalde, con lo cual las posibilidades de incidencia frente al mismo se vieron limitadas, por las limitaciones que imponen los planes de desarrollo local, muchos de ellos cuestionados, por contar con diagnósticos incompletos, o por haberse elaborado sin la participación de la comunidad.

Finalmente es necesario advertir, que pese a las dificultades, políticas, jurídicas y sociales que ha representado la implementación del Presupuesto Participativo en Medellín, este ha generado importantes transformaciones en cuanto al empoderamiento ciudadano y al beneficio de los territorios, derivado de los Programas y Proyectos implementados. Diferentes organizaciones sociales (Como IPC, Picacho con Futuro, Mujeres que Crean, Convivamos, entre otras), así como la misma administración municipal, corroboran estos aspectos positivos del Proceso de Presupuestación Participativa.

### **2.1.2 ANÁLISIS COMPARATIVO ACUERDO 043 DEL 2007 AL ACUERDO 028 DEL 2017.**

Cuando hablamos de planeación local y presupuesto participativo (PPYPL), hablamos de un ejercicio democrático mediante el cual los habitantes de un determinado territorio priorizan parte del presupuesto anual del municipio, en el caso de Medellín hablamos de un 5%, en aquellos proyectos que la comunidad considera puede contribuir a la mitigación de aquellas problemáticas Sociales, Culturales, Económicas y Políticas como también de aquellos asuntos relacionados con la prestación de los servicios públicos (de Salud, Educación, Inclusión) que muchas veces el Estado no alcanza abastecer mediante el recurso ordinario. No obstante, la priorización de dichos recursos implica previamente la elaboración de un diagnóstico de aquellas necesidades y desde luego plantearse la pregunta: ¿Cómo planeamos el territorio? Con base a la idea de que cada situación de vida y ubicación geográfica es una condición socialmente diferente dentro de cada comuna o corregimiento.

En este punto de pretender hacer un análisis crítico y comparativo del Acuerdo 043 del 2007 y el Acuerdo 028 del 2017 (inicialmente tramitado como acuerdo 055 del 2016), mediante el cual se reglamenta y se regula el sistema de participación ante Planeación Local y Presupuesto participativo; y se evidenciara correlativamente cuales fueron aquellos cambios sustanciales que se introdujo dentro del nuevo acuerdo con el propósito fundamental de ampliar el ejercicio participativo de las organizaciones, aumentar la seguridad, vigilancia y

control de aquellos recursos invertidos deliberada y democráticamente por los habitantes de los diferentes lugares de la ciudad.

En el desarrollo programático del presente análisis comparativo, tendremos en cuenta fenómenos importantes que permiten el desarrollo efectivo y articulado del PPyPL, con asuntos que tiene que ver con el presupuesto municipal aprobado anualmente por el concejo de Medellín, el sistema Municipal de Planeación y los diferentes entes que intervienen en los procedimientos metodológicos de planeación participativa y priorización participativa regulada en el vigente acuerdo. Para ello aterrorizaremos para ilustrar de la mejor manera posible, casos concretos a modo de ejemplo Medellín y una de sus comunas, para comprender mejor como fue la dinámica en el sistema anterior con el acuerdo 043 y cómo será la nueva dinámica con el nuevo acuerdo 028 que ya empezó a regir pero que se empezara a desarrollar de manera más efectiva en el próximo año 2018.

El concejo de Medellín aprobó para el año 2017 un presupuesto municipal anual de 4.4 Billones de pesos, de los cuales se destinó el 5% para Presupuesto participativo correspondiente a cerca de \$161.465 millones de pesos, distribuidos entre las 16 comunas de Medellín y sus corregimientos. Valga resaltar que la distribución de este último presupuesto no se resuelve de manera igualitaria sino equitativa, es decir que el recurso que se destina para cada comuna y corregimiento se asigna cumpliendo unos lineamientos establecidos y regulados por el ministerio del interior, con el fin de que cada recurso que se destine en cada territorio satisfaga las necesidades y ponga en equilibrio el desarrollo comunal al nivel del de otros territorios, pues como se dijo en párrafos anteriores, cada comuna o corregimiento de acuerdo a su identidad tiene problemáticas diferentes y diversas a las de las demás. De esta manera resulta pertinente mencionar, que no es lo mismo la calidad de vida en la comuna 14 el poblado a la comuna 8 de Medellín, sus necesidades son distintas al igual que sus prioridades y con base a esto y otros elementos que mencionaremos más adelante, es que el municipio determina que comuna debe tener mayor presupuesto de acuerdo a esos estándares de población, calidad de vida y nivel de participación de sus habitantes.

Teniendo como insumo los datos señalados en el párrafo anterior, podemos realizar un esbozo ilustrativo de cómo fue la dinámica participativa dentro de las diferentes comunas de Medellín, comprendido bajo el marco del acuerdo 043 del 2007; Lo primero, es establecer que los líderes que se postulaban para representar los intereses de la comunidad y de los

diferentes proyectos tendientes a mitigar problemáticas sociales, eran elegidos a través de las denominadas “**Asambleas Barriales**” que se establecían en cada sector o barrio de la comuna, el número de postulados o candidatos es libre y se pueden hacer elegir a partir de los 14 años de edad, uno de los requisitos es **habitar en la comuna** y obtener **un mínimo de 25 votos**. Con esta votación la persona ya pasaba a ser parte del “**Consejo Comunal**” y se le denominaba a quien llegara a esta instancia como “**Delegado**”. Valga resaltar también, que en el momento en el que se convocaba a la comunidad a votar por los candidatos igualmente se convocaban para que priorizaran los proyectos más importantes que la comunidad consideraba para ellos, por ejemplo, la secretaria de participación presentaba un listado de 15 temas (Salud, deportes, Obras públicas, infraestructura, Cultura, Educación, Inclusión, conflicto armado, entre otros) y dentro de esos 15 temas la comunidad priorizaba 5, los cinco con mayor votación obtenida representaba el interés mayoritario de los habitantes. Una vez alcanzado esta primera etapa, los delegados dentro del consejo comunal distribuían los recursos de acuerdo al número de votos obtenidos en la consulta, Ósea que si Salud, Deportes, Educación obtenían mayor votación en comparación a los demás estos obtenían mayores recursos y así sucesivamente de una manera deliberada. Dentro del acuerdo 043, se establecía como cuarta etapa la conformación de las “**Comisiones temáticas**”, desde allí los delegados deliberaban e introducen los proyectos, es decir, en la Comisión de educación los delegados deciden en que se invierte el recurso, si en cursos, en becas para financiar educación superior, en mejoramiento de las instalaciones de los planteles educativos, si en la formación de la comunidad en temas específicos, y así sucesivamente hasta alcanzar el rubro presupuestal disponible para el proyecto que se debatiera

La presencia y el acompañamiento de la Junta Administradora Local es fundamental para este ejercicio democrático y participativo, el acuerdo 043 establecía que la JAL y el Departamento Administrativo de Planeación tenía la tarea de promover los Planes de Desarrollo Local que posteriormente era legitimado y adoptado por el Consejo Comunal. Adicional a esto, era la JAL la encargada de gestionar ante los sectores públicos y privados para la financiación de dichos planes de Desarrollo Local.

Datos adicionales:

Un consejo Comunal con el Acuerdo 043, Podía llegar a estar conformado con cerca de 230 Delegados, para lo cual se requería quorum para deliberar y decidir, estos delegados son para un periodo de un año.

De lo anterior podemos sintetizar del Acuerdo 043 del 2007, lo siguiente:

1. Instrumentos del Sistema Municipal de Planeación–POAI (Plan operativo de Inversiones)
2. Se le llama al máximo órgano de planeación participativa “Consejo Comunal”
3. Se convocaba a “Asambleas Barriales” para priorizar proyectos y elegir candidato
4. A Los Elegidos se le denominaba “Delegados”
5. Se conformaban “Comisiones Temáticas”
6. El Mínimo de votos para elegir al Delegado es de 25.
7. El Periodo de cada consejo comunal es de un año
8. Cada año se priorizaba proyectos y se elegía nuevamente delegados
9. La JAL gestiona ante sectores públicos y privados la financiación de los planes de Desarrollo Local.
10. Hay refrendación de la decisión del consejo comunal mediante resolución de la JAL.
11. Los planes de desarrollo local son formulados y promovidos por la JAL y el Departamento Administrativo de Planeación. Posteriormente son legitimados y adoptados por el consejo Comunal.

Recapitulando este análisis comparativo, recordemos que es a través del acuerdo 043 de 1996 que se crea el “Sistema Municipal de Planeación”, el Acuerdo 043 del 2007 Realiza un Ajuste a ese “Sistema Municipal de Planeación”, y el acuerdo 028 del 2017 modifica y actualiza el “Sistema Municipal de Planeación”. A continuación veremos cuáles son esos cambios sustanciales que se realiza al anterior sistema.

Con la entrada en vigencia de este Nuevo acuerdo 028, se modifica radicalmente la modalidad de participación de los habitantes dentro del territorio, sea comuna o corregimiento, la elección de los mismos y la denominación de la máxima instancia desde donde se toman las decisiones también cambia. Lo primero, es mencionar que las denominadas “Asambleas Barriales” desaparecen, recordemos que esta era una modalidad de priorización y elección de proyectos y delegados; Lo segundo, es que la instancia o máximo órgano comunal conformado por los delegados y dirigido por la JAL y el DAP

también desaparece al igual que las llamadas “Comisiones Temáticas”, que era básicamente las instancias donde se deliberaba y se destinaban los recursos necesarios para la financiación de los diversos proyectos puestos sobre la mesa. Un “Consejo comunal” podía llegar a estar conformado con cerca o más de 200 Delegados, pues recordemos que la elección se realizaba con un mínimo de 25 votos, modalidad que también desaparece. Como tercero, será el nuevo CCCP y el DAP quienes formularan “los Planes de Desarrollo Local” y correlativamente darán el direccionamiento técnico y metodológico, en esta nueva disposición ya no será la JAL el encargado de gestionar ante los espacios públicos y privados la financiación del PDL (Planes de Desarrollo Local), sino que con este nuevo acuerdo se tomaran recursos del Plan de desarrollo Municipal, Recursos de presupuesto participativo, Recursos del orden nacional o departamental, recursos de carácter privado (cooperativa internacional) y se tendrán en cuenta aportes comunitarios.

En este nuevo acuerdo se exige que cada Organización o comunidad organizada deba elegir ante el nuevo **CCCP (Consejo Comunal y corregimental de Planeación)**, un “**Representante**” por sector, es decir, las organizaciones de víctimas, de Afros, de Grupo LGTBI, de Estudiantes, de Deporte, de Juntas de Acción Comunal, Veedurías, Mujeres, etc. Debera elegir a un solo Representante por sector, eso quiere decir que si el sector LGTBI quiere sacar un Representante deberán Juntarse todas las organizaciones pertenecientes a este sector y elegir solo a una persona que los representara ante el **CCCP (Consejo Comunal y Corregimental de Planeación)**, el Nuevo acuerdo establece que ese representante por sector ira acompañado de un suplente. La modalidad de elección para el Representante y el Suplente al igual que la calidad y los requisitos del candidato será definido por la Organización en compañía de la secretaria de participación, dicha modalidad de elección podrá ser a Mano alzada o a través de voto secreto, en este ejercicio se plantea más como una especie de “**Democracia Representativa**”, donde el que se postula para representar a determinado sector deberá, primero cumplir con todos los requisitos que se establezcan para poder ser candidato y segundo, obtener el mayor número de votación que el de su contrincante para ser electo.

Lo anterior quiere decir que en el Nuevo CCCP (Consejo Comunal y Corregimental de Planeación), estará conformado con cerca de 30 Representantes por sector u Organización social, esto quiere decir que el grupo LGTBI de una comuna o corregimiento solo tendrá un

representante ante el nuevo CCCP, al igual que los Afros, Víctimas, Desplazados, Juntas de Acción Comunal, entre otros. Valga resaltar que otro cambio sustancial que se impulsó con este nuevo acuerdo y generó mucha polémica entre los líderes de la ciudad, es que cada representante será electo para un periodo de **4 Años** con la posibilidad de repetir periodo. No obstante, en aras de garantizar un ejercicio transparente se incluyó el deber por parte del CCCP realizar anualmente rendición de cuentas para los diferentes sectores de población organizada y la posibilidad de que se pueda llevar a cabo un control y una vigilancia en el momento de la ejecución del presupuesto. Por último, es de destacar que ya no serán 15 proyectos que se pondrán sobre la mesa para que las personas prioricen, como se hacía en el acuerdo 043, sino que ahora pasaron a llamarse **“Ideas de proyecto”** que estará acompañado de un compendio de cerca de 90 Ideas de proyecto los cuales serán financiados de acuerdo al número de votos obtenidos en la socialización de la priorización del presupuesto. Aquellas ideas de proyecto que no alcancen para presupuesto, menciona la norma, será financiado con los recursos que se obtengan con la gestión ante las ONG o entidades privadas internacionales.

Datos Adicionales:

En el sistema anterior, con el acuerdo 043, el Consejo Comunal podía estar conformado con cerca de 230 delegados elegidos anualmente, ahora con el nuevo Acuerdo 028, el CCCP estará integrado con cerca de 30 a 40 Representantes por Sector poblacional por un periodo de 4 Años.

Las ideas de proyecto que se presentan ante la comunidad y la formulación del Plan de desarrollo Local en cabeza del CCCP, deberá ir articulado con el Plan de Desarrollo Municipal (Básicamente el programa de gobierno del Alcalde) y el POT (Plan de Ordenamiento Territorial), para ello se crearon varias y **nuevas** instancias que conformaran de ahora en adelante el **SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN**.

De lo anterior podemos sintetizar del Acuerdo 028 del 2017, lo siguiente:

1. Se crean Nuevos instrumentos en el Sistema Municipal de Planeación, los cuales son: Plan Municipal (PDM), Planeación Territorial (POT), Planeación Financiera (PFM, POAI, PP, BP y PI) mencionados en párrafos anteriores, Planeación Estratégica PE y COMPES), Entre otros.

2. Al máximo Órgano de participación se le llama CCCP ( Consejo Comunal y Corregimental de Planeación)
3. Se introduce la modalidad de Democracia Representativa
4. Los sectores sociales eligen a un representante y establecen requisitos.
5. A los elegidos se les llama Representantes y/o Consejeros
6. No se Conforman comisiones temáticas sino que los consejeros deciden como se van a llamar.
7. El periodo del CCCP y los Representantes es de 4 Años.
8. Cada año se priorizan las Ideas de proyecto
9. Se aumenta el techo presupuestal para las comunas debido a que hay mayor participación en la financiación, pero continúa siendo el 5% para PP.
10. La JAL ya no gestiona recursos para la financiación sino que se hace a través de los nuevos instrumentos del Sistema Municipal de Planeación.
11. Los planes de Desarrollo local serán formulados mediante procesos de participación promovidos por el CCCP; el DAP realizara el direccionamiento técnico y metodológico.

Esto es en síntesis las nuevas modificaciones y los grandes cambios que se introducen con la entrada en vigencia del nuevo acuerdo, que desde luego no son meramente formales sino que son de carácter estructural.

### **Posición al Respecto**

Históricamente hemos conocido que el PP surge como consecuencia de una crisis estatal en Brasil de baja credibilidad y poca confianza de la ciudadanía hacia la administración en lo referente al control del proceso presupuestal, la inversión y la calidad de vida. Posteriormente, con la implementación y la puesta en marcha de esta gran modalidad de priorizar lo público, se lograron importantes transformaciones de condiciones precarias que se vivía para la época, pues se logró obtener un mayor control y racionar los gastos públicos de la administración de una manera mucho más equitativa tendiente a beneficiar a aquella población en condiciones precarias y desde luego aquel tinte de transparencia producto de las relaciones entre gobernante y gobernados hacia la gestión pública. Con este sistema se

logró mejorar la calidad de vida de muchos pobladores, tomando como ejemplo Porto Alegre, donde se mejoró el sistema de alcantarillado, se aumentó el número de estudiantes matriculados, se dio mejoramiento de la infraestructura, conductos de agua potable. Con esta nueva participación en el manejo de los recursos públicos se logró reducir la pobreza y hubo mejores datos en la administración. Los grandes aportes de este modelo de participación de la ciudadanía representaron y representan un referente muy interesante para muchos otros continentes y países, pues en el presupuesto participativo se ve reflejada la voluntad del ciudadano al priorizar recursos en asuntos que pueden contribuir al mejoramiento de las condiciones sociales de sus entornos y de su país. Es por ello que consideramos que la implantación de este modelo de PP es sin lugar a duda un avance estratégico que facilita el contacto entre administración y ciudadanos para el manejo, control y vigilancia de los gastos públicos y porque además de permitir que sea la ciudadanía quien determine que es lo más urgente y necesario, da la motivación a incidir, participar y opinar en la construcción del modelo de país que queremos.

Con respecto a las modificaciones que introduce en este nuevo Acuerdo 028 del 2017 que había sido tramitado inicialmente como acuerdo 055 del 2016, el cual fue sometido a varios debates tanto ciudadanos como políticos, y teniendo en cuenta que era un acuerdo que se construía entre la administración local y los líderes de los diferentes sectores sociales, económicos culturales y territoriales, para muchos deja un sin sabor y una gran incertidumbre pues manifiestan que al PP lo acabaron y que sus opiniones no fueron tenidas en cuenta para la modificación del acuerdo 043 del 2007. Mientras tanto la misma administración manifestó en varias ocasiones que el cambio ampliaría más la participación y la transparencia en los procesos de PP, pues según ellos muchas veces los consejos comunales se veían integrados por personas inescrupulosas que generaban dominio y monopolio sobre los recursos de Presupuesto participativo.

Para finalizar, es importante tener en cuenta que este valioso sistema de participación para la ciudad y para el país se mantenga vigente, pues han sido los grandes aportes que se han derivado de dicha participación para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y los territorios, porque ha representado un buen radio de comunicación entre gobierno local y la voluntad de la ciudadanía. Creemos que muchas veces los sentires de las personas y las problemáticas sociales manifiestas, son más importantes que los estudios poco objetivos

basados en encuestas o impuestos por arbitrio de la misma administración. Porque además de ser un buen referente para el país y para el mundo, han sido las estadísticas que han dado la razón de que realmente es un poderoso instrumento ciudadano que permite la construcción de un buen tejido social y correlativamente la credibilidad en la gestión pública, la mitigación de necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Posteriormente otros municipios en Antioquia se fueron sumando a esta iniciativa, unos desde los intereses, claramente definidos por las administraciones municipales, como en el caso del Municipio de Envigado y de Barbosa, otros desde la organización y el accionar incidente del movimiento social, como el caso del municipio de Marinilla y Fredonia.

### ***2.1.2 El Municipio de Envigado***

En el municipio de Envigado se inicia con el proceso de planeación local participativa en el año 2005, con la expedición del acuerdo municipal 024 de 2009. Mediante esta normatividad el municipio intenta implementar el sistema local de planeación (SLP), donde busca integrar autoridades, instancias e instrumentos que permitan proyectar los territorios de acuerdo a los horizontes de sentido históricos que tiene el municipio, a los requerimientos técnicos e institucionales de la administración municipal y a los intereses y necesidades de las comunidades (Ver Quiroz Vélez, 2013). El mismo acuerdo define el SLP como:

El ordenador y el articulador de las diferentes instancias, autoridades e instrumentos de planeación participativa que orientan la acción del Municipio hacia

el cumplimiento eficiente y eficaz de sus fines esenciales”. (Acuerdo Municipal 024 de 2009)

El municipio de Envigado se divide administrativamente en 12 zonas, 9 urbanas y 3 rurales, cada una de ellas cuenta con un plan de desarrollo zonal, un comité de planeación y participación; dicha división fue estatuida por el acuerdo 043 de 2005, que posteriormente fue modificado sustancialmente por el acuerdo 024 de 2009. Esta división político – administrativa es la base territorial para el sistema, siguiendo un principio de planeación “de abajo hacia arriba”, en el que se busca definir prioridades en los microterritorios y articularlos con la visión municipal que se plasma en los planes de desarrollo municipales y de ordenamiento territorial. Es así como en el acuerdo se describe el presupuesto participativo en tanto instrumento de la planeación local que busca potenciar el desarrollo armónico e integral del municipio de Envigado y favorecer el empoderamiento ciudadano, de ahí que el PP haya sido vinculado al componente de participación del SLP.

El presupuesto participativo fue inicialmente reglamentado por el decreto 495 de 2006, el cual fue derogado por el decreto 368 de 2009, con el que se amplió la definición de este mecanismo entorno al proceso de participación ciudadana. Así las cosas, la secretaría de planeación entiende el presupuesto participativo como:

Un Instrumento de gestión pública que ayuda a definir, de manera concertada, los recursos financieros para la ejecución de los programas y proyectos contemplados en los Planes Zonales de Desarrollo (Municipio de Envigado, 2009)

La metodología que se ha utilizado, en el municipio de Envigado ha cambiado a lo largo del tiempo. En el año 2005, cuando inicia el proceso, todo el sistema se basó en el plan de desarrollo municipal (PDM), se esperaba que mediante asambleas de presupuesto participativo las comunidades definieran sus intereses, correlacionados con el PDM. En proceso participaban dos tipos de actores, los institucionales pertenecientes a la administración municipal y la población habitante en cada zona. En el año 2006 el instrumento maestro en todo el proceso paso a ser el plan zonal en lugar del PDM, pero el espacio de deliberación siguió siendo la asamblea de presupuesto participativo. En el año 2009, permaneció el plan zonal como el instrumento fundamental de planeación, pero dejaron de existir las asambleas de presupuesto participativo y se crearon las asambleas zonales, buscando identificar los intereses y las necesidades de cada micro-territorio en articulación con el PDM (Ver Municipio de Envigado, 2009). Montaña (2009) señala como principales etapas del proceso las siguientes:

- Se convoca a toda la comunidad a las Asambleas Zonales.
- En la Asamblea la comunidad estudia y analiza el Plan Zonal de Desarrollo, en compañía de funcionarios de la administración municipal, para priorizar los aspectos relevantes.
- Cada ciudadano vota por los aspectos relevantes de su zona, contenidos en el Plan Zonal de Desarrollo.
- En mesas de trabajo con los funcionarios de la administración, se analizan los aspectos priorizados, se elabora un árbol de problemas y se establecen acuerdos

sobre qué proyectos implementará cada zona, con los recursos diferentes a los del presupuesto participativo.

- Se establecen los proyectos de presupuesto participativo asociados a las causas de los problemas zonales.
- Se justifica y presentan las ideas y valor de los proyectos de presupuesto participativo.
- Luego, la comunidad elige cuales se ejecutarán respecto a la priorización y cuota zonal.
- El Alcalde Municipal conoce el resultado del ejercicio y toma las últimas decisiones con la comunidad. Igualmente, informa a la comunidad sobre su gestión.
- Luego de las Asambleas, se conforman “Comisiones Temáticas” con la comunidad, funcionarios, el grupo facilitador de la oficina de planeación y, si es necesario, expertos en el tema. En estas comisiones se discuten las ideas de los proyectos, se reúne la información necesaria, se consolidan y formulan técnicamente los proyectos con las metodologías establecidas por el Banco de Programas y Proyectos (BPP).
- Se matriculan los proyectos en el BPP y, posteriormente, se vinculan al presupuesto municipal, para ser contratados y ejecutados por cada unidad administrativa, de acuerdo al sector de inversión.
- Finalmente, la comunidad hace seguimiento a su ejecución y al Plan Zonal en general, mediante una veeduría conformada para tal fin. (p. 8)

Para comprender mejor la secuencialidad histórica del proceso se presenta la siguiente línea del tiempo aportada por el departamento administrativo de planeación del municipio de Envigado.

***Ilustración 2. Línea del tiempo Sistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Envigado Antioquia.***



Fuente: Municipio de Envigado, 2016.

En el año 2016 el municipio de Envigado se da a la tarea de modificar el sistema a la luz de lo preceptuado por la ley 1757 de 2015, buscando articular el proceso de planeación y el proceso de participación ciudadana, este último en cabeza de los Consejos municipales de participación creados por la ley en referencia. El objetivo del nuevo acuerdo buscó alinearse con la Ley 1757 de 2015, y: Cumplir con uno de los propósitos superiores del plan de

desarrollo Municipal 2016 -2019, “ Vivir Mejor un compromiso con Envigado”, contando con la participación activa con voz y voto de todos los ciudadanos, incrementar la participación ciudadana en la toma decisiones y lograr el empoderamiento ciudadano.

**Ilustración 3. Cuadro comparativo "antes y después" Sistema de planeación de Envigado Antioquia.**



Fuente: Municipio de Envigado, 2016.

### ***2.1.3 El municipio de Barbosa:***

En el municipio de Barbosa, la planeación local participativa se genera gracias a la iniciativa de la sociedad civil con apoyo de la organización “Fundación social”, entidad civil sin ánimo de lucro. Posteriormente con el apoyo de la Alcaldía Municipal, generan una alianza, teniendo como objetivo promover la construcción social del Sistema Municipal de Planeación y fortalecer la ciudadanía, la organización y la participación social en el municipio y la región. Lo anterior sucede alrededor del año 2009, pero hasta el año 2011, cuanto mediante el Acuerdo 010 del 30 de marzo se le da vida a los Consejos de Planeación, a los planes y proyectos y al presupuesto participativo.

El presupuesto participativo en el Municipio de Barbosa es definido como:

El conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de financiación orientados al logro de los objetivos de desarrollo de las ALDEAS, en el marco del sistema Municipal de Planeación (Artículo 21, Acuerdo 010 del 2011, Concejo Municipal de Barbosa Antioquia).

Según el Acuerdo 010 de 2011, en cada anualidad se debe destinar un 20% de los recursos para que sean priorizados por las ALDEAS, esto debe estar incluido el Plan Plurianual de Inversión definido por la Secretaría de Planeación y la Secretaría de Hacienda.

Las unidades básicas del sistema son las denominadas, Agencias Locales de Desarrollo Autónomo, ALDEAS, unidades territoriales que componen la división político – administrativa del municipio, las cuales actúan como actores fundamentales en los procesos insertos en el Sistema. En total son 11 aldeas, 10 rurales y 1 urbana, Para ello cada Aldea

posee un Consejo de Desarrollo, el cual está conformado por los delegados de los organismos y comunidades organizadas, quienes participan en la elaboración del plan de desarrollo de cada ALDEA, los planes sectoriales, y el plan de desarrollo Municipal, bajo la metodología de Planeación Local y Presupuesto Participativo, definida por el Municipio.

Los objetivos de estas aldeas según el artículo 15 del acuerdo 010 de 2011, son:

- a. Garantizar mecanismos de concertación entre la administración Municipal y las organizaciones, las Juntas de Acción comunal y las empresas privadas, en pro de propuestas de desarrollo construidas con las comunidades.
- b. Proteger los recursos naturales.
- c. Planear el desarrollo y las inversiones, a corto, mediano y largo plazo.
- d. Estimular el esfuerzo sobresaliente y continuo de las comunidades, por mejorar sus condiciones de vida, ratificando los beneficios y pertinencia de sus programas, promoviendo el interés de las comunidades por ser gestoras y actoras de su propio desarrollo.
- e. Mejorar la calidad de vida de sus pobladores, a través de la acción y coordinación institucional como proceso de autogestión comunitaria.
- f. Apoyar la participación comunitaria alrededor de las necesidades sentidas identificadas por la comunidad.
- g. Fortalecer la credibilidad de la sociedad en sus instituciones; recuperar la credibilidad popular en la democracia.
- h. Crear canales de comunicación permanentes y necesarios para garantizar el desarrollo de una adecuada información a toda la comunidad del Municipio:

- i. Instituir los mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión pública de la Administración;
- j. Acoger los mecanismos de seguimiento y evaluación de la gestión respecto a su funcionamiento interno:
- k. Crear valor público. Es decir que se entreguen productos con resultados que generen impactos positivos en la comunidad aldeana.

Los Consejos de Desarrollo de las Agencias Locales de Desarrollo Autónomo, ALDEAS, que se reúnen cada mes, están fortaleciéndose como instancias de planeación local para el municipio, pues, es allí donde se coordinan acciones colectivas para el desarrollo del territorio, y por tanto diseña la metodología para las Asambleas de las ALDEAS

La secretaría de planeación es la encargada de orientar la elaboración de los planes de desarrollo de cada ALDEA, los indicadores del Sistema y de organizar la financiación en articulación la Secretaría de hacienda y la Secretaría de Bienestar y desarrollo social, coordinar todo el proceso de implementación de Presupuesto Participativo, así como la elaboración de los proyectos que se priorizan, su ejecución y seguimiento.

El proceso como tal tiene las siguientes etapas:

***Gráfica 1. Ruta Presupuesto Participativo Barbosa Antioquia.***



Fuente: Elaboración propia, a partir del Decreto 135 de 2011 del Municipio de Barbosa.

- **Asambleas de priorización de Problemas y Proyectos:** Son reuniones generales de la comunidades de cada ALDEA, son deliberativas y tendrán como eje central el análisis y priorización de las problemáticas de dicho territorio, para buscar las alternativas que apunten a su solución, por la vía de los compromisos adquiridos por la administración Municipal y de los proyectos que serán financiados con recursos de Presupuesto Participativo.
- **Elaboración de Proyectos:** Una vez terminada la Asamblea de cada ALDEA, y elegidos los integrantes del Comité de Proyectos, éste comienza la elaboración de los proyectos, basado en las ideas priorizadas por la comunidad, partiendo del conocimiento de cada uno los integrantes, solicitan conceptos de expertos cuando el proyecto lo amerite y cotizaciones para elaborar el presupuesto, teniendo como base

los lineamientos establecidos por el Banco de Programas y Proyectos, (que ya fue previamente definido por el Municipio).

Una vez terminada la elaboración de los proyectos, serán incorporados al Banco de Programas y Proyectos para su revisión y conceptos, y posteriormente, se remiten al Concejo Municipal, para su aprobación y su incorporación al Plan Plurianual de Inversiones (POAI).

- **Asamblea de cada ALDEA, para la Devolución de la información y gestión de la comunidad sobre los proyectos aprobados:** Una vez incorporados los proyectos al POAI, la Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, en coordinación con los Consejos de cada ALDEA, realizará una asamblea con toda comunidad para informarle sobre los proyectos aprobados, su monto y la dependencia que debe ejecutarlo.

**Ejecución de los proyectos:** Luego de ser incorporados los proyectos de cada ALDEA, al presupuesto de las dependencias municipales respectivas, el año siguiente serán incluidos en plan de acción para su ejecución.

**Seguimiento y evaluación:** El control político lo realizará el Concejo Municipal. El control sobre la gestión lo harán la Contraloría, Control Interno y Personería. El seguimiento y evaluación los realizarán las diferentes dependencias de la administración municipal, para lo cual se elaborarán los indicadores y mecanismos respectivos. Igualmente, cada proyecto tendrá una interventoría externa. La

Secretaría de Bienestar y Desarrollo Social, como coordinadora del proceso, hará seguimiento a la contratación y ejecución de los proyectos, en comunicación constante con el Comité técnico del Sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo (Estipulado en el acuerdo 010 de 2011). Finalmente, en este punto, la comunidad será garante del proceso planificador, para lo cual podrá utilizar todas las herramientas que la ley provee, incluidas las veedurías ciudadanas.

#### ***2.1.4 El municipio de Marinilla:***

Para analizar la experiencia del municipio de Marinilla se recurrió al estudio desarrollado por el Instituto Popular de capacitación en el año 2013, respecto a los ejercicios de Asambleas Constituyentes en el departamento de Antioquia.

Marinilla fue el primer municipio del oriente Antioqueño en iniciar procesos de planeación participativa; es allí donde se realiza la primera Asamblea Provincial en Septiembre de 2002, hasta ese momento los ejercicios participativos en el marco del desarrollo local se implementaban por parte de la comunidad de manera autónoma, por parte de la sociedad civil, en torno a procesos regionales que exigían la terminación del conflicto armado y la defensa de los derechos humanos.

Con el paso del tiempo el proceso asambleario se fue fortaleciendo y consolidando en diferentes sectores del municipio, teniendo como protagonistas a las mujeres organizadas del municipio. En el año 2003 todos los sectores decidieron reunirse y conformar la asamblea

constituyente para todo Marinilla. En esta consolidación fue fundamental el denominado "Pacto de Gobernabilidad democrática", el cual fue suscrito por los candidatos a la Alcaldía para ese momento, y permitió por tanto que la sociedad civil organizada, empezara a tener un vínculo comunicacional más asertivo con el estado, y una posible incidencia en las decisiones gubernamentales. A continuación se describen los puntos que se consideraron en el pacto referido:

- Reconocer y apoyar la Asamblea Municipal Constituyente como un ente consultor válido y legítimo.
- Hacer el plan de desarrollo participativo.
- Rendir cuentas cada 6 meses y acatar las recomendaciones de la comunidad como un acto de veeduría ciudadana.
- Distribuir de manera participativa el presupuesto de cada año mediante
- foros o audiencias públicas con criterios de equidad y solidaridad.
- Asignar recursos necesarios y suficientes que garanticen la ejecución de políticas públicas relacionadas con la mujer, la infancia, la juventud y adultos mayores, partiendo de reconocerlos como sujetos de derecho.
- Implementar políticas educativas, culturales y ambientales que garanticen el engranaje social.
- Promover, apoyar y gestionar un sistema de información y comunicación pública como un espacio permanente para la toma de decisiones.

- Rendir informes de gestión públicos y periódicos y difundir información a través de medios idóneos durante el periodo de gobierno 2004-2007 a cargo de todos los secretarios de despacho.
- Contratar docentes como mínimo a un año para garantizar la estabilidad de las instituciones y especialmente de los alumnos.
- Fortalecer la consolidación de redes sociales, garantizando el apoyo al proceso de desarrollo en proyectos económicos solidarios y asociativos, que generen mayor calidad de vida, mediante el fortalecimiento de cadenas productivas.
- Dar continuidad a las constituyentes sectoriales.
- Brindar apoyo para programas de no-violencia, de seguimiento a los acercamientos humanitarios con los actores del conflicto armado y al proceso de Laboratorio de Paz.
- Promover la solución no violenta de los conflictos intrafamiliares, rescatando y promoviendo valores e incrementando el diálogo en las familias, las instituciones y centros educativos; y en las comunidades, promoviendo grupos de paz para la convivencia y la reconciliación.
- Promover la generalización de la experiencia de Círculos de Convivencia y otras experiencias con las cuales se pueda conseguir una cultura de derechos.
- Apoyar especialmente a la red de mujeres y a la red de jóvenes por la convivencia y la paz e implementar un proyecto de atención sicoafectiva para la niñez y la juventud víctimas de la guerra.

Posterior a la creación de esta agenda de trabajo se inició por parte de la administración municipal el Plan de Desarrollo Participativo. Para ello se visitaron las 36 veredas y 27 barrios que tiene el municipio, buscando establecer un diagnóstico participativo, que permitiera identificar la situación que viven las comunidades y desde allí las necesidades e intereses que tiene la población desde una mirada diferencial. Con este panorama reconocido y sistematizado, se eligieron democráticamente, a 13 representantes que integrarían las Mesas sectoriales de la Asamblea Constituyente Municipal. Dichas mesas según el IPC (2013), se conformaron según las siguientes dimensiones y/o actores del desarrollo: mujeres, salud, infancia, deporte, educación, jóvenes, comunales, medio ambiente, sector productivo, discapacidad, adultos mayores, servicios públicos domiciliarios, víctimas, desarrollo Rural, Desarrollo urbano, cultura y convivencia ciudadana. Se buscó con esta conformación que todas y todos los actores y poblaciones pudiesen evidenciar sus apuestas y posicionarlas en la agenda local del desarrollo, posibilitando una perspectiva integral y holística en la construcción del territorio.

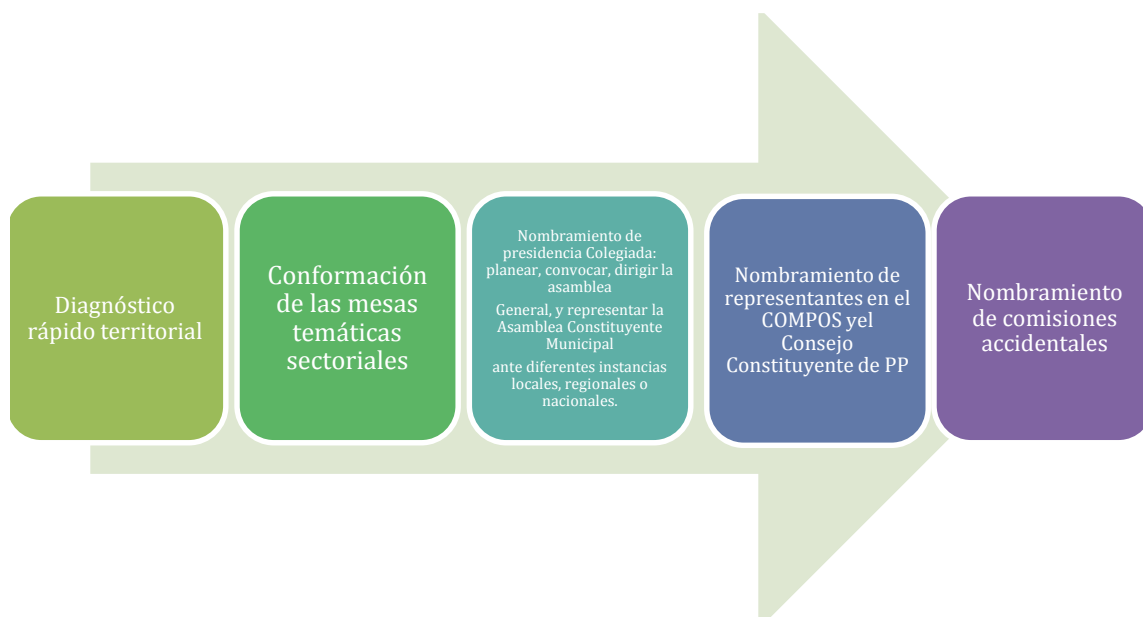
Ahora bien, en cuanto a lo metodológico se procedió en el siguiente sentido, las mesas establecidas nombraron representantes en dos espacios de construcción política participativa: Los comités de impulso (COMPOS) y el Consejo Constituyente de Planeación y Presupuestación Participativa.

El Comité de Impulso COMPOS se conforma por delegados de las Mesas Temáticas, hace una labor de doble vía —tanto ante la presidencia colegiada, el gobierno municipal y las Mesas Sectoriales en la promoción de políticas sociales cumpliendo de ese modo un papel de Consejo Municipal para la Política Social de Marinilla.

De otro lado, el Consejo Constituyente de Planeación y Presupuestación Participativa está integrado por 26 miembros elegidos en las Mesas Sectoriales, ratificados en la asamblea general y cuya función principal es documentarse permanentemente sobre el presupuesto y manejo de la administración municipal, para informar adecuadamente las Mesas Temáticas de elementos necesarios para la participación, la deliberación y la toma de decisiones efectivas.

El proceso, además implicó dos tipos de comisiones accidentales: Comisión Accidental Humanitaria y de Reconciliación y otra Comisión Accidental de Control Social a la Gestión Pública. La dirección o coordinación estuvo a cargo de una Presidencia Colegiada, compuesto por 5 personas elegidas por todos los integrantes la Asamblea Constituyente Municipal.

**Gráfica 2. Primer Proceso de Presupuesto Participativo Municipio de Marinilla.**



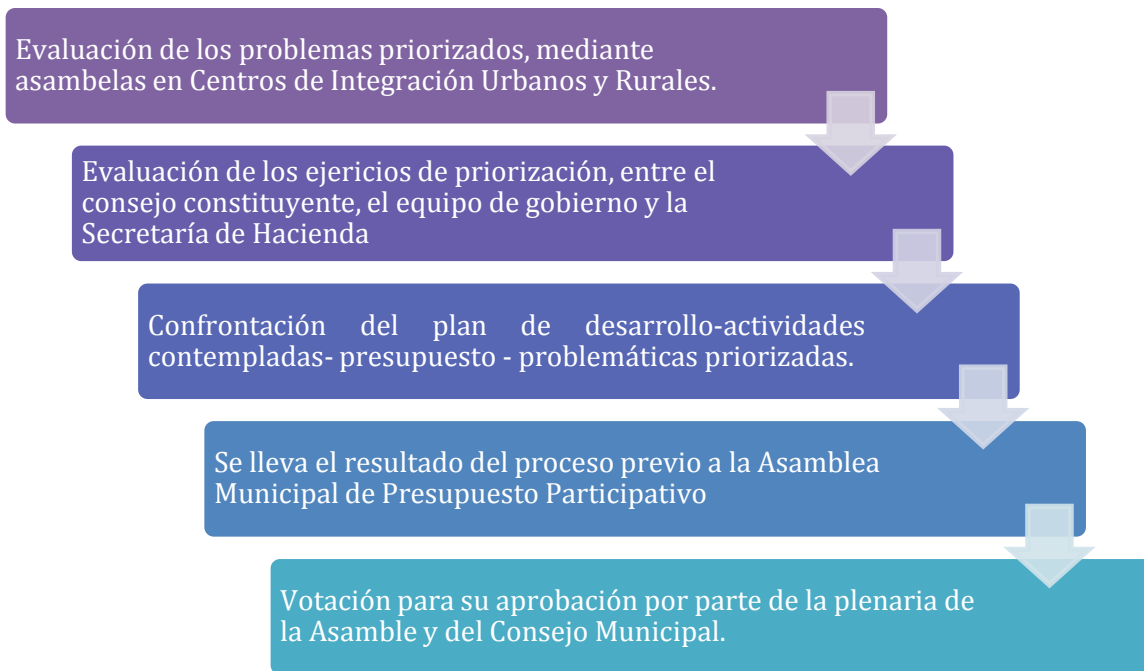
Fuente: Creación propia

Después de esta primera etapa de proceso participativo, que estuvo fundamentalmente, enfocada hacia la creación el plan de desarrollo municipal 2004, 2007, se concretó el Presupuesto Participativo. En este segundo momento, se dio prioridad a la formación de la comunidad, a través de acciones de sensibilización realizadas directamente en cada territorio barrial y veredal.

Después de realizar el plan de desarrollo participativo 2004-2007 la Asamblea Constituyente Municipal entró en un proceso de formación con una apuesta concreta realizar el presupuesto participativo de Marinilla. De este modo se pudo capacitar a los pobladores sobre el presupuesto con el que cuenta el municipio, lo que significa e implica la presupuestación participativa, la manera en que funciona el andamiaje Institucional y las proyecciones de desarrollo que hasta el momento se han realizado. Esta primera etapa en la consolidación del Presupuesto Participativo fue fundamental, ya que generó el primer presupuesto y a la vez finalidad de la participación ciudadana, el empoderamiento de la comunidad para la exigibilidad de sus derechos y la corresponsabilidad en lo público.

El proceso de PP, respecto al ejercicio previo, efectuado en el marco de la Asamblea Constituyente, presentó cambios sustanciales en lo metodológico, que a continuación se describen:

**Gráfica 3. Segundo Proceso de Presupuesto Participativo, Marinilla Antioquia.**



Fuente: Creación propia.

Todo este proceso, acontecido durante los años 2005 y 2006, según el IPC (2013), trajo consigo el fortalecimiento del movimiento ciudadano en Marinilla y la apertura democrática desde la administración municipal. En el año 2007, nuevamente, a través de una agenda ciudadana, construida por los diferentes sectores de la comunidad se logró elaborar un plan de desarrollo participativo y se siguió fortaleciendo la estrategia de presupuestación participativa. Es, precisamente, en el año 2007 cuando el Consejo Constituyente elabora, la propuesta del sistema municipal de planeación y la presenta ante el Concejo Municipal, para que hiciera tránsito a acuerdo municipal. Efectivamente, en la actualidad el Municipio de Barbosa cuenta con el acuerdo 090 de 2007, por medio de cual se institucionaliza la planeación y presupuestación participativa. Según el acuerdo, el primero en todo el oriente Antioqueño, la comunidad podrá priorizar hasta un 22% del recurso ordinario de todo el

municipio mediante la estrategia de presupuesto participativo, dicha estrategia deberá contemplar como mínimo los siguientes pasos:

- Realización de Asambleas de habitantes de Barrios y Veredas para informar el proceso, identificar las problemáticas principales, hacer devolución de informes de gestión y elegir las y los delegados/as a los diferentes niveles que integran la Asamblea Municipal Constituyente.
- Asignación del presupuesto anual para barrios y veredas.
- Definición de los puntos centrales de diagnóstico territorial, priorizar la inversión, aprobar las iniciativas.
- Sesiones temáticas especiales para la construcción de propuesta de inversión comunitaria.
- Sesiones para hacer devolución de información, monitoreo, seguimiento y evaluación a la ejecución.

## **2.2 Otros municipios en Antioquia con desarrollos representativos:**

A continuación se presentan algunos municipios del departamento que han tenido experiencias importantes en el plano de PL y el PP, que si bien no han logrado desarrollos como los municipios de Marinilla, Envigado o Medellín, han generado movimientos ciudadanos con potencial a mediano y largo plazo, y son precedente fundamental para los ejercicios democráticos en el departamento:

- **Subregión del Oriente Antioqueño:**

<b>Municipio</b>	<b>Sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa</b>
<b>Santuario</b>	En Santuario se expidió el acuerdo 025 de 2008, mediante el cual se dictan normas tendientes a promover la participación ciudadana en la orientación de la inversión pública y los mecanismos reguladores del presupuesto participativo en las comunidades rurales y urbana del municipio de el santuario.
<b>Rionegro</b>	En Rionegro se creó el programa el sistema de planeación local y presupuesto participativo en el año 2012, mediante el acuerdo 009. Para ello se contó con el acompañamiento de la Instituto social de Capacitación IPC. La metodología ha sido muy similar a la de Medellín a través de asambleas barriales y veredales, con nombramiento de delegados y delegadas y priorización de iniciativas.

- **Subregión del Occidente:**

<b>Municipio</b>	<b>Sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa</b>
<b>Santa Fé de Antioquia.</b>	En Santa Fe de Antioquia no existe a nivel municipal el programa de presupuesto participativo. Sin embargo, este municipio fue favorecido por la iniciativa de presupuestación participativa liderada por la Gobernación de Antioquia y Empresas públicas de Medellín, dirigida

hacia los municipios del área del proyecto “HidroItuango. Esto sucedió por una única vigencia.

Con 2.152 votos Santa Fe de Antioquia se proyectó como el municipio de la zona de influencia de Hidroituango en sacar la mayor votación de las jornadas electorales del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en las que las comunidades han escogido los proyectos que más necesitan en sus municipios.

#### **Liborina**

En Liborina Antioquia no existe a nivel municipal el programa de presupuesto participativo. Sin embargo, este municipio fue favorecido por la iniciativa de presupuestación participativa liderada por la Gobernación de Antioquia y Empresas públicas de Medellín, dirigida hacia los municipios del área del proyecto “HidroItuango. Esto sucedió por una única vigencia

---

**Nota:** Estos Municipios del Occidente, actualmente están discutiendo la posibilidad de implementar estrategias de planeación participativa, incluida el presupuesto participativo, a nivel legislativo.

- **Subregión del Norte:**

---

**Municipio**

**Sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa.**

---

En Ituango Antioquia no existe a nivel municipal el programa de presupuesto participativo. Sin embargo, este municipio fue favorecido por la iniciativa de presupuestación participativa liderada por la Gobernación de Antioquia y Empresas públicas de Medellín, dirigida hacia los municipios del área del proyecto “HidroItuango. Esto sucedió por una única vigencia. La votación en Ituango dentro de este proceso fue de 1.519 personas. Uno de los proyectos priorizados que más se destacó fue el transporte mular para la comunidad Jaidukama de Ituango.

**Briceño**

En Briceño Antioquia no existe a nivel municipal el programa de presupuesto participativo. Sin embargo, este municipio fue favorecido por la iniciativa de presupuestación participativa liderada por la Gobernación de Antioquia y Empresas públicas de Medellín, dirigida hacia los municipios del área del proyecto “HidroItuango. Esto sucedió por una única vigencia. En Briceño tiene, particular importancia dentro de la planeación del territorio el COMITÉ MUNICIPAL DE POLÍTICA SOCIAL (COMPOS): El Comité Municipal de Política Social (COMPOS) del Municipio de Briceño, asume la responsabilidad de generar los espacios requeridos para hacer realidad la visión que posee Briceño. El COMPOS es el espacio central desde donde se orienta la construcción e implementación de políticas públicas para cada uno de los sectores de desarrollo, haciendo énfasis en la defensa de la dignidad de cada ser humano, y protegiendo especialmente a la niñez, la adolescencia y demás población vulnerable.

---

**San Andrés de Cuerquia.**

San Andrés de Cuerquia fue uno de los municipios del área de influencia del proyecto “Hidroituango”, y desde allí uno de los territorios que participaron del proceso de presupuestación participativo liderado por la Gobernación con recursos de empresas públicas (EPM), en el año 2013. Posteriormente en el año 2015, el Concejo municipal expidió el acuerdo 010, mediante el cual crearon el sistema de planeación y presupuesto participativo. A partir del análisis de acuerdo se evidencia la importancia de Asociación de Juntas de Acción Comunal (ASOCOMUNAL), dentro del proceso decisorio de presupuesto participativo en este municipio; también se pudo identificar el reconocimiento explícito que se realiza a las Organizaciones Sociales existentes en el municipio (Discapacidad, Víctimas, LGTBI, Grupos de Mujeres, Grupos de Jóvenes, Grupos de la Tercera Edad, Grupos Ambientales, Religiosos), y desde allí se abre la posibilidad de la participación directa de las mujeres dentro del PP.

**Yarumal**

Yarumal fue uno de los municipios del área de influencia del proyecto “Hidroituango”, y desde allí uno de los territorios que participaron del proceso de presupuestación participativo liderado por la Gobernación con recursos de empresas públicas (EPM), en el año 2013. Yarumal, favorecido con \$928 millones, aprobó la construcción de casetas comunales; la realización de proyectos culturales y educativos; la recuperación del hombre y escuela de líderes, y capital para emprendimiento.

---

- **Subregión del Suroeste**

<b>Municipio</b>	<b>Sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa</b>
<b>Fredonia</b>	<p>En el municipio existió el programa de presupuesto participativo, con mucha fuerza en el periodo comprendido entre el 2008-2011, pero ya no existe. Sin embargo existe la estrategia de planeación local denominada “asambleas constituyentes”, donde las mujeres han tenido un papel fundamental. Los dirigentes de estas asambleas son elegidos popularmente y se les asigna un presupuesto mediante el plan de desarrollo, a través del cual ejecutan proyectos de interés para la comunidad, en esta vigencia han venido desarrollando el proyecto Círculos de vida. El programa de encuentros territoriales de círculos de vida se establecen espacios para la reflexión, información y formación sobre las capacidades humanas básicas que todo sujeto debe alcanzar en lo concerniente a la gobernanza y la participación que aseguran una vida digna en la población de víctima del conflicto armado, población urbana y rural del municipio de Fredonia.</p>
<b>Caramanta</b>	<p>El ejercicio se realiza a través de las Asambleas Constituyentes: La Asamblea busca integrar a las comunidades, velar por cumplimiento de las normas y leyes que rigen a la Administración. Busca trabajar conjuntamente con la Alcaldía en la elaboración y ejecución de proyectos que vayan en pro del beneficio de la comunidad.</p>

- **Valle de Aburrá:**

<b>Municipio</b>	<b>Sobre la Planeación Local y la Presupuestación Participativa</b>
<b>Caldas</b>	En el municipio de caldas en una vigencia se implementó la estrategia de presupuestación participativa, pero actualmente no se se está implementando
<b>Bello</b>	El programa de presupuesto participativo existió en una vigencia el programa de presupuesto participativo, pero no tuvo continuidad y en la actualidad no existe.
<b>Itagüí.</b>	<p>En el municipio de Itagüí se reglamentó el Sistema municipal de planeación mediante el decreto 031 de 2005: Sin embargo solo hasta el año 2012, se puede crea el Programa de Presupuesto Participativo, cuando se incluyen medidas específicas dentro del plan de desarrollo 2012 – 2015.</p> <p>No es mucha la información que se ha podido recopilar en relación con la implementación de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Itagüí, pues en realidad son pocos los desarrollos que se han tenido al respecto, comparado con Municipios vecinos como Envigado.</p>

### **2.3 Panorama general en todo el departamento de Antioquia**

Para el análisis de este componente en la presente monografía, se hará uso de la investigación desarrollada por la gobernación de Antioquia en el año 2013 (información más actualizada hasta el momento), donde se pretendió caracterizar los ejercicios de planeación local y presupuesto participativo en el departamento, a través de unas variables correlativas

con el nivel y formal de implementación del ejercicio. Como se puede evidenciar no se abordaron todos los municipios del departamento, con lo que se asume que en ellos no existe proceso de PL y PP o que no se pudo acceder a la información, con excepción de los municipios de área de influencia de Hidroituango, donde por una vigencia existió presupuesto participativo con financiación privado – pública.

**Municipios que respondieron el instrumento de caracterización  
realizado por la gobernación de antioquia**

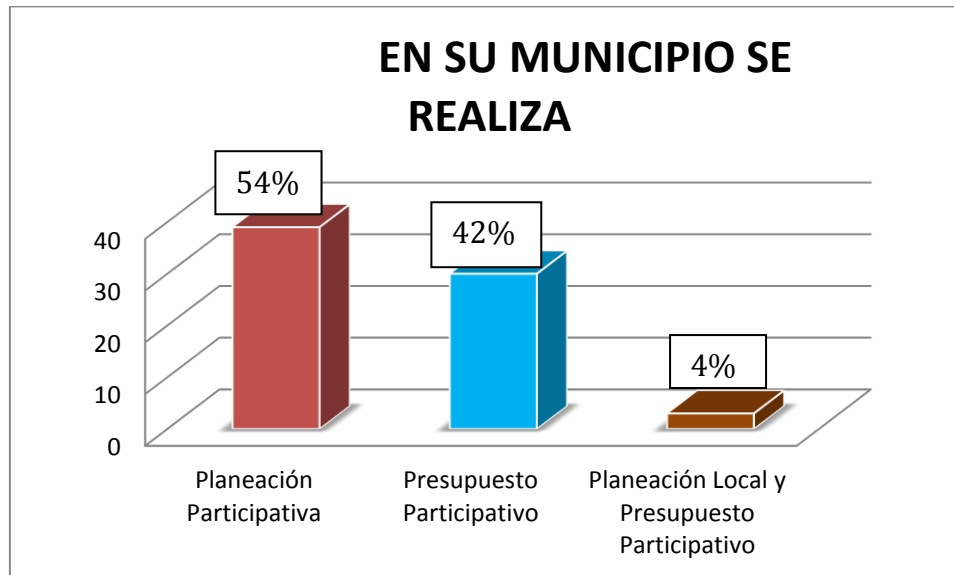
Carepa	Itagüí	Tarazá
Mutata	Anorí	Segovia
Apartado	Olaya	Vegachi
Necocli	Toledo	Yolombo
Chigorodo	Anza	Cisneros
Vigía del fuerte	San Andrés de Cuerquia	Maceo
Caramanta	Granada	Yondó
Concordia	Valdivia	Puerto Triunfo
Venecia	Bello	El Bagre
Hispania	Guarne	Cáceres
Urrao	La Ceja	Marinilla
Andes	Sonsón	Santa Fe de Antioquia
Támesis	Nariño	Liborina

**Municipios que respondieron el instrumento de caracterización  
realizado por la gobernación de antioquia**

Sabanalarga	San Carlos	Carolina de Príncipe
Cañasgordas	Rionegro	Ituango
Barbosa	Carmen de Viboral	Yarumal
Peque	El Retiro	Don Matias
La estrella	Guatape	Envigado
La Unión	San Luis	Briceño

**Fuente: Departamento de Antioquia, 2013.**

**Gráfica 4. Tipo de ejercicio de planeación que se realiza en el Municipio.**



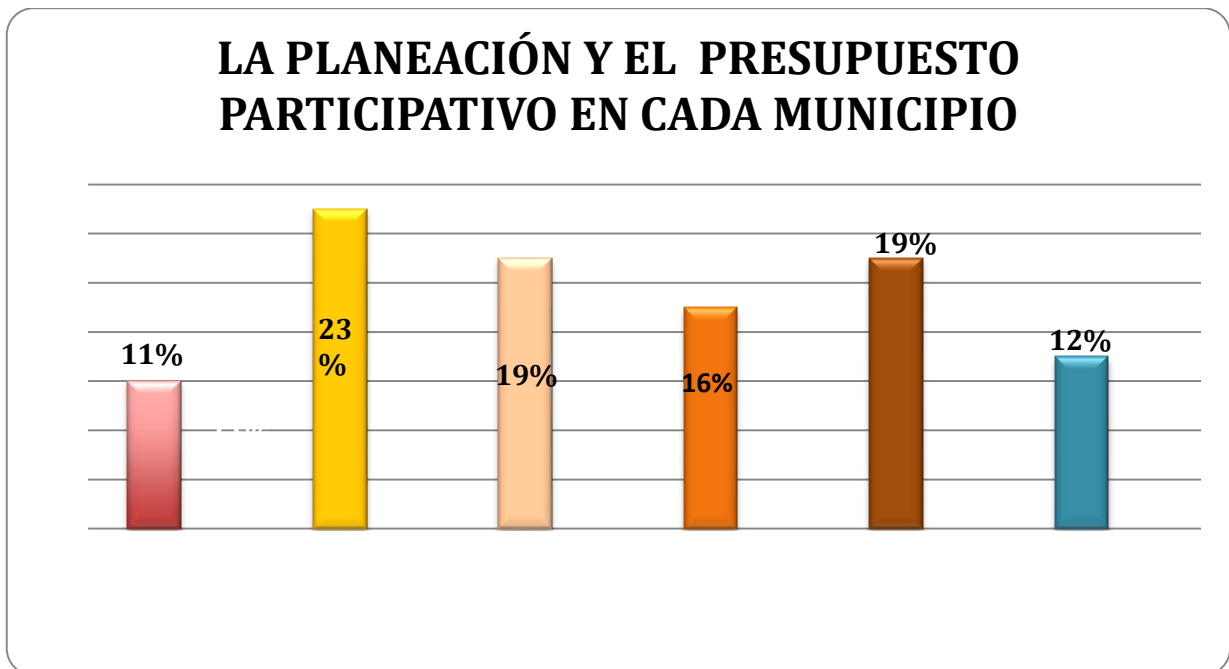
**Fuente: Gobernación de Antioquia, 2013.**

Como se puede observar en el cuadro solo el 4% de los municipios encuestados respondieron que realizan ejercicios tanto de planeación local, como de presupuesto

participativo, porcentaje equivalente a 3 municipios. Por su parte el 42% dice realizar procesos de presupuestación y el 54% indican contar con ejercicios de planeación participativa según lo preceptuado por la ley 152 de 1994, fundamentalmente en relación con la elaboración de los planes de desarrollo municipales.

Según la Gobernación de Antioquia (2013), existe bastante confusión entre líderes y lideras, así como entre servidores públicos respecto a lo que significa la planeación local y el presupuesto participativo, algunos estiman que todo proceso de PL implica presupuestación participativa, otros afirman que puede existir PP sin planeación local. Todo lo anterior evidencia, además, una notable desarticulación entre la planeación local participativa y el presupuesto participativo.

**Gráfica 5. Forma en la que surge el ejercicio de planeación y presupuesto participativo en los municipios.**



**Fuente: Gobernación de Antioquia, 2013.**

Estas estadísticas permiten ver que los porcentajes más altos en relación con el actor que promueve los ejercicios de PL y PP, son las Alcaldías municipales, seguido de la articulación entre las Alcaldías y la sociedad civil. Ello pone de presente la importancia que la institucionalidad gubernamental tiene en la implementación de este tipo de procesos, y la necesidad de contar con una voluntad política consolidada, pero al mismo tiempo es menester el empoderamiento ciudadano para la apertura democrática y la sostenibilidad de los procesos. Se ha identificado en investigaciones relacionadas con la planeación participativa que el papel de la sociedad es fundamental para la continuidad de los ejercicios, ya que cuando cambian las administraciones municipales los esquemas y procesos tienen a modificarse o a desaparecer.

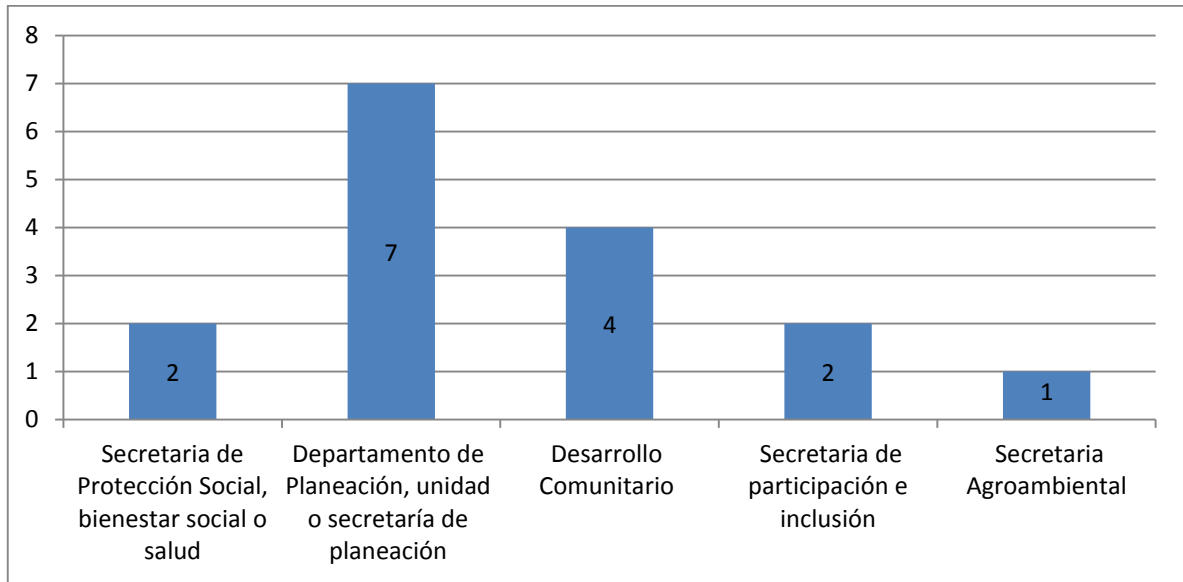
### **Coordinación de la Planeación y el Presupuesto Participativo en cada Municipio**

<b>Municipio</b>	<b>Dependencia que coordina Presupuesto Participativo</b>
Apartadó	Secretaria de Planeación Protección Social
Chigorodó	Departamento de Planeación
Concordia	Secretaria de Salud y Bienestar Social
Támesis	Secretaria Planeación, Gobierno, Hacienda
Peque	Desarrollo Comunitario
Santa Fe de Antioquia	Planeación Municipal
Itagüí	Secretaria de participación e inclusión

<b>Municipio</b>	<b>Dependencia que coordina Presupuesto Participativo</b>
Bello	Desarrollo comunitario
Sonsón	Participación Ciudadana
San Carlos	Secretaria Agroambiental
Rionegro	Dirección de Participación Comunitaria y Secretaría de Emprendimiento
El Retiro	Dirección de desarrollo y Secretaria de Planeación
La Unión	Secretarías de Planeación y Hacienda
Envigado	Oficina Asesora de Planeación
Maceo	Desarrollo Comunitario
Yondó	Unidad de Planeación Municipal

(Gobernación de Antioquia, 2013)

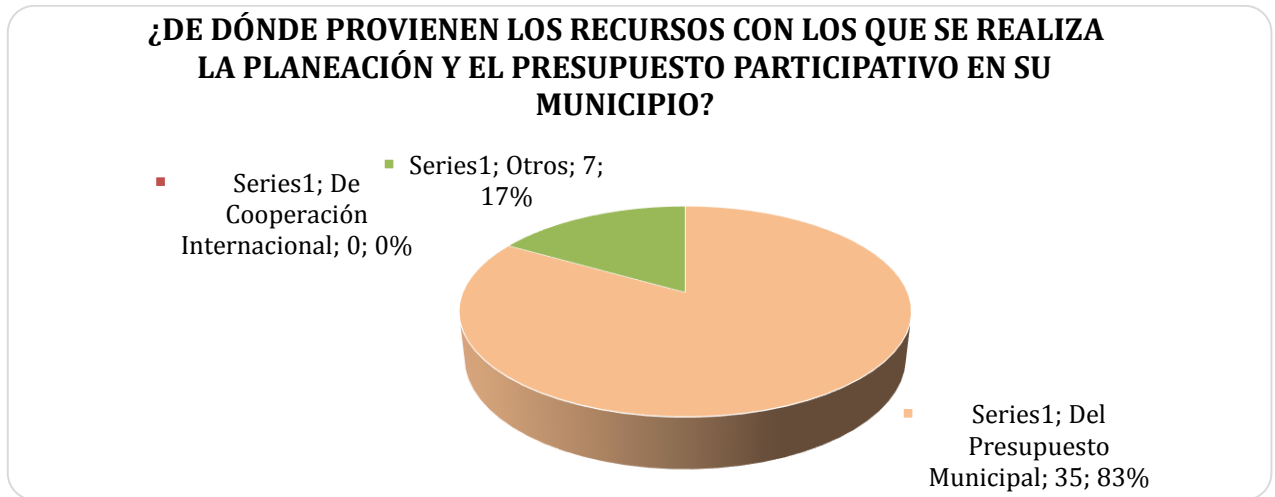
***Gráfica 6. Coordinación de la Planeación y el Presupuesto Participativo en cada municipio.***



Elaboración propia con datos de Gobernación de Antioquia, 2013

En un número alto de municipios la instancia encargada de la coordinación de los procesos de PL y PP, son el departamento, secretaría, o unidad de planeación municipal, seguida por las secretarías de desarrollo comunitario, y en menor medida las secretarías de participación e inclusión. Llama la atención el municipio de San Carlos donde la entidad encargada es la secretaría Agroambiental, debido, según la administración municipal, a que el programa está dirigido a la recuperación del desarrollo agroambiental del territorio. Es importante subrayar que en pocos municipios existe una articulación entre el departamento, secretaría o unidad de planeación y las secretarías de participación ciudadana, las cuales según la teoría y la experiencia histórica de este tipo de procesos, serían las responsables de potenciar la planeación local participativa.

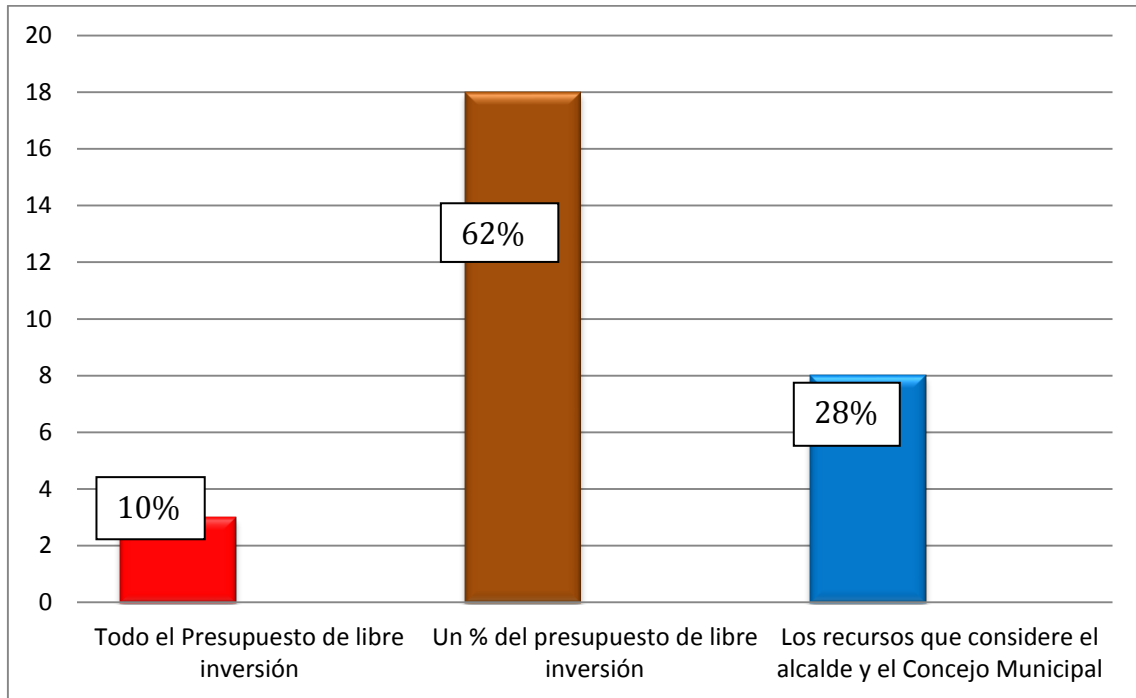
**Gráfica 7. Recursos con los que se realiza el ejercicio de PL y PP-**



(Gobernación de Antioquia, 2013)

Exceptuando a los municipios del área de influencia de HidroItuango (12 municipios) todos los recursos provienen de las administraciones municipales. Hidroituango fue financiado con recursos de ISAGEN, E.P.M, y CORNARE para el caso de SAN CARLOS. Como se puede evidenciar no existen recursos provenientes de la cooperación internacional. Si bien el presupuesto para el desarrollo de los territorios debe provenir, principalmente del Estado, pues es su responsabilidad jurídica y filosófica, es importante que las comunidades busquen estrategias de autogestión de recursos por parte de las mismas comunidades, así como la vinculación del sector privado en correspondencia con su función social.

***Gráfica 8. Recursos que se destinan en cada municipio para Presupuesto Participativo.***



**(Gobernación de Antioquia, 2013)**

En 18 municipios se destina un % específico del recurso ordinario de libre inversión que destina el municipio a través de acuerdo municipal o que se inserta en el plan de desarrollo municipal, esto es en la mayoría de los municipios encuestados; el 28% señaló que definen la destinación de recursos año por año, según el plan operativo anual de inversiones, por consideración del Alcalde o del Concejo municipal. El 10% restante, indicó que se abre la posibilidad que todo el presupuesto de libre inversión se pueda definir mediante la participación de toda la comunidad. Vale señalar con la modificación del sistema de planeación (2016) realizada en el municipio de Envigado se buscó que el total del presupuesto ordinario pudiera ser gestionado por la comunidad para el desarrollo de proyectos de su interés y necesidad.

**Porcentaje asignado por algunos municipios P.P.P.**

Apartadó	10%
Barbosa	20%
Vegachi	10%
Envigado	15%
Yondó	1.73%
Marinilla	22.97%
Medellín	5%
Carmen de Viboral	300 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes
El Retiro	300 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes

(Gobernación de Antioquia, 2013)

**Gráfica 9. Ámbitos a los que se aplican los recursos de Presupuesto Participativo.**



**Fuente: Gobernación de Antioquia, 2013.**

Según la información registrada el 57% de los municipios destinan el presupuesto según las decisiones que toman las comunidades. El 25% y 10%, lo destinan a un proyecto o programa específico respectivamente, previamente definido en un instrumento de planeación, como los planes de desarrollo municipales, zonales, sectoriales, etc. Y finalmente un 8% de los encuestados señalan que la decisión se toma por parte de la comunidad pero con fundamento en el plan de desarrollo municipal.

Vale señalar que la información aquí suministrada proviene de las administraciones municipales, pues sucede según la revisión que se hizo en páginas oficiales de planeación como por ejemplo la del municipio de Pasto, que existen diferencias entre la percepción que tiene la comunidad y la administración municipal, respecto al nivel decisorio que tienen las poblaciones respecto a la destinación del presupuesto. Para las comunidades, muchas veces, las administraciones llegan con proyectos definidos que quieren, únicamente, validar con la población destinataria.

## **RUTAS METODOLÓGICAS**

A continuación se presentan de las rutas metodológicas que se implementan en algunos municipios del departamento.

***Gráfica 10. Modelo 1: Ruta metodológica PP Antioquia.***



**Fuente: Departamento de Antioquia, 2013.**

*Gráfica 11. Modelo 2: Ruta metodológica PP Antioquia.*



**Fuente: Departamento de Antioquia, 2013.**

**Gráfica 12. Modelo 3: Ruta metodológica PP Antioquia.**



**Fuente: Gobernación de Antioquia, 2013.**

Un aspecto generalizado en todas las rutas metodológicas es la convocatoria de organizaciones como participantes del proceso: juntas de acción comunal, mesas de trabajo,

colectivos, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones, etc. En contrapartida la convocatoria a personas sin vinculación organizativa son muy pocas, asunto que puede ser favorable en términos de consolidación y organización del proceso, pero que de otro lado limita las posibilidades democráticas de participación. Todas las rutas metodológicas contemplan un escenario de deliberación comunitaria, ya sea una Asamblea Barrial, un Consejo Comunal, Talleres de Trabajo, Comisiones temáticas o similares; todos ellos con diferentes niveles de vinculación para la decisión final, pero con un alta importancia en términos de la esencia misma de la planeación local y la presupuestación participativa; es decir sin en este tipo de escenarios no sería conducente hablar de PL y PP.

En cuanto a la capacitación a funcionarios y funcionarias públicas para el buen desarrollo del proceso de PL y PP, la investigación desarrollada por la Gobernación de Antioquia (2013) arroja, que se realiza con rigurosidad en los municipios de Concordia y la Ceja. Mientras que la capacitación a la comunidad participante presenta fortalezas en los municipios de Necoclí, Caramanta, Támesis, Itaguí y Yondó.

En lo que tiene que ver con el momento de rendición de cuentas, etapa fundamental en el proceso de la planeación local, en los municipios de Carepa y Marinilla se menciona en términos de “Rendición de cuentas”, en Mutatá como la necesidad de “Velar por la ejecución de las actividades” y en el municipio de Itaguí lo denominan “seguimiento y control al presupuesto participativo”.

La capacitación sobre la metodología del presupuesto participativo a los integrantes de las Asambleas y Comisiones es también reiterada en las metodologías aplicadas. La

evaluación de cada vigencia la rendición de cuentas y la socialización también son muy nombradas. En estas prácticas.

En definitiva los procesos de planeación local y presupuesto participativo en Antioquia aún son muy incipientes y, fundamentalmente en Municipios del Valle de Aburrá y del Oriente Antioqueño tienen mayor consolidación y continuidad. Se destacan, entonces los ejercicios desarrollados en Medellín, Envigado, Barbosa, Marinilla, y el caso de los municipios del área de influencia de Hidroituango, este último sin continuidad pero pionero en su dimensión multi - territorial.

### ***2.3.1 Acuerdo 052 de 2015: Política pública de planeación local y presupuesto participativo en Antioquia***

En Antioquia en el año 2014 se creó la política pública departamental de PL y PP, mediante decreto ordenanza 52; sin embargo este decreto fue demandado, y actualmente se encuentra suspendido. A pesar de lo anterior la gobernación de Antioquia 2016-2019, en su plan de desarrollo ha incluido la iniciativa de implementar en varios de los territorios del departamento la presupuestación participativa, a través de la estrategia de los convites comunitarios.

Las razones aducidas por el actor de la demanda fueron las siguientes:

- La Asamblea Departamental de Antioquia, no tiene ni tenía la facultad expresa por la Constitución y la Ley para diseñar y crear Política Pública de Planeación y Presupuesto Participativo, pues la Ley 1551 de 2012 art. 40, asignó la función a los

Concejos Municipales para constituir y apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y Localidades, un presupuesto participativo y no le asignó a las Asambleas Departamentales, su conformación o creación, lo cual se extralimitó en sus funciones al autorizar al Gobernador para el diseño de una política pública de Planeación y Presupuesto Participativo.

- La Asamblea departamental no tiene competencia para autorizar al Gobernador de Antioquia en el artículo 3° de dicha Ordenanza, para la conformación de un Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social.
- Las Juntas Administradoras Locales, son las que tienen la función de participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, formular propuestas de inversión ante autoridades nacionales, departamentales y municipales.

Frente a la argumentación invocada por el actor, la Gobernación de Antioquia, como entidad demandada, respondió con la siguiente contestación:

- Asamblea departamental de conformidad con el artículo 300 No. 2, 5 y 9 de la Constitución, tiene competencia para: expedir normas de planeación, desarrollo económico y social, obras públicas; expedir normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos; facultar al gobernador para ejercer pro t mpore precisas funciones.
- La Ordenanza 052 de 2014 autoriza al Gobernador para que formule una política pública de presupuesto participativo, considerado como una herramienta de

democracia participativa que permite a la ciudadanía incidir o tomar decisiones frente al presupuesto público.

- la Ley 152 de 1994 Ley Orgánica de Planeación, constituye el marco normativo para el funcionamiento de la planeación participativa en Colombia, la cual en su artículo 34 crea los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal.
- Agrega que no existe norma alguna que determine que una herramienta de democracia participativa, sea única y exclusivamente para los Municipios y aunque la Ley 1151 de 2012 establece las atribuciones y facultades para los Concejos municipales puedan constituir un presupuesto participativo, dicha norma reglamenta la modernización, funcionamiento y organización de los municipios, lo cual implica que las atribuciones allí contenidas no son excluyentes para otras entidades territoriales o que son exclusiva de los municipios, pudiendo ser utilizado por la Asamblea Departamental para apoyar la inversión social en el Departamento en cumplimiento de la competencia otorgada por el artículo 228 de la Constitución Política.

El tribunal Superior de Antioquia realiza un análisis pormenorizado del tema, considerando la definición de la política pública, su alcance, y legalidad respecto al organismo que la expide; posteriormente centra su deliberación entorno a las implicaciones de los mecanismos de participación ciudadana, así como en relación con las normas expedidas en el marco de la participación ciudadana y la planeación participativa concluyendo que es necesario declarar la nulidad de la ordenanza, por las siguientes razones:

- La Ordenanza 52 del 19 de diciembre de 2014, autorizó para el diseño de una política pública de Planeación y Presupuesto Participativo” y la “conformación de un Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social”, [aspectos en los cuales a juicio del tribunal se] desbordó la órbita de su competencia.
- El Presupuesto constituye una política pública macroeconómica y como tal en los términos del artículo 208 en concordancia con el 115 inciso final de la Carta Política, corresponde a los Gobernadores formular las políticas atinentes a su despacho y dirigir la actividad administrativa.
- La Ordenanza No. 52 del 19 de diciembre de 2014 [por] ser anterior a la expedición de la Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015, de ninguna forma [habilita a] la Asamblea Departamental para autorizar el diseño de una política pública de planeación y presupuesto participativo y menos para la conformación de un Consejo Departamental de Participación Ciudadana y control Social (...). En efecto, mediante la Ley Estatutaria 1757 de 2015<sup>2</sup> concretamente se crearon como mecanismos de participación, **“el Control Social a lo público”; el presupuesto participativo; los Consejos departamentales, distritales y municipales de participación ciudadana;** institución esta última que precisamente tiene como objetivo “la promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios”, otorgando un plazo de 6 meses a partir de la promulgación de la ley para la conformación de los Consejos de participación ciudadana (art. 79).

---

<sup>2</sup>La Ley estatutaria en referencia, asignó a los gobiernos regionales y locales, la competencia para promover el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos

- Concluye la Sala que la Asamblea Departamental de Antioquia superó el marco jurídico de su competencia, al expedir la Ordenanza 52 del 19 de diciembre de 2014, en cuanto autorizó al Gobernador del Departamento para el diseño de una política pública de planeación y presupuesto participativo y la conformación de un Consejo Departamental de Participación Ciudadana y Control Social, cuyas instituciones constituyen mecanismos de participación ciudadana, que para su creación y conformación, constitucionalmente está reservado a una Ley Estatutaria, como en efecto se hizo con posterioridad a través de la Ley 1757 de 2015.

### ***2.3.2 La experiencia de hidroituango.***

Según la página oficial del proyecto Hidroituango, tiene como objetivo “diseñar y construir la central hidroeléctrica [en el río Cauca], garantizar su entrada en operación en diciembre de 2018 y comercializar su energía, todo ello con criterios de transparencia, calidad, eficiencia y eficacia, con responsabilidad social y ambiental”<sup>1</sup> (ver Hidroituango, 2017). Los municipios que se ven influenciados por el proyecto son Briceño, Buriticá, Ituango, Santafé de Antioquia, Sabanalarga, San Andrés de Cuerquia, Yarumal, Liborina, Peque, Valdivia, Olaya y Toledo. En el año 2013 la Gobernación de Antioquia, la Alcaldía de Medellín, EPM, la Sociedad Hidroeléctrica Ituango y las 12 administraciones municipales de influencia directa del Proyecto, deciden unir esfuerzos y destinar un porcentaje de su presupuesto para que las comunidades de estos 12 municipios, definieran una serie de necesidades de desarrollo y destinaran tal presupuesto para satisfacerlas. Según el Gobernador de Antioquia para ese entonces Sergio Fajardo (Periódico el Colombiano, 22 de diciembre de 2013), esta iniciativa de presupuestación participativa

tuvo como objetivo transformar la zona, coadyuvar con la mejora en la calidad de vida de los habitantes, convocar a la participación ciudadana, y proyectar la responsabilidad social del proyecto Hidroituango.

Los actores que participaron de este proceso, según la misma Gobernación de Antioquia fueron los siguientes:



La Ruta metodológica de implementación presupuesto participativo en los municipios de área de influencia del proyecto Hidroituango fue la siguiente:

### **Fase 1. Planeación y aprestamiento.**

#### **A. Planeación:**

- Establecimiento de un monto base de recursos para PPP.
- Construcción de criterios de distribución de recursos por territorio.

- Costeo de la operación y monto para la ejecución de proyectos priorizados-elegidos
- Construcción de supuestos teóricos y metodológicos y formulación de línea base.
- Construcción de ruta operativa y cronograma.
- Construcción de instrumentos

#### **B. Aprestamiento:**

- Concertación con el gobierno municipal
- Convocatoria e Instalación de COMITÉS TÉCNICOS de P.P.P.
- Contratación e inducción de dinamizadores del proceso
- Contextualización de la ruta metodológica e instrumentos para la implementación de la P.P.P.
- Acercamiento a la realidad del municipio

### **Fase 2. Participando aprendo de lo público.**

#### **A. Elección e inscripción delegados y delegadas:**

- Definición del tipo de actores a convocar
- Construcción de reglamento de elección de delegados(as)
- Convocatoria.
- Inscripción de delegados(as).

**B. Capacitación:**

- Capacitación a delegados (as) sobre Hacienda pública, ética de lo público y manejo de conflictos.
- Proceso metodológico de PPP, instrumentos y su aplicación

**C. Aplicación de instrumentos de línea de base:**

- Aplicación de guía o encuesta para medir el estado de indicadores que se quieren impacta, esto se hace con el apoyo del dinamizador y se puede aplicar a delegadas y delegados y a comité técnico de P.P.P

**D. Asambleas de socialización de pre - proyectos y construcción de nuevas alternativas de solución:**

- Esta es una Asamblea con delegadas y delegados en la cual se socializan los nudos problemáticos y alternativas de solución que previamente el Comité técnico ha trabajado. Se propicia un taller para el análisis, del cual pueden ser formuladas nuevas alternativas de solución propuestas por delegados y delegadas. La administración interviene dando sus conceptos frene a la viabilidad técnica, jurídica y económica de las propuestas presentadas y haciendo recomendación para su ajuste.

**E. Formulación de proyectos:**

- Con el apoyo del comité técnico de P.P.P y la administración municipal, los y las delegadas constituyen comisiones para convertir los pre-proyectos y nuevas alternativas de solución en proyectos con sus respectivas actividades y costos.

#### **F. Viabilización de proyectos:**

- Los proyectos formulados son enviados por el Comité Técnico de P.P.P. a la respectiva dependencia de la administración municipal para que sean estudiados y viabilizados, y si es necesario devueltos al Comité Técnico para que con las y los delegados sean ajustados antes de la Asamblea de Priorización.

#### **G. Asamblea de priorización:**

- Esta es una asamblea con delegadas y delegados con la coordinación del Comité Técnico de P.P.P en el cual se priorizan los proyectos. El comité técnico establece previamente un número máximo de proyectos a priorizar, esto teniendo en cuenta el monto de los recursos asignados y la capacidad de las administraciones municipales en los procesos de contratación. El Comité técnico propone a la Asamblea la técnica de priorización que se usara (votación o matriz de criterios)

#### **H. Asamblea ciudadana de votación de proyectos P.P.P:**

- Los habitantes del territorio, mayores de 14 años podrán votar por **un (1)** proyecto. La votación se hará marcando con una X un el nombre del

proyecto, el cual al frente tendrá su respectivo valor. Las opciones para votar no serán mayores a 15 proyectos.

### **Fase 3: Contratación y control social**

#### **A. Contratación:**

- Revisar viabilidad de cada una de las fichas de los proyectos.
- Elaborar ficha de proyecto
- Definir modalidad contractual.
- Realizar cronograma de contratación con cada uno de los municipios de acuerdo a los proyectos priorizados.
- Elaboración de Estudio previos.
- Desarrollo del proceso precontractual de acuerdo a la modalidad
- Adjudicación
- Actas de inicio
- Seguimiento- interventoría

#### **B. Control social:**

- Elaboración plan de trabajo
- Encuentre y preparación
- Constitución de Veedurías Ciudadanas y/o comisiones de control social y capacitación por proyectos.
- Acompañamiento a planes de trabajo de cada órgano de control social
- Audiencias de Rendición Pública de Cuentas

## **Fase 4 “Evaluación”**

### **A. Evaluación:**

- Aplicación de instrumento de medición de impacto
- Sistematización de resultado de los indicadores
- Encuentros de balance y retroalimentación con participantes
- Ajuste del Proceso (Secretaría de Participación de la Gobernación de Antioquia, 2014)

## **Conclusiones**

La planeación local participativa y el presupuesto participativo en Antioquia han tenido un importante desarrollo si se comparan con otros municipios del país, pero se ha concentrado, fundamentalmente, en la subregión del Valle de Aburrá y del oriente

Antioqueño. Antioquia se divide en 9 subregiones: Valle de Aburrá, Norte, Oriente, Suroeste, Magdalena Medio, Occidente, Nordeste, Bajo Cauca, y Urabá. El Valle de Aburrá es donde se ubica Medellín y es la centralidad del departamento, el oriente, es la Zona más próxima a la centralidad referida, con mejor acceso vial, y con mayores índices de desarrollo, ello puede tener alguna relación con el hecho de que sean estas dos subregiones las que han potenciado, con mayor impacto, sus ejercicios de Planeación local y Presupuestación Participativa. Si bien el Occidente Antioqueño, un buen número de municipios se benefició con el Programa de Presupuesto Participativo, a partir del Proyecto “Hidroituango”, ejecutado por Empresas Públicas de Medellín y el Departamento de Antioquia, esto sucedió, únicamente por una vigencia, sin continuidad, la cual no se vio favorecida con la demanda del Decreto ordenanzal 052 de 2015. Esta iniciativa de desarrollar una política pública de planeación participativa a nivel regional es de gran importancia, pues es la primera iniciativa concreta en el país, además abre las puertas para la integración de las subregiones, desde una visión articuladora, que ve el desarrollo más allá de las fronteras político administrativas que normativamente se han impuesto, y lo concibe desde lo geográfico, desde las relaciones sociales, culturales y económicas que se dan entre los territorios.

Vale señalar además, que la mayoría de los municipios donde el proceso de planeación participativa ha emergido y se ha sostenido, ha sido gracias al acompañamiento de organizaciones sociales, que han impulsado su desarrollo, en articulación con la Sociedad Civil, como sucede en el Municipio de Barbosa, donde la Fundación Social ha impulsado el proceso, o con los Municipios de Marinilla y Rionegro donde las Corporaciones Conciudadanía y el Instituto social de Capacitación han tenido un papel fundamental.

Se observa la importancia del establecimiento de políticas públicas integrales que crean sistemas de planeación complejos, donde se incorporan mecanismos como el Presupuesto Participativo, pues en los municipios donde se ha logrado la expedición de Acuerdos o Decretos para su Creación

Ha sido fundamental, la expedición de la ley 1757 para la potencialización de los ejercicios de PL y PP, fundamentalmente, en los casos de Medellín y Envigado, pues esto les permite blindarse contra demandas, que aducen la imposibilidad de que las autoridades legislativas municipales puedan crear mecanismos de participación ciudadana, y de ahí que puedan implementar la Presupuestación Participativa, pero además amplían los horizontes de la democracia participativa a nivel nacional. Esta posibilidad que abre la ley 1757 debería ser aprovechada por el Departamento de Antioquia para reactivar la iniciativa que se dio con el Decreto Ordenanza 052 de 2015, para la creación de la política pública de PL y PP a nivel departamental, ello permitiría que esta importante estrategia de democracia participativa llegara a otros territorios del departamento, donde la voluntad política de los gobernantes para la apertura democrática es poco y/o no existe un movimiento ciudadano y/o no existen los recursos suficientes para operar un Programa de planeación participativa.

Se observa que en todos los procesos existen asambleas, consejos y juntas deliberatorias, donde se buscan discutir las problemáticas y necesidades de los territorios, con participación representativa de diferentes sectores sociales. Se debe valorar, profundamente, los espacios deliberativos, pues ellos generan empoderamiento ciudadano, apropiación por el territorio, educación para la participación y en últimas aportan a un desarrollo con equidad social.

Los instrumentos por excelencia siguen siendo los planes, inherentes a las divisiones político – administrativas, que se suponen comparten una historia común, unas características físicas similares. Es prioritario en este sentido que los ejercicios de Presupuesto participativo estén ligados a estos planes, pues se pudo observar en el caso de Medellín, que parte de su reformulación se debió a la existencia de una baja articulación entre los proyectos que se priorizaban y los planes a futuro que tenían los territorios, lo cual termino por darle mayor protagonismo al Presupuesto Participativo sobre la planeación local en sí misma.

Uno de los aspectos centrales de la gobernanza planteados a nivel teórico es la existencia de la comunicación fluida entre el estado y la sociedad civil. En este orden de ideas la experiencia visibiliza una comunicación activa entre la sociedad civil constituida por las organizaciones, los vecinos, los jóvenes y los niños con el estado a nivel comunal (alcalde, secretaria de salud, secretaria de desarrollo comunitario) en las diferentes fases de implementación (identificación del problema formulación del proyecto, evaluación técnica, difusión, votación y entrega de recursos).

En América Latina el modelo gerencialista en la política pública, a ser un sistema vertical y no horizontal ha posibilitado la fijación de los procesos de manera monopólica, implicando una definición de los problemas públicos desde la perspectiva tecnocrática, mientras cómo se evidencia en las experiencias descritas, en el modelo de gobernanza, que implican los ejercicios de PL y PP, como los que se han desarrollado en Antioquia, existe una horizontalidad en la toma de decisiones, hay un diálogo entre la comunidad y el estado y existe una definición de los problemas por parte de la comunidad (postulación de proyectos de las organizaciones) de una manera focalizada, a través de la división de

sectores, lo que garantiza que los problemas no se invisibilicen en la generalidad del proceso de planeación

**Falta la conclusión del el acuerdo 043 de 2007 frente al hecho de si se hizo un retroceso en la participación o no? Y como ocurrió**

Las modificaciones introducidas al acuerdo 043 del 2007, desde un punto de vista objetivo, no ha representado un avance significativo en el sistema de participación ante presupuesto participativo, pero tampoco ha significado un retroceso descomunal hacia sus fines. Lo primero, es señalar que en cierta medida coarta el nivel de participación de la población al disminuir el número de participantes ante el “Consejo Comunal y Corregimienta de Planeación” y prolongar el periodo a 4 años, lo que significa que una persona puede perpetuarse dentro de este órgano e imposibilitar la participación de otra persona, lo que generaría sin lugar a dudas un alto índice de exclusión que puede dar lugar a que a mediano o a largo plazo, haya dominio y manipulación de la información, desconocimiento de la modalidad de participación e incluso actuaciones tramposas y mañosas tendientes a mantener el poder sobre esas instancias que son de gran importancia para un territorio.

Con el simple hecho de haberse generado el cambio de un consejo que acogía a cerca de 250 líderes pasar a 30 líderes con imposición de requisitos para poder postularse a una representación, ya se ha generado exclusión; lo segundo, es que las ideas de proyecto y los planes de desarrollo local que se establezcan en cada comuna o corregimiento deben ir acorde con el Plan de Desarrollo Municipal (Programa de gobierno del Alcalde) y el POT (Plan de Ordenamiento territorial), lo que significa que aquellas ideas de proyecto son más

un imposición de la misma administración que la voluntad real de la ciudadanía en generar propuestas tendientes a mitigar sus necesidades, en este sentido también se ve coartado el nivel de participación; Como tercero, es ventajoso el acuerdo en cuanto al plan de financiación debido a que se crean nuevos instrumentos que facilitan que haya más cooperación y ayuda económica tanto en el espacio público como privado. Un cuarto elemento, es que se les quita Poder a las JAL, para dirigir al consejo y formular los planes de Desarrollo Local, ya que esta tarea le fue delegada al CCCP y al DAP, pero como dijimos anteriormente el CCCP debe actuar de acuerdo a lo que se establezca en el PDM (plan de desarrollo Municipal) y el POT (plan de Ordenamiento Territorial), en nuestro criterio sí ha representado un retroceso en las dinámicas de participación y ha contribuido a fortalecer lo que tanto quería atacar la administración “el monopolio del PP en los consejos”.

## Bibliografía

Barrera, H., Pacheco, S. (2013). Planeación participativa como una alternativa de Desarrollo. *En Ciencia y Agricultura Vol. 10 - N°. 2 - Julio - Diciembre, pp.29-36.* <https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewiUppGN3vfSAhXBLmMKHfZOBWEQFggkMAA&url=https%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4986437.pdf&usg=AFQjCNEIJM6VA3nSERs84S6TCRn1PyVWaA&cad=rja>

Blanco, I. (2002). Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias brasileñas y Españolas. *II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, pp. 8-11.*

Concejo Municipal de Medellín (8 de Noviembre de 2007). Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación. [Acuerdo 043 de 2007]. Extraído de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Plantillas%20Gen%20C3%A9ricas/Documentos/2011/CARTILLA%20PP%20Final-WEB%202011.pdf>

Concejo Municipal de Medellín (4 de Mayo de 2017). Por el cual se modifica el Sistema Municipal de Planeación [Acuerdo 28 de 2017]. Extraído: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwji1ufTsJfXAhXSZiYKHX4TDnkQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fsipa.concejode>

medellin.gov.co%3A8091%2Fsipa%2FIndex%2Fdescargas%2Fid%2F15669&usg=AOv  
Vaw3ADFn58Y0Zegz3qlNXy7JG

Consejo Municipal de Barbosa (30 de Marzo de 2011). Por el cual se crea el Sistema Municipal de Barbosa [Acuerdo 010 de 2011]. Extraído de: <http://barbosasmpp.wix.com/smppp/politica-publica->

Consejo Municipal de Marinilla (Abril 10 de 2007). Por el cual se crea el Sistema Municipal de Marinilla. [Acuerdo 090 de 2007].

De Souza Santos, B. (1998). Presupuestación participativa, hacia una democracia redistributiva. En *Ruralter*, No 16, pp. 107-156. Extraído en: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa\\_Ruralter.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Presupuestacion%20Participativa_Ruralter.pdf)

Gobernación de Antioquia (2013). *Investigación sobre el estado de la planeación participativa en el Antioquia*. Medellín Colombia: Gobernación de Antioquia.

Jiménez Hincapié, S. M. (2008). *Democracia y poder constituyente: movimiento constituyente de Antioquia*. Medellín Colombia: Instituto Popular de Capacitación IPC.

Mejía Martínez, J. (2015). El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín. *Tesis para optar al Título de Magister en Gobierno y política pública de la Universidad de EAFIT*. Extraído el 10 de Diciembre de 2016 en:

[https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7866/Jorge\\_MejiaMartinez\\_2015.pdf?sequence=21](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=21)

Montaño, S. (2009). *El presupuesto participativo en Envigado*. Extraído el 20 de Julio de 2017 de: <http://www.metropol.gov.co/SistemaPracticas/Documents/EL%20PRESUPUESTO%20PARTICIPATIVO%20EN%20ENVIGADO.pdf>

Municipio de Envigado (2016). *Presentación Del presupuesto participativo a la priorización participativa*. Envigado Colombia: Municipio de Envigado.

Periódico el Colombiano (22 de diciembre de 2013). *En 12 municipios de Hidroituango se invertirán \$32.500 millones*. Extraído el 10 de Noviembre de 2016 en: [http://www.elcolombiano.com/historico/en\\_12\\_municipios\\_de\\_hidroituango\\_se\\_invertiran\\_32500\\_millones-ECEC\\_256637](http://www.elcolombiano.com/historico/en_12_municipios_de_hidroituango_se_invertiran_32500_millones-ECEC_256637)

Quiroz Velez, M. A. (2013). Bases para la conformación del comité zonal de planeación y participación de la zona uno en el municipio de Envigado. *Trabajo final de maestría presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de magister en estudios urbano regionales*. Extraído el 15 de Agosto de 2016 en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/39642/>.

Secretaría de Participación de la Gobernación de Antioquia (2014). *Informe sobre proceso de planeación local – Hidroituango*. Medellín Colombia: Gobernación de Antioquia.

Tribunal Administrativo de Antioquia (15 de julio de dos mil dieciséis de 2016). Sentencia **2015-01187**.

Valencia Londoño, G. A. (2012) La participación para el desarrollo en el marco de la desafectación política, estudio de caso Medellín 2004-2010. *En revista Analecta política, vol 1, No 2, enero-junio 2012*

Velásquez, F. (2000). La agenda de la descentralización en Colombia. *En revista Foro, No 38, pp. 5-20*.

Velasquez, F. Gonzales, E. (2003) ¿Qué ha pasado con la Participación en Colombia? Bogotá, Colombia: Fundación Corona. Extraído el 10 de Diciembre de 2016 en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf)