

**PARTICIPACIÓN Y CAPITAL SOCIAL EN LAS COMUNAS 10 Y 14 DE
MEDELLÍN: UN ANÁLISIS A PARTIR DEL PROGRAMA DE PLANEACIÓN
LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO 2005 – 2008**

Economista

SERGIO ANDRÉS TOBÓN OSPINA

Directora de Tesis

YULIETH CARVAJAL LONDOÑO

Magíster en Estudios Urbano Regionales

UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA

ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DESARROLLO

MEDELLÍN

2013

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	4
RUTA METODOLÓGICA	5
1. La importancia de la investigación.....	6
2. Planteamiento general del problema.....	8
3. Categorías y generación de información.....	13
CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL.....	21
1.1 La participación como elemento clave del desarrollo y la democracia.....	21
1.2 El capital social como concepto teórico contemporáneo.....	30
1.3 Referentes teóricos transversales.....	39
1.3.1. Desarrollo.....	39
1.3.1 Democracia.....	47
1.4 ¿Cómo unir estas categorías y referentes teóricos?	58
CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: ANTECEDENTES Y NORMAS	61
2.1 Los antecedentes de la planeación participativa en Colombia.....	61
2.2 El contexto normativo nacional	62
2.3 Los antecedentes de planeación participativa en Medellín.....	65
2.4 El contexto normativo local de la planeación participativa.....	70
2.5 El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín. 73	
2.5.1 El contexto de las comunas 10 y 14 de Medellín.....	74
2.5.2 Dinámica del Presupuesto Participativo 2005 – 2008.....	77
CAPÍTULO 3. SOBRE LOS NIVELES Y ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PP DE LAS COMUNAS 10 Y 14.....	86
3.1 Principales hallazgos.....	87
3.2 Categorización de los hallazgos.....	111
CAPÍTULO 4. PODER, CONFLICTOS E INTERESES EN EL EJERCICIO PARTICIPATIVO DEL PP DE LAS COMUNAS 10 Y 14.....	117
4.1 Principales hallazgos.....	117

4.2	Categorización de los hallazgos.....	129
CAPÍTULO 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN		135
5.1	Contrastación entre teoría y hallazgos.....	135
5.2	Conclusiones en términos del problema de investigación.....	140
5.3	Generación de conocimiento para la comprensión del fenómeno estudiado.	145
5.4	Balance académico y recomendaciones finales.....	149
LISTA DE REFERENCIAS		155
ANEXOS		160
	Anexo No. 1. Otras ideas sobre el capital social.....	160
	Anexo No. 2. Otros referentes conceptuales sobre el capital social	161
	Anexo No. 3. Algunas teorías del crecimiento del primer paradigma del desarrollo.	163
	Anexo No. 4. Antecedentes normativos de Planeación en Colombia.	165
	Anexo No. 5. Algunas instancias de planeación del desarrollo en Colombia...	167
	Anexo No. 6. Algunos antecedentes internacionales sobre el Presupuesto Participativo.	168
	Anexo No. 7. Categorización de los referentes teóricos transversales.	172

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Sistema de Categorías del Proyecto.	13
Tabla 2. El instrumento de generación de información.	15
Tabla 3. El capital social desde la antropología y la sociología.	30
Tabla 4. Paradigmas del Desarrollo.	41
Tabla 5. ICV e IDH en las comunas 10 y 14 de Medellín, 2005 – 2008	76
Tabla 6. Estratificación socioeconómica comuna 10 y 14, 2008.	76
Tabla 7. Asignación de recursos por comuna y corregimiento 2004-2008 (en millones de pesos).	79
Tabla 8. Asambleas realizadas, número de votantes, delegados electos e iniciativas priorizadas en el PP en Medellín, 2006 – 2008	83
Tabla 9. Contrastación teoría-evidencia en el sistema de categorías y los referentes teóricos.....	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Putnam y el modelo de gobierno.	35
Gráfico 2. El Problema, las categorías y los referentes teóricos.	59
Gráfico 3. Mapa de la ciudad de Medellín.	74
Gráfico 4. Red de códigos y categoría central en Participación.	113
Gráfico 5. Red de códigos y categoría central en Niveles y Alcances de la Participación.....	115
Gráfico 6. Red de códigos y categoría central en Capital Social.....	132
Gráfico 7. Esquema de generación de conocimiento.	146

RESUMEN

Esta Tesis responde al proceso de formación de la Maestría en Desarrollo de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Bolivariana de la ciudad de Medellín. Es resultado de un trabajo de año y medio que tuvo como objetivo analizar la participación y el capital social en las comunas 10 y 14 de Medellín, a partir del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo durante el período 2005 – 2008. Desde un enfoque cualitativo, esta Tesis genera información respecto a cuatro categorías conceptuales: desarrollo, democracia, participación y capital social; y mediante la aplicación de la Teoría Fundada, realiza un proceso de codificación y categorización que culmina en generación de conocimientos a partir de los fenómenos estudiados.

En primer término, y a manera de introducción, se presenta la ruta metodológica que siguió esta Tesis durante todo el proceso investigativo. Posteriormente, esta se divide en cinco capítulos: el primero, es el marco conceptual que aborda, no sólo las cuatro grandes categorías, sino también que las integra a partir del problema estudiado. El segundo capítulo, es el contexto normativo que da sustento al estudio del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, y las categorías conceptuales. El tercer capítulo, son los hallazgos más relevantes, en cuanto a límites y oportunidades que se evidencian para la participación y frente a obstáculos para la generación del capital social. El cuarto presenta los hallazgos categorizados de acuerdo a la metodología utilizada en esta Tesis. El quinto y último capítulo, son las principales conclusiones y valores agregados de esta Tesis, culminando en una generación de conocimientos para la comprensión de estos fenómenos.

RUTA METODOLÓGICA

La generación de nuevos conocimientos, a partir de la investigación y de la formación, hace parte de una forma particular de entender la realidad: cómo, a partir de la evidencia, tanto empírica como teórica, se produce conocimiento y lectura de los fenómenos y se puede incidir directamente en la transformación de las condiciones sociales, económicas, culturales o políticas de una sociedad. Lo anterior, no sólo desde lo académico, sino desde los diversos ámbitos donde se ejercen las ciudadanías.

En el caso particular de la Maestría en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana, el hecho de buscar transformaciones en el conocimiento sobre el desarrollo, desde un marco social, económico y cultural; conlleva un compromiso adicional para el estudiante, ya que es menester que la producción de conocimiento que implica una Tesis como la presente, debe estar acompañada de un rigor técnico, científico y metodológico, que le permita al lector desprevenido identificar, claramente y sin tener mayores antecedentes, los aportes al estado actual del tema que se pretende estudiar; y de manera más estratégica, a las teorías, enfoques y modelos de Desarrollo que se implementan en cualquier territorio.

En esta medida la presente ruta se convierte en la mejor introducción a esta Tesis, en tanto evidencia el camino que siguió la investigación para formular el problema de investigación, construir el diseño metodológico, generar la información, identificar los resultados, análisis, conclusiones y recomendaciones que se verán en los demás capítulos; al igual que los marcos teórico y contextual, fundamentos de la Tesis. Así, esta ruta está dividida en tres partes: en la primera, se hace alusión a la importancia de la investigación como método de producción de conocimiento sobre la realidad; en la segunda, se hace una aproximación al problema de estudio, las preguntas orientadoras, los objetivos derivados de éstas,

y el paradigma que las sustenta, así como la hipótesis desde la cual se trabaja; y en la tercera, se ahonda sobre diversos aspectos que dan cuenta del cómo: la metodología utilizada para generar la información, se hace un recorrido sobre el tipo de estudio y las categorías que se trabajan en la investigación, así como el alcance de la misma.

1. La importancia de la investigación.

La investigación es un reto, en tanto el observador/investigador se enfrenta a una multiplicidad de fenómenos, actores, intereses, realidades que, de una u otra forma, terminarán determinando sus posturas respecto a la realidad estudiada. Cuando se va más allá de la discusión de para qué investigar, la respuesta pone de presente parte del valor agregado que debe tener la labor de cualquier investigador. Según Ruiz Silva (1999), aquel que investiga para conocer la realidad o develar la verdad, se enfrenta a una complejidad mayor, “[...] esto es, su cotidianidad, sus prejuicios, sus limitaciones, potencialidades y aspiraciones” (p. 69). Así, desde esta mirada, el propósito de investigar implica cuestionarse a sí mismo, a su entorno, a su rol en la realidad social que estudia.

O incluso, si la respuesta al para qué investigar viene acompañada de una necesidad de transformar la realidad en la que se vive, el asunto se torna, si se quiere, más complejo. En este caso, para Cerda (2000) la investigación es

un camino para conocer la realidad y un procedimiento reflexivo, sistemático, controlado y crítico que ha posibilitado interpretar los hechos y fenómenos, relaciones y leyes, plantear problemas y buscar soluciones, y en general preparar el camino y crear las condiciones para estos cambios y transformaciones. (p. 20)

La búsqueda de la transformación, incluso desde el conocimiento que se tiene de la realidad, implica asumir un método, un supuesto y una visión particular de dicha realidad, o en otras palabras, responder al cómo investigar.

Ahora bien, al hablar de un método para realizar una investigación se está centrando la investigación en el campo de lo científico (Ruiz Silva, 1999), esto es, en las esferas del razonamiento y la experiencia “el desarrollo de dicho proceso [el científico] se entiende como el ir y venir incesante entre el momento teórico y el momento experimental, siendo su principal finalidad la construcción de teorías [...]” (p. 71). Por consiguiente, adoptar el método científico, o mejor, un método científico determinado, implica la determinación de una dualidad constante entre realidad y racionalidad, y de cómo ellas se interrelacionan.

Desde el marco anterior, esta investigación responde a la necesidad de comprender como se relacionan dos aspectos claves del desarrollo: la participación y el capital social, leyéndolas a partir de un Programa como la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en dos comunas de la ciudad de Medellín, la 10 y la 14. De manera general, el tema del Presupuesto Participativo como proceso de democratización es reciente en América Latina, y por tal motivo, al tener una experiencia tan cercana como la de Medellín, esta investigación cobra una mayor importancia en tanto recoge aprendizajes de cómo ha sido dicho proceso en dos comunas de la ciudad.

Asimismo, la importancia de investigar este tema radica en que las comunas objeto de estudio han sido protagonistas de los avances de la participación de Medellín. La comuna 10, como centro de poder político, ha trazado las rutas de desarrollo de la ciudad; lo anterior, aunado a una presencia activa de distintas organizaciones sociales que han reivindicado los derechos y la construcción de ciudadanías. En el caso de la comuna 14, las diferentes relaciones de poder

informal, que van desde lo económico y lo político, han hecho de esta comuna un lugar por donde pasan decisiones trascendentales para la ciudad.

En ese orden de ideas, esta Tesis genera elementos y recomendaciones, desde la experiencia de los propios ciudadanos de estas dos comunas, sobre cómo pueden mejorarse los procesos participativos en la ciudad y de manera particular en las dos comunas estudiadas; y realiza una lectura comprensiva de dos categorías esenciales en el enfoque de desarrollo que ha tenido la ciudad durante los últimos ocho años, como lo son la participación y el capital social.

2. Planteamiento general del problema.

A partir del año 1996, mediante el Acuerdo 043, la ciudad de Medellín generó la base normativa para abrir nuevos espacios de participación para la ciudadanía, con la creación del Sistema Municipal de Planeación. Este Acuerdo, que se desarrollará a profundidad en el segundo capítulo, plasmó a nivel local, la inclusión de la participación dentro de la definición de los Planes de Desarrollo Municipales, Locales y Zonales, al igual que su formulación, seguimiento e implementación; y como valor agregado, fue resultado y respaldó una importante movilización social y diversos procesos de organización, en torno a la participación, que se dieron en la ciudad desde mediados del siglo pasado.

La movilización social que permitió el surgimiento de dicho acuerdo, continuó buscando una mayor trascendencia de la participación ciudadana dentro de las estructuras del Estado local. Así, el Sistema Municipal de Planeación generó un efecto bola de nieve hacia la búsqueda de mayor participación respecto a la planeación del desarrollo de la ciudad, como el caso de los Planes Zonales y los primeros ejercicios de priorización de recursos entre 1998 y 2000. Sin embargo, fue con la Administración de Sergio Fajardo (2004-2007) y con la de Alonso Salazar (2008-2011), en la que tuvo una mayor relevancia la definición de parte

del presupuesto de inversión por los ciudadanos, recogiendo experiencias internacionales como las de Porto Alegre, en Brasil.

De manera general, el Presupuesto Participativo en Medellín surge en medio de una búsqueda de democratización de las decisiones; que recoge no sólo un agregado de diferentes procesos y movilizaciones sociales en pro de ella; sino también, como parte de un nuevo modelo de ciudad, abierta a la planeación participativa, que tuvo lugar con las dos últimas administraciones municipales.

Así, el Acuerdo 043 de 2007, que es un desarrollo posterior del Acuerdo 043 de 1996, oficializó la creación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo¹, que permitió que la participación ciudadana fuese un insumo relevante para la construcción de presupuestos públicos, generando espacios para el encuentro entre diversos actores, entre los cuales se delibera, discute y confrontan tanto ideas como intereses, en torno a decisiones de inversión de recursos públicos en las comunas de la ciudad.

El PP se hace operativo y tiene como uno de sus criterios de priorización de recursos el nivel de vida en las comunas, medido por el Índice de Condiciones de Vida, lo que puede generar tensiones desde el proceso mismo de participación y en las relaciones que se configuran entre y al interior de las mismas comunas. Lo anterior, debido a que se pone en riesgo el modelo de ciudad que integra a sus ciudadanos, y que construye de manera participativa su propio desarrollo; por uno que prioriza las condiciones de vida para decidir sobre la utilización del presupuesto público.

De manera específica, en las comunas 10 y 14 de la ciudad, se identifican factores como: el nivel socioeconómico de la población que allí reside, los grupos y organizaciones que se encuentran formados y trabajando, el ejercicio de poder de

¹ PP de ahora en adelante.

diversos actores, y la presencia de tensiones e intereses particulares; que condicionan y dificultan el ejercicio participativo de los ciudadanos en el PP y que limitan la construcción de capital social. Siendo ambos aspectos un foco específico del desarrollo de las comunas y la ciudad; es necesario estudiar cómo se relacionan y, más aún, cuando un programa como el PP, desde el punto de vista normativo, pretende promoverlas y fortalecerlas. Así, la pregunta orientadora para la Tesis es ¿cómo se dan la participación y el capital social en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de la ciudad de Medellín?

La pregunta orientadora se convierte en un objetivo general para esta Tesis, que es analizar la participación y el capital social en las comunas 10 y 14 de Medellín, a partir del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el período 2005 – 2008. Complementando este objetivo general, se encuentran dos específicos: el primero, es comprender los procesos de participación, en cuanto a sus niveles y alcances, a partir del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo para las comunas 10 y 14 de Medellín; y el segundo, identificar las relaciones de poder, intereses y conflictos que se hacen presentes en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de Medellín.

A partir del problema, la pregunta y los objetivos, la hipótesis que desarrolla la Tesis es que la implementación del PP en las comunas 10 y 14 de Medellín no ha garantizado que las ciudadanías puedan trascender a partir de su participación en dicho escenario, hacia la generación de capital social. Lo anterior, debido a que los niveles y alcances de la participación se refieren más a la información, y la consulta, y no a la incidencia directa, lo que convierte la participación en funcionalista; y al hecho de que existen relaciones de poder, conflicto e intereses que son inherentes a la cultura política de la ciudad que limitan dicha relación.

El espacio de esta Tesis se limita a las comunas 10 y 14 de Medellín, debido a tres elementos: el primero, la operativización del PP mediante el nivel de vida de las comunas, lleva a establecer una relación inherente entre éste y la participación y el capital social que se puede generar en dicho ejercicio. Así, al establecer una relación con la estratificación socioeconómica, se encuentra que la comuna 14 tiene el mayor nivel de vida, aunque al interior, existe población que se encuentra en estrato medio; y la comuna 10, es de un nivel socioeconómico medio. Por lo anterior, se puede establecer un patrón de comparación respecto al problema estudiado en las dos comunas.

El segundo argumento radica en la importancia de las redes de poder que emergen en el PP. Sin duda alguna, la comuna 10 es epicentro de relaciones de poder formales, a través de los poderes políticos locales como la Administración Municipal, partidos políticos y organizaciones sociales; y de poderes informales, como los que ejercen grupos armados e ilegales que aún tienen presencia en la comuna. De manera similar, la comuna 14 es el centro del poder económico de la ciudad; y a partir de la relación que establecieron las últimas administraciones con el sector privado, la articulación de estos dos poderes han fortalecido el modelo de ciudad buscado por cada administración.

El último elemento, son las condiciones subjetivas que trae consigo la participación, y que están relacionadas con las actitudes y valores, por un lado (Múnera, 2008), y los recursos y las motivaciones por el otro (Velásquez & González, 2003); que de manera indudable tienen una incidencia en los diferentes escenarios de participación a nivel local. En las comunas 10 y 14, estas condiciones se presentan en mayor (o menor) medida, y hace aún más relevante el estudio del problema en dichas territorialidades.

Desde el punto de vista epistemológico, esta investigación se asume desde un paradigma *comprensivo*, con un enfoque *histórico-hermenéutico*, relacionado con

la comprensión de un fenómeno específico: la participación y el capital social en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de Medellín. Este paradigma y enfoque hacen énfasis en el discurso de los actores, en cómo se construyen relaciones entre ellos y el fenómeno estudiado, y permite una comprensión mutua y participativa entre el investigador y el objeto de investigación. Desde allí, se intenta comprender el comportamiento del alcance y los niveles de la participación, por un lado; y por otro, las relaciones de poder, intereses y conflictos, que emergen para la configuración de capital social.

Consecuente con lo anterior, la Tesis tiene un diseño *cualitativo* y utiliza un tipo de investigación denominada *Teoría Fundada*. Enfocarse en un diseño cualitativo implica según Strauss y Corbin (2002) trabajar “investigaciones sobre la vida de la gente, las experiencias vividas, los comportamientos, emociones y sentimientos, así como al funcionamiento organizacional, los movimientos sociales, los fenómenos culturales y la interacción entre las naciones” (p. 12). Lo anterior para Cerda (2000), implica que las investigaciones de este tipo deben centrarse en el “[...] análisis en la descripción de los fenómenos y cosas observadas” (p. 48).

La Teoría Fundada, según Molina y Restrepo (s.f.), es “un enfoque de investigación cualitativa utilizado para explorar procesos sociales que se presentan en las interacciones humanas [...] Mediante la aplicación de este enfoque los investigadores desarrollan explicaciones a los procesos sociales claves o estructuras, fundamentados en datos empíricos” (p. 1). Strauss y Corbin (2002) definen la Teoría Fundada como una teoría que recopila datos de manera sistemática y que son analizados mediante un proceso de codificación, que puede variar según la fase que se aborde en el proyecto de investigación.

Una de las razones por las cuales se utilizó este tipo de investigación es que con la Teoría Fundada, al estar basada en los datos que se observan en la interacción humana, “es más posible que genere(n) conocimientos, aumenten la comprensión

y proporcionen una guía significativa para la acción” (Strauss & Corbin, 2002: 14). De igual manera, al ser un proceso sistemático de comprender el lenguaje y el discurso de los sujetos, permite tener una aproximación más confiable a la interpretación de los fenómenos que se pretenden estudiar. El fin último de la Teoría Fundada es crear teoría lo que “denota un conjunto de categorías bien construidas [...] interrelacionadas de manera sistemática por medio de oraciones que indican relaciones, para formar un marco teórico que explica algún fenómeno social, psicológico, educativo, de enfermería o de otra clase” (Strauss & Corbin, 2002: 25).

La pertinencia de la Teoría Fundada también se basa en la relación que tiene con el referente empírico de la Tesis. El estudio de la participación y el capital social en el PP en las comunas 10 y 14, pasa por comprender las relaciones, interacciones, diálogos y comunicaciones que tuvieron los diferentes actores en dicho escenario; para a partir de allí, recuperar sus visiones, su conocimiento y su quehacer frente a ese referente.

3. Categorías y generación de información.

Esta Tesis define como sistema de categorías aquellos conceptos que según Cerda (2000) “nos ayuden a resolver y ejecutar todas las acciones y tareas inherentes al proceso investigativo” (p. 180-181). Las categorías se convierten en la referencia conceptual desde la cual se estudia y analiza el objeto de investigación, siendo estas: *participación* y *capital social*, como elementos que conforman el análisis de la Tesis. Estas categorías, a su vez, tienen componentes que permiten dar cuenta de su comprensión general.

Tabla 1. Sistema de Categorías del Proyecto.

Categoría	Subcategorías	Descriptorios
-----------	---------------	---------------

Participación	Niveles de la participación	Información Consulta Planeación y ejecución de proyectos
	Alcances de la participación	Funcionalista Transformador
Capital social	Capital social estructural	Existencia de grupos y redes de trabajo
	Capital social cognitivo	Generación de confianza Ausencia de conflictos
	Capital social como acción colectiva	Movilización social Intereses comunes Participación en el desarrollo

Fuente: Construcción propia con base en los objetivos del proyecto.

Al ser este el sistema categorial, es necesario indagar sobre cada una de estas con un nivel mayor de profundidad. En ese sentido, sobre la participación, se indaga adicionalmente sobre los tipos de participación, su relación con el poder, la planeación participativa como escenario de la misma, en que ámbitos se inscribe y cómo puede verse desde el discurso del desarrollo. En el caso del capital social, además de indagar teóricamente sobre la confianza, las redes y la acción colectiva; se analiza la corriente que más ha avanzado en su medición, y en la relación que se establece entre éste y el Gobierno.

Ahora bien, además de estas dos categorías esta Tesis aborda su análisis desde dos referentes teóricos adicionales. En primer lugar, se encuentra *desarrollo*, como techo fundamental del proceso formativo, y como referente que permite relacionar de manera específica las dos categorías desde el enfoque de desarrollo multidimensional. En segundo lugar, se encuentra *democracia* como elemento integrador de la ciudadanía y la participación, en la búsqueda de una transformación del Estado como lo pretende el PP. El desarrollo y la democracia son referentes transversales para esta Tesis.

Para la generación de información se tuvieron dos fuentes: una de carácter primario y otra de carácter secundario. En cuanto a la primera, se construyó una *entrevista a profundidad* cuyo objetivo fue generar información a partir de la interacción entre los entrevistados y su comprensión sobre el fenómeno que se está abordando en la investigación. El guion de preguntas se desarrolló a partir de cuatro grandes aspectos de la participación, y preguntas abiertas, es decir, que permitían una mayor interacción entre el entrevistado y el entrevistador. Es importante aclarar que, lo mostrado a continuación, es la base del instrumento de generación de información, y que la dinámica de la propia entrevista, arrojó mayor información y más preguntas que no se condensan en estas preguntas guía.

Tabla 2. El instrumento de generación de información.

Dimensión analizada	Pregunta base realizada
Niveles de la participación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles considera usted que son las motivaciones de las personas que participan en el Presupuesto Participativo? • ¿Cómo ha sido la relación con las personas que participan en el PP una vez se surte el proceso de priorización y votación en las Asambleas?
Alcances de la participación	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Se han identificado cambios en las dinámicas de la participación en los últimos años? ¿Cuáles han sido? • ¿Considera que el PP ha traído beneficios como herramienta de gestión del desarrollo de la comunidad?
Liderazgo y poder	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál ha sido el papel de los líderes comunales / territoriales en el PP? • ¿Cómo se han solucionado posibles conflictos o problemas en el PP?

Desarrollo

- Después de más de cinco años de aplicación del PP, ¿cuáles son las transformaciones que ha generado éste en la concepción de Desarrollo de la ciudad y las comunas?

El primer aspecto abordado tiene que ver con los niveles de participación: se intenta indagar a los entrevistados sobre la dinámica general del proceso participativo dentro del PP. Se intenta verificar si, efectivamente, se rompe el nivel de legitimación de la participación, profundizando más sobre las posibles relaciones que se dan posteriores a dos momentos cruciales del Programa: la priorización de iniciativas y la elección de delegados en las votaciones.

El segundo aspecto analizado son los alcances de la participación. Este es quizá uno de los componentes más complicados y difíciles de abordar, en el sentido de que no es una medición como tal, sino que parte de la comprensión general que tienen los sujetos sobre el Programa y sobre la participación que ejercen en él. Igualmente, a partir de estos alcances, es posible realizar una comprensión de la incidencia de la participación en la generación de capital social y en el desarrollo de la ciudad.

El tercer aspecto analizado es el liderazgo y el poder, lo que permite ahondar en diversas características y analizar a profundidad elementos que pueden generar (o no) capital social. Estos dos aspectos juegan un papel fundamental en el análisis por tres razones: la primera, ejercer un liderazgo, positivo o negativo según el caso, tendrá un necesario impacto en las motivaciones y los niveles que tenga la participación. Por ejemplo, en el caso de comunidades con liderazgo positivo, es más probable encontrar que los sujetos se involucren más en las decisiones, en el seguimiento, en la construcción de escenarios de bienestar colectivo. O en comunidades altamente fragmentadas y divididas, el hecho de que surja un liderazgo determinado por la violencia, hace que el proceso participativo se agote rápidamente.

Otra razón para analizar la relación entre liderazgo y poder, es que, de manera particular, el alcance transformador de la participación, al igual que la generación de capital social en las comunidades, tiene que permear las estructuras visibles e invisibles del poder político y económico y de la cultura política. En el contexto de la ciudad, este tipo de poderes, tanto macro como micro, determinan en muchos casos las relaciones que se construyen entre los sujetos. Por último, un tercer argumento radica en la prioridad que debe tener la formación de nuevos liderazgos en las comunidades, objetivo con el cual surgió el PP, y que de manera ineludible tiene que ver con el alcance transformador de la participación.

El cuarto aspecto analizado es la relación con el desarrollo. Como tal, el propósito de indagar con cuidado sobre este referente tiene que ver con el valor agregado que esta investigación debe generar para la comprensión, valoración y resignificación del desarrollo.

Como fuente secundaria se utilizaron los diversos autores y referentes teóricos que aborda la Tesis; y los datos de la *Encuesta para la medición del capital social del Banco Mundial*, que se levantó para la ciudad de Medellín en 2008. Según Restrepo (2008) la Encuesta “recoge información primaria para la medición del capital social y sus determinantes, [...] a una muestra aleatoria de 1.210 hogares de las dieciséis comunas y cinco corregimientos de Medellín” (p. 9)². Esta herramienta ofrece una completa información en torno a: la caracterización socioeconómica de los participantes, la pertenencia a grupos y redes, el nivel de confianza y cooperación existente, así como el grado de participación y acción colectiva de los encuestados.

² Debe aclararse que, en el momento del estudio de Restrepo (2008), la información recolectada era de carácter primario. Para esta Tesis, al trabajar sobre el producto final de la misma, los datos se convierten en una fuente secundaria.

La Encuesta analiza “[...] grupos y redes como forma de medir el capital social estructural, la confianza y solidaridad para medir el capital social cognitivo y, finalmente, la acción colectiva como la forma en la cual se materializa el capital social” (p. 9). Aunque estos resultados son para el conjunto de la ciudad, bien vale la pena analizarlos, debido a que ofrecen una referencia general sobre el comportamiento y la generación de capital social.

Frente a la complementariedad de ambas fuentes, y el hecho de que uno sea de carácter primario y otro secundario, la problematización que realiza la Tesis respecto a la participación y el capital social en las comunas 10 y 14 de Medellín, genera la necesidad de profundizar la medición que se ha realizado de ambas categorías y de las variables asociadas a ellas. En el caso de la primera, se alcanza a recoger información a partir de las entrevistas a profundidad y la documentación realizada del proceso participativo. Sobre la segunda, la herramienta de la encuesta, nos da una lectura complementaria que nos permite dar mayor fuerza a los resultados encontrados y al análisis realizado en este aspecto, a través de datos cuantitativos específicos.

Así, en el plan de análisis de la tesis, se generó información a partir de la entrevista para trabajar las categorías y los referentes teóricos identificados previamente. A partir de estos elementos cualitativos, se profundizaron los hallazgos de la Encuesta sobre capital social para generar una complementariedad entre ambos.

Como estrategia para realizar este proceso de análisis, y en general para la aplicación de la Teoría Fundada, se utilizó el software *atlas.ti*³, especial para la investigación cualitativa y que tiene un valor agregado fundamental frente al análisis de códigos y relaciones, así como de construcción de discursos que

³ Para el uso del programa se adquirió una licencia gratuita por 60 días.

permiten mayor interacción con los datos recolectados. Las fases de este proceso fueron:

- **Descripción** que son las interpretaciones y aproximaciones del investigador al fenómeno
- **Categorización** está referido a la categorización de los datos de acuerdo a propiedades y dimensiones, según un ordenamiento lógico y conceptual
- **Teorización** que es la formulación de esquemas lógicos, sistemáticos y explicativos, así como la emergencia de conceptos y categorías dentro de las fases anteriores.

Para el levantamiento de información mediante la entrevista a profundidad, se utilizó una muestra a conveniencia o a criterio, que según Cerda (2000) se entiende como aquella en la que “se parte de algunos parámetros y criterios vinculados a las necesidades y exigencias propias de la investigación” (p. 308), y de la cual no es posible realizar una interpretación más allá del campo de estudio de la misma, en este caso, la comuna 10 y la 14, dado que allí reside su representatividad. Se eligieron sujetos claves en todo el proceso del Programa, de manera que estén incluidos tanto los escenarios como los actores del mismo. Los actores claves que se identificaron, y que se incluyeron dentro de la entrevista son los siguientes:

- **Participantes en las Asambleas Barriales:** Son personas mayores de 14 años que tienen voz y voto dentro de las deliberaciones de la Asamblea, y que escogen los representantes de los barrios en los Consejos Comunales.
- **Miembros de Asociaciones y Grupos Sociales y Comunitarios:** quienes tienen derecho a un puesto dentro del Consejo Comunal, que es el ente que planea, distribuye y decide sobre los recursos asignados mediante la Planeación Local y el Presupuesto Participativo a la respectiva comuna o corregimiento.

- Miembros de las Juntas de Acción Comunal y Juntas Administradores Locales: que hayan participado activamente en la definición de los Planes Locales de Desarrollo, y tengan experiencia en el programa de PP.
- Funcionarios de la Administración Municipal, de conocida experiencia y manejo en los procesos de participación del Presupuesto Participativo en las comunas de influencia del presente estudio.

De acuerdo con los roles anteriores, se realizaron *11 entrevistas* discriminadas así: 3 a funcionarios públicos que manejaron y tienen relación con el Programa, tanto desde su diseño como su actual implementación; 2 a profesionales que coordinan alguno de los procesos del PP en la comuna 10 y en la comuna 14; 2 a líderes en cada una de las comunas; 2 a miembros de JAC y JAL: en el caso de la comuna 10 al miembro de una JAC, y en la comuna 14 a un miembro de la JAL; y por último, 2 a ciudadanos que participaron en el PP, y que tienen conocimiento de cómo han sido sus dinámicas en la comuna 10 y 14. Dada la confidencialidad de la información, y la privacidad pedida por parte de los entrevistados, la codificación de los resultados no se hará de manera personal sino general. De igual manera, a los participantes se les informó del alcance del proyecto, y se contó con su consentimiento para participar en el estudio.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL

Como se observó en el capítulo anterior, esta Tesis maneja un sistema categorial basado en participación y capital social; y adicional a estas, tiene dos referentes teóricos transversales, desarrollo y democracia. Estos cuatro elementos configuran el análisis del referente empírico. A continuación se abordarán, en primer lugar, las dos categorías centrales; posteriormente, se analizarán los otros dos referentes teóricos; y por último, se presentará una aproximación que pretende unir las categorías con los referentes teóricos.

1.1 La participación como elemento clave del desarrollo y la democracia.

La participación es un concepto polisémico, en tanto tiene un carácter integrativo: puede referirse a ciertos momentos históricos, por ejemplo; o a contextos específicos de las sociedades. En una aproximación inicial al concepto de participación, es necesario pensar en la construcción de consensos colectivos a partir de los individuos, de los sujetos. A través de la participación, se supone que existen unos objetivos comunes y, al mismo tiempo de una construcción colectiva, de una identidad particular.

De acuerdo con Velásquez y González (2003) existen diversas formas de entender la participación. Una de ellas es entenderla como *proceso de incorporación y otra como intervención*. En el primer caso, la incorporación o integración, hace relación a un anhelo de las sociedades con altas condiciones de marginalidad. Así, algunas sociedades del tercer mundo que estaban atrasadas, y en consecuencia estaban marginadas de las sociedades más desarrolladas y modernas, buscaban integrarse a las condiciones de la modernidad.

La segunda forma de entender la participación es como intervención es decir como “un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y

grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (p. 59). Velásquez y González (2003), encuentran que la participación ciudadana surge en Colombia, precisamente, como un medio para renovar las estructuras formales de la democracia y convertirlas en dispositivos capaces de interpretar la voluntad y las demandas de la población; pero que se desenvuelve en un marco de relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista. De allí que, gran parte de la discusión sobre la importancia de la participación es, hasta qué punto esta se está dando como una simple legitimación de esa relación.

Por ejemplo, en el caso de la ciudad de Medellín, la participación puede ser entendida como intervención, basado en el proceso que dio surgimiento al Acuerdo 043 de 1996, resultado de una movilización social y de la búsqueda de sal

A partir de lo anterior es posible identificar ámbitos en los cuales se inscribe la participación. Dentro de esta corriente, se encuentra Múnera (2008), quién define estos ámbitos desde: su carácter ideológico, su carácter social, de las estructuras de poder hacia la población, de la población hacia el gobierno, de carácter administrativo, de carácter económico, desde el aporte o recepción de recursos económicos.

Condiciones para la participación

Dado que el ejercicio de participación, independiente del ámbito en el que se desarrolla, es un ejercicio individual y colectivo, vale la pena profundizar sobre las condiciones que facilitan (u obstaculizan) llevar a cabo dicha participación. De acuerdo con Múnera (2008) y Velásquez y González (2003), estas condiciones pueden ser subjetivas y objetivas, y las primeras, según Múnera (2008), pueden

ser obstaculizadoras o facilitadoras de la participación. Veamos rápidamente cada una de ellas.

Las *condiciones subjetivas*, según Múnera (2008) son actitudes, valores y comportamientos de los individuos que permiten un proceso sostenido (o no) de la participación en los diversos procesos en que tiene lugar. Para Velásquez y González (2003), estas condiciones están referidas a “recursos (tiempo, dinero, información, experiencia, poder) y como motivaciones” (p. 60). El carácter que pueden tener estas condiciones para favorecer u obstaculizar la participación, de acuerdo con Múnera (2008), está dado por el hecho de que existan actitudes de tolerancia o intolerancia, solidaridad o individualismo, compromiso o desinterés, identidad o desarraigo.

Las *condiciones objetivas*, de acuerdo con Velásquez y González (2003), son la

noción de oportunidad en el sentido de conjunto de opciones que brinda el entorno sociopolítico de los agentes participativos, tales como el grado de apertura del sistema político a la expresión de los ciudadanos, la existencia de un clima social y cultural favorable a la participación y de instancias, canales e instrumentos que faciliten su ejercicio y, por último, la densidad del tejido social (existencia de identidades sociales y de sus respectivas organizaciones), la cual determina los grados de articulación/desarticulación de los individuos y grupos en el momento de actuar. (p. 60)

Para el referente empírico de esta Tesis, estas últimas condiciones son un hito que permite analizarlo a profundidad. Sin duda alguna, las administraciones de Fajardo y Salazar tuvieron un sentido marcado hacia la participación, buscando la institucionalización del PP como un mecanismo para canalizar los anhelos participativos de las comunas. En las comunas 10 y 14, de manera específica, se generaron procesos de apoyo colectivo, desde las organizaciones sociales en la

primera; y desde el sector privado en la segunda; que condicionaron objetiva y positivamente al PP.

Participación y ciudadanía

La ciudadanía se genera a partir de una relación entre el Estado y la sociedad civil, a partir de la construcción entre derechos y deberes (de primera, segunda, tercera y cuarta generación), con sus respectivos conflictos. En dicha construcción, la ciudadanía tiene como componente central la participación. Por ejemplo, Giovanni Sartori citado por Leal (2008), “entiende por participación, el conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental” (p. 133).

Así, la participación como elemento constitutivo de la democracia y del desarrollo, es una puerta de entrada al estudio del desarrollo en las sociedades y las comunidades. Continuando con Velásquez y González (2003), la relación entre participación y la noción de ciudadanía, se plantea como la posibilidad que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta lo formal y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas, en la deliberación política y en la toma de decisiones.

Participación como ejercicio de poder: de lo electoral al sujeto

En su ámbito político, la participación es un ejercicio de poder, establecido en el marco de una decisión electoral determinada. La emisión de un voto, es vista como el mecanismo más formal de la participación ciudadana de carácter político, pero tiene como trasfondo un gran debate en torno a la representatividad y la representación política. Lo anterior, dado que el ejercicio de la participación no se

queda en lo electoral, o en la estructura política partidista, sino que la trasciende. Pensar, entonces, en la participación como un ejercicio de poder, implica un ejercicio de ruptura en dos sentidos: uno amplio, como parte de la estructura política; y uno particular, desde el ámbito del sujeto.

Abordando el primero, la participación como ejercicio de poder en una estructura política determinada, y como una decisión electoral, pone el foco sobre la disyuntiva entre la democracia representativa y participativa, y sobre la participación y la representación política. Al respecto, Velásquez y González (2003), promueven un debate en torno a tres hipótesis: la primera “[...] entiende la participación como sustituto de la representación, habida cuenta de la crisis contemporánea de las formas de representación política [...]” (p. 64). De lo anterior, podría establecerse una preeminencia del ejercicio del poder en el sujeto participante, lo que va acompañado de una mayor responsabilidad en su ejercicio, y que lo dota de unas condiciones particulares en términos de incidencia política.

La segunda hipótesis, “[...] reafirma el papel de la representación política como única expresión válida de los regímenes democráticos y relega a la participación a un terreno secundario en el funcionamiento de tales regímenes” (Velásquez & González, 2003: 65). En este caso, el poder del sujeto participante no estaría en función de su incidencia sino en su grado de legitimidad. La tercera hipótesis, es una combinación de las anteriores, en tanto “contempla las complementariedades entre representación política y participación ciudadana asignándoles funciones diferentes pero puntos de articulación que les permite enriquecerse de manera mutua y generar valor agregado” (Velásquez & González, 2003: p. 65).

Sobre estas hipótesis, es importante comentar que la legitimidad del sujeto participante es una condición que determina el poder que éste puede ejercer sobre otros y en el mismo proceso participativo, y que resulta determinante en el alcance que la participación puede tener. La discusión entre representación política y

participación ciudadana recoge, igualmente, elementos problemáticos relacionados con la democracia representativa y participativa, que se abordarán posteriormente.

Sin embargo, bien vale la pena ahondar en el referente empírico a partir de los elementos anteriores. En la administración de Luis Pérez (2000-2003), existió un intento por cooptar los espacios de participación (Posada, 2007), lo que generó efectos que contrarrestaron el ánimo participativo de las diversas comunas de la ciudad, incluyendo la 10 y la 14. Lo anterior, debido a que eran las estructuras de poder cercanas a la administración las que mayor incidencia tenían en la priorización de recursos. Este es un ejemplo de como la representación política legítima (en tanto dicha administración fue elegida en una contienda democrática), rompe los logros de la participación, y más aún, la deslegitima.

Ahora bien, abordar el segundo elemento del debate, el ejercicio del poder desde el sujeto que participa, requiere analizar éste como centro de las relaciones de poder. Pero no cualquier tipo de relaciones, sino lo que Michel Foucault (s.f.) denominaría una economía de las relaciones del poder, tomando como punto de partida las formas de resistencia contra las diferentes formas de poder. En tanto, existen luchas que se representan como ataques frente a una forma de poder determinado, más que frente a una institución.

Así, el ejercicio del poder en la participación, pensado desde el sujeto, tiene implicaciones más allá de las propias de la estructura política del Estado. Éstas, pasan por reevaluar las subjetividades propias y las condiciones del sujeto en cuanto a su liderazgo, a la construcción de acuerdos y concertación, en relación a su resistencia a la imposición, en la solución de conflictos, y de manera obvia, en su relación con los otros. Y es, a partir de allí, que debe comprenderse la relación individuo-colectivo en las dinámicas de los procesos participativos.

Planeación participativa

Uno de los escenarios donde se presenta con mayor fuerza la participación es la planeación participativa, relacionada con la gestión pública, y que tiene diversas características: es visto como proceso y escenario para la conducción de procesos sociales y económicos; como proceso político, en tanto se debe pensar en los intereses individuales y el de la población, que es complejo ya que interviene una lectura integral del territorio económico-político-social-cultural; y como una herramienta técnica, lo que implica una lectura real del territorio en torno a necesidades y potencialidades. Allí se enmarca el PP.

Después de cuatro décadas de planeación participativa en Colombia, según Velásquez y González (2003) “se pasó de un concepto exclusivamente técnico de la planeación a otro que contemplaba la participación ciudadana en ese proceso” (p. 271). Es decir, no se concibe una planeación del desarrollo, desde sus diversas herramientas y técnicas, sin la participación ciudadana, en cualquiera de sus ámbitos de aplicación.

Esta transformación conceptual de la planeación participativa, tuvo dos momentos culmen para Colombia, el primero, relacionado con la introducción desde la Constitución Política de 1991 de un “sistema, entendido como la articulación orgánica entre los niveles nacional y territorial de la planeación” (Velásquez & González, 2003: 272). El segundo, fue la construcción de un nuevo modelo de Estado,

que interactúa con los agentes económicos y sociales bajo un principio de corresponsabilidad para la implementación de políticas públicas, en una perspectiva en el que el primero ya no aparece como el ente omnipotente y omnipresente en la dirección de los asuntos económicos y sociales, sino como fuente de iniciativas de desarrollo y como escenario de confrontación

y concertación de estrategias para la construcción del bien común, a la luz de principios democráticos. (Velásquez & González, 2003: 273)

De manera similar surgió en Medellín la planeación participativa. El Acuerdo 043 de 1996 que creó el Sistema Municipal de Planeación, fue una respuesta a un movimiento de organizaciones sociales que avanzaban hacia una mayor incidencia en lo público, y que pretendían modernizar la estructura del estado local, haciéndolo más cercano a los ciudadanos. Ejercicios posteriores como los Planes de Desarrollo Local de la comuna 10 y 14, articulado con el PP, son muestra de cómo se hace efectiva la planeación participativa a nivel local.

La Participación sinérgica en el desarrollo

Múnera (2008), establece cinco tipologías para los procesos participativos. La primera, es la participación violadora o destructora: aquella que no sólo va en contra de los procesos participativos, sino que impide y bloquea la realización de procesos de desarrollo. El segundo tipo es la participación inhibidora, aquella que impide a la población alcanzar los propios objetivos propuestos como comunidad; impide o retrasa la generación de auténticos procesos de desarrollo, y en algunos casos es estimulada por una fuerza exógena que obliga a la participación a involucrarse en un proceso del que no se va a beneficiar.

El tercer tipo es la pseudo-participación, que se da cuando los individuos participan en algunas actividades dentro de un proceso, pero sin lograr realmente efectos positivos para ellos, ni la generación de la dinámica y condiciones requeridas para un auténtico desarrollo. El cuarto tipo es la participación singular, aquella en la que se obtienen resultados positivos con relación a unos objetivos o metas propuestos los cuales se consiguen generalmente en un corto plazo con lo cual se termina la dinámica participativa.

Por último, encontramos la participación sinérgica, definida como

aquella a través de la cual no sólo se logran beneficios directos para la población que se involucra en ella, sino que se genera un impacto positivo en el proceso de desarrollo global contribuyendo a la generación de dinámicas endógenas y democráticas, a la autosostenibilidad, autorregulación, integralidad y sinergia del proceso, a la vez que favorece la articulación entre los macro y los micro procesos sociales. Los beneficios pueden obtenerse en el corto y mediano plazo sin que por ello se agote el proceso participativo; en principio, éste se concibe de manera permanente y se orienta hacia la realización de objetivos en el largo plazo. (Múnera, 2008: 180)

Ahora bien, este tipo de participación tiene niveles y alcances. Múnera (2008) define los niveles en referencia al grado de involucramiento de las personas en el proceso participativo y pueden ser: en cuanto a la obtención de información, de la que no se toma ninguna decisión; en cuanto a consulta, que pretende legitimar los procesos; o en cuanto a la ejecución técnica de los procesos participativos, que tiene que ver con todas las fases de diagnósticos, planes, programas, proyectos, gestión de recursos, obras, control y seguimiento, evaluación, y decisión. Por su parte, Velásquez y González (2003) definen los niveles en términos de iniciativas, de decisión y de gestión.

Sobre los alcances, se pretende que una participación sinérgica permita tener un impacto en la sociedad en su conjunto, no sólo a través de la participación, sino del relacionamiento de las demás características ya mencionadas. La participación puede ser funcionalista, es decir, ser funcional a un objetivo ya propuesto, y que no necesariamente corresponde al construido colectivamente; o puede ser transformadora. Esa transformación se puede medir en cuatro subsistemas (Múnera, 2008):

- Transformaciones en el subsistema ideológico: referida a la conformación de nuevos actores políticos.
- Transformaciones en el subsistema político: que permita la construcción de la autonomía ciudadana, de lo público, de generar compromiso moral de la ciudadanía con la política colectiva de definir el destino de todos y todas, a la cooperación y la solidaridad, en cuanto a la gobernabilidad y a la construcción de democracia.
- Transformaciones en el subsistema social, que permita el fortalecimiento del tejido social, de la construcción de capital social.
- Transformaciones en el subsistema económico: que logre mejores condiciones de vida de la población.

1.2 El capital social como concepto teórico contemporáneo.

Desde las ciencias sociales y las disciplinas como la economía, la sociología y la ciencia política, la categoría de capital social tiene cerca de 30 años de existencia. Las raíces del concepto de capital social se encuentran en la sociología, con las obras de Durkheim, Marx y Weber; quienes hacen hincapié en temas como la solidaridad, la acción social y la integración como bases del capital social. Desde la antropología, Mauss, Firth y Foster, son algunos autores que trabajan el capital social, a partir de relaciones y estructuras, y reciprocidad. Sus posturas se resumen en la siguiente tabla:

Tabla 3. El capital social desde la antropología y la sociología.

Autores	Elementos usados en el concepto de capital social
Los sociólogos	
Emile Durkheim	Solidaridad mecánica, es decir, aquella practicada en las sociedades premodernas, y solidaridad orgánica, que permite la integración social en las sociedades modernas.
Karl Marx	Conciencia de clase y solidaridad circunscrita a los límites de la comunidad
Marx Weber	Acción social y carácter subjetivo de la acción: racional

	con arreglo a fines, racional con arreglo a valores, afectiva y tradicional.
Los antropólogos	
Raymond Firth	Organización social como relaciones regulares que generan instituciones y estructuras sociales.
Marcel Mauss	Reciprocidad de los intercambios en los sistemas premercantiles: dar, recibir y restituir
George Foster	Contratos didácticos, base de las relaciones entre los pares y de las redes de reciprocidad.

Tomado de: Arriagada (2003)

Reconociendo la importancia de estas primeras aproximaciones al capital social, son básicamente tres los autores más reconocidos en este tema: James Coleman, Pierre Bourdieu y Robert Putnam. De manera más reciente se les han unido Bernardo Kliksberg y Francis Fukuyama. Aunque cada uno de estos autores tiene sus propias particularidades sobre el capital social, es posible clasificar sus aportes teóricos a partir de tres corrientes: la estructural, la cultural y la integracionista.

La corriente estructuralista del capital social

En esta corriente encontramos a los denominados ‘padres’ del concepto de capital social: Coleman y Bourdieu. Éstos, de manera resumida (Arboleda, Ghiso & Quiroz, 2008), definen el capital social como “un conjunto de recursos disponibles para el individuo derivados de su participación en redes sociales” (p. 77); enfocando esta perspectiva desde una concepción eminentemente económica, haciendo énfasis en los recursos y el acceso a éstos.

El enfoque estructuralista del capital social establece dos dimensiones esenciales en su análisis: la *confianza* y la *información*. Empezando por la primera, en la reciprocidad que generan las acciones desde la confianza, se establece uno de los recursos que facilita la construcción y generación de capital social. La confianza es, en sí misma, la forma en que se asume un riesgo, dado que no sabemos cuál

será la respuesta del otro individuo en el que depositamos este activo. Desde el planteamiento de Coleman, la decisión de confiar es racional.

Se pueden establecer dos formas mediante las cuales la confianza se puede convertir en capital social (Herrerros, 2002):

En primer lugar, por su fuente: las relaciones de confianza se generan por la participación en redes sociales. En segundo lugar, por el hecho de que la relación de confianza lleve aparejada una obligación de reciprocidad por parte del depositario de confianza. Ambas condiciones son necesarias para poder hablar de capital social, y ninguna de las dos es obvia. (p. 137)

En el caso de la *información*, las redes sociales ofrecen otro potencial de capital social que es el acceso a ésta. La pertenencia a ciertas redes específicas puede ayudar a obtener información referente al interés que se comparte en la red, aunque igualmente, puede ayudar a tener otro tipo de conocimiento respecto a los lazos, el nivel y el tamaño de los círculos de relación que existan entre sus integrantes. De otro lado, se encuentra la información referida al tipo de los miembros de la red a la que se pertenece, por ejemplo, las preferencias y gustos, que permite establecer otros niveles de confianza entre ellos.

Desde este enfoque, los conflictos son un elemento que obstaculiza la generación de capital social y, que desde el referente empírico analizado, son muestra del ejercicio participativo llevado a cabo por la comuna 10 y 14 en el PP.

El capital social y la cultura

Parte de los conceptos que se trabajan desde este enfoque están relacionados con la ciencia política que define el capital social como “un fenómeno subjetivo compuesto por valores y actitudes de los ciudadanos que determinan cómo se relacionan unos con otros” (Herrerros, 2002: 138), y que tiene mucha relación con

la cultura política. En esta corriente se ubica a Francis Fukuyama quien argumenta (Arboleda et al., 2008) por ejemplo, que “las leyes y la institucionalidad no son constitutivos de capital social sino derivados de contenidos éticos y morales” (p. 78); asimismo, está Bernardo Kliksberg, que ubica al capital social y la cultura en el desarrollo económico y social.

Para Fukuyama (1995), la cultura es esencial a la hora de explicar las diferencias entre las economías de países como Japón, China y Corea, dado que es posible identificar lugares culturales comunes, emanados de la influencia del Confucianismo: respeto por la educación y una fuerte ética del trabajo. Sin embargo, en términos de sociabilidad, existen diferencias entre dichos países, que se expresan en sus estructuras industriales, prácticas de administración y formas de organización.

De otro lado se encuentra la postura de Kliksberg. El eje de su trabajo está basado en la demostración de la fuerza del concepto del capital social, empezando por una crítica al discurso económico del desarrollo, dadas las grandes contradicciones que se presentan en las sociedades actuales, en tanto se cuentan con diversos avances en tecnología, biomedicina, métodos de producción, entre otros; mientras que se continua acrecentando la población que vive en situación de pobreza y miseria, y se siguen concentrando los beneficios del desarrollo económico en algunas manos.

Para Kliksberg (1999) la importancia de la cultura como base del capital social y el desarrollo, se resume en tres planteamientos:

- Cultura y políticas sociales: En primer lugar es posible utilizar el bagaje cultural de las comunidades para introducir estrategias y políticas que responda a sus propias necesidades.

- Cultura e integración social: La cultura puede ser un canal de inclusión de la población, a través de programas de incentivos culturales que permita democratizar el acceso a este tipo de activos.
- Cultura y valores: Para Kliksberg (1999)

En América Latina, promover y difundir sistemáticamente valores como la solidaridad, la cooperación, la responsabilidad de los unos por los otros, el cuidado conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, la democratización y la búsqueda de una mayor equidad, claramente ayudará al desarrollo además de contribuir a conformar el perfil de la sociedad. (p. 100)

Como quiera que hay elementos que diferencian la corriente estructuralista y la cultural del capital social, ambas no se enfrentan sino que se complementan (Arboleda et al., 2008),

[...] ya que de todas maneras no puede delimitarse con claridad cuál de ellas es determinante para la construcción de capital social; más bien, lo que se evidencia es una doble vía entre las relaciones sociales y el orden social establecido estructuralmente, con los elementos propuestos desde la cultura, como las tradiciones, las creencias y los valores éticos y morales compartidos. (p. 78)

El enfoque integracionista del capital social

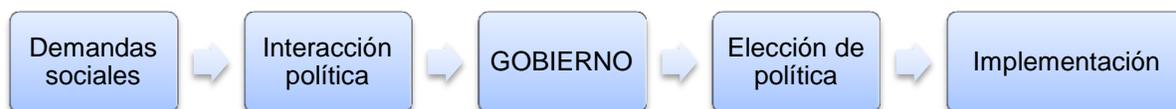
Quién mejor capitalizó las aproximaciones conceptuales y abordó el capital social desde una perspectiva macro, fue Robert Putnam con su estudio sobre el gobierno italiano y sobre la situación de la comunidad americana en el siglo XX. Para Putnam, la confianza es un punto de partida para estudiar ampliamente el concepto de capital social y su asociatividad a la comunidad, ya que su

concepción gira en torno a las redes y construcciones sociales que los sujetos de una comunidad pueden llevar a cabo.

Putnam integra lo más importante de los dos enfoques anteriores, definiendo al capital social como un conjunto de valores y actitudes propias de los individuos; así como desde las preferencias, desde la fraternidad. Para Putnam, citado por Kliksberg (1999) “el capital social está determinado por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad” (p. 87).

Putnam, mediante su estudio sobre las instituciones democráticas de Italia, construye su teoría sobre el capital social. El modelo de gobierno estudiado por el autor fue el siguiente:

Gráfico 1. Putnam y el modelo de gobierno.



Tomado de: Rios & Figueroa (1999).

De acuerdo con este modelo, las instituciones son eficientes y responsables, en la medida en que sean capaces de responder a las demandas sociales, y que así pueden responder a los objetivos planteados. Putnam, aplica este modelo en dos regiones de Italia, sur y norte, en la que la primera responde a una comunidad cívica con capital social; mientras que la segunda no, y ambas consiguen los mismos resultados: instituciones ineficientes.

Aunque a esta visión se le han hecho varias críticas sucesivas, hay una en particular que es necesario resaltar y es la omisión de no incluir al Estado en la comprensión del capital social, y limitarse meramente a un enfoque civilista (desde

la sociedad civil). Señalan Ríos y Figueroa (1999), entre otros, los estudios de Tarrow y Levi que indican que gran parte del surgimiento de la mafia en el sur de Italia se debe a la falta de capacidad del Estado para fomentar las asociaciones y el capital social.

Por esta razón es que esta Tesis incluye como punto de análisis el Estado y el Gobierno Local como actores decisivos en la configuración de relaciones que generan capital social. Para las comunas 10 y 14, hitos participativos como la estructuración de los Planes de Desarrollo Local y la propia participación en el PP, los actores del estado local como las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales; son parte fundamental del análisis.

Medición del capital social

Aunque las corrientes anteriores son las de mayor reconocimiento en la literatura, hay otros autores que han trabajado sobre esta categoría. En el primer y segundo anexos, se presentan dos tablas resumen.

Un intento que debe reseñarse a profundidad por analizar las dinámicas del capital social ha sido llevado a cabo por el Banco Mundial, quien introdujo una serie de herramientas y mecanismos para medir el capital social a partir de seis dimensiones diferentes (Restrepo, 2008): grupos y redes⁴; confianza y solidaridad⁵; acción colectiva; inclusión y cohesión social⁶; información y comunicación⁷; y por último, empoderamiento y participación política⁸.

⁴ Hacen parte de contratos de organización y movilización de recursos, que tienen como objetivo el bien común

⁵ Referidas no sólo al interior de los grupos, sino hacia los extraños y hacia las instituciones del gobierno

⁶ Capacidades de trabajar en grupo para llegar a acuerdos sobre las necesidades comunes, a partir del diálogo y la igualdad de acceso a la participación y a la toma de decisiones

⁷ En las prácticas y capacidades comunicativas es en donde radica la posibilidad de crecimiento del capital social de una comunidad

⁸ Aptitudes de la gente frente al gobierno, a la negociación política, y a las capacidades para adaptarse al cambio institucional

Asimismo, según Woolcock y Narayan (2002), los enfoques sobre los cuales se ha estudiado el capital social, se pueden concentrar en cuatro: la visión comunitaria, la de redes, la institucional y la sinérgica. Frente a la primera,

identifica el capital social con organizaciones locales como clubes, asociaciones y grupos cívicos. Los comunitarios, que se interesan por la cantidad y densidad de estos grupos en una determinada comunidad, sostienen que el capital social es inherentemente bueno, que mientras más mejor y que, en consecuencia, su presencia siempre tiene un efecto positivo en el bienestar de una comunidad. (p. 5)

En contraposición a la visión anterior, está la perspectiva de redes que conjuga el capital social como una herramienta vertical y horizontal. En los lazos verticales, el capital social “une”; mientras que en la horizontal “se tienden puentes”.

Las otras dos visiones, la institucional y la sinérgica, hacen parte de desarrollos más recientes en la teoría del capital social (Woolcock & Narayan, 2002). La visión institucional,

sostiene que la vitalidad de las redes comunitarias y la sociedad civil es, en gran parte, el resultado de su contexto político, legal e institucional. Mientras los enfoques comunitarios y de redes tienden a tratar el capital social como variable independiente que da lugar a diversos resultados, tanto buenos como malos, la visión institucional lo ve como una variable dependiente. (p. 9)

De otro lado, la visión sinérgica pretende construir un concepto de capital social que integre la visión de redes e institucional, que tiene que ver mucho más con la relación entre los ciudadanos y el Estado y sus instituciones, y como responden unos y otros en su interacción.

La visión sinérgica, parte de la articulación entre el gobierno y la acción ciudadana, así como de las redes comunitarias que existen en una determinada comunidad; así, el capital social tendrá que reflejarse en la capacidad de la comunidad de transformar y complementar las instituciones, en el fomento de la participación y de las uniones, y en ampliar la escala de las organizaciones sociales.

Capital social y Gobierno

Uno de los elementos importantes que aún no responden, o que dejan como interrogante, los enfoques mencionados anteriormente es el papel del Estado, o del Gobierno, en la creación de capital social. Al respecto, es necesario aclarar que no hay una tesis concluyente, y que más bien, este parece ser una línea de profundización importante sobre el capital social.

En primer lugar, hay autores que defienden la participación del Estado en la creación de capital social. Vásquez (2005), por ejemplo afirma que “el sector público existe como nodo de información en las redes de capital social y como generador y vigilante del cumplimiento de las reglas del juego que permiten la confianza entre las partes de una sociedad” (p. 8), y uno de los argumentos que propone es que, en definitiva, el capital social es un bien público, y como tal, el Estado debe intervenir para garantizar que su provisión sea la adecuada para todos. En ese contexto, el sector público tiene acceso a activos que le permiten generar capital social.

De manera similar opina Arriagada (2003) quien afirma que la acción del Estado, debe estar encaminada a crear, generar y fortalecer el capital social en las comunidades. Al respecto, es de vital importancia que quien esté a cargo de la política pública, tenga en cuenta dos elementos: el primero son los precursores de capital social, entre los cuales se encuentran la “memoria social, identidad (incluida la etnicidad), religión, vecindad, amistad, parentesco, principios de

reciprocidad horizontal y vertical, y satisfactores socioemocionales” (Arriagada, 2003: 579). Y en segundo lugar, identificar el stock de capital social depositado en la memoria y la historia de las comunidades.

En contraposición a los anteriores, Atria (2004) manifiesta que existen dificultades a la hora de proponer políticas que intenten promover el capital social, preguntándose ¿cuál es el beneficio de trasladar las políticas sociales a ese ámbito? El autor responde a esa pregunta desde

[...] el riesgo de transferir a los grupos destinatarios una cuota de poder para definir el contenido de los beneficios de la política, se compensa con el mayor grado de legitimidad, de aceptación y, por tanto, de sustentabilidad social que tendría la política social diseñada y aplicada en este nuevo marco. (p. 12)

En todo caso, a la hora de analizar el capital social en el PP, no parece ser claro que posición tomar cuando se argumenta que uno de sus propósitos es generarlo. El papel de la Administración Municipal, desde esta discusión, parece estar más alineado con la posición de dotar de ciertos instrumentos y herramientas (el PP mismo) para que las personas puedan generar los lazos de confianza que le permitan generar su capital social a partir de la participación.

1.3 Referentes teóricos transversales.

1.3.1. Desarrollo

La concepción histórica del desarrollo, se ve fundamentada en un primer momento, por el giro discursivo que generó la existencia de un Primer Mundo y un Tercer Mundo, o lo que es lo mismo, entre los desarrollados y los subdesarrollados. En este sentido, la noción sobre la que se construyó ese primer

discurso fue del Presidente de los Estados Unidos Harry Truman (Sachs, 1997) que “en su discurso inaugural ante el Congreso, definió a la mayor parte del mundo como "áreas subdesarrolladas". Apareció así, repentinamente, una característica permanente del paisaje, un pivote conceptual que comprime la inmensurable diversidad del sur del planeta en una sola categoría: subdesarrollado” (Sachs, 1997: párrafo 4).

Lo anterior produjo efectos complementarios. El primero, es que inmediatamente se estableció una solución: el Presidente Truman determinó “un programa de asistencia técnica diseñado para "aliviar el sufrimiento de estas gentes" mediante "actividades industriales" y "un nivel de vida más elevado”” (Sachs, 1997: párrafo 6). O, en palabras de Escobar (1996), era necesario propiciar “las condiciones para reproducir en todo el mundo rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época” (p. 20). Es decir, como consecuencia de la implementación del discurso del desarrollo, se modernizó el concepto de pobreza y las herramientas para “luchar contra ella”; y al mismo tiempo, dicha categoría se convirtió en una carrera en la que los corredores ya sabían cuál era la meta (las sociedades avanzadas de la época).

El segundo efecto, fue la creación de unas expresiones propias de su discurso, de un “sistema de categorías y relaciones; éstas dan cuenta de su carácter hegemónico que orienta y determina los discursos y prácticas económicas, políticas y sociales” (Múnera, 2007: 27). Por consiguiente, la relación existente entre hegemonía y desarrollo se dio a partir de la construcción de dichas prácticas, lo que convirtió a este último en el valor universal para toda la sociedad. Por tal motivo, se redefinió el rol de cada uno de los países en dicha carrera, buscando un nuevo proyecto para aquellos países que no estaban en dicha hegemonía (Sachs, 1997).

La existencia de este discurso, además de los efectos ya mencionados, enriquece el significado de desarrollo en el aspecto teórico, y es que al fin y al cabo como dice Arturo Escobar (como se cita en González, 2007)

la noción Desarrollo se ha abierto en una diáspora conceptual que ha implicado el recargamiento y sobrecargamiento de su sentido lo mismo que la transformación de su significación; diáspora que vincula al Desarrollo como concepto y como modelos de intervención, con temáticas tales como la pobreza, la ciencia y la tecnología, la profesionalización y la institucionalización, el Desarrollo en diversas escalas, la cultura y el discurso cultural, la economía y el discurso económico, el territorio y el discurso territorial, la política y el discurso político, la planeación del Desarrollo, las políticas públicas encaminadas a la resolución de la pobreza per se y la pobreza de los distintos actores ya mencionados, entre otros conceptos y preocupaciones. (p. 16)

Así, con el propósito de generar un esquema que agrupe las diversas aproximaciones a este referente teórico de la Tesis, Múnera (2007) construye tres grandes paradigmas que resumen las diferentes teorías y enfoques que ha tenido el desarrollo a lo largo de la historia. Estos paradigmas son:

Tabla 4. Paradigmas del Desarrollo.

Desarrollo	• Dimensión economicista (Primer Paradigma)
	• Dimensión social (Segundo Paradigma)
	• Multidimensional (Tercer Paradigma)

Fuente: Construcción propia, con base en Múnera (2007)

El desarrollo economicista: el primer paradigma

Según Múnera (2007) este paradigma trabaja bajo el supuesto que “el desarrollo es un estado alcanzado, con unas características particulares” (p. 38). Este tipo de aproximación estática al desarrollo, permitía fácilmente categorizar los países en términos de su nivel de riqueza, crecimiento y producción. Y de manera análoga, este primer paradigma del desarrollo ofrece un diagnóstico sobre las causas del atraso; según González (2007) “desde este pensamiento sobre el Desarrollo, factores como la precaria tecnología y el capital insuficiente, el rápido crecimiento demográfico, los servicios públicos inadecuados y las prácticas agrícolas arcaicas [...]” (p. 28), son la razón de la pobreza o del bajo nivel de ingreso de los países. Pero al mismo tiempo, el paradigma economicista ofrece soluciones, enfocadas hacia la “industrialización, urbanización, modernización agrícola, infraestructura, suministro de servicios sociales y altos niveles de alfabetismo” (González, 2007: 28).

Parte del discurso del primer paradigma del desarrollo, está cimentado en el cambio tecnológico, en el abandono de las prácticas tradicionales, y en la instrumentalización de la persona humana para los procesos de producción y reproducción del capital. Aquí, el desarrollo se percibe como progreso, como punto de llegada, y está semánticamente determinado por lo económico, es decir, es desarrollo económico; en esta perspectiva, los diferentes modelos que garantizan el crecimiento de la economía, son los que se implementan a nivel mundial. En el tercer anexo, se presenta un resumen con algunas teorías relevantes de este primer paradigma.

El segundo paradigma del desarrollo

Sobre este segundo paradigma es necesario destacar como referente el *enfoque de desarrollo a escala humana*, propuesta central de Manfred Max Neef. De acuerdo con Múnera (2007) esta propuesta

se basa en los presupuestos de que el desarrollo debe apuntar a la satisfacción de las necesidades humanas, la manera como éstas se reconceptúan permite romper algunos de los paradigmas clásicos del desarrollo y permiten dimensionar el desarrollo de otra manera. (p. 103)

Es decir, el desarrollo a escala humana pretende redimensionar cada una de las relaciones que establecen las personas con las estructuras que lo rodean. Así, según Max Neef (1998), para alcanzar estos objetivos, es necesario “la transformación de la persona-objeto en persona-sujeto del desarrollo” (p. 30).

El enfoque del desarrollo a escala humana parte de entender las necesidades humanas desde un punto de vista complejo, que tienen satisfactores para resolverlas de manera adecuada (Max Neef, 1998). Comenzando por las primeras, las necesidades humanas “deben entenderse como un sistema en que las mismas se interrelacionan e interactúan” (Max Neef, 1998: 41). Las necesidades pueden ser existenciales y axiológicas: las primeras se definen como las básicas, esto es, “subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad” (Múnera, 2007: 104); las segundas, son las necesidades del ser, del tener, del hacer y el estar. En cuanto a los satisfactores, se definen como “los objetos, actividades y relaciones capaces de satisfacer nuestras necesidades básicas” (Múnera, 2007: 105).

Un segundo referente en este paradigma es el *enfoque de desarrollo humano*, trabajado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. En 1990 el PNUD publicó el primer Informe de Desarrollo Humano, liderado por el economista Mahabub Ul Haq, quien introdujo este concepto “tratando de evitar el reduccionismo del concepto de Desarrollo al ámbito económico, poniendo al ser humano en el centro de las preocupaciones del Desarrollo y promoviendo una forma para medir el Desarrollo Humano” (González, 2007: 38-39). El producto de este enfoque fue la creación de un Índice de Desarrollo Humano – IDH, que

pretende resumir y agrupar las variables más importantes del desarrollo humano, esto es según González (2007) “una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente” (p. 33).

El tercer enfoque de este paradigma es el que entiende *desarrollo como libertad*, trabajado por el ganador del Premio Nobel de Economía, Amartya Sen que sostiene según González (2007) que

el Desarrollo debe ser entendido como la ampliación de las capacidades económicas, culturales, sociales y políticas de las personas, para que estén en libertad de elegir el tipo de vida que desean llevar, sin afectar con ello las vidas de otros individuos ni del colectivo social. (p. 41)

Al enfocarse sobre la libertad como atributo del desarrollo, lo que hace Sen es ponerlo en el ámbito de la equidad

entendida no solamente como la igualdad de oportunidades como marco de reglas y oportunidades que pregonaba la vieja concepción liberal de la revolución francesa [...] Se trata además de obtener, como mínimo, la liberación de la miseria, de la exclusión política y de la exclusión social. (Sarmiento, 2003: 6)

Tercer paradigma del desarrollo

Este paradigma, que ha sido trabajado por Múnera (2007), define el desarrollo como una construcción socio-cultural múltiple, localizado e históricamente determinado. Se concibe como “un proceso cuyo sentido radica en la realización de los sujetos, como seres individuales y colectivos” (Múnera, 2007: 107). La gran ruptura que pretende establecer este paradigma con el segundo, es que éste último al “limitar el desarrollo a la satisfacción de las necesidades humanas ha dejado de lado otras dimensiones, no sólo del ser humano sino de la ‘realidad’,

dimensiones que han empezado a ser tenidas en cuenta por otras concepciones” (Múnera, 2007: 108). Múnera (2007) define las siguientes características del nuevo paradigma:

Humano: Comprende la complejidad del ser humano como

un ser físico, biológico, social, afectivo, espiritual; tiene una estructura físico-química; puede reconstruir otros mundos; su relación con otros, estableciendo interacciones y relaciones, entre ellas las de poder; está relacionado con un entorno; tiene capacidad de memoria, conocimiento, relación, disfrute y sufrimiento. (Múnera, 2007: 117)

Dotado de sentido: La finalidad del desarrollo debe estar enfocada a ‘ser más’, a la realización de todas las potencialidades humanas, tal como lo manifiesta el autor Rafael Bernal, citado por Múnera (2007).

Construido por la base social: El desarrollo no entiende a los sujetos sin estar en relación con el otro, con los otros.

Se fundamenta en las diferencias culturales: Pretende construir un nuevo proyecto de modernidad,

a partir de las posibilidades de configurar proyectos colectivos, que no estén orientados por las normas y las ideologías dominantes, impuestas de manera autoritaria, sino a partir de la voluntad de los sujetos, que deciden participar en grupos diferentes y heterogéneos. (Múnera, 2007: 133)

Democrático: La nueva forma de democracia está fundamentada en diversos elementos básicos como la auto-limitación, el poder auto-instituyente, la igualdad intrínseca, la equidad, la autonomía, la cultura, la acción comunicativa, la preeminencia del sujeto en los espacios de deliberación.

La libertad de quienes participan en él: Esta característica está cimentada sobre el enfoque de desarrollo y libertad de Amartya Sen.

Ético: Se refiere a la posibilidad que tienen las sociedades de construir, colectivamente, sus propios valores.

Integral: Reconoce la integralidad del desarrollo como

la realización de los sujetos comprendidos no sólo como seres biológicos, sino espirituales y trascendentes [...] se plantea como desarrollo integral, aquel que no sólo tiene en cuenta los procesos de la sociedad en sentido amplio, sino también los de la naturaleza, buscando armonizar unos con otros. (Múnera, 2007: 155)

Sistémico: Se refiere a la no divisibilidad e independencia de las múltiples dimensiones que conforman el desarrollo.

Sinérgico: Implica que, al transformar alguno de los subsistemas nombrados en el apartado anterior, se afectarán los demás en uno u otro sentido.

Emergente: La emergencia constante de elementos que cambian la relación entre los subsistemas de la sociedad, implican que el desarrollo “solo se puede concebir como un proceso único e irrepetible; por lo tanto, no es posible formular modelos o esquemas de desarrollo estáticos y de validez universal, aplicables a cualquier país, en cualquier momento de su historia” (Múnera, 2007: 162).

Auto-producido: Así lo sostiene Edgar Morin, citado por Múnera (2007), en el sentido de que “el desarrollo debe, por tanto concebirse como un auto/desarrollo en forma ilimitadamente recursiva en la que el desarrollo se convierte a la vez en medio y en fin del sistema auto-organizador” (p. 162).

Auto-referenciado e históricamente determinado: Debe conocerse el pasado y la apropiación de las situaciones vividas, como determinantes en el desarrollo de lo que se considera único y propio.

Auto-dirigido: El desarrollo es “un proceso cuya finalidad (entelequia) estará definida desde y por los sujetos implicados en él; estará fundamentado en su

memoria pasada (origen), presente (a partir del reconocimiento de las situaciones actuales) y futura (visualización de lo que puede venir)” (Múnera, 2007: 170).

Auto-regulado: sustentable: La característica de auto-regulación está asociada a la sustentabilidad, y según Múnera (1994) “alude a la dinámica y mecanismos requeridos para que los elementos que interviene en un proceso social interactúen de tal manera que no se produzcan desequilibrios en términos absolutos y pueda así prolongarse en el tiempo” (p. 38).

Auto-propulsado: con dinámica endógena: El desarrollo se mantiene en las dinámicas al interior de las comunidades, en este caso, tiene en cuenta la endogeneidad como determinante de su finalidad.

Utiliza recursos no convencionales: Es la utilización de, como lo denomina Múnera (2007), el factor “C”, ese que se desprende de los recursos convencionales y que los trasciende, y que está determinado por los sujetos y las comunidades.

Territorializado: Para Múnera (2007) el territorio como “conjunto de elementos simbólicos y representaciones del hombre que habita, y que hacen que interactúe de manera particular con respecto a dicho espacio. Se concibe como un espacio vivido, marcado y reconocido por quien lo habita” (p. 187).

Articulador de dinámicas macro y micro sociales: No escapa de las dinámicas globales, y por ello, éste debe dar cuenta de cómo se interrelacionan lo micro y lo macro, lo local y lo global.

1.3.1 Democracia.

Estudiar la democracia implica tres elementos esenciales según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004): el primero, es que “encuentra su fundamento filosófico y normativo en una concepción del ser humano como sujeto portador de derechos” (p. 51); el segundo, “es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía” (PNUD, 2004: 51); y el tercero, es que tiene una dimensión básica electoral, pero su realización va mucho más allá.

Antes de abordar algunas implicaciones teóricas sobre este referente, es necesario plantear una discusión en torno al alcance de la democracia; lo anterior, debido a que existen ciertos autores que manifiestan que hoy en día la democracia se encuentra en crisis. De Sousa Santos (2004), señala tres razones para la existencia de esta crisis:

[...] hay, en primer lugar una crisis del marco estructural de explicación de la posibilidad democrática (Moore, 1996); en segundo lugar, una crisis de la explicación homogeneizante sobre la forma de la democracia que surgió como resultado de los debates del período de entreguerras (Schumpeter, 1942), y hay, en tercer lugar, una nueva propensión a examinar la democracia local y la posibilidad de variación al interior de los Estados nacionales a partir de la recuperación de tradiciones participativas solapadas en el proceso de construcción de identidades nacionales homogéneas (Anderson, 1991). (p. 38)

El discurso hegemónico de la democracia, de acuerdo con De Sousa Santos (2004), ha imperado en América Latina, y se encuentra caracterizado por un modelo de baja intensidad, en donde se privatizan los bienes públicos por las élites, lo que profundiza la distancia entre los representantes y los representados, y que redundaría en una inclusión política abstracta cuya base es la exclusión social. Por eso, para redescubrir una nueva democracia, o por lo menos, para buscar nuevas formas de aplicación de la misma, es necesario velar por la generación de contratos sociales más incluyentes. En ese sentido, los regímenes de democracia representativa deben complementarse con iniciativas de democracia participativa, de manera que se logre una verdadera emancipación social.

Después de abordar esa discusión, es menester entonces insistir en que el presente trabajo pretende abordar la democracia desde la ruptura entre un

sistema político representativo y la necesidad emergente de lo participativo, y buscar alternativas a su complementariedad. A continuación, se aborda los tipos de democracia que más desarrollo han tenido a lo largo de la historia, siguiendo la clasificación de Bernal y Álvarez (2005): la democracia representativa – liberal, la democracia republicana, la democracia deliberativa y la democracia radical;

Democracia representativa – liberal

La democracia representativa es la que, teóricamente ha sido abordada como forma más adecuada de autorización, y que en concepto de De Sousa Santos (2004), hace parte de la corriente hegemónica. En ese sentido, según Habermas, citado por Bernal y Álvarez (2005), para la democracia representativa

el punto crucial no es la autodeterminación democrática de ciudadanos que deliberan, sino la normativización, en términos de Estado de Derecho, de una sociedad volcada en la economía que mediante la satisfacción de las expectativas de felicidad privadas de ciudadanos activos habría de garantizar un bienestar general entendido de manera apolítica. (p. 50-51)

De acuerdo con De Sousa Santos (2004), la limitación del análisis anterior es una de las características de esta corriente hegemónica de la democracia, y que la aleja de otras dimensiones que le son desconocidas, la representatividad debe abordar, además de la autorización

la identidad y la de la rendición de cuentas (esta última introducida en el debate democrático recientemente). Si es verdad que la autorización vía representación facilita el ejercicio de la democracia en escala ampliada [...] también es verdad que la representación dificulta la solución de las otras dos cuestiones: la de la rendición de cuentas y la de la representación de múltiples identidades. (De Sousa Santos, 2004: 44)

Democracia republicana

Para Bernal y Alvarez (2005) la visión esencial de esta tipología de democracia es la

de una vida política en la que los ciudadanos están en igualdad de exigencias y de poderes, los asuntos públicos se deciden por deliberación sobre la base de consideraciones que resultan comúnmente atractivas –no están sesgadas a favor de ningún grupo, ni siquiera a favor del status quo- y el acuerdo sirve como ideal regulativo de modo en que deberían decidirse las cosas, es la visión que corresponde a una democracia deliberativa. (p. 54)

Es, en este sentido, donde la ciudadanía y la sociedad toman un rol fundamental en la organización del propio Estado, dado que la corriente republicana de la democracia le ha dado un mayor valor a la autonomía de los ciudadanos. Lo anterior, establece un patrón diferencial frente a la democracia representativa, y es que, de acuerdo con Bernal y Álvarez (2005) “no se trata de un Estado autónomo frente a la sociedad y de una ciudadanía pasiva, como ocurre en buena medida en los sistemas de democracia representativa” (p. 56); es por el contrario, la necesidad de formar una comunidad política, una sociedad altamente política que reconozca el valor de sus actos en la libertad y la igualdad.

Democracia deliberativa

Para las visiones propias de esta corriente, los modelos democráticos deben combinar tres elementos, según Habermas citado por Bernal y Álvarez (2005) son

el primero, la decidida defensa del poder comunicativo de la sociedad civil y de las libertades políticas que garanticen la formación y voluntad de la opinión pública. El segundo, un modelo de democracia deliberativa, donde la participación activa de la ciudadanía es corolario indispensable del

desarrollo pleno del Estado. Y el tercero, la justificación de actos ciudadanos como la desobediencia civil que, como test de constitucionalidad, permitan conciliar la Constitución con las nuevas realidades y clamores sociales. (p. 57 – 58)

Así, dentro de la democracia deliberativa hay dos temas que toman igual importancia en su definición: las instituciones y la acción comunicativa (Bernal & Alvarez, 2005). Las primeras, porque su legitimidad ante la sociedad está directamente relacionada con las oportunidades ofrecidas para la deliberación entre los miembros de la sociedad. La segunda, porque

las acciones públicas permiten a los individuos cuestionar su exclusión de los arreglos políticos a través de un principio de deliberación societaria según el cual sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional. (Bernal & Álvarez, 2005: 58)

Democracia radical

Lo que promueve en esencia la democracia radical es, según Bernal y Alvarez (2005) “una democracia que vuelva transparentes y accesibles a todos los ciudadanos los mecanismos y los espacios de las grandes decisiones económicas, sociales y políticas” (p. 62). Es, en palabras de De Sousa Santos (2004), una búsqueda por la ampliación del canon democrático, y de ahí, su carácter radical, contrahegemónico. Para desarrollar este tipo de prácticas, se requiere una reconceptualización de la relación entre democracia representativa y participativa, basada en la coexistencia y la complementariedad.

Sobre la coexistencia, De Sousa Santos (2004) argumenta que “implica una convivencia, en niveles diversos, de las diferentes formas de procedimentalismo,

organización administrativa y variación de diseño institucional” (p. 69). Respecto a la complementariedad, para este autor

presupone el reconocimiento por el gobierno de que el procedimentalismo participativo, las formas públicas de monitoreo y los procesos de deliberación pública pueden sustituir parte del proceso de representación y deliberación tales como los concebidos en el modelo hegemónico de democracia. (p. 69)

Para llevar a cabo una democracia radical se requiere “asociar al proceso de fortalecimiento de la democracia local formas de renovación cultural ligadas a una nueva institucionalidad política que vuelve a colocar en la pauta democrática las cuestiones de la pluralidad cultural y de la necesidad de inclusión social” (De Sousa Santos, 2004: 69).

Democracia y ciudadanía

Desde el punto de vista político, el ejercicio democrático está altamente ligado con el ejercicio de la ciudadanía, el del voto; desde el social, la construcción de democracia está atada a una identidad especial, la que me convierte en ciudadano. Asimismo, como la democracia tiene arraigo en un concepto de Estado y Gobierno; igualmente lo tiene la ciudadanía. Por ese motivo, es importante analizar con detalle la relación entre este referente teórico y ciudadanía.

Para autores como Adela Cortina (1998), no hay una única ciudadanía, antes por el contrario, se pueden dar ciudadanía políticas, sociales, económicas, y hasta culturales. Todas, aunque igualmente válidas, no dejan de ser variaciones de una concepción teórica de la ciudadanía, y que dejan de lado los principios de este concepto, unidos indeleblemente, con la esfera política. Sin embargo, el concepto moderno de la ciudadanía se encuentra relacionado con dos elementos centrales y que tienen un vínculo con la democracia: la responsabilidad y la justicia.

En primer lugar, la responsabilidad. Para Cortina (1998), “quien no se sabe y siente *perteneciente* a una comunidad política tampoco se sabe y siente *responsable* de ella y de sus miembros” (p. 17). Un ciudadano es aquel que se hace, en primer lugar, perteneciente, ya sea a una comunidad política como dice Cortina, sino a cualquier comunidad; y además, no basta con pertenecer (que es un asunto de identidad), sino también debe ser responsable con sus miembros. Es decir, en términos de Adam Smith, sentir simpatía por ellos⁹, sentirse identificados con ellos, y ocuparse de sus asuntos. La responsabilidad como valor del ciudadano, tomo un lugar primordial en su propia definición, y más cuando tomamos el término de comunidad y bien común, elemento central de la democracia.

El segundo elemento para la definición de ciudadano es la justicia. Lo hace más claro Cortina (1998) cuando, en su definición de ciudadanía social, introduce el concepto de sociedad justa como tarea primordial del ciudadano de hoy

[...] ese mismo concepto de ciudadanía social crítica exige a los ciudadanos asumir su responsabilidad y, por ende, su protagonismo, en la construcción de una *sociedad de justicia*, imposible sin la participación activa de la sociedad civil, imposible sin el fortalecimiento de una sociedad civil, capaz de asumir activamente su corresponsabilidad en la creación de una sociedad justa. (Cortina, 1998: 27)

En otras palabras se hace ciudadano aquel que lucha y crea una sociedad más justa, en donde la comunidad (la sociedad civil) debe participar de manera corresponsable en todos los ámbitos posibles.

⁹La teoría de los sentimientos morales.

Así, la más clara definición de ciudadano es aquel “que *participa en las deliberaciones y decisiones que se toman en torno a las cuestiones públicas*. El auténtico ciudadano es el que toma parte activa en lo público, en aquello que a todos afecta [...]” (Cortina, 1998: 20). Es allí donde se encuentra el resumen de la responsabilidad y la justicia, un sujeto participativo que se preocupa por la definición de lo público; y además, a lo que todos afecta.

Democracia y Estado: problema de identidad

Si resulta pertinente hablar de crisis de la democracia, también lo es hablar de crisis del Estado, o en palabras de De Sousa Santos (2004), una crisis de la corriente hegemónica de democracia, la representativa-liberal. Gran parte de los problemas relacionados con esta tipología de democracia que se han identificado en líneas anteriores, no sólo en cuanto a construcción de ciudadanía, sino también en cuanto a la representatividad y la definición de un bien común; tienen una estrecha relación con una crisis del Estado, como categoría definitoria del ejercicio ciudadano y democrático.

Se mencionó en el apartado anterior que para generar responsabilidad, una condición necesaria para la generación de ciudadanía, debía existir pertenencia e identidad a una comunidad específica. Hoy en día, y según Hobsbawm (s.f.), “la identidad primordial que la mayoría de nosotros hemos elegido en este siglo XX es la del estado territorial, es decir, una institución que establece un principio de autoridad sobre cada uno de los habitantes de un trozo del mapa” (p. 48). Nuestra identidad está atada al orden y la autoridad que trae el Estado moderno a nuestra organización social. Esto lo refuerza Cortina (1998) cuando argumenta que nuestra identidad proviene del Estado, y que éste encuentra su razón de ser en el ciudadano:

no es un Estado para los gobernantes ni para las fuerzas económicas ni para los políticos y sus amistades, sino de y para los ciudadanos, que

constituyen su razón de ser, y a los que permite reconocerse en esa peculiar forma de identidad que es la ciudadanía. (p. 15)

Hasta ahora no hay nada nuevo. La concepción de ciudadano y democracia siempre ha estado muy ligada al tema del Estado, más aún, cuando desde las concepciones más comunes, se es ciudadano cuando se otorga un documento de identidad. Sin embargo, según Cortina (1998) “[...] los estados nacionales no parecen haber aprobado el examen de generar convicción de pertenencia, de generar auténticos ciudadanos” (p. 16). Para tratar de responder estas inquietudes, se hace importante analizar con mayor profundidad los argumentos presentados por Hobsbawn (s.f.) referidos a que una mala homogenización de la población en los nacientes Estados generó una crisis de identidad, y por tanto, es mucho más difícil que bajo esta forma de organización política se genere una verdadera ciudadanía.

Adicional a este problema, la homogenización de los pueblos se dio no bajo la forma de identidad con un Estado, sino más bien, con un gobierno. Hobsbawn (s.f.) argumenta que, “[...] es innegable que existe una tendencia en los estados territoriales modernos a desarrollar una estandarización social y funcionalmente necesaria del conjunto de sus ciudadanos, así como a fortalecer los vínculos que los mantienen unidos a un gobierno nacional” (p. 51). Es decir, la creación y generación de ciudadanos, más que estar ligada al fortalecimiento del Estado, se hizo por un carácter funcional que éstos pudieran adquirir para un ejercicio electoral en los gobiernos nacionales. En ningún momento la ciudadanía y la democracia han tenido un lugar primordial en la conformación de los Estados, debido a que éstos fueron mal conformados en un principio.

Por eso, para Hobsbawn (s.f.) una de las tareas para la creación de una ciudadanía contemporánea es que “tenemos hoy la necesidad de desarrollar incentivos para que el ciudadano se identifique individual y colectivamente con el

estado” (p. 51). Y para que esto tenga lugar, el ejercicio pleno de la democracia y la participación debe ser la piedra angular. No será posible pensar en una nueva democracia, en la que el Estado no ha sido construido por y para sus ciudadanos, sino que ha sido funcional a otros intereses.

En Colombia, por ejemplo, se dieron intentos importantes de parte de la sociedad civil para ampliar y transformar la estructura del Estado. La inclusión de espacios e iniciativas democráticas, esencialmente de carácter liberal, a partir de la década de los ochenta, son un hito fundamental para la lectura de las instituciones democráticas actuales. Sin embargo, esto sigue sin ser suficiente, en tanto hay necesidades en diversos frentes, por ejemplo, para Bernal y Álvarez (2005)

la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas, pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes [...] Habrá que recrearlas, que refundarlas, que adecuarlas a los requerimientos de los cambios económicos, sociales, culturales y políticos, pero lo cierto es que no se puede prescindir de ellas. (p. 79)

Por tal motivo, es indispensable continuar insistiendo en la democratización

se impone trabajar en la construcción de un modelo en el que la formación de una sociedad democrática sea el centro de interés de la propia sociedad y en la que simultáneamente jueguen diversos centros (policéntrica) con la condición de servir en última instancia a ese propósito colectivo. Estos centros serían un Estado renovado y democratizado, una fuerte sociedad política (partidos y movimientos políticos democratizados), una sociedad civil organizada (con ciudadanos autónomos, participativos y solidarios) y

un mercado que actúe con unas reglas del juego claras en la idea de una real democracia económica. (Bernal & Álvarez, 2005: 79-80)

La construcción de una nueva Democracia

En palabras de De Sousa Santos (2004) necesitamos la ampliación del canon democrático, a partir de la democracia participativa (radical), basada en tres tesis esenciales:

- El fortalecimiento de la *demodiversidad*, entendida como las múltiples formas de democracia existentes, basadas en la participación multicultural y la deliberación pública.
- El fortalecimiento de la *articulación contrahegemónica entre lo local y lo global*, dado que las grandes transformaciones a nivel local requieren de actores fuertes a nivel global que permitan su expansión y escalamiento hacia otros países.
- La *ampliación del experimentalismo democrático*, a partir de la multiplicación de experiencias sociales, de nuevas formas de entender la democracia, en las que la participación de la ciudadanía se dio de manera espontánea y experimental y que resultaron exitosas.

Lo anterior, es lo que lleva a plantear la hipótesis de construir una nueva aproximación a la democracia, que recoja no sólo los elementos del debate teórico, sino también que ayude a construir una verdadera ciudadanía y una nueva forma de ver el Estado. Según Múnera (2007), la nueva concepción de la democracia, está fundamentada en diversos elementos:

- *Auto-limitación*: se refiere al principio ético de respetar los derechos y deberes de los individuos, y de éstos entre sí.
- *Auto-instituyente*: Referido a la capacidad de cambio y transformación de la democracia a las nuevas demandas e intereses de los actores.

- *Igualdad intrínseca y Equidad:* Es la igualdad que se define por el hecho de que todos compartimos la misma dignidad y esencia humana.
- *Autonomía:* Está condicionada a la actuación del sujeto, como centro y principio del desarrollo, y su responsabilidad hacia la autodeterminación, la reflexión y la construcción de la democracia.
- *Cultura:* Es el rescate de la complejidad social, de la diversidad cultural y de las particularidades de cada grupo poblacional y las múltiples significaciones que encierran, que a su vez potencializan el accionar democrático y deliberativo.
- *Acción Comunicativa:* Es el respeto por las formas de la interpretación de la vida de los demás sujetos, es la tolerancia llevada al campo de las ideas participativas en la sociedad.
- *Preeminencia del sujeto:* De acuerdo a Touraine (1998) es reencontrar el sujeto personal el sujeto histórico, capaz de producirse y transformarse de construir comunidad, un sujeto sin conciencia ajena, un sujeto que rompe con los cánones establecidos de deber ser, de control, de orden determinados por entes superiores (Iglesia, Estado, Centros de poder).

1.4 ¿Cómo unir estas categorías y referentes teóricos?

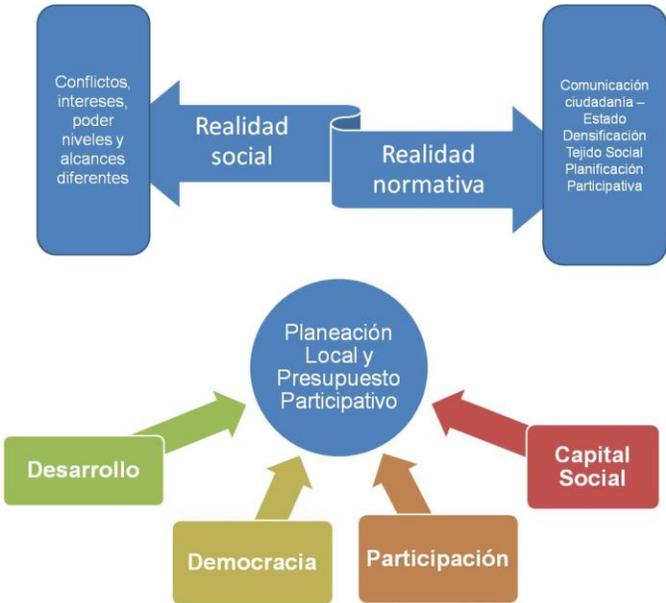
Sin lugar a dudas, las categorías y referentes teóricos analizados en los numerales anteriores, han hecho parte de numerosas investigaciones, y como se evidenció, han sido trabajados por diversos teóricos a nivel nacional e internacional. Al igual que desde lo metodológico esta Tesis aborda y trabaja un solo enfoque para la recolección de información y de análisis; desde lo teórico, es menester realizar un ejercicio de aproximación a una teoría que articule las categorías con los referentes.

Como bien se mencionó en el primer capítulo, esta Tesis tiene como fundamento metodológico lo cualitativo, y a partir de allí, la aplicación de los instrumentos propuestos por la Teoría Fundada que permite codificar de manera sistemática los

datos y la teoría sobre un problema específico, y con base en ello, generar nuevo conocimiento sobre el mismo. Las dos primeras fases de la aplicación de la Teoría Fundada, requiere que el investigador se aproxime a los primeros conceptos en el problema estudiado; y al mismo tiempo, que categorice los datos obtenidos de manera lógica y conceptual. La última de las fases, es la formulación de los nuevos conceptos y categorías que emergen del estudio del problema.

En el caso de esta Tesis, al abordar en un primer momento el problema y posteriormente el marco conceptual, hasta ahora no puede dar cuenta de esos nuevos conocimientos que pretende generar, cosa que se dará hasta los últimos capítulos. Por tal motivo, el ejercicio de unir las categorías y los referentes bajo una sola teoría se realiza por una aproximación que se hace, desde el problema y los objetivos, en tanto estos derivan una intención en la producción de conocimiento que realiza esta Tesis. Veamos el gráfico a continuación:

Gráfico 2. El Problema, las categorías y los referentes teóricos.



Fuente: Construcción propia

Tenemos, en primer lugar, el problema identificado sobre el PP y es que un espacio de participación, que debería tener por norma y por aplicación, unos efectos en las dinámicas participativas y en la generación de capital social; se puede ver obstaculizado por lo que en realidad sucede con los sujetos que participan, sus intereses y por los niveles y alcances que tiene la participación en dicho Programa.

Este problema y este objeto de estudio se puede leer a partir del tercer paradigma del desarrollo desde el cual se pueden integrar las categorías y el otro referente teórico estudiado en la Tesis. Lo anterior, en el sentido de que la participación, analizada como un proceso de intervención, con condiciones objetivas y subjetivas debe profundizar las dinámicas democráticas, y tener efectos sinérgicos en el desarrollo, cuyas transformaciones se dan en los diversos subsistemas económicos, políticos y culturales, y en cuyos niveles los sujetos intervienen plenamente.

Dichas transformaciones, generan capital social, entendido como una forma de transformar y complementar las estructuras e instituciones sociales, y hablan, desde un enfoque integrador, de la necesidad de identificar las redes y los grupos, la confianza y solidaridad, la inclusión y cohesión social, el manejo de la información y la comunicación, la gestión hacia lo público, el empoderamiento y la acción política. A partir de esta postura, se puede dar cuenta del alcance de la participación en el Programa, y permitirá evaluar su carácter sinérgico en los procesos de desarrollo y democráticos en la ciudad.

Sin embargo, dado que esta Tesis trabaja desde la Teoría Fundada, al finalizar los análisis y la generación de información, es necesario dar cuenta de nuevos elementos que permitan crear conocimientos.

CAPÍTULO 2. EL CONTEXTO NACIONAL Y LOCAL DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: ANTECEDENTES Y NORMAS

El presente capítulo pretende dar cuenta de los elementos que enmarcan la participación y el capital social en el PP en las comunas 10 y 14 de Medellín, a partir de cinco temas: el primero, una aproximación a los antecedentes de la planeación participativa en Colombia; el segundo, una lectura de las normas más relevantes a nivel nacional que sustentan dichos antecedentes; el tercero, las experiencias de Medellín en planeación participativa; la cuarta, el marco normativo local; y el quinto, se enfoca en el PP en Medellín entre 2005 y 2008.

2.1 Los antecedentes de la planeación participativa en Colombia.

Velásquez y González (2003) hacen mención de poco más de diez normas de planeación en Colombia¹⁰, de las cuales se desprende que en cuatro décadas de planeación, los énfasis han cambiado de lo económico, con la creación de comisiones y planes de desarrollo económico para el país y, de manera especial, para el sector público; pasando por lo territorial, enfocando el interés hacia las regiones y su articulación con lo nacional; llegando a uno más integral, en el sentido de que en la planeación convergen diversos actores, cada uno de ellos corresponsables con el desarrollo e implementación de políticas públicas.

De dicho compendio de normas, se destacan tres que dan sustento al marco normativo de la planeación participativa en Colombia¹¹ y que serán abordadas en el siguiente numeral. Sin embargo, es importante destacar que de acuerdo con Velásquez y González (2003), en el campo de la planeación participativa, “se pasó de un concepto exclusivamente técnico de la planeación a otro que contemplaba

¹⁰ Ver anexo cuatro.

¹¹ La Constitución Política, la Ley 134 y 152 ambas de 1994.

la participación ciudadana en ese proceso. Incluso, se llegó a plantear la universalidad y la obligatoriedad de los planes” (p. 271). Partiendo de ese giro, y dado el alcance que tiene esta Tesis, es más importante en este apartado rescatar el sentido político que adquiere la planeación participativa para una comunidad que hacer mucho énfasis en la relación de normas.

De acuerdo con Álvaro Obando, citado por Velásquez y González (2005), son varios los sentidos en los que ésta reconfigura la dimensión política: la primera, es la identidad, “es una estrategia para construir el ‘nosotros’ el auto-reconocimiento como ciudadanos y ciudadanas con derechos, deberes y propuestas, lo que permite a cada actor negociar sus propias estrategias y significados” (Velásquez & González, 2005: 2-3).

La segunda, es que la planeación participativa “es también una estrategia para la formación de sujetos políticos y para el fortalecimiento de lo público” (Velásquez & González, 2005: 3), en tanto permite la construcción y la toma de decisiones en pos del beneficio colectivo, en directa relación con los ámbitos del sistema político. La tercera, es que la planeación participativa permite “la construcción de territorio y de identidades territoriales y para la superación de los conflictos sociales y políticos” (Velásquez & González, 2005: 3). Y por último, “contribuye a la gestión democrática del desarrollo” (Velásquez & González, 2005: 3). Así, la planeación participativa, es un mecanismo, una herramienta y un proceso, que permite la configuración de nuevas comunidades políticas.

2.2 El contexto normativo nacional

Tomando los antecedentes de la planeación participativa en Colombia, se identifican tres grandes normas que la regulan: la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 134 y la Ley 152, ambas de 1994.

Constitución Política de Colombia 1991

La Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho, “democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Presidencia de la República, 1991: 1).

Los principios anteriores se reflejan en diversos hechos. Primero, que la Constitución reglamenta en el artículo 40 que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Presidencia de la República, 1991: 7). Segundo, en que el concepto de ciudadanía en nuestro país está íntimamente ligado a la posibilidad de participación, como lo consagra el artículo 99 en donde se argumenta que “la calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos” (Presidencia de la República, 1991: 25). Tercero, se establece que los mecanismos del pueblo son “el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato” (Presidencia de la República, 1991: 26), que se reglamentaron con la Ley 134 de 1994.

Por tanto, es de especial importancia resaltar que en Colombia existe una relación inseparable entre la participación, la democracia y las elecciones. Lo que debe analizarse con más calma es hasta qué punto esta relación está influenciada por la representatividad más que por la participación; es decir, hasta qué punto somos una democracia representativa o participativa como lo pretende la Constitución. Asimismo, y aunque no se hace mención explícita dentro de todo el articulado, el capital social en la Constitución emerge desde la ciudadanía y la capacidad que ésta tiene de gestión y control político —como en el artículo 40—, el derecho a “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución” (Presidencia de la República, 1991: 4).

Ley 134 de 1994

Como lo menciona en su artículo primero, el objeto de la Ley es “regular la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto” (Congreso de la República de Colombia, 1994: 1).

Como hecho relacionado, y aunque no se encuentra mención alguna sobre el *presupuesto participativo*, si se hace efectiva la responsabilidad sobre el Estado de crear el “Fondo para la Participación Ciudadana” que quedaría adscrito al Ministerio de Gobierno (ya desaparecido). Así, la Ley señala que para financiar todos los procesos de participación “se incluirán las apropiaciones presupuestales correspondientes en la ley anual de presupuesto, de acuerdo con las disponibilidades fiscales existentes” (Congreso de la República de Colombia, 1994: 34). Sobre el Fondo que menciona la Ley, es importante mencionar que ha cambiado su nombre y ahora, a partir del Decreto 695 de 2003, se denomina “Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia” y dentro de sus funciones se encuentran las mismas que contemplaba la Ley 134. Indagando sobre los usos del Fondo, y con base en los resultados a diciembre de 2008, los rubros de mayor peso dentro de éste son: análisis de los fenómenos políticos, económicos y sociales por 275 millones de pesos; formación de líderes comunales con 220 millones de pesos; y apoyo al programa nacional “Viernes del Concejal” por 175 millones de pesos (Ministerio del Interior y de Justicia, 2008). Cabría preguntarse cuál ha sido el impacto de estas inversiones en el fortalecimiento de la participación ciudadana, así como los criterios con que fueron asignados dentro del presupuesto del fondo.

Ley 152 de 1994

Con esta Ley se reglamenta lo concerniente a “los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de

los planes de desarrollo” (Congreso de la República de Colombia, 1994b: 1). La Ley establece diferentes espacios de representación para las entidades territoriales, en las cuales se define la planeación del desarrollo de la Nación y las regiones: el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES; el Consejo Nacional de Planeación; los Consejos Territoriales de Planeación. En el quinto anexo se detallan algunas de sus principales funciones.

Respecto al alcance de la Ley, se puede argumentar que es insistente en el fortalecimiento de lo que se denomina *democracia representativa*, en tanto gran parte de los integrantes que conforman los diferentes Consejos son designados directamente por el Presidente de la República o por gobernantes territoriales. Por consiguiente, desde la Ley no existe un proceso de fortalecimiento a la participación o a la construcción de capital social.

2.3 Los antecedentes de planeación participativa en Medellín.

Medellín tuvo varias experiencias de planeación y participación ciudadana que fueron insumos a la hora de construir el PP. El contexto general de la Planeación Participativa en la ciudad es que, a la luz del conflicto y la violencia heredada del narcotráfico de la década de los ochenta y principios de los 90, ésta surgió como una alternativa a ese mundo violento, a repensar la ciudad y el rol de la ciudadanía en su futuro; y de otro lado, se convirtió en una nueva forma de gestionar el desarrollo de la ciudad y sus comunas, acorde con el movimiento que, después de la Constitución del 91, comenzó a promover un mayor nivel de involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El primer antecedente que se puede identificar en la ciudad fue la creación de la Consejería Presidencial para Medellín en el gobierno del Presidente César Gaviria (1994 – 1998). Según Bernal y Álvarez (2005),

comenzando la década de los noventa del siglo XX la ciudad atravesaba por una de sus crisis más agudas, en particular, la violencia generada por el narcotráfico y las bandas a su servicio, por los grupos insurgentes y sus milicias urbanas y por los grupos paramilitares que amenazaban con desestabilizarla por completo. (p. 117)

La respuesta a ese entorno problemático, fue la creación de

los Foros comunales y municipales y las Mesas de trabajo permanente de la Consejería Presidencial para Medellín, que anualmente se encontraban en el seminario Alternativas y estrategias de futuro para Medellín. Eran espacios de debate y reflexión colectiva que buscaron salidas concertadas a los grandes problemas de la ciudad y se pueden reconocer como una plataforma social que dinamizó ejercicios posteriores [...]. (Posada, 2007: p. 37)

En los Foros Comunales, se realizó una amplia convocatoria a numerosos sectores de la sociedad, en la que participaron según Bernal y Alvarez (2005) “937 personas de 433 organizaciones, de 221 barrios de 16 comunas y de otros municipios [...]” (p. 117). Mientras que en los Seminarios Alternativas de Futuro, de acuerdo con Fernández, citado por Bernal y Álvarez (2005), “más de 5.000 personas de 120 organizaciones participaron directamente en ellos y conformaron nueve mesas de trabajo que se mantuvieron por varios años en la ciudad” (p. 117).

Sin embargo, más allá de los avances y la numerosa participación, estos ejercicios estaban limitados, dado que parte de la participación de las instancias gubernamentales era como meros observadores, y no se decidía sobre asuntos presupuestales. Más allá, de acuerdo con Bernal y Álvarez (2005), estos ejercicios “fue [fueron] otra oportunidad perdida en términos de acuerdos sociales con los

dueños del poder en procura de construir un proyecto de ciudad y de región, con el cual buscar la superación a la crisis diagnosticada” (p. 118).

Un segundo hito relevante son los esfuerzos que se realizaron, de manera alternativa, en la década de los noventa, en la planeación local de las comunas de Medellín (Velásquez & González, 2005). Los Planes Zonales fueron “el resultado de la iniciativa de varias organizaciones sociales de la zona, apoyadas por algunas ONG, que impulsaron la discusión y aprobación del Acuerdo 043 de 1996 que creó y reglamentó el sistema municipal de planeación de Medellín” (Velásquez & González, 2005: 1-2). Es de notar que la importancia fundamental de estos Planes fue la dinámica que generaron en los territorios, y el impulso que generaron a movimientos sociales y organizaciones que participaron en dicho proceso para que se creara al Acuerdo 043 de 1996 que creó el Sistema Municipal de Planeación, otro hito de la planeación participativa..

De acuerdo con Bernal y Álvarez (2005), los procesos de planeación zonal en Medellín tienen dos grandes características. La primera, es que los planes que se generaron en la ciudad “tienen una perspectiva de mediano plazo que supera los tres años de los planes de desarrollo de los alcaldes” (Bernal & Álvarez, 2005: 123). Poner la planeación participativa en la perspectiva temporal, le apunta a generar un proceso de sostenibilidad de los programas, proyectos y propuestas que pueda generar la ciudadanía. Así fue, en el caso de los Planes Zonales, en los que a pesar de la falta de continuidad y la no implementación, en su gran mayoría, se generaron diversos procesos de formación, liderazgo y construcción de comunidad política de manera incipiente.

La segunda característica es que “siendo iniciativas básicamente de la sociedad civil local, han tenido el apoyo y la participación de entes gubernamentales locales o nacionales” (Bernal & Álvarez, 2005: 124). Así, gran parte de los procesos surgidos en las diferentes zonas de la ciudad contaron con el apoyo de

organizaciones locales como el Centro de Estudios del Hábitat Popular – CEHAP, la Corporación Región, la Consejería Presidencial para Antioquia, entre otras. Esta característica es fundamental, dado que el fortalecimiento organizacional, la generación de lazos y confianza, son un tema fundamental para la generación de capital social.

El tercer hito relevante dentro de la planeación participativa en la ciudad es la creación del Sistema Municipal de Planeación, a través del Acuerdo 043 de 1996, que fue el mecanismo desde lo local, mediante el cual se comenzó con la implementación la Ley 152 de 1994. El Sistema Municipal de Planeación pretende integrar la gestión y la planeación del desarrollo, a partir de los instrumentos, las instancias y los recursos con los que cuenta la ciudadanía para participar en la elaboración de los Planes de Desarrollo.

La importancia de este acuerdo, más allá de lo normativo, es que fue resultado de un proceso de incidencia impulsado desde la sociedad civil, que buscó reivindicar el derecho a la participación y la deliberación en la ciudad. De acuerdo con Clara Restrepo, quién fue una de las promotoras de esta iniciativa, citada por Bernal y Álvarez (2005), “El acuerdo 043 de 1996 que crea el Sistema Local de Planeación, fue el resultado de una propuesta elaborada desde las ONG y fue compartida con otras que presentaron algunos concejales” (p. 113). De dicho proceso fueron partícipes las Juntas Administradoras Locales, organizaciones sociales, el sector económico y académico, entre otros.

Sin embargo, y reconociendo los múltiples avances que significó en su momento este acuerdo, su implementación se vio minada por una serie de obstáculos y debilidades entre las cuales se puede mencionar: el poco espacio temporal para hacer los aportes al Plan de Desarrollo Municipal (1 mes), la no obligatoriedad de asumir las recomendaciones hechas por parte de los Alcaldes, entre otros.

La institucionalización del primer ejercicio de planeación y participación, que incluía la priorización de recursos, vendría a Medellín de la mano de la Administración del Alcalde Juan Gómez Martínez, entre 1998 y 2000. En este período, se destinó una parte del presupuesto a proyectos e iniciativas presentadas por la ciudadanía: 87% de los recursos a la zona urbana, y el resto a la zona rural de la ciudad, que se asignaron con base en el Índice de Calidad de Vida - ICV y en la cantidad de población que habitaba en cada comuna y en cada corregimiento. Esta estrategia se consolidó a partir del Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI, incluido en el acuerdo 043 de 1996. En el primer ejercicio, según Posada (2007) “estuvieron presentes 240 barrios y 50 veredas; en 36 encuentros realizados participaron 4.120 representantes comunitarios; y se identificaron 2.935 proyectos con un monto de \$50.000 millones de pesos” (p. 38).

De estos primeros ejercicios, se establece un marco en el que según Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) “se fortalecen y cualifican liderazgos y procesos organizativos de actores como las comunidades eclesiales, las organizaciones comunitarias, los sectores académicos y las organizaciones no gubernamentales” (p. 24). Sin embargo, este impulso a la creación de nuevos liderazgos ciudadanos quedaría frenado por la Administración de Luis Pérez, entre 2001 y 2003, en tanto, los pocos espacios que se abrieron en dicha administración estaban “bien reservados y casi direccionados a comunidades cercanas políticamente a la administración municipal las cuales, a la vieja usanza clientelista, podían acceder a recursos asignados casi directamente por el propio alcalde” (Posada, 2007: 39).

Incluso, no sería atrevido argumentar que entre el 2001 y el 2003 la participación iba a ser desterrada de la ciudad, dado “que el acuerdo 043 del 96, intentó ser derogado y reemplazado desde la misma alcaldía por un nuevo acuerdo, el 053, en un intento por cooptar y controlar los procesos de planeación participativa” (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2008: 25). Sería ya en las

administraciones 2004 – 2007 de Sergio Fajardo Valderrama, y 2008 – 2011 de Alonso Salazar Jaramillo, en las que la planeación participativa, a través del PP, sería una de las dimensiones clave del desarrollo de la ciudad. En sus respectivos Planes de Desarrollo, se sentaron las bases para la posterior implementación de estas estrategias.

2.4 El contexto normativo local de la planeación participativa.

Para este contexto, son cuatro las normas analizadas: la primera, es el ya mencionado Acuerdo 043 de 1996, el Acuerdo 003 de 2004, el Acuerdo 043 de 2007, y el Acuerdo 016 de 2008.

Acuerdo Municipal 043 de 1996

Según Corporación Viva la ciudadanía, Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación y Fundación Social (1996) el acuerdo “crea y establece las normas para el funcionamiento del Sistema de Planeación [...] establece las normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes” (p. 13). En el acuerdo, además, se norma sobre la conformación del Sistema, sus autoridades e instancias, subsistemas. Igualmente, define la conformación del Consejo Municipal de Planeación, su función y alcance dentro del Plan de Desarrollo Municipal. De otro lado, es importante mencionar que este acuerdo recoge elementos de experiencias participativas anteriores como los planes sectoriales y zonales.

Este acuerdo define los tres grandes subsistemas de la planeación municipal. El primero, es el de *coordinación para la planeación y el desarrollo* que tiene como objetivo “establecer los mecanismos de dirección, coordinación y organización de los recursos necesarios vinculados al proceso de planeación” (Corporación Viva la ciudadanía et al., 1996: 17). El segundo, es el de *organización y educación y para la participación ciudadana en la planeación*, cuyo objetivo es “garantizar la

generación y conservación de los espacios para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo” (Corporación Viva la ciudadanía et al., 1996: 19). Y el tercero, es el de *seguimiento, evaluación y control del proceso de planeación*, que pretende “diseñar, integrar y coordinar acciones relacionadas con la evaluación y el control de la gestión y de los resultados, que comprometen a las entidades en el proceso de ejecución de los planes (Corporación Viva la ciudadanía et al., 1996: 19).

Acuerdo Municipal 003 de 2004

En este, se adopta el Plan de Desarrollo de la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama, “Medellín Compromiso de toda la ciudadanía”, entre el 2004 y el 2007. El Acuerdo, define la promoción del desarrollo humano integral, bajo el principio de la “potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades” (Concejo de Medellín, 2004: 4). En ese sentido, las grandes acciones de la Administración de ese entonces giraron en la superación de condiciones que limitaban (y que aún lo hacen) el desarrollo humano integral: “la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática que han estado presentes en la ciudad” (Concejo de Medellín, 2004: 4).

La Administración de Fajardo concibió el desarrollo de la ciudad en cinco líneas estratégicas (Concejo de Medellín, 2004): Medellín 1) gobernable y participativa; 2) social e incluyente; 3) un espacio para el encuentro ciudadano; 4) productiva y competitiva; 5) integrada con la región y el mundo. Dentro de la primera línea de trabajo se desarrolló el objetivo de “garantizar el ejercicio de la participación ciudadana” (Concejo de Medellín, 2004: 15), a través de diversos programas entre los cuales se destaca el de Planeación y presupuestos participativos. Es necesario mencionar otros programas como *Formación ciudadana para el desarrollo local y la construcción de lo público*, y *Comunicación pública para la convivencia y la participación ciudadana* que pretendían generar capital social en la ciudad.

Acuerdo Municipal 043 de 2007

Con este Acuerdo se reglamenta el funcionamiento del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, y de igual manera, se pretende complementar el acuerdo 043 de 1996. De acuerdo a su articulado, “con la implementación de este acuerdo se podrán focalizar los recursos destinados a la inversión social, dado que se facilita la adecuación de una oferta homogénea del sector público frente a las demandas de la ciudadanía” (Concejo de Medellín, 2007: 1). Es así, como el acuerdo define que la participación es “un proceso educativo y de aprendizaje” (Concejo de Medellín, 2007: 1), y que tiene relación con la respuesta de la administración a la ciudadanía, al igual que la socialización de la información.

En el Acuerdo, se define la Planeación Local y el Presupuesto Participativo como el “conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de comunas y corregimientos” (Concejo de Medellín, 2007: 18) y que está comprendido por dos órganos de planeación participativa en dichos ámbitos: el Consejo Comunal o Corregimental, y las Asambleas Barriales o Veredales. De igual manera, define el presupuesto participativo como “una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio” (Concejo de Medellín, 2007: 20).

Acuerdo Municipal 016 de 2008

Mediante este acuerdo el Concejo de Medellín (2008) adoptó el Plan de Desarrollo “Medellín es Solidaria y Competitiva”, de la administración del alcalde Alonso Salazar Jaramillo. Para la administración Salazar el desarrollo de la ciudad considera dimensiones como

la inclusión social, política, económica y cultural; la garantía y promoción de los Derechos Humanos, la participación, la seguridad ciudadana y la convivencia, la sostenibilidad, la potenciación de capacidades y habilidades, la pertenencia e identidad así como la integración y cooperación regional. (Concejo de Medellín, 2008: 3)

Esos postulados y principios se reflejan directamente en las líneas estratégicas que impulsa el Plan: 1) Medellín, ciudad solidaria y equitativa; 2) Desarrollo y bienestar para toda la población; 3) Desarrollo económico e innovación; 4) Hábitat y medio ambiente para la gente; 5) Ciudad con proyección regional y global; y 6) Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

El objetivo de la última línea estratégica es, según el Concejo de Medellín (2008)

fortalecer la institucionalidad pública para avanzar en la garantía de los derechos ciudadanos y en un modelo de gestión pública [...] de tal manera que se generen capacidades y oportunidades en la ciudadanía y se facilite su interacción con el Estado, con el fin de hacerla partícipe y corresponsable de las decisiones públicas, del cumplimiento de las normas y de la observancia de los principios éticos [...]. (p. 222)

Aparecen en esta línea dos programas que fueron iniciados en la administración Fajardo: el de *Planeación y Presupuesto Participativo*, así como el de *Formación ciudadana para el desarrollo local y la gestión pública*. Ambos proyectos conservan el mismo enfoque en las dos administraciones y tienen como objetivos: el afianzamiento de la democracia participativa de la ciudad, y la cualificación continua de líderes en diferentes campos participativos.

2.5 El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín.

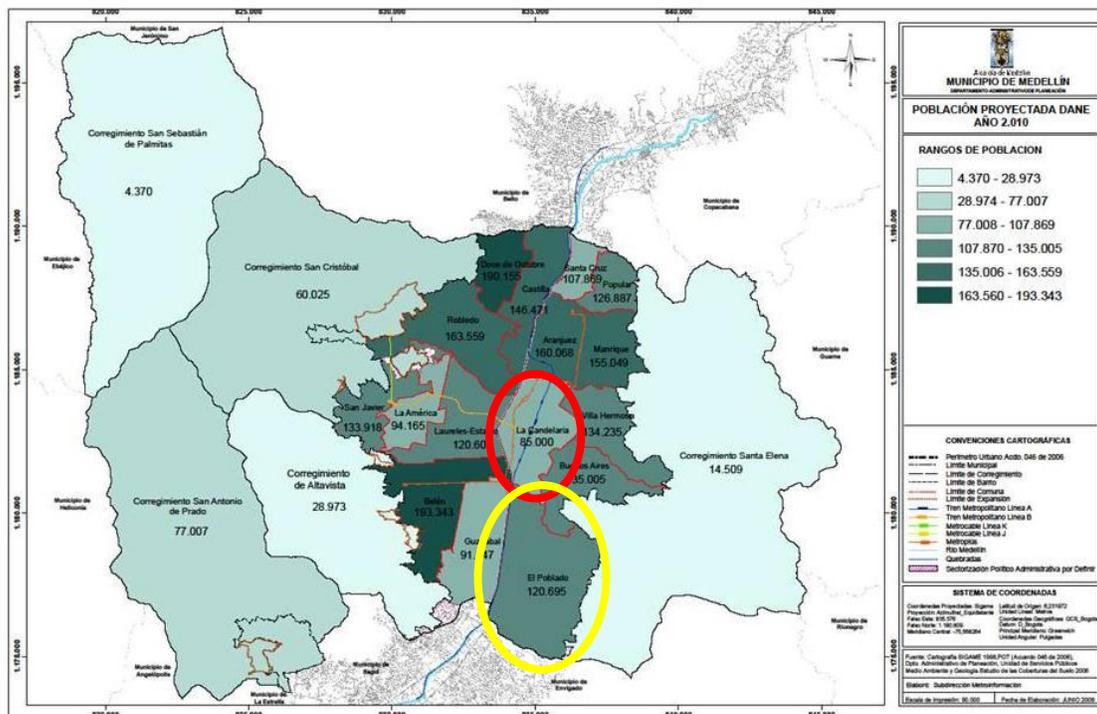
Los programas de Presupuesto Participativo no son una experiencia única de la ciudad, de hecho, existen diversas iniciativas que han sido referentes para su aplicación¹². Es hora entonces de revisar cómo fue la aplicación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad. Para ello, a continuación se trabajaran dos puntos: el primero, un análisis contextual de las dos comunas estudiadas en esta Tesis, la diez y la catorce; el segundo, un análisis a la dinámica de la aplicación del programa.

2.5.1 El contexto de las comunas 10 y 14 de Medellín

Medellín, ubicada en el departamento de Antioquia del que es capital, tiene una extensión de 380 kilómetros cuadrados. La división administrativa de la ciudad se encuentra determinada por 16 comunas y 5 corregimientos, que agrupan a 2.214.494 personas (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2005). Sobre el contexto de la ciudad habría mucho para decir, en el sentido de que ha sido epicentro de episodios históricos que han tenido resonancia nacional e internacional: el comienzo de la industrialización en Colombia, la guerra del narcotráfico contra el Estado colombiano y contra la sociedad, la pasión futbolística, el surgimiento de nuevos actores armados, el resurgir de la esperanza, entre otros; son algunos de los hechos que han tenido lugar u origen en la ciudad, y que le ha llevado a ser vista como un estudio de caso particular por parte de múltiples disciplinas científicas.

Gráfico 3. Mapa de la ciudad de Medellín.

¹² Ver el sexto anexo para una referencia de algunas experiencias internacionales sobre Presupuestos Participativos.



Fuente: Perfiles Sociodemográficos Medellín 2005 – 2015.

Para lo concerniente a esta Tesis, el contexto de trabajo en la ciudad está demarcado por las comunas 10, La Candelaria, ubicada en todo el centro de la ciudad y demarcada por un círculo rojo en el gráfico anterior. Esta comuna, agrupa el 3,8% de la población de la ciudad, correspondiente a 84.266 habitantes. De otro lado, contamos con la comuna 14, El Poblado, ubicado al suroriente de la ciudad, e identificada por el círculo amarillo en la gráfica. El Poblado, agrupa al 5,0% de los habitantes de la ciudad, que asciende a 110.671 personas.

Una de las características que hacen tan diferentes a ambas comunas, está relacionada con el nivel de vida y el desarrollo que han alcanzado. El Poblado, es la comuna que mayor nivel de vida (medido por el Índice de Calidad de Vida) y de desarrollo humano (medido por el Índice de Desarrollo Humano) tiene en toda la ciudad; mientras que La Candelaria se encuentra en un nivel medio, con grandes contrastes dentro de los barrios y sectores que la conforman. Esta diferencia es

explicada por temas como el nivel de ingreso, el nivel educativo, la esperanza de vida, la calidad de la vivienda, entre otras dimensiones¹³.

Tabla 5. ICV e IDH en las comunas 10 y 14 de Medellín, 2005 – 2008

	2005	2006	2007	2008
Índice de Calidad de Vida				
10 La Candelaria	85,9	87,2	87,4	86,5
14 El Poblado	92,2	93,1	94,1	93,2
Total Medellín	82,5	83,3	83,7	82,8
Índice de Desarrollo Humano				
10 La Candelaria	81,8	84,4	85,2	86,3
14 El Poblado	94,3	95,2	96,2	96,8
Total Medellín	80,72	83,65	84,1	84,72

Fuente: Metroinformación 2011, Encuesta de Calidad de Vida de Medellín

Lo anterior, como es de esperar, implica que los estratos socioeconómicos que viven en ambas comunas son diferentes, mientras que en La Candelaria predomina el medio y medio-bajo, en El Poblado predomina el estrato medio-alto y alto.

Tabla 6. Estratificación socioeconómica comuna 10 y 14, 2008.

Estrato de la vivienda	10 La Candelaria		14 El Poblado	
	Total población	%	Total población	%
Bajo bajo				
Bajo	8.269	9,51	1.472	1,16
Medio bajo	38.381	44,15	2.328	1,83
Medio	40.025	46,05	5.221	4,1
Medio alto	251	0,29	29.257	22,96
Alto			89.144	69,96

Fuente: Metroinformación 2008, Encuesta de Calidad de Vida de Medellín.

¹³ El ICV mide la calidad de vida en cinco dimensiones: calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos, capital humano y escolarización, demografía, seguridad social y empleo. Mientras que el IDH, se compone de tres indicadores: esperanza de vida, educación e ingreso per cápita en dólares

En La Candelaria se encuentra el Centro Administrativo Municipal, lugar que acoge a la Alcaldía y al Concejo de la ciudad. Más allá de este dato anecdótico, el tema subyacente es que el trasfondo de las decisiones políticas en la ciudad, aunque se toman en La Candelaria, pasan por El Poblado. En esta última, tienen asiento grandes actores económicos, empresariales, gremios, fundaciones; además, de las personas que dirigen o presiden dichas instituciones, y que tienen una estrecha relación con la Administración Municipal. Dicho de una manera coloquial: mientras que el poder político formal se encuentra en La Candelaria, el poder político informal se encuentra en El Poblado.

En el caso de La Candelaria, por ejemplo, el poder político tiene un amplio espectro: es allí donde están asentados los grandes partidos políticos, las asociaciones de comerciantes, organizaciones sociales y ONG's que han jugado un papel fundamental, estas últimas, en la reivindicación de derechos y espacios de participación para la ciudadanía.

El problema de este análisis, es que el poder invisible tiene diferentes niveles de penetración en ambas comunas. Por ejemplo, los actores armados se ven con mayor fuerza en La Candelaria, dado que allí se concentra gran parte del mundo económico informal, que se encuentra sitiado por una creciente influencia de bandas que controlan el territorio, desde la posición que ocupan los vendedores informales, hasta el microtráfico de drogas, contrabando, y demás. De hecho, es esta comuna la que mayor nivel de victimización, homicidios y lesiones personales, ha tenido en la ciudad en los últimos años. Según cifras de Medellín Cómo Vamos (2009), para el 2008 en La Candelaria se presentaron 142 homicidios, mientras que para El Poblado, dicha cifra ascendió a 17.

2.5.2 Dinámica del Presupuesto Participativo 2005 – 2008.

Como ya se vio en páginas anteriores, después de la Administración de Luis Pérez la ciudad eligió como nuevo mandatario, para el cuatrienio 2004 - 2007, a Sergio Fajardo. El modelo de ciudad impulsado, “Medellín la más Educada”, trabajó la generación de oportunidades para el acceso a la educación (Restrepo Mesa, 2007), en términos de

calidad, pertinente, con cobertura total para niños y niñas de la ciudad, los mejores colegios, y todos los esfuerzos para que puedan iniciar en condiciones similares desde la primera infancia su competencia por la vida, complementada con una buena nutrición desde las madres gestantes, y durante todos los años en la escuela, un ambicioso plan de parques bibliotecas con todos los servicios de la educación, la ciencia, la tecnología y las comunicaciones. (p. 6)

La inclusión del PP en esta Administración, según Restrepo Mesa (2007) se da como un componente de “pedagogía y formación ciudadana” (p. 6), que les permite a los ciudadanos de Medellín “conocer mejor la ciudad y la administración pública, aprenden a participar, a deliberar, a concertar” (Restrepo Mesa, 2007: 6). Así, parte de la importancia del proceso radica en la transformación que la participación ciudadana y la corresponsabilidad puede tener en la construcción de lo público, basado en un principio claro: “Los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación” (Restrepo Mesa, 2007: 7).

En esta Administración se dio un avance significativo en el Programa de Planeación Local y se superaron parte de las trabas que la administración anterior había puesto en los ejercicios de planeación en la ciudad. Este cambio se dio a partir de dos elementos: el primero, convertir el programa en el eje de la interacción administración / ciudadanía; y el segundo, incluir un componente de

flexibilidad en el mismo, que le permitía responder de mejor manera a las necesidades y problemas que se detectaron en la aplicación del mismo. En cuanto a los recursos y a la facilidad normativa, año a año se aumentó la disponibilidad de recursos para el Programa alcanzando, en el 2007, casi el 31% del monto total de los recursos de libre inversión de la Administración. Mientras que en el caso normativo, el Programa sufrió modificaciones que facilitaron su trabajo mediante los Decretos 507 y 533 de marzo de 2005.

Tabla 7. Asignación de recursos por comuna y corregimiento 2004-2008 (en millones de pesos).

Comuna / Corregimiento	Asignación 2004-2005	%	Asignación 2005-2006	%	Asignación 2006-2007	%	Asignación 2007-2008	%
Popular	6.743	11,24	5.300	8,55	5.890	8,41	7.500	7,39
Santa Cruz	5.814	9,69	4.500	7,26	5.000	7,14	7.100	7,00
Manrique	4.152	6,92	4.300	6,94	4.779	6,83	6.900	6,80
Aranjuez	3.996	6,66	4.100	6,61	4.556	6,51	6.600	6,50
Castilla	2.821	4,70	3.300	5,32	3.667	5,24	5.300	5,22
Doce de Octubre	3.715	6,19	4.400	7,10	4.890	6,99	7.100	7,00
Robledo	3.159	5,27	3.700	5,97	4.112	5,87	6.100	6,01
Villa Hermosa	3.499	5,83	3.752	6,05	4.170	5,96	6.200	6,11
Buenos Aires	2.939	4,90	3.200	5,16	3.556	5,08	5.300	5,22
La Candelaria	2.202	3,67	2.300	3,71	2.556	3,65	3.700	3,65
Laureles	2.023	3,37	2.023	3,26	2.248	3,21	3.300	3,25
La América	2.298	3,83	2.500	4,03	2.778	3,97	4.000	3,94
San Javier	3.499	5,83	3.900	6,29	4.334	6,19	6.500	6,40
Poblado	2.125	3,54	2.125	3,43	2.362	3,37	3.400	3,35
Guayabal	2.604	4,34	2.800	4,52	3.112	4,45	4.600	4,53
Belén	2.403	4,01	2.600	4,19	2.890	4,13	4.200	4,14
Palmitas	603	1,01	750	1,21	949	1,36	1.440	1,42
San Cristóbal	1.431	2,39	1.700	2,74	2.148	3,07	3.230	3,18
Altavista	1.191	1,99	1.350	2,18	1.706	2,44	2.560	2,52
San Antonio de Prado	1.932	3,22	2.400	3,87	3.033	4,33	4.570	4,50
Santa Elena	838	1,40	1.000	1,61	1.264	1,81	1.900	1,87
Total	59.990		62.000		70.000		101.500	

Fuente: Construcción propia con base en Alcaldía de Medellín, Secretaría de Desarrollo Social.

Para acceder a estos recursos el diseño del Presupuesto Participativo, según la Administración Municipal, permite la participación ciudadana al mismo nivel que las organizaciones reconocidas en cada comuna y corregimiento, a partir de cuatro mecanismos (Restrepo Mesa, 2007):

- Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales – CCC¹⁴: “Son espacios de deliberación, concertación y decisión en los cuales la ciudadanía y la Administración Municipal definen la inversión de los recursos asignados a la respectiva comuna o corregimiento” (Restrepo Mesa, 2007: 10). Entre sus funciones se encuentran: activar la iniciativa comunitaria y la planeación local; diagnosticar propuestas de inversión; aprobar los Planes de Desarrollo Local – PDL; y elegir un representante para integrar el Consejo Municipal del PP. Están compuestos por los escogidos de cada una de las organizaciones; los elegidos de las asambleas barriales; representantes de los consejos poblacionales y de los consejos estudiantiles. Los Consejos se reúnen cinco veces de manera ordinaria y cuentan con una Mesa Directiva.
- Asambleas barriales y veredales: tienen dos objetivos básicos que son la jerarquización de los problemas y la elección de los delegados (1 por cada 25 participantes en comunas y 1 por cada 15 en veredas). Las Asambleas son convocadas directamente por las JAC que, igualmente, la presiden; la Administración Municipal presta todo el servicio logístico y comunicacional para la convocatoria. Participan las personas mayores de 14 años y se realiza de acuerdo al cronograma de la Secretaría de Desarrollo Social. Este mecanismo se incluyó a partir de la vigencia de 2006.

¹⁴ Estos Consejos fueron consultivos en la Administración Fajardo, posteriormente, en la Administración Salazar, pierden dicha característica y se convierten en Consejos Comunales o Corregimentales.

- Comisiones temáticas de los CCC: tienen 10 integrantes y son las encargadas de, según Restrepo Mesa (2007) “profundizar los diagnósticos, analizar las ofertas de la Administración y elaborar las propuestas que deberá priorizar el tercer Consejo Consultivo Comunal o Corregimental” (p. 10).
- Comité Municipal de Presupuesto Participativo: es el espacio máximo de concertación entre todas las instancias del PP, en tanto allí se encuentran los respectivos delegados comunales y corregimentales, las JAL, los funcionarios de la Administración Municipal, el Concejo Municipal y el Consejo de Planeación Municipal.

Sumada a la estructura del PP, la Administración Municipal se planteó construir Planes de Desarrollo Local – PDL que, además de ser hoja de ruta participativa en cada una de las comunas y corregimientos, recogería los consensos de cada uno de los Consejos Consultivos. Aunque varias comunas de la ciudad ya contaban con Planes antes del PP, se buscó siempre una articulación entre estos. Los PDL, según la Alcaldía de Medellín (2008), tenían varios objetivos

que las comunidades establezcan concertaciones entre sí, con el Estado y con organizaciones sociales, encaminadas al logro de una vida mejor; clarifica la calidad de las soluciones propuestas (cuándo, dónde, quién, cómo); genera niveles de compromiso de las comunidades con su presente y lo que ha de ser su futuro; y facilita la negociación política porque se cuenta con un proyecto colectivo. (p. 7)

Lo anterior, implicaba un proceso al interior de cada una de las comunas de construcción conjunta de las visiones de desarrollo de cada una de ellas.

Aunque el proceso de construcción de cada uno de los PDL tiene algunas particularidades de acuerdo a la comuna, la Administración definió cinco grandes fases para el mismo:

- Adoptar una estructura y estrategia participativa para su formulación.
- Se formula el diagnóstico participativo del territorio: físico-espacial, económico, ambiental, lo social y lo cultural, en el que se identifican las condiciones de vida de las comunidades.
- Construcción de escenarios presentes y futuros: Una visión compartida de futuro, con futuros deseables y posibles.
- Esquema estratégico y programático: Determinan cuales estrategias, programas y proyectos permiten mejorar situaciones difíciles, conservar las positivas y fortalecer las que son potenciales para la vida de quienes viven allí.
- Identificar formas de hacer la gestión del plan en el corto, mediano y largo plazo: Se adelantan negociaciones políticas, se hace gestión técnica y se adopta estructura para la gestión y control.

Ahora bien, en cuanto a la participación de las organizaciones en el Programa, se destaca un aumento progresivo en cada uno de los ejercicios. Aunque en la primera vigencia, 2004, se tuvo una participación relevante de organizaciones (1.438 de 2.779 registradas en la ciudad); gracias a los elementos mencionados anteriormente, en las siguientes vigencias se aumentó de forma significativa estas cifras, dado que en el 2005, el número de organizaciones aumentó el 13.4%; y en el 2006 se incluyó la votación y participación de los ciudadanos, mediante la elección de delegados comunales y corregimentales. En este caso, 36 mil personas votaron para elegir un poco más de mil delegados (Alcaldía de Medellín, 2008). A continuación, se presenta un resumen del número de asambleas realizadas, el número de votantes en cada una de ellas, los delegados electos y el número de iniciativas priorizadas.

Tabla 8. Asambleas realizadas, número de votantes, delegados electos e iniciativas priorizadas en el PP en Medellín, 2006 – 2008

	2006	2007	2008
Asambleas realizadas	403	405	449
Número de votantes	36.352	31.066	35.492
Delegados elegidos	1.166	1.108	1.210
Iniciativas priorizadas	916	766	1042

Fuente: Construcción propia con base en Alcaldía de Medellín, Planeación Local y Presupuesto Participativo.

De este período de análisis, la Administración Municipal realizó un balance de logros y aprendizajes que, para este contexto, es pertinente revisar. En primer lugar, señala Restrepo Mesa (2007) que el primer avance es el destierro del clientelismo y la corrupción, dado que el PP “busca que las decisiones de inversión en barrios y veredas se tomen de manera pública, colectiva, concertada, con diagnósticos e información suficiente, con mirada global del territorio, con solidaridad territorial” (p. 12). Así, se transforman las relaciones entre el estado local, las organizaciones y la ciudadanía; buscando un impacto en la cultura política de la ciudad, a partir de la apropiación del desarrollo de la misma.

En segundo lugar, se argumenta que el PP ha aumentado los espacios de participación, aunque existe un contrasentido dado que la Administración admite la complejidad del proceso de concertación, pero resalta el hecho de que sean las propias organizaciones las que prioricen los proyectos. De tal manera, la Administración Municipal argumenta que a partir de los diversos escenarios de participación “se han abierto nuevos espacios, se han visibilizado como actores políticos las organizaciones sociales, se ha descentralizado y abierto la posibilidad de participar hasta el nivel local y hasta el ciudadano del común” (Restrepo Mesa, 2007: 12).

Por último, así como el PP ha obligado a las organizaciones a fortalecerse, también ha influenciado a la Administración, dado que, según Restrepo Mesa (2007) puso

al descubierto la necesidad de organizar equipos de trabajo territoriales, de mejorar sustancialmente la información que se posee sobre cada territorio, de designar unos servidores públicos capaces de acompañar directamente a la comunidad en la selección de los proyectos para evitar frustraciones. (p. 14)

Sin embargo, y a pesar de los avances y el balance positivo del PP entre estos años que hace la Administración, es necesario tener una visión crítica de esta estrategia. Así, existen algunos autores como Gómez (2007) que identifican al PP como un ejemplo de lo que es una práctica que tiene un alto impacto en la promoción de la participación y la transparencia pública; pero que mantiene una permanente tensión “entre la descentralización como ampliación de la democracia y como acoplamiento a la economía de mercado” (Gómez, 2007: 68) que se profundiza cuando estos fenómenos están cruzados por la corrupción. Lo anterior, no aleja al PP de ser una práctica “legitimada” por entidades internacionales, que buscan promover buenas prácticas de gobierno en los países que son candidatos para otorgar préstamos y ayudas.

Enfocándose más en uno de los argumentos centrales del PP en Medellín, Gómez (2007) afirma que este tipo de programas, en contextos tan problemáticos como el de la ciudad, puede hacer parte de una corriente que pretende

una magnificación, a un triunfalismo en esta metodología, que genera dificultades para el análisis reflexivo y crítico de asuntos cruciales, como las transformaciones del poder político local, el fortalecimiento del tejido social

comunitario y la superación de condiciones de exclusión, entre ellas la pobreza. (Gómez, 2007: 68)

En el año 2008, con la elección de Alonso Salazar como alcalde de la ciudad, se introdujeron algunos cambios representativos en el funcionamiento del presupuesto participativo, que se plantearon al finalizar la administración de Sergio Fajardo, mediante el Acuerdo 043 de 2007. Uno de los más relevantes es la inclusión dentro del Sistema Municipal de Planeación del subsistema de planeación local y presupuesto participativo, como componente integral con sus características, órganos, objetivos y alcances, que se mencionaron con anterioridad. Lo anterior, de acuerdo con Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) incidió en el hecho de que el presupuesto participativo se convirtió en un “proyecto estratégico transversal a todas de las dependencias centrales y descentralizadas” (p. 35) de la Administración.

CAPÍTULO 3. SOBRE LOS NIVELES Y ALCANCES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PP DE LAS COMUNAS 10 Y 14

Al tener dos objetivos específicos, el presente capítulo aborda, como primer momento, un ejercicio respecto a los procesos participativos que tienen lugar en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de Medellín; haciendo referencia a si los niveles y alcances de la participación que han tenido lugar en el PP han sido funcionalistas o transformadores. Posteriormente, avanza sobre la codificación y categorización de los hallazgos respectivos.

Sobre esta última parte los hallazgos que se mostrarán a continuación se encuentran en el nivel descriptivo del fenómeno, dado que se cuenta con los resultados más relevantes de las entrevistas a profundidad y la revisión de literatura relacionada con cada uno de los ejes problemáticos de la Tesis. A partir de estos elementos, la segunda fase de la aplicación de la Teoría Fundada requiere poner en marcha el proceso de codificar y categorizar los hallazgos. La asignación de códigos a la información es la conceptualización que se hace de los datos, es propia a ellos y concreta su unidad en una categoría determinada. La codificación es de tres tipos: abierta, referida a la contextualización de la pregunta de la investigación; axial, que da cuenta de los elementos explicativos del fenómeno y es donde se articulan relaciones en los conceptos; y selectiva, que es donde entra el investigador para evaluar los conceptos que emergen del análisis, y se escoge una categoría central.

Posterior a la codificación viene la categorización, que es el proceso de agrupación, comparación y análisis de cada uno de los códigos en familias de códigos y se llevan a la abstracción, que es la base para la tercera fase que es la teorización, y en el caso de esta Tesis, la producción de conocimiento sobre el fenómeno estudiado. El proceso de categorización debe permitir una mayor

inducción respecto a la información y a los códigos, ya que con la codificación selectiva debe emerger la categoría central del análisis.

Con base en los resultados de las entrevistas, los textos, documentos y referencias desarrolladas en este capítulo, se construyó una unidad hermenéutica por categoría de análisis, esto es, se analizó la construcción de discurso y los códigos que emergieron en la indagación por la participación, sus alcances y niveles. Se realizó la codificación y categorización respectiva, de manera que se pudo identificar el discurso y la emergencia de categorías que, con el método de contrastación constante con el sustento teórico de esta Tesis, permitiera crear y generar conocimiento adaptable al fenómeno estudiado.

3.1 Principales hallazgos.

Al analizar la dinámica del proceso participativo, respecto a niveles y alcances, en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de Medellín, entre 2005 y 2008, son tres los grandes hallazgos que se analizan a continuación. En este punto, es necesario recordar que, en cuanto a niveles, partiendo de Múnera (2008) y Velásquez y González (2003), se refiere al grado que alcanzan las personas en un proceso participativo específico. En el primer caso, como iniciativas, gestión y decisión; y en el segundo, en cuanto a obtención de información, consulta o ejecución técnica de procesos participativos. Sobre los alcances, según Múnera (2008) la participación puede tener un alcance funcionalista para alcanzar un objetivo, ya sea colectivo o que responda a un interés particular; o transformadora, en los ámbitos ideológicos, políticos, social o económicos.

El primer hallazgo está relacionado con el hecho de que el ***proceso participativo del PP en las comunas 10 y 14 se constituyó en una herramienta que pretendía legitimar un modelo de ciudad, una apuesta de desarrollo***

específica, o en otras palabras, la participación en estas comunas tuvo un alcance funcional. Lo anterior tiene una gran implicación en términos políticos, en tanto a través del PP se pretendió incidir en la elección de una nueva administración (la de Alonso Salazar) afín a la que comenzó el proceso (la de Sergio Fajardo), lo que confluyó en el año 2007 en el que se desarrollaron las elecciones locales.

Más aún, la visión que desde el PP se construía para el desarrollo de la ciudad se enfocaba mucho más a una visión localizada del mismo, es decir, centrada en los territorios más pequeños de la ciudad. Así lo manifiesta el Concejo de la ciudad, citado por Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008), en una sesión en la que se estaba trabajando el PP.

no estamos pensando en las herramientas de planeación como una finalidad en sí misma, sino que las estamos proponiendo en función de un modelo de desarrollo que propende por el desarrollo humano integral y que está basado en la inclusión, en la equidad y fundamentalmente en la planeación participativa. (p. 53)

Asimismo se evidenciaba en ese momento en la Administración, en el sentido de que (Entrevista No. 3. Ex funcionario público que tuvo relación con el Presupuesto Participativo, abril 2012)

[...] con la construcción de una apuesta política por el Presupuesto Participativo, no sólo se querían otorgar recursos para ser priorizados y manejados por las comunidades; lo que se pretendía era llevarles lo que en ese momento era el modelo de Medellín la más Educada: una educación y cultura política que les permitiera incidir efectivamente en el desarrollo posterior de la ciudad.

Esa misma aspiración podía sentirse en la comuna 14 (Entrevista No. 7. Líder de la comuna 14, abril 2012), por ejemplo, en el sentido de que “la discusión que nos trajo la administración sobre el Presupuesto Participativo, nos dio optimismo para pensar que entre todos podíamos generar negociaciones, acuerdos, para saber cómo iba a ser el desarrollo de nuestra gente después de las elecciones de 2007”. Es decir, en la comuna 14 se percibía cómo, a partir de la participación que podían ejercer en el PP, tenían un grado de legitimación frente a la Administración de ese momento.

En la comuna 10, ese sentido de legitimidad se vio acompañado de una incertidumbre frente a los resultados de las elecciones que se dieron en el 2007 (Entrevista No. 10. Ciudadano de la comuna 10, abril 2012), dado que “sentíamos miedo y el pavor que producía pensar en que un nuevo alcalde maneje el PP, y a la ciudad, como su caja menor, y se pierda en la basura lo que ya hemos recorrido”. Es decir, entre 2005 y 2008 el Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14, sirvió como una estrategia legitimadora de un enfoque determinado de desarrollo, entendido como la continuidad de un grupo político específico en el gobierno, lo que influenció e incidió en el proceso participativo ejercido por la ciudadanía en el período pre electoral de ese momento.

En este campo, es donde más evidente puede hacerse la confrontación entre democracia participativa y representativa. Y es que, a la luz de este hallazgo, la segunda está condicionando los resultados que se buscan con la primera. De manera particular, en este caso, la búsqueda de una nueva democracia según el concepto de Múnera (2007) se hace mucho más difícil; y de igual manera, si se evaluara el proceso participativo en el marco de una democracia radical como la define De Sousa Santos (2004). En definitiva, los tiempos que marca la democracia representativa se imponen como un afán legitimador de los pocos avances que muestra la democracia participativa a nivel local.

Ahora bien, desarrollada esa idea general de legitimación, otro argumento que deviene en este alcance funcionalista es la relación existente entre el proceso participativo que se llevó a cabo en el PP y su relación con los PDL. En este sentido, (Entrevista No. 1. Funcionario público, abril 2012) en los PDL se pueden identificar dos propósitos: “el primero era lograr construir un concepto de corresponsabilidad con la gente, para que el PP le doliera. El segundo, era tener una base para la discusión con la comunidad, de manera que se minimizara la argumentación y la negociación a lo que contenía el Plan”.

Dicho de otra manera, a través del PDL, que debía estar articulado al PP, también se intentó legitimar un modelo de ciudad específico, y se limitó aún más el alcance de la participación. En ese sentido, entre 2005 y 2008, el Plan de Desarrollo Local de la comuna 14 se encontraba en su fase de diagnóstico¹⁵, lo que implicó el levantamiento de información con la comunidad, de construcción de indicadores de relevancia de la comuna, de la situación socioeconómica general, y de diseñar unas líneas gruesas de trabajo para el territorio. En ese proceso (Entrevista No. 9, Líder e integrante de JAL Comuna 14, abril 2012)

se contó con un gran acompañamiento por parte del operador del proyecto, quién en todo momento socializó y compartió la información que se pretendía trabajar. Sin embargo, se alcanzó a generar algunas inconformidades porque no toda la población de la comuna conocía este esfuerzo, y no entendían el porqué de algunas preguntas realizadas.

En el caso de la comuna 10, en este período histórico su PDL se encontraba en fase de diagnóstico para la construcción de su Plan de Desarrollo Local. Al respecto, la construcción de ese Plan (Entrevista No. 6. Líder de la comuna 10, abril 2012)

¹⁵ Salió publicado en el año 2010.

generó algunas tensiones entre los grupos que participaban, dado que la presencia del Plan del Centro limitaba de alguna manera las apuestas que se podían hacer en términos de intervenciones físicas. Sin embargo, en otras dimensiones priorizadas como la educación y formación y el desarrollo comunitario, los consensos se lograron un poco más fácil.

Uno de los elementos interesantes que presenta el análisis es la contraposición, frente a la participación del PP en la comuna 10, de otro ejercicio de planeación como lo es el Plan del Centro, que es una intervención integral para mejorar y recuperar algunos sitios históricos del centro de la ciudad, y que pretende revitalizarlo para hacerlo más accesible a los ciudadanos. Sobre este tema (Entrevista No. 4. Profesional del PP que trabajó en comuna 10, abril 2012)

el diagnóstico del PDL fue construido mirando más sobre cómo dar cuenta de los procesos ya construidos sobre el Plan del Centro, que mirando algunas necesidades puntuales de barrios más periféricos y que presentaban problemas de exclusión, marginalidad y desarrollo humano.

De manera general, este alcance funcionalista deviene del conflicto que surge de la necesidad que tienen los gobiernos de mostrar la gestión realizada (ejecución de recursos) y no el impacto. El modelo político-administrativo que hace que cada cuatro años se deba escoger un nuevo mandatario, frena la continuidad de los procesos; y más allá, desde un punto de vista metodológico, no permite hacer una medición de impacto real de las acciones gubernamentales realizadas en un cuatrienio. Lo anterior, aplica no solo en el PP sino en cualquier programa o proyecto que pretenda transformar las condiciones de vida de la población.

Así, cuando se revisa el concepto de planeación participativa como lo maneja Velásquez y González (2008), encontramos que incluso aquellas iniciativas que tratan de articular la participación a la planeación de manera integral (relación PP-

PDL); carecen de una interacción basada en la corresponsabilidad de actores públicos y sociales. Más bien, parece que persiste un afán legitimador individual (del gobierno municipal en este caso), frente a la necesaria construcción de consensos colectivos que busca la planeación participativa.

Complementando el argumento anterior, y de acuerdo con Gómez (2007), otro elemento para tener en cuenta es el *trade-off* que se presenta entre el bienestar y las necesidades priorizadas en el PP, en el caso de que muchas comunidades priorizan acciones que debiera impulsar el Estado (por ejemplo, el acceso a la educación superior), por inversiones que pueden tener un mayor impacto en términos de bienestar o satisfacción de necesidades (acceso a agua potable, por ejemplo). En este caso, se confirmaría el carácter legitimador que se le estaría dando a la participación, en el sentido de que estaría reemplazando la acción que el propio Estado debería llevar a cabo.

Así, Gómez (2007) sostiene que “el Presupuesto Participativo logra ser un instrumento que afina la focalización y disciplinamiento de los pobres, destinado a que por lo menos se mantengan en la línea de pobreza, por aquello de que siempre es mejor poquito que nada” (p. 72). Se convierte, a la luz de los argumentos presentados por esta autora, en una forma de mantener el *statu quo* con un programa que se presenta como innovador.

Lo anterior, pareciera verificarse aún más con los resultados del estudio de Restrepo (2008) relacionado con potenciales beneficios que encontraron los hogares de la ciudad al participar en diversos procesos y hacer parte de grupos¹⁶. Al respecto, “los grupos reportan beneficios principalmente en torno a la recreación, la diversión y el deporte, seguidos de la educación y la capacitación y en tercer lugar están los espirituales, religiosos o morales” (Restrepo, 2008: 17). Así, si se mira recreación, deporte, educación y capacitación como bienes

¹⁶ Es necesario recordar que esta Encuesta no tiene representatividad por comuna.

públicos, la participación podría ser vista como un reemplazo de lo que el Estado debe hacer.

El segundo hallazgo, y respecto a este alcance funcionalista que tuvo la participación, se identifican que ***el Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 no tuvo una estrategia clara a la hora de lograr un proceso participativo que fuera más allá de la generación de información, la promoción de un diagnóstico incluyente, la construcción de un plan y priorización de unos proyectos.*** Así, es de notar que en ambas comunas (Entrevista No. 2. Funcionario público relacionado con el PP, abril 2012)

la gran falencia es que no teníamos relación con los ciudadanos en el tema de seguimiento y control de lo que pasaba después. Esta situación no tiene nada que ver con situaciones particulares de las comunas, sino porque la estrategia de implementar un sistema de información se dio de manera incompleta, y la entrega de obras era el único mecanismo que teníamos para demostrar que habíamos cumplido.

A nivel de disponibilidad de información, el PP estableció estrategias muy claras y concretas para aumentar y profundizar la participación, lo que se evidenció en un constante aumento por las preguntas alrededor del mismo, por el interés y por la movilización de recursos en publicidad en televisión, en las comunas, en los periódicos. La Administración en ese sentido (Entrevista No. 3. Ex funcionario público relacionado con el PP, abril 2012), tenía la necesidad de

construir una base muy fuerte para que la población supiera y tuviera la certeza de que con su participación en este espacio estaba logrando cosas importantes, que tenían impacto y podían cambiar su comuna, su territorio. Así, no ahorramos esfuerzos ni dinero para dar a conocer lo que estábamos haciendo en toda la ciudad.

Ahora bien, en cuanto al nivel de obtención de información, no es un fenómeno que se alcance a percibir con fuerza en el proceso participativo. Por ejemplo, en el caso de la comuna 10 (Entrevista No. 4. Profesional relacionado con el PP en la comuna 10, abril 2012)

es muy complicado identificar cuántos y quiénes iban sólo a enterarse o a informarse, lo que sí tenemos claro es que todos los que iban quedaban encariñados con el proceso y continuaban asistiendo y se motivaban más para saber qué pasaría en el futuro.

Por tal motivo, es complicado identificar si la participación se daba en el nivel de la información, y de manera similar se daba en la comuna 14 (Entrevista No. 5. Profesional relacionado con el PP en la comuna 14, abril 2012) “aunque manteníamos un control de las personas que nos preguntaban por el programa, era muy difícil hacer un seguimiento posterior al asunto. Se reconocían a los que volvían por las caras o porque ellos mismos se nos presentaban”.

En cuanto a la otra visión, la de los ciudadanos, estaba claro que su motivación no estaba en la información y que con su participación en el PP pretendían tener un alcance mayor. En el caso de la comuna 10 (Entrevista No. 8. Miembro de una de las JAC de la comuna 10, abril 2012) “nosotros teníamos claro que el proceso para el que estábamos siendo llamados tenía un propósito más grande, más alto. Las necesidades y prioridades de nuestra gente estaba en juego, y teníamos que estar ahí”.

Así ocurrió en la comuna 14 (Entrevista No. 7. Líder de la comuna 14, abril 2012) en donde

la gran responsabilidad que teníamos en este momento era corresponder a la Administración, ser responsable con el poder que nos estaba otorgando, y que podíamos hacer parte de algo que era novedoso y que nos ayudaría a satisfacer unas demandas que no habían sido escuchadas durante mucho tiempo.

Igualmente ocurría en la comuna 10 (Entrevista No. 8. Miembro de JAC de la Comuna 10, abril 2012), dado que

lo que pretendíamos era introducirnos más en los asuntos de la Administración, que tuviéramos la oportunidad de conocer que pensaban hacer en nuestra comuna. Aunque el trabajo que ha hecho parte de los líderes ha sido muy bueno, todavía había cosas que no funcionaban bien. Con este llamado que nos hicieron, vimos una oportunidad.

En este escenario, la Administración jugó un papel fundamental para que se creara el ánimo de participación por parte de la comunidad, y más, con el hecho de que se generó una continuidad de los procesos iniciados en el 2005. Al respecto, confluyeron dos factores esenciales (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2008):

El primero, relacionado con la disposición, responsabilidad y compromiso que fue ganando el equipo técnico de trabajo que estuvo al frente de la dinamización del proceso con las comunidades y; el segundo, con la voluntad política que caracterizó al gobierno municipal para gestionar el proceso a través de su mandatario, Sergio Fajardo Valderrama. (p. 65)

Asimismo, se infiere del hecho de que (Entrevista No. 3. Ex funcionario público relacionado con el PP, abril 2012) “gran parte del éxito de este Programa como una nueva herramienta de gestión pública fue que se dio continuidad, al equipo, al

enfoque, y que el apoyo de la Administración que entraba en el 2008 se dio con mucha fuerza”.

Así, es posible concluir que las motivaciones que tenían los ciudadanos, e incluso, la Administración estaban direccionadas a generar un proceso de participación efectivo e incluyente en las comunas 10 y 14, que el nivel de la participación referido a la información, aunque es posible que se presentase, no era la visión compartida, sino que en el PP estaban confluyendo expectativas y necesidades de la población, con una mayor apertura de la Administración.

En cuanto al segundo nivel de la participación, entendido como la ejecución técnica de los procesos participativos, que tiene que ver con todas las fases de diagnósticos, planes, programas, proyectos, gestión de recursos, obras, control y seguimiento, evaluación, y decisión; es posible identificar que en el ejercicio del PP de las comunas 10 y 14 se dio hasta la fase de proyectos y decisión, mientras que el seguimiento, control y evaluación no se alcanzó a presentar.

En un primer momento, en la construcción de los PDL y el ejercicio participativo de priorización del PP, se generó un intercambio valioso entre los equipos técnicos que acompañaron el proceso y la población, lo que permitió enriquecer el diagnóstico, base para los demás procesos de generación del plan, de los programas y la priorización de proyectos.

Al respecto en la comuna 14 (Entrevista No. 9. Miembro de JAL de la comuna 14, abril 2012), la ciudadanía encontraba en esta relación

la posibilidad de conocer de primera mano hechos y cosas que se vienen a conocer por el boca a boca. Saber que nuestra comuna tenía graves problemas sociales y económicas era una verdad de a puño, pero verlo

sustentado en unas cifras, en unos números, como que le daba mayor potencia al asunto.

En ese contexto, entender la participación hasta el nivel de diagnóstico se veía como un proceso en doble vía: permitió profundizar un conocimiento que ya tenía la población, con un mayor sustento técnico; y por el otro, realimentó la función de acompañamiento de los equipos a la comunidad. Tanto así, que en la comuna 10 uno de los programas priorizados por la comunidad fueron unos talleres formativos sobre indicadores y manejo de información.

De forma similar se evaluó el ejercicio realizado en la comuna 10 por parte de la Administración (Entrevista No. 4. Profesional relacionado con el PP en la comuna 10, abril 2012), dado que

era enorme la capacidad de aprender y preguntar que tenía la gente sobre la información de su comuna. Todo lo preguntaban, todo lo querían saber. Obviamente fue un ejercicio de paciencia, pero enriquecedor, en la medida que veíamos un afán de conocimiento, de saber cómo eran las cosas.

Como se ve, fue un proceso efectivo pero complejo. Por ejemplo, en la comuna 14 a nivel de diagnóstico se invisibilizó parte de la historia de los barrios y se limitó de alguna manera el alcance de la intervención (Entrevista No. 11. Ciudadano relacionado con el PP en la comuna 14, abril 2012)

aunque no hago parte de ese colectivo, si se sintió en algún momento una prevención sobre lo que uno de los barrios representaba para la comuna, como si la priorización se hiciera en todos sitios menos en ese. Fue un problema grave, pero que con el diálogo se pudo solucionar.

La Administración detectó que esta era una de sus principales fallas:

tanto los servidores públicos como los pobladores y líderes reconocen que carecen de herramientas que les permita decir a las comunidades y a la ciudad qué ha pasado realmente con los proyectos financiados a través de PP, cuáles han sido sus impactos y las transformaciones que ha generado. Aunque algunos de estos cambios son tangibles, no hay herramientas técnicas de procesos de veeduría ciudadana que permitan leer más claramente estos alcances. (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2008: p. 61)

El Presupuesto Participativo no ha contado con herramientas técnicas que permitan hacer seguimiento, evaluación y control de los impactos y transformaciones que tiene en las comunidades. Aunque es de rescatarse el papel que juega la ciudadanía, en el sentido de que han sido las que más han demandado este tipo de estrategias. Lo anterior, puede ser un insumo importante a la hora de plantear una relación mucho más directa entre el PP y las trayectorias de desarrollo que ha tenido la ciudad en los últimos años.

La relación entre esta falencia, y el nivel de la participación es que agotó lo que pudiese haber sido una oportunidad importante de fortalecer aún más las organizaciones en los barrios y en las comunas. Aunque ese fenómeno se ha subsanado en la medida en que se han implementado los PDL y se ha hecho más presente esa necesidad tanto en la Administración como en las comunidades, como en la comuna 14 en donde (Entrevista No. 9. Miembro de JAL de comuna 14, abril 2012) “si, nos hemos preguntado qué podemos hacer después de priorizar y construir los proyectos. Pero la verdad no hemos llegado sino a ver cortar una que otra cinta de los proyectos, o a algunos actos de inicio de procesos específicos”.

Por último, el tercer hallazgo radica en que, aunque se ha identificado con claridad que la participación ha tenido un alcance funcionalista; también se ***evidencia en ciertas partes del proceso participativo de la comuna 10 y 14, algunos alcances transformadores respecto a la formación de nuevos actores políticos, a la construcción de democracia y ciudadanía; aunque de manera limitada y con muchos obstáculos.***

El Presupuesto Participativo pretende ser una práctica que aumenta y profundiza las prácticas democráticas en las comunidades, a partir de la elección de representantes y/o delegados que deciden, a partir de unas actividades priorizadas por la comunidades, cuáles deben ser ejecutadas a la luz de la articulación del Plan de Desarrollo Local y el Plan de Desarrollo de la ciudad. Las transformaciones que ejerce la participación en el surgimiento de nuevos escenarios, grupos sociales que participan, han sido limitadas; y la delegación del poder en ciertos representantes, sigue siendo un obstáculo al momento de representar los intereses del colectivo.

En la comuna 14, por ejemplo, se generaron ciertos elementos desde la percepción de los ciudadanos, para identificar que la participación fue de un alcance funcionalista en términos de que se le impuso un límite en la operatividad del Programa (Entrevista No. 11. Ciudadano relacionado con el PP en la comuna 14, abril 2012), dado que

en gran parte de la población, en esa misma en que se había creado unas ganas de participar, se sintió la contradicción de que eran los mismos con las mismas, y que no sabían para que los habían llamado a validar una oferta institucional que ya estaba construida.

Y es que el principal obstáculo identificado en la comuna 10 en cuanto a que la participación fuera transformadora es la existencia de la oferta institucional de la

Administración (Entrevista No. 10. Ciudadano de la comuna 10 relacionado con el PP, abril 2012):

parte de nuestro descontento fue que valoramos altamente la participación que estábamos haciendo, pero tal vez faltó algo de flexibilidad para que los proyectos fueran más allá de las recetas que nos presentaba la Alcaldía. Eso, incluso, aburrió a muchos y les limitó la ilusión que les había generado al principio.

Esa oferta institucional según Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008)

es el instrumento que mide la correspondencia o no de las iniciativas presentadas por las comunidad con la capacidad de respuesta de la institucionalidad. Para algunas personas de la administración, es el parámetro que permite medir efectivamente cuanto se ha transformado o no la administración a partir de este proceso. (p. 71)

Y lo que se ha observado es que “la gente ha comenzado a demandar y a sustentar las demandas de asuntos que muchas veces no se corresponden por lo menos con la manera como está planteada la oferta institucional” (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2008: 71). Incluso, la limitación llegaba mucho más allá, en el sentido de que la administración todavía tiene una fragmentación interna en sus Secretarías que dificulta el relacionamiento con la ciudadanía. Éstas, según Restrepo Mesa (2007) “no hablan el mismo lenguaje en relación con los criterios y los procedimientos para contratar con organizaciones sociales. La información se da a destiempo, o no es clara por parte de los contratistas del proyecto” (p. 15).

Cabe aclarar en este punto que una de las transformaciones importantes del Programa fue el cambio de la oferta institucional por una lógica de reconocimiento de derechos por parte de las comunidades. En la Administración Salazar, se

suprimió la oferta institucional, y las propias comunidades presentaban propuestas sujetas a lo que consideraba el goce efectivo de sus derechos, sin dejar de lado el necesario análisis de viabilidad a cada una de estas propuestas.

Sumado a lo anterior, se encuentra la fragmentación que tiene el programa y las funciones que las secretarías y la Administración juegan en todo el entramado de instituciones que tienen injerencia en el proceso. Así, lo reconocieron los propios funcionarios de la Alcaldía, en el sentido de que no estaban claros los roles, las competencias y los alcances de las distintas secretarías en el Programa. Y, adicional a esto, el hecho que desde las secretarías se mantuvieran relaciones y acercamientos con los representantes de las JAL y las JAC, otros actores relevantes del ejercicio del PP.

Al interior de este tema también hay contradicciones. Específicamente Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) señalan

sobre este punto los equipos señalan, puntualmente asuntos como: contradicciones entre los técnicos sobre la viabilidad de las iniciativas; falta más claridad en lo que se puede hacer o no; falta información oportuna; lentitud en la contratación y ejecución; Pocos interventores en las diferentes Secretarías; La oferta institucional no es acorde con las necesidades del territorio, ni con los Planes de Desarrollo Local, entre otros. (p. 72)

Igualmente se analizó desde el proceso que se llevó a cabo en la comuna 10 y 14 (Entrevista No. 3. Ex funcionario público relacionado con el PP, abril 2012), dado que

es de esperar que la Administración tenga una oferta institucional, una guía para los proyectos. Lo que pasa es que de una u otra manera eso limita el ejercicio que realiza la ciudadanía. Creo que es necesario tener una mayor

flexibilidad, algún mecanismo de adaptación que hasta ahora no se ha tenido en cuenta.

Ahora bien, los ciudadanos valoran de distinta manera estos alcances. Por ejemplo en la comuna 14 (Entrevista No. 9. Miembro de la JAL de la comuna 14, abril 2012): “La verdad el PP si nos ha servido para revalorar nuestro papel en todos estos asuntos de ciudad, de mirar como ejercemos el poder del voto, de ver que tenemos incidencia en asuntos públicos, eso nos ha servido”. Es decir, es muy probable que las transformaciones que ha inducido la participación dentro del PP se hayan dado en escalas pequeñas, al interior de las organizaciones y no de manera global, lo que obviamente limita el carácter sinérgico que debe tener la participación en el proceso de desarrollo de la ciudad, pero potencia el alcance de la misma en las comunas.

La contraparte positiva es la evidencia de que se han generado nuevos actores políticos, y se debe resaltar el estudio de la Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) que argumenta que

uno de los logros que se ha resaltado es el cambio de mirada que sobre la ciudad y sus localidades han tenido sus participantes. En la evaluación realizada por Arco Iris del primer año de la implementación de PP (2005), se señala por ejemplo, que los delegados comunales y corregimentales destacan, como uno de los logros importantes, la mirada de corregimiento y ciudad que adquirieron durante el proceso. (p. 57)

También lo reconoce la Administración Municipal dado que parte del ejercicio del presupuesto participativo es que el Alcalde le está entregando poder a la ciudadanía para tomar decisiones, siempre y cuando responda a las prioridades de la comunidad y no vaya en contravía del Plan de Desarrollo. Es decir, ampliaba el ejercicio democrático de decidir lo que es mejor para ellos; sin embargo, lo

hacía de acuerdo a una oferta, a unas respuestas ya construidas para toda la ciudad como ya se evidenció. Asimismo lo planteaban parte de los integrantes del proceso, en el sentido que afirmaban de acuerdo con Velásquez (2005)

esta metodología [la del PP] va más allá de la democracia formal: aporta una auténtica respuesta al déficit de renovación de la democracia creando un nuevo espacio público donde se encuentran los simples ciudadanos, el poder legislativo y el poder ejecutivo, y este “espacio público” se convierte en el auténtico centro de decisión. (p. 13)

Un balance similar se evidencia al analizar las transformaciones alcanzadas por la participación en el subsistema político. En primer lugar, la posibilidad de construcción de una nueva ciudadanía y de una nueva relación con el Estado. Al respecto, un primer elemento de este programa está dirigido a “la construcción de las identidades locales, las vocaciones y fortalezas microterritoriales, que sin duda, deben ser componente importante en la asignación de recursos” (Posada, 2007: 43). En todo caso, el PP se puede establecer como una nueva ruta para la construcción de la noción de Estado local, que esté directamente relacionado con las problemáticas específicas con las que se tienen enfrentar los ciudadanos. Así, en el marco de este tipo de programas, el Estado “debe promover, facilitar, intervenir, escuchar y, ante todo, definir cuál es el proyecto de ciudad que está buscando, pues sólo así puede definir un concepto de ciudadanía social” (Posada, 2007: 43).

Sobre el tema específico de la ciudadanía, no parece estar muy claro. En la comuna 10, (Entrevista No. 8. Líder de una JAC de la comuna 10, abril 2012)

aunque efectivamente nos sentíamos importantes para la Alcaldía, y la importancia de decidir la inversión de unos pesos nos permitió conocer dinámicas que no nos eran comunes, nos limitó mucho el ejercicio de que la

democracia que se planteaba por un lado, por el otro nos la quitaban, a partir de los criterios de viabilidad que tenían los proyectos que nosotros planteábamos.

Aunque esta noción parece complementarse con el hecho de que en la comuna 14 (Entrevista No. 11. Ciudadano participante en el PP de la comuna 14, abril 2012) se pensaba que “ya la cédula valía más allá de las elecciones, la gente se identificó como un ciudadano de su barrio, de su comuna, fue una experiencia bonita de ver que podíamos votar por otras cosas que no fueran políticos corruptos”.

Otra arista para sumar a esta discusión es la visión de la Administración. Ésta, reconoce que el PP tenía como primera intención ampliar los mecanismos de participación de la ciudad, pero que con esta estrategia también le apuntaban a la necesidad de construir una nueva institucionalidad en y con las comunas. Una institucionalidad que se denominaba democrática, en el sentido de que puso

al descubierto la necesidad de organizar equipos de trabajo territoriales, de mejorar sustancialmente la información que se posee sobre cada territorio, de designar unos servidores públicos capaces de acompañar directamente a la comunidad en la selección de los proyectos para evitar frustraciones. (Restrepo Mesa, 2007: 14)

Igualmente, el tema de generar una institucionalidad democrática a través del PP, estaba fuertemente relacionado a una necesidad de gobernabilidad en la ciudad, y que permitiera un ejercicio de poder más fuerte por parte de la Administración. El argumento era que, tanto en las comunas 10 y 14, como de manera general (Entrevista No. 3. Ex funcionario público relacionado con el PP, abril 2012),

la ciudad venía de tres años muy oscuros para el proceso de descentralización que inició con la experiencia de los POAI. El PP hacía parte de la recuperación de confianza entre el Estado local y la ciudadanía, para que la gente valorara más su voto por un proyecto de ciudad específico.

Aunque esta transformación fue parcial, en el sentido de que se evidencia, a lo largo de la implementación del PP, lo que Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) llaman el anquilosamiento de la estructura estatal. Sobre este tema,

una de las principales dificultades señaladas en este campo es la falta de adecuación institucional para responder el programa, especialmente en relación con los equipos de profesionales asignados para el acompañamiento de esta labor y con los problemas de coordinación interna y en terreno. (p. 67)

La falta de flexibilidad institucional para responder a las necesidades de la población puede ser un obstáculo para promover reformas y cambios necesarios para obtener mejores resultados en el Programa.

De manera complementaria, también se identificaron algunos problemas en su aplicación, lo que impacta en esencia la visión que tiene la ciudadanía sobre el Programa. Por ejemplo, dentro de las Asambleas Barriales y los Consejos Consultivos

[...] Sus principales dificultades han estado en la coordinación de la integración de las diferentes Secretarías y entes Descentralizados al proceso, tanto a nivel del personal de apoyo por Zonas y Corregimientos

como de la oportunidad y calidad de la información que se requiere para respaldar el mismo. (Velásquez, 2005: 27)

Ahora bien, estos tres hallazgos sustentan, en parte, la contrastación teórica de que el proceso participativo que tuvieron las comunas 10 y 14 de Medellín en el PP tuvo un alcance legitimador y un nivel que, en su mayoría, se quedó en la obtención de información. Así, es posible determinar que de acuerdo a los conceptos de Múnera (2008), la participación no fue sinérgica en el proceso de desarrollo de las comunas; y, adicionalmente, no ha posibilitado la conformación de una cultura política en la ciudad, que permita construir una visión de futuro, de manera específica para las comunas estudiadas.

Respecto a estos últimos elementos, esta Tesis arrojó otros dos resultados que son relevantes para la comprensión de la participación en el ejercicio del PP, más allá de los niveles y alcances ya analizados.

El primero, es que ***el énfasis económico del Programa, es decir, de decidir sobre la utilización de recursos, se ha convertido en un obstáculo para llevar a cabo un proceso de participación sinérgico en las comunas 10 y 14, incluso, ha generado tensiones entre los sujetos que participan.*** Según Posada (2007)

Si bien los procesos participativos son una de las claves importantes para avanzar en un proceso de descentralización, los enfoques privilegiados en este tipo de modelos dan prioridad a la racionalidad económica, con efectos concretos en la manera como afloran y son tratadas las relaciones de poder entre los individuos que intervienen y los proyectos y prioridades que surgen cuando se encuentra un recurso que pareciera escaso para atender las múltiples necesidades que en cada lugar emergen. (p. 43)

Por ejemplo, en el caso de la comuna 14 de Medellín, los grandes conflictos se dieron en torno a dos escenarios ambos en torno a temas eminentemente participativos. El primero, es el relacionado con el impuesto de valorización de la que fue objeto en el 2008 (Entrevista No. 11. Ciudadano que ha participado en el PP de la comuna 14, abril 2012). Al respecto,

aunque sabíamos que la valorización nada tenía que ver con el Presupuesto Participativo, no entendíamos por qué por un lado nos pedían que pagáramos más para hacer unas obras de movilidad, que por supuesto las necesita la comuna; pero por el otro lado, nos decían prioricen alguna de estas soluciones, conociendo que nuestras necesidades ya estaban establecidas [en materia de infraestructura].

De igual manera, esa insatisfacción se vivió en parte del proceso que dio pie a la construcción del Plan de Desarrollo Local de la comuna 14 (Entrevista No. 5. Profesional de acompañamiento a procesos del PP en la comuna 14, abril 2012)

y es que hubo muchas tensiones a la hora de plantear las obras que necesitaba la comunidad. El Poblado es el peor sitio en materia de movilidad y, la propia gente, había trabajado este asunto dentro del Plan de Desarrollo Local, desde un enfoque de hábitat, pero la Administración igual cobró valorización, priorizó recursos del PP, pero hasta ahora no hay ninguna obra.

De manera similar ocurrió en la comuna 10 (Entrevista No. 6. Líder de la comuna 10, abril 2012), en donde el problema de los recursos radicó en que se generó la sensación de que

todos los recursos se estaban quedando en el centro-centro, en donde están los comerciantes, y nada estaba llegando a la población que vive más

lejos. Desde acá tuvimos que luchar para que nos oyeran y se priorizan cosas como la educación, la formación, y evitar la concentración de recursos en un sector que ya tiene recursos económicos.

Y este problema se agudizó desde el punto de vista político (Entrevista No. 6. Líder de la comuna 10, abril 2012), dado que “los comerciantes están organizados y tienen relaciones con los partidos políticos y con otros líderes políticos que pueden impulsar decisiones y cosas que nosotros desde acá no podemos. Estamos en desventaja”.

Así, el proceso participativo tiene tensiones y dificultades por la racionalidad económica del mismo. En ese contexto, los conflictos de la población, aunque no están emergiendo como preocupación explícita del Programa, si deben ser tenidos en cuenta como una variable determinante a la hora de valorar en toda su dimensión la participación. Lo reconoce la Administración en el sentido de que todavía persisten algunas fuerzas oscuras y viejas costumbres que confunden el PP con la repartición de contratos. Por obvias razones, este tipo de confusiones y de pugnas por apropiarse de los recursos públicos, dificulta el alcance de los objetivos del PP. Por tanto, según Restrepo Mesa (2007) “sigue siendo un reto encontrar un sano equilibrio que permita eficacia en la inversión pública, contratación con la comunidad cuando sea posible y comprensión de la comunidad a las necesidades del proyecto” (p. 15).

En este contexto, aunque se ha destacado la bondad de decidir sobre los asuntos presupuestales de la ciudad, de acuerdo con este hallazgo, el Programa se está quedando corto frente a las expectativas de la población, y podría revisarse si la racionalidad económica del mismo se aplica en otros ámbitos, o si por el contrario, se hace más viable el proceso participativo en el Programa. Se planteaba en la comuna 10 (Entrevista No. 4. Profesional ligado al PP en la comuna 10, abril 2012) que

por ejemplo, en los ejercicios democráticos de priorización de proyectos para la comuna, varios de los participantes se acercaban a preguntar si era posible hacer otras propuestas, ya que las incluidas en el tarjetón o no les gustaban, o no les parecían pertinentes.

Igualmente sucedía con la dinámica de la ciudadanía en la comuna 14 (Entrevista No. 7. Líder de la comuna 14, abril 2012)

Al principio mucha gente no comprendió porque no podía decidir por todo el presupuesto de la ciudad, o porque no le indagaban sobre cosas más puntuales de la comuna, por ejemplo, el ser epicentro de la movilidad de la ciudad. Lo que generó, en muchos casos, frustración.

En ese camino, con base en la experiencia de Porto Alegre, vale la pena analizar la integralidad que tiene el PP, porque

es preciso abrir todo el presupuesto, los gastos de personal, deuda pública, servicios esenciales, inversiones y actividades finales, proyectos de desarrollo, así como los recursos extrapresupuestarios disponibles para la financiación a través del Banco de Estado. De esta manera, la población se va haciendo cargo del gasto y de las políticas públicas creando condiciones para su participación efectiva en la totalidad de la gestión pública. En ese sentido el gobierno debe poner a disposición de la población todos los datos en relación con el gasto y la recaudación, así como aclarar los conceptos técnicos, garantizando de ese modo que la población tenga condiciones reales para analizar, deliberar y controlar el presupuesto público. (De Souza, 2004: 88)

En sintonía con lo anterior, se encuentra el otro hallazgo evidenciado en el hecho de que ***la participación ejercida en el PP en las comunas 10 y 14 no se encuentra lo suficientemente articulada con los otros instrumentos de planeación participativa con los que cuenta la ciudad de Medellín.*** La Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) identifica como una de las principales dificultades de este ejercicio “las reales posibilidades de articulación entre del presupuesto participativo al sistema de planeación municipal y en particular a los planes de desarrollo local” (p. 59). En este contexto, las apreciaciones realizadas por algunos líderes sobre los Planes de Desarrollo Local toman vigencia; y al mismo tiempo, pone como uno de los frentes de trabajo de mejoramiento sobre el Programa evaluar la verdadera articulación del PP con los techos de participación que establece el Sistema de Planeación Municipal.

Al respecto, la dinámica de planeación y participación que se ejerce en el PP responde a una visión de desarrollo local, “esta escala y esta temporalidad tienen la potencia de acercar los procesos de desarrollo a los ciudadanos y de posibilitar la satisfacción de demandas de esta población a más corto plazo” (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2008: 31). Y, adicionalmente, ese proceso de planeación del desarrollo, a través del PP, respondió a una estructura técnica determinada, con un acompañamiento fuerte de diversos operadores.

De igual manera lo sostiene una evaluación realizada al PP, en el contexto de que

desde la perspectiva de algunos líderes, la planeación del desarrollo, como una orientación más amplia, no aparecía en el centro de la ejecución de Presupuesto Participativo en los primeros años. Hoy en cambio, este parece ser un propósito explícito y compartido por una buena parte de los líderes, o por lo menos así lo perciben algunos de los líderes consultados (Corporación Región & Alcaldía de Medellín, 2008: 56).

Consecuentemente opina Gómez (2007), en el sentido de que en el caso del PP, el seguimiento a indicadores como el ICV, el IDH y otros que son tomados de Planeación Nacional por ejemplo, no permite una evaluación comparativa entre las situaciones de las diferentes comunidades. Igualmente, en el caso de que muchas comunidades priorizan acciones que debiera impulsar el Estado (por ejemplo, la autora menciona el acceso a la educación superior), por inversiones que pueden tener un mayor impacto en términos de bienestar o satisfacción de necesidades (acceso a agua potable, por ejemplo).

3.2 Categorización de los hallazgos.

El análisis se realizó en dos partes: respecto a la *participación* como tal, y frente a sus *niveles y alcances*; dado que en este último estaba centrado el interés de esta Tesis.

Comenzando por la *participación* como categoría, el proceso de codificación arrojó 12 códigos diferentes, así:

- *Actores*: que identifica aquellos que han tenido incidencia directa o indirecta en el proceso del PP: “organizaciones empresariales”, “universidades”, “grupos de las comunas”, “líderes políticos”, “estado local”, entre otros.
- *Alcance*: en cuanto a cómo se identificaba el límite de lo que significaba participar en el proceso.
- *Dimensiones*: de la participación como “educación” y “formación”, que resultan relevantes para todo el proceso.
- *Expectativa*: sobre lo que se esperaba encontrar y obtener con el proceso participativo, así “proceso de descentralización”, “captura de recursos”, “conseguir el contrato”, son conceptos que emergen.
- *Instrumento*: entendidos como insumos para desarrollar todo el proceso.

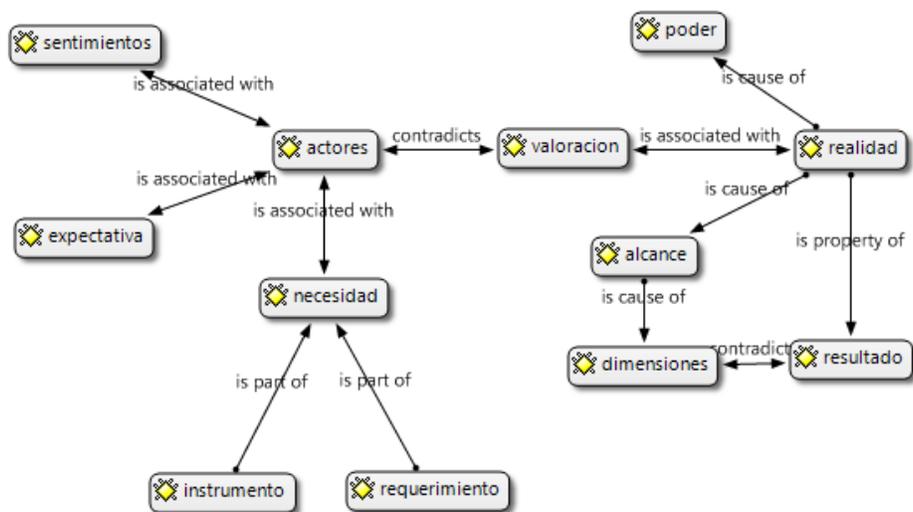
- *Necesidad*: que identifican los actores para participar, como “encontrar un sano equilibrio” y “evitar la concentración de recursos”.
- *Poder*: sobre cómo se configuraban y en qué sentido las relaciones de poder entre los involucrados, a saber “el problema de los recursos”, “dominio político y de recursos”, “fuerzas oscuras y viejas costumbres”, entre otros.
- *Realidad*: sobre qué, efectivamente, encontraban los actores en el proceso participativo: “racionalidad económica”, “confusiones y pugnas por apropiarse de recursos”, “permeo por actores ilegales”, y otros más.
- *Requerimiento*: como condición previa para la participación, “experiencia”, “nivel técnico de las propuestas”, “capacidad y estabilidad financiera”, entre otros.
- *Resultado*: tanto observado como esperado de la participación. Emergió así: “surgimiento de líderes”, “eficacia en la inversión pública”, “predominio autoritario”, “constitución de grupos liderados por políticos”.
- *Sentimientos*: como expresión de la participación, así “insatisfacción”, “hubo muchas tensiones”, “sufrimos el acoso”, “inconformidad”, surgieron en el análisis.
- *Valoración*: de todo el proceso de participación.

De estos códigos, el que mayor número de referencias tuvo en el análisis fue el *alcance*, en tanto los actores identificaban factores como “reconfigurar relaciones de poder”, “evitar la concentración de recursos”, “movilizar ciertos intereses”, “impacto en la cultura política”, “participar y decidir con más ahínco”, parte de lo que esperaban lograr con su participación.

En cuanto a la co-ocurrencia de códigos, el proceso arrojó dos resultados interesantes. El primero, es que *el alcance* es el que mayor nivel de relacionamiento tiene con los demás, especialmente con, los *actores*, sus *expectativas*, las *necesidades*, el *poder*, los *requerimientos*, los *resultados* y la *valoración* de todo el proceso. El segundo, es que la *realidad* observada por los

actores tiene una alta relación con las *expectativas* que se forman sobre su participación en el proceso, en la forma como se configuran las relaciones de *poder* y los *resultados* esperados, y sus *sentimientos* inciden directamente en esta percepción.

Gráfico 4. Red de códigos y categoría central en Participación.



Fuente: Software atlas.ti con base en codificación realizada por el autor

De la categorización se desprende que es la *realidad* la que ocupa el lugar central en el análisis. Lo anterior se explica en que la asociación que hacen los actores de la comuna 10 y 14 entre sus expectativas, sentimientos y necesidades por el hecho de participar en el PP, determinan la valoración que hacen del mismo. Lo que se observa en la realidad es que son, en definitiva, la configuración de relaciones de poder y el limitado alcance de la participación los que transforman esa realidad esperada, en tanto las dimensiones explicitadas por los actores hacen parte del alcance, pero no se reflejan en los resultados obtenidos. En este contexto es la realidad la que determina la verdadera evaluación de la participación como categoría y como fin mismo del PP.

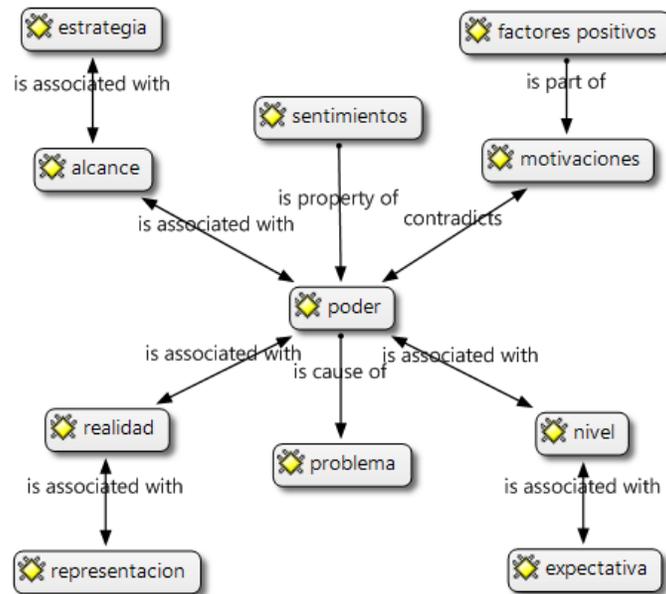
Continuando con los *niveles y alcances de la participación* propiamente dichos, el proceso de codificación fue exhaustivo, y tuvo como resultado la identificación de 11 códigos diferentes, siendo estos los siguientes:

- *Alcance*: referido a los alcances teóricos y prácticos de la participación en el proceso, así “flexibilidad”, “existencia de oferta institucional”, “valoración de la participación”, “los mismos con las mismas”, entre otros.
- *Estrategia*: como parte del despliegue del programa en sí mismo y lo que se pretendía lograr como movilización de la participación: “voluntad política”, “movilización de recursos en publicidad”, “oferta institucional”, “entrega de obras”, entre otros.
- *Expectativa*: frente a lo que se esperaba obtener y alcanzar con el PP y la participación: “oportunidad”, “construir una base muy fuerte para lograr cosas importantes”, entre otros.
- *Factores positivos*: que inciden en un buen proceso participativo.
- *Motivaciones*: para participar en el proceso.
- *Nivel*: Identificado por los actores como el nivel al que aspiraban llegar, y al que efectivamente llegaron con su participación en el PP.
- *Poder*: como múltiples relaciones de entendimiento y conflicto que limitan los niveles y alcances de la participación.
- *Problemas*: como obstáculos que se identifican durante todo el proceso, y no necesariamente con la mera participación.
- *Realidad*: sobre la valoración que hacen del proceso los mismos actores.
- *Representación*: como imaginario de lo que debía ser el estado ideal de la participación en el PP.
- *Sentimientos*: como expresión propia de las limitaciones vividas por los actores en el proceso de participar en el PP, así “encariñados”, “prevención”, “aburrición”, “limitación a la ilusión”, “paciencia”, entre otros.

De los códigos descritos anteriormente, el que mayor número de referencias tuvo en todo el análisis fue los *niveles* de la participación, entendidos en el fenómeno como “afán legitimador”, “difícil seguimiento”, “afán de conocimiento”, “sustento técnico”, “sustento a los problemas de la comuna”, “vimos una oportunidad”, “que se puede hacer después de priorizar y elegir”, entre otras referencias, para un total de 32.

En cuanto a la co-ocurrencia es de destacar que son los *niveles*, el *alcance* y el *poder* los que mayor relacionamiento tienen con otros códigos, siendo los comunes a los tres: las *estrategias*, los *sentimientos* y las *expectativas*. Sobre este particular, parece que el carácter emergente de las relaciones de poder en términos de estrategias para movilizar la participación de los actores, los sentimientos que exteriorizan y las expectativas que se están formando; son los grandes condicionantes de que los niveles y alcances de la participación no se encuentren en toda su dimensión en la comuna 10 y 14, y que en efecto, el carácter sinérgico que ésta debe tener en el desarrollo de la ciudad vea limitada su incidencia.

Gráfico 5. Red de códigos y categoría central en Niveles y Alcances de la Participación.



Fuente: Software atlas.ti con base en codificación realizada por el autor

Sobre la categoría que emerge como central del análisis de los niveles y alcances de la participación es el *poder* el que determina el comportamiento y las relaciones entre cada una de ellas. Más allá de que se busquen estrategias adecuadas para la movilización de la participación y su alcance pretenda ser transformador; y de que las expectativas que tengan los actores involucrados sobre el nivel de la misma sea el de ser parte activa del desarrollo y del proceso; al final son las relaciones de poder que se dan en la comuna 10 y 14, expresadas como sentimientos de dominación, de conflicto, de frustración, las que determinan los verdaderos niveles y alcances. Lo anterior, se convierte en un problema para el verdadero propósito del programa.

CAPÍTULO 4. PODER, CONFLICTOS E INTERESES EN EL EJERCICIO PARTICIPATIVO DEL PP DE LAS COMUNAS 10 Y 14.

4.1 Principales hallazgos.

Antes de realizar el análisis de los hallazgos respecto a este punto, es importante hacer un reconocimiento del mapa de actores estratégicos respecto a la participación en las comunas 10 y 14, y que de una u otra manera, inciden directamente en el ejercicio del PP. Lo anterior, será un punto de partida para identificar las relaciones de poder y conflictos que subyacen en el mismo.

En el primer nivel se encuentran los actores institucionales, siendo el primero las Juntas Administradoras Locales – JAL. Las JAL, en el entramado del PP, tienen asiento directo en el Comité Municipal de Presupuesto Participativo y, aunque allí también participan delegados comunales, es innegable la influencia política parte de la participación de las JAL, y su interacción con los demás actores. Estas son, además, la puerta de entrada a líderes políticos, comunales y de organizaciones que hay en los territorios. Los miembros de la JAL son elegidos por votación popular.

El segundo actor institucional son las Juntas de Acción Comunal – JAC, que representan el número de barrios que conforman la comuna y se integra, de manera voluntaria, por habitantes que residen en estos mismos barrios. En el caso de la comuna 10, son un total de siete JAC (Barrio Colón Sector Niquitao, Boston, El Chagualo, Jesús Nazareno, Las Palmas, Prado Centro, y Los Ángeles y Villanueva); para la comuna 14, son un total de nueve (El Poblado, Loma de los González, El Tesoro sector la Virgen, El Tesoro sector la Ye, La Chacona, Manila, Loma de los Mangos, Loma del Garabato y Loma de los Parra).

Las JAC son espacios importantes de participación y de establecimiento de liderazgos, en tanto es allí donde se verifica qué personas están dispuestas a ejercer algún nivel de incidencia en sus barrios. Al ser un espacio de participación voluntaria, sirve como termómetro político y de participación posterior en la elección de las JAL. En el PP, las JAC son quienes definen, convocan y presiden las asambleas barriales, y como tal, pueden tener una mayor influencia en las decisiones que allí se tomen.

En tercer lugar, se encuentran las organizaciones que representan intereses colectivos de actores organizados. Allí encontramos un sinnúmero de fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro, entre otras figuras, que construyen una arquitectura institucional compleja que, sin duda alguna, daría para realizar un análisis aparte. Más allá de eso, es importante anotar que, en el caso de la comuna 10 y 14, se identifican con claridad colectivos culturales, empresariales y sociales, que tienen algún rol preponderante en el ejercicio participativo del PP.

Sobre el énfasis de la participación en estos grupos, Restrepo (2008) encuentra que para el caso de la ciudad

el tipo de organización con mayor participación es el grupo de finanzas con un 22,7%, seguido de los grupos religiosos y de la tercera edad con el 14,2% cada uno. En total se señalaron 471 organizaciones, lo que da un promedio de 0,39 organizaciones por hogar. (p. 15)

Sobre la calidad y las características de las organizaciones a las que pertenecen los hogares de la ciudad, se encuentra que “el 61,8% de los encuestados que pertenecen a como mínimo una organización están entre los líderes (15,1%) o son muy activos en su participación (46,7%)” (Restrepo, 2008: 16).

Ahora bien, después de hacer énfasis en este punto, es menester mostrar los cuatro grandes hallazgos de esta Tesis respecto al poder, los conflictos y los intereses que se hacen presentes en el ejercicio participativo del PP en las comunas 10 y 14.

El primero de ellos es que ***el surgimiento de capital social en el PP para las comunas 10 y 14 depende, en mayor medida, de la propia capacidad de las comunidades y las expectativas que se forman de hacer parte de dicho proceso que aún sigue teniendo obstáculos.*** Al respecto, es clave mencionar que el primer argumento tiene relación con el trabajo que han adelantado las propias comunidades en la ampliación de redes de trabajo e intercambio de conocimiento con otros grupos que actúan fuera del marco de lo político y se establecen como pares, como en la comuna 10 (Entrevista No. 10. Ciudadano relacionado con el PP en la comuna 10, abril 2012) en la que “el PP nos ha servido para conocer y ampliar nuestros conocidos, ya que hemos construido mayores relaciones con otras comunas, no sólo en base [sic] a los proyectos trabajados, sino con sus propias experiencias en el PP”. En ese sentido, el nivel que la participación ha alcanzado en la conformación de capital social está relacionado directamente con la ampliación de sus redes de contacto, de generación de un mayor conocimiento y de compartir experiencias y percepciones sobre el Programa de PP.

A pesar de los avances, aún persisten elementos problemáticos en cuanto al nivel de confianza, al interior, y hacia el exterior de las propias comunas. En la comuna 14, por ejemplo (Entrevista No. 7. Líder de la comuna 14, abril 2012)

sabemos que nuestros problemas y nuestras visiones no son las mismas que los demás habitantes de la ciudad, incluso, al interior de nuestras comunas. Los juegos de poder que hemos vivido en esta experiencia nos han ayudado a entender que requerimos mucho más fortaleza a la hora de

enfrentar el conflicto y la desconfianza que se puede generar en el ejercicio del PP.

De igual manera lo verifica Restrepo (2008) para Medellín, que indaga sobre las relaciones que los miembros del hogar establecen con otros grupos, y el resultado encontrado es que

parecen existir pocas relaciones; en un 60,7% se habla pocas veces por teléfono al mes; así mismo, un 55,9% reportó que visita pocas veces a estas personas, un 49,5% realiza pocas actividades como paseos, fiestas y eventos deportivos. Y, finalmente, se atiende pocas veces a las visitas con un 55,7%. Es de resaltar que un 21,2% de los encuestados afirmó que nunca visita a familiares, vecinos o amigos, y un 32,2% nunca realiza actividades con estas personas, como paseos y fiestas. (Restrepo, 2008: 19)

Al respecto, parece ser entonces que se está verificando una fragmentación entre lo que significa participar en algún tipo de grupo, o con lo que se puede lograr con otros sujetos, incluso, con las familias. Ese hecho se verifica al establecer que “casi un 81% de las personas respondieron que no se puede confiar en la mayoría de la gente” (Restrepo, 2008: 19).

Asimismo parece ocurrir en términos del alcance funcional de la participación en la comuna 10 (Entrevista No. 6. Líder de la comuna 10 relacionado con el PP, abril 2012), dado que “parte de los problemas identificados en la relación con los demás, es que todavía existe timidez, miedo, o temor, a la hora de promover las necesidades y las prioridades de las comunidades”. Desde esta motivación, la configuración de una relación entre el Estado y la sociedad civil, que ya se verificó en un momento anterior, no necesariamente establece una reconfiguración de lo público y de la construcción de lo público (Entrevista No. 6. Líder de la comuna 10

relacionado con el PP, abril 2012) “acá peleamos también por lo nuestro, por lo que la comunidad necesita, y aunque nos han acompañado muy bien, digamos que la importancia que tienen las otras comunas no es muy clara para nosotros, o mejor dicho, no nos interesa”.

De esta manera, es posible pensar que si se ha construido capital social en términos de redes, y de generación de grupos; pero con el ejercicio participativo del PP aún no se ha densificado todavía el tejido social y la desconfianza entre los sujetos y actores que participan es su principal obstáculo. En los casos en los que se ha llevado a cabo, su impacto ha sido bajo y no ha tenido una capacidad de generar procesos sinérgicos, en el sentido de que se ha quedado en los grupos y organizaciones que lo promueven, y no llega a toda la comunidad. Lo anterior pone de presente una paradoja: que el potencial para la generación de capital social está en la gente, pero que el proceso participativo particular del PP puede ser un obstáculo para su ampliación.

El segundo hallazgo, es que dentro del PP en las comunas 10 y 14 ***persisten relaciones de poder e intereses de actores políticos y grupos armados que aprovechan las redes y grupos sociales para cooptar sus procesos participativos***, en este sentido no sería atrevido afirmar que el incipiente capital social que se ha generado, se ha visto influenciado en gran medida por este tipo de fenómenos problemáticos.

Si se analiza la presencia de actores ilegales armados en las comunas, la Administración afirma que no se puede esconder el pasado de violencia que ha sufrido Medellín y que igualmente se hace presente en el ejercicio del Presupuesto Participativo. Así, “en una sociedad signada por las diferencias sociales, por la exclusión, por la violencia y por la discriminación, con el Presupuesto Participativo promovemos una gran solidaridad territorial y social hacia un desarrollo incluyente

y una mejor distribución de las oportunidades” (Restrepo, 2007: 13). De acuerdo a la Administración, el Presupuesto Participativo ha permitido

no sólo ordenar la demanda de la comunidad y la inversión municipal que ella genera, sino también tramitar de una manera totalmente diferente los conflictos entre las organizaciones y con el municipio, modificando comportamientos tradicionales y generando nuevos liderazgos en la ciudad. (Restrepo, 2007: 13)

Este sigue siendo uno de los principales retos del programa.

Un ámbito en el que se evidencia con mayor fuerza este hallazgo es el de la contratación, y así lo evidencia Gómez (2007) dado que

las organizaciones aspiraban a que una vez aprobadas sus propuestas éstas fueran contratadas, pero los criterios exigidos respecto al nivel técnico de la propuesta, la capacidad y estabilidad financiera del proponente, el ajuste económico de la propuesta y la experiencia, beneficiaba a las organizaciones empresariales, ongs y universidades. (p. 63)

De forma similar se presentó en la comuna 10 (Entrevista No. 10. Ciudadano que participo en el PP de la comuna 10, abril 2012), ya que parte de los participantes

expresaron una expectativa, infundada por cierto, de que esos recursos podían quedar en la misma población, porque los proyectos podían ser hechos por ellos mismos, incluso, que podrían capturar algún tipo de renta en esta situación. Obviamente eso incitó a ciertos grupos políticos de las comunas a participar y decidir con más ahínco.

Gómez (2007) también identificó que “la incidencia de los sectores políticos tradicionales, los grupos armados, así como la capacidad institucional de algunas organizaciones, ponía en riesgo esta equidad, tanto en las propuestas priorizadas como en los sujetos beneficiarios” (p. 65). Aunque el surgimiento de líderes fue algo positivo, se generaron algunas tensiones propias del ejercicio en los mismos territorios, a fin de conseguir el contrato. Igualmente, el PP abrió espacios de participación legítimos fuera de la órbita del Estado; pero, al tener un dominio técnico sobre ellos, continuó el predominio autoritario de éste sobre la ciudadanía.

En el caso de la comuna 10, por ejemplo, la constitución de grupos liderados por ciertos políticos marcó la dinámica del programa. Este hecho, fue verificado por diversos actores (Entrevista No. 2. Funcionario público relacionado con el PP, abril 2012)

la colaboración explícita de algunos grupos políticos fue algo muy fuerte en el proceso, en especial, del 2007. Había algunos ánimos que estaban relacionados con el dominio, ya no de lo técnico, sino de las ambiciones políticas. Era algo extraño que muchas personas que no veíamos antes en el proceso aparecían de un momento a otro, pero a la hora de trabajar la priorización y las discusiones acaecidas, era evidente sus intereses.

De igual manera se identificó en los ciudadanos de la comuna 10 (Entrevista No. 10. Ciudadano relacionado con el PP de la comuna 10, abril 2012)

así es, digamos que de una u otra manera, para el ejercicio que desarrollamos en el 2007, vimos y sufrimos el acoso de muchos líderes políticos que querían aprovechar esa oportunidad para movilizar ciertos intereses. Pretendían ofrecerse como las personas que más nos podían ayudar, en la medida en que en las elecciones su candidato nos aseguraba más dinero y la ejecución de los proyectos.

En la comuna 14, aunque se presentó este mismo fenómeno, no se dio en tanta intensidad. El problema de la comuna 14 radicó en que (Entrevista No. 5. Profesional relacionado con el PP en la comuna 14, abril 2012) “muchos de los habitantes de la comuna expresaban una inconformidad con el proceso político que estaba viviendo la ciudad en ese momento, y algunas circunstancias desembocaron en que el proceso se permeo de algunos intereses políticos”.

Aunque la Administración no tenía esta misma visión sobre el particular, ya que consideraba que uno de los impactos era la transformación de la gestión pública en términos del destierro del clientelismo y la corrupción, dado que el PP “busca que las decisiones de inversión en barrios y veredas se tomen de manera pública, colectiva, concertada, con diagnósticos e información suficiente, con mirada global del territorio, con solidaridad territorial” (Restrepo Mesa, 2007: 12). Así, se transformaban las relaciones entre el estado local, las organizaciones y la ciudadanía; lo que al final tiene un impacto en la cultura política y en la generación de capital social.

De manera similar se presenta el otro argumento para el ejercicio del PP (Entrevista No. 2. Funcionario público relacionado con el PP, abril 2012)

aunque efectivamente si existió alguna presión del mundo político, el hecho de tener seguridades técnicas en el proceso de participación lo blindaba; es decir, no se puede negar la presencia de los políticos en el PP, pero el hecho de tener una oferta institucional y unos proyectos específicos, garantizaba que la incidencia fuera en términos de movilización de personas, y no en captura de recursos.

Así, los liderazgos políticos y los nuevos líderes que se han formado en los barrios y las comunas, han sido aprovechados por nuevas formas de coerción y

clientelismo. Al respecto, Gómez (2007) argumenta que lo que se observa en el PP es que

los partidos políticos tradicionales renuevan sus cuadros en los barrios con nuevos líderes que se destacan en el P.P. por hacerse elegir como delegados y ganar propuestas para tramitar las prioridades de las comunidades, con lo cual se genera así un mercado abierto de lo social para lo electoral, que promueve alianzas en las que los referentes ideológicos son transmutados por acuerdos programáticos, sin que ello signifique incomodidad para nadie. (p. 68 – 69)

El tercer hallazgo sobre este tema, es que ***el PP, a partir del ejercicio en las comunas 10 y 14, ha generado un neoclientelismo y un neoparticipacionismo que inciden en la capacidad de movilizar intereses y grupos en torno a intereses específicos en el programa***; o lo que es lo mismo, la generación de redes y confianza al interior de los sujetos participantes en el programa, ha tenido intereses que no necesariamente representan el bien común.

Así lo argumenta la Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008), en el sentido de que surgen “nuevas formas de clientelismo que hacen uso de prácticas clientelistas y las adaptan a estas nuevas formas de participación y gestión” (p. 46); en el que los líderes de los barrios, desde las JAC y las JAL, son los principales protagonistas, dado que tienen un mayor relacionamiento no sólo con las estructuras de poder de la ciudad, sino también porque manejan más fácil la incidencia en sus comunidades.

Asimismo se ve en una evaluación del proceso realizada entre 2006 y 2007, en el que se argumenta que

En la relación ciudadanía administración municipal, se pudo notar la continuación de prácticas clientelistas. En ocasiones se hizo evidente como los líderes utilizaban contactos poderosos al interior de la administración con el fin de obtener ventajas, ejemplo de ello lo encontramos en la asignación de contratos, en la diligencia con que se atendía a uno u otro ciudadano que visitaba las oficinas de la administración municipal y la disponibilidad de información discriminada. (Suarez & Areiza, 2007: 98)

Emergen así las relaciones de poder como un elemento central en la definición de capital social que surge en el Programa. En ese entramado, se encuentra que la administración alcanza un nivel que le permite legitimar sus acciones, a partir de la visibilidad en la inversión; y las comunidades, en este caso, se ven inducidas a buscar a través de las viejas estructuras de poder, las respuestas a sus necesidades básicas, lo que sin lugar a dudas, permite la consolidación de esas viejas prácticas a nivel local, y no sólo traslada la verdadera incidencia de la participación de la comunidad a otros ámbitos; sino que limita el carácter sinérgico que debería tener una mayor gestión hacia lo público y la acción política de esta.

Así lo corrobora la Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) cuando evalúa el rol y la incidencia que tienen actores como las Juntas Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal, dado que

los pobladores y líderes de organizaciones dan múltiples testimonio de las maneras como algunos miembros de las JAL son portadores de prácticas clientelistas, excluyentes y corruptas que impiden la emergencia de nuevos liderazgos. Esta no es una situación nueva, por el contrario, son las prácticas con las que instancias como estas han sido tradicionalmente identificadas, incluso a veces desconociendo procesos de renovación y transformación que se vienen dando en algunos lugares de la ciudad. (p. 49)

En este tema, el estudio de la Corporación Región y Alcaldía de Medellín (2008) es contundente, dado que identifica como uno de los grandes retos del programa “la falta de renovación de las organizaciones y las resistencias a la emergencia de nuevos liderazgos” (p. 50). Sin embargo, y reconociendo la importancia de que se renueven las relaciones de poder y los líderes comunitarios, en este conflicto se puede identificar una tensión subyacente entre los alcances que tiene la participación y la representación, al igual que la capacidad de incidencia que tienen los grupos y las redes comunitarias, tanto formales como informales.

Para Gómez (2007) la relación entre el PP y el tejido social es que, si bien “logra mover a las comunidades en función de este proceso durante todo el año, por la posibilidad de los recursos, las pone en tensión con los procesos que son parte de su vida comunitaria” (p. 70). La disputa por los recursos que ofrece el PP, pone en segundo plano el trabajo propio de la comunidad, y en ese sentido, “el P.P. no fortalece el tejido social sino que lo supedita a la pugna por los recursos escasos que, además, aparecen como dádiva del Estado, no como derecho” (p. 70).

Por tal motivo, y como un adelanto de las conclusiones de esta Tesis, según Gómez (2007) en el Presupuesto Participativo se configura un *neoparticipacionismo*, entendido como un “instrumento” para mantener la gobernabilidad del mismo. Así, “el presupuesto participativo más que un programa de gobierno debe estar articulado a un proceso social, como lo ha sido el plan de desarrollo integral que articula actores, recursos, proyectos y en el que el P.P. ayuda a su dinamización” (Gómez, 2007: 71).

El cuarto y último hallazgo es que ***aún es necesario profundizar en el estudio y análisis sobre capital social en Medellín, en tanto los resultados de medición obtenidos hasta ahora parecen ser contradictorios en cuanto al nivel de***

capital social existente en la ciudad. En primer lugar, de acuerdo con el estudio de Restrepo (2008)

tanto para el capital social estructural como para el capital social cognitivo las variables de capital humano e ingreso son significativas. De hecho el segundo capital parece ser explicado sólo por variables del primer nivel, esto es, la confianza o no de la gente por los otros no depende de variables que vayan más allá de sus características personales. (p. 34)

Lo anterior quiere decir que el capital social de Medellín en términos de grupos y redes, así como de confianza, se da en la medida en que la gente tiene mayor acceso al conocimiento, mayor formación y mayores ingresos. Cabe anotar que los datos de la Encuesta no permiten hacer una desagregación de resultados por comuna, lo que le da más fuerza al hecho de continuar con este tipo de estudio que arrojen mayores evidencias sobre el capital social de la ciudad.

La segunda conclusión es que en cuanto al capital social entendido como grupos y redes, Restrepo (2008) encuentra que

resultó significativa la variable de equipamiento institucional. Esto implica que el acercamiento de la administración local a las comunidades a través de las Casas de Gobierno y los Cercas puede acrecentar el capital social. Lo anterior implica que el diseño de entidades locales ágiles, no burocráticas, y con alto sentido del servicio a la comunidad para que descentralicen la administración municipal, acercándola más a las comunidades, puede generar mayor nivel de capital social. (p. 34)

Es decir, si la ciudad pretende mejorar el nivel de capital social debe pensar en procesos de descentralización de la Administración pública, generando mayor

cercanía y un trabajo más articulado con la población, no solo a través del PP, sino también de la infraestructura destinada a la atención de la ciudadanía.

Y por último, el trabajo de Restrepo (2008) señala que

las redes de apoyo a las personas más pobres y con bajo o con ningún nivel educativo son fundamentales. Este grupo de personas es el más vulnerable y el que, a su vez, presenta menor capital social. Por la correlación entre educación y nivel de ingreso, es posible predecir que este grupo se encuentra en un círculo vicioso de pobreza difícil de romper. Es aquí donde se deben generar alternativas de política que permitan que estas personas se vinculen a la sociedad de forma productiva. (p. 34)

Lo anterior pareciera indicar que para que la población más pobre de la ciudad tuviera un nivel mayor de capital social, requiere una inclusión en términos económicos a la sociedad.

4.2 Categorización de los hallazgos.

Respecto al *capital social* y a la lectura de relaciones de poder, conflictos e intereses, se identificaron y emergieron en el análisis 20 códigos diferentes, siendo estos:

- *Beneficios de la participación:* que hace énfasis en para qué participan los sujetos como “educación, y capacitación” en el marco de la medición de capital social.
- *Condiciones para que se dé el capital social:* “diferencias sociales”, “exclusión”, “violencia” y “discriminación” como factores que afectan la generación de capital social.

- *Confianza*: entendida como elementos que han ayudado “hemos conocidos y ampliado nuestros conocidos”, “mejores relaciones con otras comunas”; o como elementos que perjudican la generación de capital social “juegos de poder”, “no se puede confiar en la gente”, “fragmentación social”.
- *Democracia*: en la forma en que se toman decisiones en las redes y grupos a las que se pertenece.
- *Dimensiones del capital social*: en la forma en que los sujetos leen el capital social: “confianza”, “grupos y redes”, “gobierno local”, entre otros.
- *Elección*: como forma de escoger e implementar el liderazgo en las organizaciones “democráticamente”, “liderazgo efectivo”.
- *Estrategia para fomentarlo*: es la forma en que a partir de los resultados se puede generar mayor capital social, “descentralización de lo público”, “redes de apoyo”, “mayor educación”, entre otros.
- *Expectativa*: lo que los sujetos creían que podían lograr en el PP “solidaridad territorial”, “desarrollo incluyente”, “nuevos liderazgos”.
- *Factor negativo para su conformación*: Como elemento que obstaculizaba la generación de capital social en el PP “miedo o temor”, “pelear por lo nuestro”, “sin interés por otras comunas”.
- *Factor positivo para su conformación*: En contraposición con lo anterior, factores que posibilitan la generación de capital social “capital humano”, “institucionalidad”, “acercamiento a las comunidades”.
- *Instrumento*: Que midió el capital social y la información que arrojó.
- *Interacción*: Se aproxima a la forma en que los sujetos participantes en el PP interactuaban “por teléfono”, “visitas a personas cercanas”, “eventos sociales y comunitarios”.
- *Liderazgo*: Entendido como el rol que juega los líderes en la generación de capital social “activos y participativos”, entre otros.

- *Nivel del capital social*: Elementos que configuran la medición de capital social en las comunas de estudios como “acceso a conocimiento e información”, “fortaleza frente al poder”, “nuevos liderazgos”, entre otros.
- *Participación*: Dificultades o problemas para que los sujetos pueda participar en el PP.
- *Participación y capital social*: De cómo se hace evidente la relación entre ambas categorías en la información generada “compartir experiencias y percepciones”, “ampliación de redes de contacto”.
- *Poder*: Sobre limitaciones en el ejercicio participativo como “conflictos entre las organizaciones”, “conflictos con el municipio”.
- *Realidad encontrada*: Lo que se puede verificar en el referente empírico respecto “no se ha densificado el tejido social”, “no se ha generado procesos sinérgicos”.
- *Para que se participa*: Responde a diferentes espacios en los que participan los sujetos “grupos de finanzas”, “grupos religiosos”, “tercera edad”, entre otros.
- *Sentimientos*: como “miedo”, “timidez”, “temor” y otros, que surgieron en la participación de los sujetos en el PP.

Sobre estos códigos, el que mayor nivel de ocurrencia tiene es el de *niveles de capital social*, con 14 menciones, entendido como “capital humano e ingresos”, “equipamiento institucional”, “acercamiento de la Administración a la comunidad”, “enfrentar el conflicto y la desconfianza desde la construcción de fortalezas”, “generación de nuevos liderazgos”, entre otros de igual relevancia.

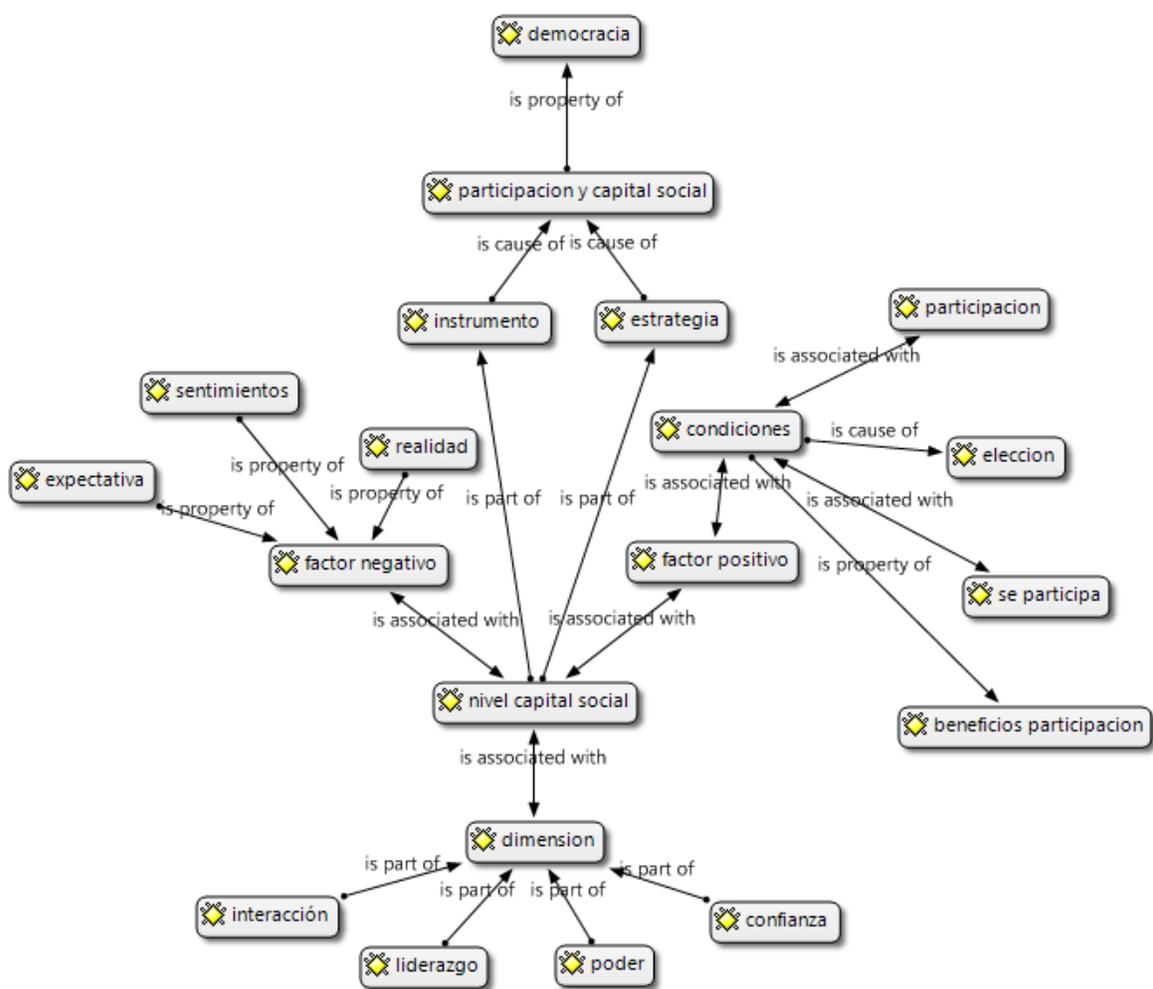
Dado que en esta categoría fue en la que mayor número de códigos emergieron, las relaciones de co-ocurrencia fueron múltiples; sin embargo, en aras de potenciar los resultados obtenidos, se destacan dos grandes relaciones. La primera es la que se establece entre *confianza*, como *dimensión*, como *factor negativo*, y como *nivel de capital social*. Lo anterior entendido teóricamente tiene

sentido en tanto la confianza es una forma de medir el capital social en una sociedad determinada; sin embargo, el hecho de que los actores lo hayan valorado como factor negativo, se debe a que hacen referencia a que se generan confianzas a nivel territorial (comuna) que hace que se desconfíe de las demás, dada la necesidad de priorizar recursos, fenómeno que se hace más evidente en la comuna 14.

Y la segunda es la relación entre *factores negativos* y *sentimientos*, y es que al parecer con el análisis de la participación y capital social en el PP en las comunas 10 y 14, persisten ciertos sentimientos que limitan el surgimiento de capital social en sus múltiples manifestaciones. Por ejemplo, la existencia de “timidez”, “temor”, “miedo” de hacer visibles las necesidades de los territorios, es uno de los obstáculos más grandes a la hora de confiar entre los mismos actores. Parte de la respuesta a este problema tiene que ver con el hecho de que actores ilegales aún hacen presencia en estos ejercicios, con mayor énfasis en la comuna 10 que en la 14.

Con base en este análisis, se hizo el ejercicio de categorización, cuyo resultado fue el siguiente:

Gráfico 6. Red de códigos y categoría central en Capital Social



Fuente: Software atlas.ti con base en codificación realizada por el autor

Al respecto, son los *diversos niveles de capital social* los que emergen como factor detonante de las relaciones en tanto sus múltiples dimensiones tienen expresiones propias del fenómeno estudiado como la interacción, el surgimiento de nuevos liderazgos, expresiones de poder y confianza. Los factores negativos que no permiten la conformación de cualquier nivel de capital social se enfrentan a los sentimientos y realidades de los actores que intervienen, y que en la ciudad tienen reflejo en temores y bajas expectativas en cuanto al capital que pueden formar de un ejercicio como el PP.

Por su lado los factores positivos están relacionados con las condiciones que permiten una buena elección, que promueve mayor participación, y por tanto se benefician más de este proceso. Y por el otro lado, si se definen estrategias e instrumentos que fomenten y mejoren el nivel de capital social en la ciudad, se puede tener un impacto positivo en la participación, que se convierta en sinérgica, y que produzca transformaciones en la democracia y en el desarrollo.

CAPÍTULO 5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Siendo esta la parte final de un proceso investigativo y formativo de carácter riguroso y exhaustivo, las conclusiones de la Tesis no son definitivas, en tanto a partir de ellas, se abren un sinnúmero de inquietudes teóricas, planteamientos de mejora técnica y operativa del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo para Medellín, y se formulan recomendaciones para que de manera efectiva se puedan lograr propósitos que se han identificado como importantes y relevantes en pro de la consolidación de una agenda que involucre al desarrollo con la democracia, la participación y el capital social.

Como quiera que la producción académica es un camino constante, con retos y obstáculos, el autor hace propia la frase de algún conocido escritor que decía que *los libros no se terminan, se abandonan*¹⁷; y la convierte en *esta tesis no se termina, se transforma en nuevas inquietudes*, que han de ser abordadas por la sociedad académica, política e intelectual como parte de su continuo proceso de mejoramiento.

Para que de manera concreta se puedan hacer visibles las conclusiones y recomendaciones de esta Tesis, este capítulo está dividido en cuatro partes: en la primera, se hace un ejercicio de contraste entre el techo teórico y los hallazgos de la Tesis; en la segunda, se abordan las conclusiones en función del problema de investigación; en la tercera, se hace una aproximación a la generación de conocimientos para comprender estos fenómenos; y en la última, se realiza un balance final de todo el proceso.

5.1 Contrastación entre teoría y hallazgos.

¹⁷ Frase de Winston Churchill.

Como un primer acercamiento a las conclusiones, se realizó el ejercicio de contrastar el techo teórico de la Tesis, en términos de las dos categorías, con los hallazgos obtenidos mediante la información generada. En este contexto, el valor agregado de esta Tesis, y en forma particular de este ejercicio, es que se convierte en una base adicional para analizar y comprender cómo, en un programa específico como lo es el Presupuesto Participativo, se puedan encontrar elementos sinérgicos e integradores basados en concepciones de participación y capital social. Y, adicionalmente, con los referentes teóricos transversales como lo son Democracia y Desarrollo¹⁸.

Así, un primer elemento concluyente en este ejercicio está expresado en el hecho de que **la evaluación que hacen los actores en las comunas 10 y 14 es que el alcance funcionalista a unos intereses políticos legitimadores ha limitado la aproximación a un enfoque de desarrollo integral, de ciudad, localizándolo en las comunas, y generando pocas transformaciones en la cultura política.**

Dado que el desarrollo de la ciudad, desde este programa, se limita por estos alcances, y adicionalmente, por el hecho de que las expectativas de los participantes no se cumplen, y la intencionalidad de la Administración es legitimadora; **no se logra configurar una verdadera identidad en torno a lo que se considera el desarrollo de la ciudad como propósito colectivo.** Es decir, se está rompiendo con la posibilidad de construir nueva ciudadanía a partir de la instrumentalización del ciudadano y su participación en el Programa.

Una segunda conclusión tiene que ver con que es posible hablar de la necesidad de que **la apuesta central del programa este basada en la construcción de esa identidad y de una intencionalidad que responda a las expectativas de los actores. Lo anterior, a sabiendas de que el alcance de la participación**

¹⁸ En el anexo No. 7 se presenta la categorización que realizó la Tesis, con base en los hallazgos, sobre estos dos referentes teóricos transversales.

debe ser sinérgico en todo el proceso de desarrollo, no sólo en la priorización de recursos, y que sirva como fin e instrumento para el mismo. Así, se establece una contradicción que será inevitable enfrentar como parte del proceso de mejoramiento del Programa, y es que aunque sus impactos han sido benéficos en algunos ámbitos; la priorización de recursos, la contratación, y en general, la racionalidad económica propia del programa, se puede convertir en el principal obstáculo para potenciarlo.

Esta identidad tiene que estar estructurada sobre dos pilares fundamentales: uno nuevo (o en este caso, con nuevo significado) basado en la democracia que elimine las tensiones propias de la representación, y que incida en la creación de una nueva cultura política y a un nuevo sentido de lo público, lo que es de todos; y que a su vez, tenga como base este instrumento, el PP, y los otros que hacen parte del Sistema Municipal de Planeación. Lo anterior, **quiere decir que en términos de construcción de una resignificación de la democracia desde el ejercicio del PP, los principales obstáculos son que las expectativas de los involucrados no se están cumpliendo, y que los problemas son transversales a las valoraciones que estos mismos hacen de su ejercicio participativo: se está quedando corto frente a lo que verdaderamente quieren lograr y hacer en el PP.**

Lo anterior, más allá de ser un llamado de atención sobre las tensiones propias de la participación y la representación, conlleva dos argumentos superiores. El primero es que según De Sousa Santos (2004)

las relaciones entre participación popular y representación popular en el PP no son tan amenas como parece, y los problemas están centrados en torno a dos cuestiones: la proporción entre representados y representantes; la calidad de la representación (autonomía, responsabilidad y “retorno” o transparencia. (p. 450)

Lo que configura, en esencia, un enfrentamiento entre la democracia participativa y la representativa, que tomado en escala, para la ciudad se configura en un representante por cada veinticinco representados (participantes) en las asambleas barriales.

Con base en la experiencia del Presupuesto Participativo en la ciudad de Porto Alegre, De Sousa Santos (2004) analiza dicha cuestión argumentando que

[...] en un ambiente participativo tan vibrante, no hay garantías de que la representación no pueda ser frustrada, porque los principios del mandato no son respetados y las prioridades decididas por las asambleas son manipuladas, o porque la representación es profesionalizada cuando un delegado ocupa su puesto por demasiado tiempo. (p. 449-450)

Lo anterior aplica, con características propias, para la experiencia de Medellín en las comunas 10 y 14, en tanto el acompañamiento de un equipo técnico, el rol preponderante de los representantes de las JAL y las JAC, y la elección de representantes a los Consejos Consultivos; son elementos que abren más la brecha entre los que participan y los que los representan.

El segundo argumento es que, a partir de esa limitación, De Sousa Santos (2004) también plantea que uno de los elementos que puede generar un control sobre la participación y la representación es la información: “El retorno, el flujo de la información, es crucial para el ejercicio de un efectivo control sobre los representantes de la participación popular y, por lo tanto, para la responsabilidad de los mismos” (De Sousa Santos, 2004: 452). Allí, es donde emerge uno de los **niveles de la participación que es la información, variable igualmente clave para la construcción de redes y capital social.**

Complementando lo anterior, la tensión propia que ejerce la representación y la participación, evidencia que **la conformación de capital social no ha tenido como sustento el ejercicio participativo del Presupuesto Participativo; por el contrario, la permanencia de actores ilegales, de desconfianza, de sentimientos que no permiten la interacción con otros, son obstáculos a los cuales hay que hacerles frente. A este hecho se suma que no se cuenta con indicadores claros que permitan cuantificar que tanto capital social se ha conformado en la ciudad, a partir de la participación de la ciudadanía.** Las subjetividades propias del relacionamiento entre los sujetos, pareciera ser la base de todo el entramado en torno a una nueva comprensión del capital social como fundamento del desarrollo.

Como sustento a estas primeras conclusiones, a continuación se realiza un ejercicio adicional, que es el de contrastar teóricamente cada una de las categorías y referentes teóricos analizados con la definición utilizada para la elaboración de esta Tesis. Este proceso permitirá identificar las brechas teóricas que harán parte de la nueva teoría propuesta más adelante.

Tabla 9. Contrastación teoría-evidencia en el sistema de categorías y los referentes teóricos

Categoría	Definición teórica	Alcance evidenciado
Participación	Proceso que genera un impacto positivo en el desarrollo global contribuyendo a la generación de dinámicas endógenas y democráticas, a la autosostenibilidad, autorregulación, integralidad y sinergia del proceso, a la vez que favorece la articulación entre los macro y los micro procesos sociales	Proceso de alcance funcionalista respecto a unos objetivos políticos, legitimador frente a un enfoque de ciudad determinado, y transformador a una pequeña escala. En cuanto a su nivel, se queda estancado en la obtención de información; pero no llega a la construcción de una verdadera ciudadanía.

Categoría	Definición teórica	Alcance evidenciado
Capital Social	Capacidad de la comunidad de transformar y complementar las instituciones, en el fomento de la participación y de las uniones, y en ampliar la escala de las organizaciones sociales.	Sirve como elemento para legitimar prácticas clientelísticas tradicionales. No refleja un aumento de confianza, ni de redes, sino al contrario, un nivel de desconfianza, no sólo frente a su rol como actores del desarrollo, sino como parte de su proceso participativo.
Referente teórico	Definición teórica	Alcance evidenciado
Desarrollo	Construcción socio-cultural múltiple, localizado e históricamente determinado. Se concibe como un proceso cuyo sentido radica en la realización de los sujetos, como seres individuales y colectivos.	Se evidencia un proceso localizado, que no está articulado al desarrollo de la ciudad, y cuya realización colectiva se está limitando al que tiene cada comuna. Lo determina, igualmente la coyuntura y la oferta institucional.
Democracia	La promoción del diálogo abierto, permitiendo la capacidad de escucha, el debate, la oposición, el conflicto y el disenso. Basada en la autonomía, la cultura y la igualdad.	Es un procedimiento que legitima la democracia representativa sobre la nueva democracia. No responde a los disensos sino a los consensos en torno a intereses individuales y no colectivos.

Fuente: Construcción propia.

5.2 Conclusiones en términos del problema de investigación.

A la hora de construir conclusiones en términos del problema de investigación, es necesario partir de la hipótesis central de la Tesis para desprender los elementos comprensivos sobre los cuales este proceso tiene aportes importantes. Al respecto, vale recordar la hipótesis inicial de este proceso:

La implementación del PP en las comunas 10 y 14 de Medellín no ha garantizado que las ciudadanías puedan trascender a partir de su participación en dicho escenario, hacia la generación de capital social. Lo anterior, debido a que los niveles y alcances de la participación se refieren más a la información, y la consulta, y no a la incidencia directa, lo que convierte la participación en funcionalista; y al hecho de que existen relaciones de poder, conflicto e intereses que son inherentes a la cultura política de la ciudad que limitan dicha relación

Sobre este particular, es posible identificar tres elementos concluyentes que soportan esta hipótesis:

- ***El Presupuesto Participativo ha servido para ampliar la democracia y aumentar la participación; sin embargo, ha tenido impactos limitados en términos del alcance sinérgico de ésta última. Por lo que es necesario implementar estrategias encaminadas a profundizarla y ampliarla.***

En cuanto a este primer elemento, el balance sobre la aplicación del Programa ha sido bueno pero limitado, ha permitido tener impactos en la configuración de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad Civil y que la ciudadanía decida sobre una proporción del presupuesto, cosa que antes no sucedía. La experiencia del PP es reconocida como una práctica exitosa en la generación de nuevos mecanismos de participación ciudadana a nivel internacional, y lo mismo ocurre con el PP de Medellín desde su temprana implementación en el 2004.

La ampliación de la participación es un elemento clave a la hora de evaluar al PP como mecanismo e instrumento. En el período analizado 2005 – 2008, se generó una participación significativa de organizaciones y grupos comunitarios en las comunas 10 y 14, y con la implementación de las Asambleas Barriales y

Veredales, se incrementó aún más el número de personas que participaron en el Programa.

Sin embargo, todavía hay detalles y retos que el Programa debe asumir. En primer lugar, es indispensable revisar la flexibilidad que debe tener el PP a la hora de pensar en las ofertas institucionales versus las necesidades de la población y sus prioridades. Si el PP quiere penetrar con más fuerza en las dinámicas locales de desarrollo, y generar aún más inclusión, es menester que revise la existencia de la oferta institucional de proyectos y programas. En caso de que esta situación no sea posible, debe implementar alternativas que adecúen las posibilidades de intervención de acuerdo a los contextos y problemas específicos de las comunas, los corregimientos, los barrios y las veredas.

Sumado a lo anterior, y para generar una participación más sinérgica en el desarrollo de la ciudad, el Presupuesto Participativo debe implementar un trabajo mucho más fuerte en el proceso de seguimiento, control, ejecución y evaluación de los proyectos. La participación de la ciudadanía se está agotando en el nivel de generación de diagnóstico, priorización de proyectos y gestión de recursos, lo que en definitiva se traduce en que está siendo funcional a la necesidad de gastar y priorizar el presupuesto público. En esta relación de seguimiento, control y evaluación probablemente se encuentre la base para una participación sinérgica que le permita ganar en flexibilidad al PP y abarque un espectro mayor de trabajo con la comunidad.

- ***La propia operación del programa puede ser un obstáculo para la verdadera consecución de los objetivos propuestos en términos de participación y cultura política. Por tanto, es necesario avanzar de manera decidida en mejorar aspectos centrales del Programa que lo doten de instrumentos claros de evaluación y mejoramiento continuo.***

En este campo, la ausencia de un verdadero sistema de información que dé cuenta de la situación posterior a la implementación de los proyectos en la ciudad y de sus impactos, se está dejando de lado, y se olvida la importancia de verificarlos, más allá del monto de recursos ejecutados y el número de actividades priorizadas. Por tal motivo, para que el PP genere una continuidad, y al mismo tiempo, para que pueda ser una política pública exitosa, requiere de una estrategia de evaluación de impacto que permita identificar en que dimensiones, de qué manera, y a quienes está impactando verdaderamente.

Igualmente, debe existir un mecanismo más expedito para la resolución de conflictos y disensos en el PP. La participación de la ciudadanía, al estar enmarcada en la priorización de proyectos y la elección de delegados, no cuenta con un espacio en el que pueda poner sobre la mesa sus propias apreciaciones sobre los cambios que deban introducirse en su comuna. Aunque se dan muchas sesiones de trabajo sobre los proyectos, sobre la construcción de los Planes Locales de Desarrollo; es cierto que los conflictos aún no se hacen explícitos en términos de ruptura y nuevos paradigmas para visionar las comunas. Por tal motivo, y a manera de complemento, el PP a través del disenso puede generar dinámicas más fuertes en la construcción de identidades locales, de reflexión y de discusión a la hora de evaluarlo.

Por último, no debe olvidarse que otro de los propósitos del PP, además de la ampliación de la participación, era generar una nueva cultura política en todos los estamentos de la sociedad. Este propósito se ha logrado a medias, en el sentido de que aún no se alcanzan a percibir cambios significativos en la dimensión política de los ciudadanos, que es donde más se hace visible la nueva concepción de la democracia y lo público. El surgimiento de nuevos liderazgos positivos, proclives a la participación, a generar articulación en la

población, y que coadyuven a la construcción de una visión compartida de futuro, es un gran reto que aún el PP no logra cumplir del todo.

- ***Dentro del Programa de Planeación Local han surgido de manera limitada elementos que ayudan a configurar capital social sinérgico. Sin embargo, la emergencia del neoclientelismo y el neoparticipacionismo, se convierten en el principal obstáculo para que dicho capital social incipiente tenga impacto en el desarrollo de la ciudad.***

Parte de los elementos analizados anteriormente, dan cuenta de que la lucha contra los poderes políticos, los grupos armados ilegales y los mecanismos de presión y cooptación formales e informales de los liderazgos en las comunas; debe ser la piedra fundamental para que de manera efectiva se configure un efecto positivo en la generación de capital social, a partir de la dinámica del proceso participativo que tiene lugar en el PP. En ese sentido, los espacios compartidos por las organizaciones, sus interacciones y redes sociales, y el surgimiento de relaciones cercanas; deben protegerse y blindarse ante la incidencia de estas relaciones de poder.

De igual manera, y en concordancia con elementos anteriores, para que el capital social emergente en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo tenga un efecto sinérgico en las trayectorias de desarrollo de las comunas de la ciudad, debe enfrentarse de manera decidida las nuevas formas de clientelismo, y acompañar la participación y al programa mismo, de estrategias de formación de sujetos políticos que mediante la pertenencia y la identidad frente a una comunidad específica, hagan surgir acciones de solidaridad, de confianza, de sentidos colectivos. Lo anterior, valora en mayor medida la necesidad de complementar las acciones públicas en términos del capital social.

En definitiva, y aunque las tres dimensiones analizadas respecto a los conflictos hacen parte integral del proceso, es necesario hacer mención de un elemento común a todos ellos, y que deviene en una tensión superior entre regulación y emancipación social. En palabras de Gómez (2007) el ejercicio del Presupuesto Participativo es una práctica que tiene muchas virtudes técnicas y que pretende generar un nuevo contrato social entre sociedad y Estado, pero que “encierra una tensión entre regulación social y emancipación social y en el que son los criterios de inclusión/exclusión los que fundamenten la legitimidad de la contractualización social, política, económica, cultural” (Gómez, 2007: 73). En palabras de De Sousa Santos (2004), sería un falso contrato social.

5.3 Generación de conocimiento para la comprensión del fenómeno estudiado.

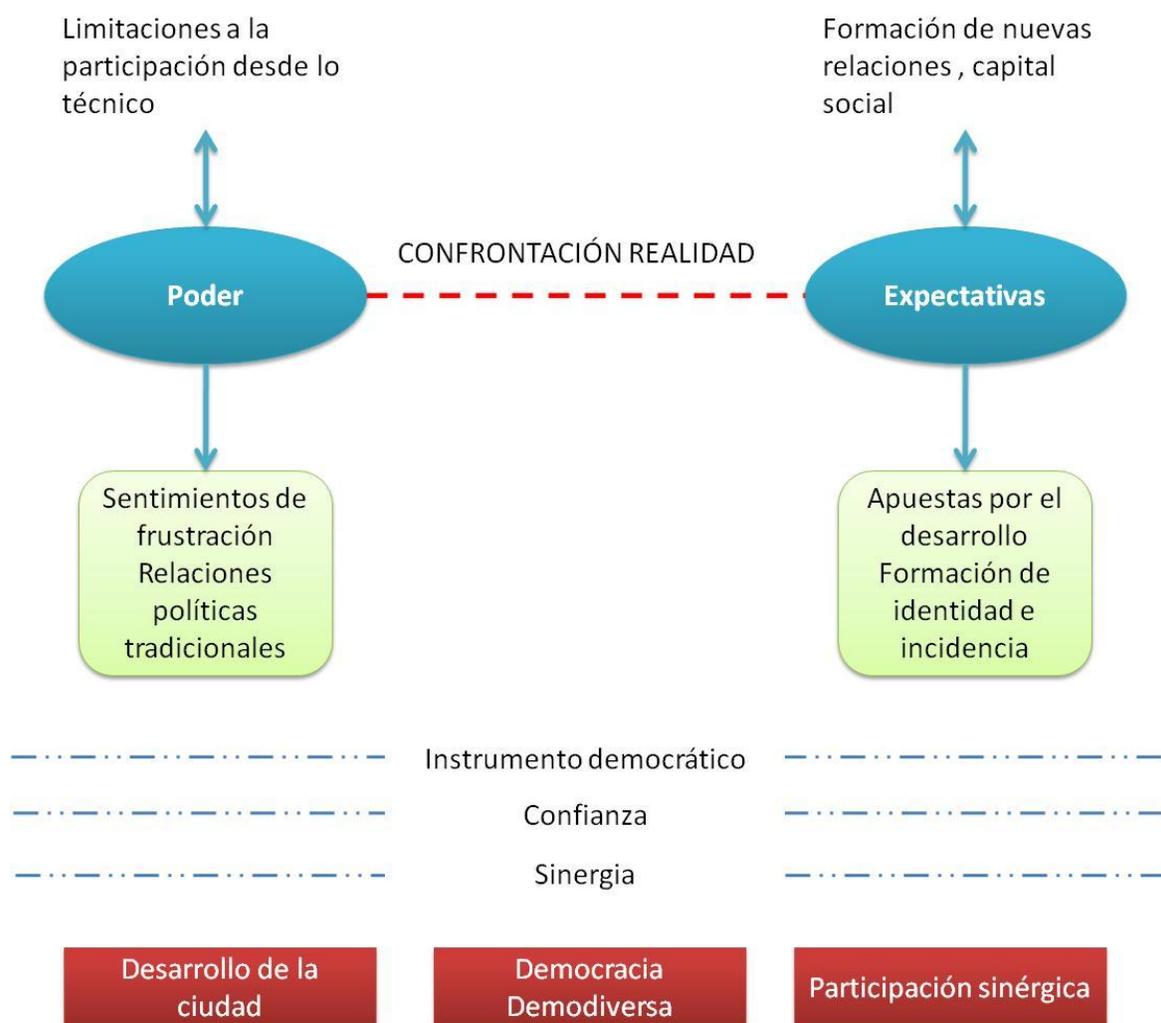
Esta Tesis de tipo cualitativo utilizó como tipo de investigación la Teoría Fundada y la aplicación de sus diversos métodos para la comprensión del fenómeno escogido como problema de estudio. Esta escogencia no es gratuita, en tanto permite leer e identificar el comportamiento del discurso de los involucrados para, a partir de allí, construir conocimientos que den cuenta de las particularidades del fenómeno estudiado. En este sentido, la teoría que emerge de la aplicación de este enfoque está fundada o fundamentada –de allí su nombre-, en un grupo de categorías relacionadas entre sí y que explican el fenómeno analizado.

En los capítulos anteriores, se avanzó en dos de los tres procesos que trae consigo la Teoría Fundada, que son la codificación y la categorización. El alcance de este numeral estará dirigido hacia la tercera fase de la misma, la teorización o generación de conocimiento, dado que es esta la conclusión final de todo el proceso que se llevó a cabo en las anteriores páginas.

Estos conocimientos están *ajustados* a lo que aconteció con la participación y el capital social respecto a la aplicación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de Medellín entre 2005 y 2008. Son *comprensibles*, en tanto permiten una lectura integral desde lo teórico hasta la evidencia recogida con los actores involucrados, y la información secundaria; lo es, igualmente, para personas que no tienen relación con este tema. Son *generales*, en tanto toman elementos prácticos de cada una de las particularidades estudiadas para hacer abstracciones hasta fenómenos generales. Y tienen *control parcial* sobre las situaciones analizadas y estudiadas, en tanto la comparación actual con la de ese entonces, arrojaría conclusiones y resultados que permitirían dar comprensión a nuevos elementos que se consideren relevantes en el análisis.

La Teoría Fundada propone que en esta etapa se construyan esquemas lógicos y relaciones entre las categorías identificadas como centrales en cada ejercicio, que permitan dar comprensión a cada una de las líneas de análisis que se emprendieron en el proceso investigativo. A continuación, se muestra el esquema de generación de conocimiento construido:

Gráfico 7. Esquema de generación de conocimiento.



Fuente: Construcción propia

La comprensión del conocimiento generado por esta Tesis tiene dos grandes fundamentos: el primero de ellos es **la confrontación que se da entre el poder y las expectativas** que se generan en torno a un ejercicio, como el Presupuesto Participativo, que pretende fortalecer la participación y fomentar el capital social en la ciudad. El segundo fundamento es que **el poder que se ejerce en el programa, por parte de los diversos actores, limita el alcance de la participación; mientras que las expectativas que se identifican en dicha participación es la formación de nuevas relaciones.**

En un segundo momento los resultados y hallazgos de esta Tesis encuentran que **las expresiones del poder y de las expectativas están contrapuestas por esa misma realidad**. Por una parte, se establece una causalidad entre el poder y los sentimientos de frustración que genera la limitación de la participación, además del predominio de relaciones políticas tradicionales. Por otra parte, las apuestas por el desarrollo y la formación de identidad que pretenden encontrar los actores en el ejercicio del PP, no se encuentran relacionadas con factores positivos que generen ese capital social buscado; por el contrario, **se refuerzan los factores negativos que se establecen desde las relaciones de poder**.

Todo lo anterior, debe estar transversalizado por un **instrumento democrático** que equilibre esta contraprestación y de manera particular responda a esas expectativas y quiebre la tensión entre democracia participativa y representativa. De igual manera, por la necesidad de **ganar confianza** en los diversos ámbitos de aplicación del Programa, en el sentido de que las relaciones de poder tienen expresiones en los múltiples niveles del mismo, desde el equipo técnico, la administración municipal, los consejos comunales y corregimentales. Y por último, por un **carácter sinérgico** en todos los procesos, de manera que se genere un ciclo continuo de impulsos en todas las dimensiones analizadas.

Como no puede ser de otra manera, el sustento teleológico, el propósito superior de esta construcción teórica debe ser conseguir un **desarrollo de la ciudad, una democracia demodiversa y una participación sinérgica** en los términos de romper las relaciones de poder que impiden las realizaciones de las expectativas de los sujetos participantes en el Presupuesto Participativo, y que son un obstáculo para la generación efectiva de capital social.

Esta construcción de conocimiento también deja múltiples preguntas respecto a cómo hacerla efectiva en la realidad. Algunas de ellas son ¿es posible construir un instrumento democrático que responda a las expectativas que tienen los

ciudadanos, y que rompa la tensión entre representación y participación? ¿Cómo entender las subjetividades y sentimientos que se forman las personas en un proceso participativo de carácter objetivo? ¿Será posible promover una relación política nueva basada en un nuevo contrato social que genere confianza y resultados sinérgicos en la ciudad? ¿Hasta qué punto la construcción de ciudadanía se convirtió en un obstáculo para los procesos participativos, en tanto el sentir de los actores es más fuerte que su racionalidad política?

Son, en definitiva, múltiples preguntas e inquietudes que pretenden ser guía para próximos investigadores, e incluso para el autor de esta Tesis, de manera que la comprensión teórica sobre la participación y el capital social en programas participativos, responda de mejor manera a la autogestión del desarrollo de las comunidades.

5.4 Balance académico y recomendaciones finales.

En el proceso de construcción de una Tesis, son múltiples los factores que entran a jugar un rol fundamental y que se ven afectados por el significado que tiene la magnitud del trabajo realizado. Los factores personales y laborales pueden ser, por ejemplo, uno de los grandes obstáculos para dar cuenta de la construcción de una Tesis. Sin embargo, el resultado final terminará teniendo un impacto directo en éstos, ya sea por el interés, el conocimiento y la retribución que genera culminar con éxito una Maestría.

Antes de hacer un balance sobre los factores académicos involucrados en esta Tesis, vale la pena dedicar unas líneas a lo personal y laboral en lo concerniente al autor. En lo primero, es satisfactorio cumplir con un proceso demandante en términos de tiempo, obligaciones, compromisos y, aunque no siempre primó el desarrollo de esta Tesis, su terminación significa un refuerzo a que si las

capacidades se enfocan, y se cumple con lo propuesto, las metas se alcanzan más fácilmente.

En términos laborales, para el autor ha sido retador asumir esta Tesis, no sólo por el hecho de que su ámbito laboral no tiene relación con el tema acá trabajado; sino porque el método y la rigurosidad con la que se debe desarrollar este proceso ha sido un insumo vital para organizar de mejor manera sus actividades y acciones en este ámbito. Al respecto, la valoración más importante es el enriquecimiento profesional que conlleva poner en práctica herramientas que son útiles y que provienen del mundo investigativo.

En términos académicos, esta Tesis es el resultado del proceso formativo de la Maestría en Desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana. Como tal, es el reflejo de una estructura de conocimiento determinada que promueve la formación de nuevos profesionales en el campo del desarrollo, de la gestión de proyectos de desarrollo, y en el manejo de herramientas investigativas de tipo cualitativas y cuantitativas enfocadas al desarrollo. En lo particular, esta Tesis responde a esta última, en tanto utiliza la investigación cualitativa de forma novedosa en un problema que no había sido investigado desde dicho enfoque.

En ese contexto, los valores agregados de esta Tesis son, esencialmente, dos. El primero, es que **ofrece elementos alternativos, novedosos y pertinentes** para estudiar un fenómeno reciente como son programas que pretenden fomentar y fortalecer la participación y el capital social en las comunidades. Estos elementos están relacionados con la utilización de la Teoría Fundada para, a partir del discurso de los actores involucrados, la teoría utilizada y el contexto; construir conocimiento que comprendiera el fenómeno desde lo general, con aplicaciones en lo particular. Estos elementos, son el resultado de la aplicación rigurosa y exhaustiva de un método científico, de un enfoque de investigación y de la revisión de la teoría que se ha publicado al respecto.

El segundo valor agregado tiene que ver con el hecho de que **el conocimiento generado en esta Tesis puede tener aplicación en el ámbito de lo práctico, con los elementos de mejoramiento para el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.** Es apenas un deber que el conocimiento que produce cualquier ejercicio académico sea devuelto a la sociedad; así, esta Tesis tiene como uno de sus propósitos finales ser presentada ante la sociedad civil, la Administración Municipal y los actores sociales; con el fin de que lo analizado y aprendido sea puesto en práctica.

Por esta razón, una buena manera de culminar con este proceso es generar algunas recomendaciones finales para que sean tenidas en cuenta por aquellos que deben tomar decisiones respecto a este tipo de temas, y para que la ciudadanía en general se apropie de iniciativas que, como lo pretende el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, tenga incidencia en su propio desarrollo.

Sin lugar a dudas, la participación ciudadana ha tenido un efecto positivo en las ejecuciones que hasta ahora ha tenido el PP. Sin embargo, como se ha mostrado, esta participación aún no alcanza una sinergia con los procesos de desarrollo global de la ciudad, y ha sido, por el contrario, funcionalista respecto a unos objetivos políticos, legitimadora frente a un enfoque de ciudad, y transformadora a una pequeña escala. Para que el PP efectivamente logre impactos visibles en las dinámicas de participación de la ciudad, es necesario que avance en **tres estrategias complementarias:**

- La primera, tiene relación con la superación de las barreras y los conflictos existentes entre representación y participación. Los habitantes de la ciudad vieron en el PP una oportunidad para generar dinámicas positivas en sus comunas, y así visibilizaron al Programa. Sin embargo, al tener un componente

tan determinante de representación, ya sea por las JAL, por las JAC, por la elección de delegados, o por la conformación de los Consejos; han surgido preguntas y retos sobre esta particular relación. Por tal motivo, si el PP pretende de manera efectiva mejorar las condiciones de la participación, debe buscar la manera de reducir su componente representacional y darle más poder de decisión a la comunidad. Por supuesto, esta tarea no es fácil, porque significa cuestionar el modelo de democracia que tiene el PP, y por ende el de la ciudad, pero no debe perderse de vista la capacidad que éste debe tener de promover mayores sinergias entre los deseos, aspiraciones y necesidades de la población y lo que la Administración puede ofrecer.

- La segunda transformación que debe implementar el PP respecto a la participación tiene que ver con su impacto en la transformación de la gestión pública. Con base en la experiencia de Medellín, y a partir de otras iniciativas similares a nivel internacional, no sería descabellado pensar que la definición del presupuesto en otras áreas de la gestión pública pueda ser abierta a la comunidad. Lo anterior, no solo sería un avance en términos de gobernabilidad democrática en la ciudad; sino que podría ser un ejemplo a nivel internacional. De manera conexas con este planteamiento vienen problemas, en el sentido que una estrategia de este estilo necesariamente requeriría una mayor formación para la ciudadanía, que tuviera mayor capacidad de comprender y aprender los problemas y el lenguaje de lo público, y que la cercanía de las instituciones locales con la ciudadanía fuese más fuerte.
- Por último, no debe perderse de vista que la esencia de la participación es que los ciudadanos se hagan corresponsables de lo público, de los asuntos que son de todos, y por ese camino, se construya una nueva ciudadanía. Al respecto, las dimensiones analizadas y evaluadas del Presupuesto Participativo dan argumentos para comprender que es posible que a través suyo se esté creando una nueva ciudadanía social, capaz de entender su

relación con el territorio y los demás, y de construir una visión compartida de futuro. Sin embargo, sería importante que el PP incluyera estrategias para la construcción de ciudadanía en otras dimensiones: en la cultural, a través del rescate de prácticas, lenguajes y relaciones que son propias de los barrios y comunas de la ciudad; en la económica, relacionado con la inclusión de la población marginada, no desde lo formal o legitimador, sino desde dinámicas propias de la generación de oportunidades; y desde la dimensión política, para que se destierren del todo las prácticas clientelistas y de corrupción, y que se generen verdaderos procesos de veedurías ciudadanas.

En cuanto al capital social, las recomendaciones están direccionadas a dos elementos:

- La necesidad de profundizar otros tipos y mecanismos de interacción que permitan generar capital social y que no estén relacionados con la formación ni el ingreso de las personas. Esas estrategias pueden ir acompañadas de una mayor formalización en la economía, que es uno de los obstáculos encontrados para la formación del capital social en la ciudad. Por ejemplo incluir en los Centros de Desarrollo Zonal, que ya tienen presencia en todas las comunas y corregimientos de la ciudad, además del trabajo que están realizando en el fortalecimiento del tejido productivo; un componente de trabajo cultural con la población, en la generación de pequeñas redes de apoyo y de gestión de conocimiento, que les permita acceder a otras formas de construir su propio destino, que los ayude a reevaluar su relación con los demás, que les permita generar mayor confianza en los demás.
- En segundo lugar, debería revisarse la posibilidad de implementar acciones mucho más concretas en términos de generación de equidad para la población. El hecho de que existan lenguajes, prácticas, proyectos, proclives a promover condiciones de igualdad en lo económico, en lo político, en lo social; tiene

impactos altamente positivos en la conformación de capital social. En ese sentido, la valoración de sí mismos que puedan hacer los ciudadanos, y respecto a los demás, puede tener una capacidad mayor; si por ejemplo se pensará en la inclusión meramente económica. Una sociedad más equitativa y justa es una de las bases que promueve con mayor facilidad el capital social.

LISTA DE REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín (2008). *Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2008b). *Perfiles sociodemográficos de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2008c). *Reglamento interno de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo de Medellín 2008*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2011). *Metroinformación: Encuesta de Calidad de Vida 2011*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Arboleda, O. L.; Ghiso, A. M. & Quiroz, E. (2008). Capital social: revisión del concepto y propuesta para reelaboración. *Semestre Económico – Universidad de Medellín*, 11 (21 de Enero-Junio), 75-90.
- Arriagada, I. (2003). Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto. *Estudios Sociológicos*, 021 (063, Sep – Dic), 557 – 584.
- Atria, R. (2004). La dinámica del desarrollo del capital social. Factores principales y su relación con movimientos sociales. *Revista Estudios Sociales*, (113, Semestre I), 159-176.
- Bernal, J. & Álvarez, L. S. (2005). *Democracia y ciudadanía: balance de derechos y libertades en Medellín*. Medellín: Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía, Escuela Nacional Sindical, Confiar Cooperativa Financiera.
- Bobbio, N. (2007). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cardona, M.; Zuluaga, F.; Cano, C. & Gómez, C. (2007). *Diferencias y similitudes en las teorías del crecimiento económico*. Medellín: Universidad EAFIT.
- Cerda, H. (2000). *Los elementos de la investigación como reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Bogotá: Editorial El Búho.
- Concejo de Medellín (2004). *Acuerdo 003 de 2004, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007 “Medellín la más educada”*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Concejo de Medellín (2007). *Acuerdo 043 de 2007, por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco*

- del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos.* Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Concejo de Medellín (2008). *Acuerdo 016 de 2008, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011 "Medellín es Solidaria y Competitiva"*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0134_1994.html
- Congreso de la República de Colombia (1994b). *Ley 152 de 1995, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.* Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0152_1994.html
- Corporación Región & Alcaldía de Medellín (2008). *Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos.* Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación y Fundación Social (1996). *Acuerdo 043 de 1996: Sistema Municipal de Planeación.* Medellín.
- Cortina, A. (1998). Ciudadanos como protagonistas. En: *Ética ciudadana y derechos humanos de los niños* (pp. 15-30). Bogotá: Mesa Redonda Magisterio – Cinde.
- De Sousa Santos, B. (Ed.) (2004). *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa.* México: Fondo de Cultura Económica.
- De Souza, U. (2004). El presupuesto participativo: La experiencia de Porto Alegre y del Estado de Rio Grande do Sul. *El Viejo Topo*, (189-190), 86 - 91.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2005). *Censo Nacional de Población.* Bogotá: DNP.
- Escobar, A. (1996). *La Invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del Desarrollo.* Bogotá: Norma.
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal.* Bogotá: Edición ILSA.

- Fukuyama, F. (1995). Social capital and the global economy. *Foreign Affairs*, 74 (5, Septiembre – Octubre), 89 -103.
- Garay, L. (2000). *Ciudadanía. Lo público. Democracia. Textos y notas*. Bogotá: Universidad de Texas.
- Glasser, B. & Strauss, A. (1980). *The discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine Transaction.
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo (Barranquilla)*, 15 (01, Julio), 56 – 77.
- González, L. (2007). *Desarrollo: Una aproximación polisémica, multidimensional e integral*. Medellín: UPB.
- Herreros, F. (2002). ¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición de capital social. *Papers*, (67), 129-149.
- Hobsbawn, E. (2000). Identidad. En: *Identidades comunitarias y democracia* (pp. 47-64). Madrid: Editorial Trotta.
- Kliksberg, B. (1999). Capital social y cultura claves esenciales del desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (69, Diciembre), 85-102.
- Leal, N. (2008). Participación ciudadana y la construcción de ciudadanía. *Cuestiones Políticas*, 40 (Ene.-Jun.), 129-146.
- Mardones, J. M. (1991). *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*. Madrid: Editorial Anthropos.
- Max-Neef, M. (1998). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. España: Editorial Icaria.
- Medellín Cómo Vamos (2009). *Informe de Calidad de Vida 2008*. Medellín: Pregón.
- Ministerio del Interior y de Justicia (2008). *Fondo de Participación y Fortalecimiento de la Democracia. Plan de Compras a diciembre 31 de 2008*. Bogotá
- Molina, G. & Restrepo, Vilma. (sin fecha). *Teoría Fundada Grupo de Investigación Cualitativa*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Múnera, M.C. (1994). *Hacia un desarrollo no convencional*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat – CEHAP.

- Múnera, M.C. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat – CEHAP.
- Múnera, M.C. (2008). *De la participación destructora a la participación sinérgica: una aproximación al establecimiento de las tipologías de participación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Escuela del Hábitat – CEHAP.
- Pinto, R. & Vilasante, T. (2011). Kerala, por ejemplo. Vías alternativas a la planificación participativa. *El Viejo Topo*, (281, junio 2011), 19-25.
- Posada, J. C. (2007). Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín. *Desde la Región*, (48), 35-46.
- Presidencia de la República de Colombia (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá:
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Restrepo Mesa, C. (2007). El presupuesto participativo y la transformación de Medellín. *Mercatec*, (43), 4-15.
- Restrepo, P. (2008). *El capital social en Medellín: medición, determinantes y diseño de políticas públicas para su fomento*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Ríos, A. & Figueroa J. (1999). Capital social y democracia: una revisión crítica de Robert Putnam. *Política y Gobierno*, 06 (02, Ene.-Jun), 513-528.
- Ruiz Silva, A. (1999). Hermenéutica y teoría científica: de las diversas expresiones de la racionalidad. *Opciones Pedagógicas* (20), 69-77.
- Sachs, W. (1997). Arqueología de la idea de Desarrollo. *Revista Envío* (185). Recuperado de <http://www.envio.org.ni/articulo/317>
- Samuelson, P. & Nordhaus, W. (1983). *Economía*, 12° Ed. México: McGraw Hill.
- Sarmiento, A. (2003). *Hacia un desarrollo económico-social equitativo, participativo e incluyente*. Bogotá: INDES.
- Strauss, A. & Corbin. J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.

- Sunkel, O. & Paz, P. (1981). *El Subdesarrollo Latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Santiago de Chile: Siglo Veintiuno.
- Touraine, A. (2006). *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*. Buenos Aires: Paidós Estado y Sociedad.
- Vásquez, J. (2005). Generación de capital social desde el sector público. *Economía Colombiana*, (308, Mayo-Junio), 7-15.
- Velásquez, A. (2005). *Presupuesto Participativo (2004-2007)*. (Informe de Práctica para aspirar al título de Politólogo). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.
- Velásquez, F. & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, F. & González, E. (2005). *La planeación zonal como espacio público de concertación local: El Plan de Desarrollo de la Zona Centroriental de Medellín*. Recuperado de: http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca/f_velasquez_e_gonzalez_.pdf
- Woolcock, M. & Narayan, D. (2002). *Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo*. Washington: Banco Mundial.

ANEXOS

Anexo No. 1. Otras ideas sobre el capital social

Autores	Definición de capital social
Newton (1997)	El capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen en la forma en que se relacionan las personas. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores.
Bass (1997)	Tiene que ver con cohesión social e identificación con las formas de gobierno y con expresiones culturales y comportamientos sociales que hacen que la sociedad sea más cohesiva y represente más que una suma de individuos.
Joseph (1998)	Es visto como un vasto conjunto de ideas, ideales, instituciones y arreglos sociales, a través de los cuales las personas encuentran su voz y movilizan sus energías particulares para causas públicas.
Bullen y Onyx (1998)	Son redes sociales basadas en principios de confianza, reciprocidad y normas de acción.
Levi (1996)	Destaca la importancia de los hallazgos de Putnam, pero cree que es necesario hacer más hincapié en las vías por las que el Estado puede favorecer la creación de capital social.
Wall, Ferrazzi y Schryer (1998)	Entienden que la teoría del capital social necesita de mayores refinamientos antes de que pueda ser considerada una generalización medible.

Tomado y adaptado de: Kliksberg (1999).

Anexo No. 2. Otros referentes conceptuales sobre el capital social

Arboleda, Ghiso y Quiroz (2008), construyen un relacionamiento diferente sobre el capital social. Los autores, relacionan, mediante una lógica dinámica y sistémica, cuatro referentes conceptuales que aportan nociones, correspondencia y observables:

Dimensiones	Claves conceptuales	Observables
Trayectorias socioculturales	<ul style="list-style-type: none"> • Espacios y tiempos sociales compartidos • Territorialidad • Construcción social histórica, cultural y territorial • Redes sociales • Interacciones sociales • Agente cultural 	<ul style="list-style-type: none"> • Conecta espacios, recursos y poblaciones • Relaciones cercanas • Costumbres • Hábitos de colaboración • Intercambio de experiencias, conocimientos y herramientas • Modos de transmisión y socialización de valores
Responsabilidad social	<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión social • Valores compartidos • Agente responsable • Lógicas de apremio • Legitimidad institucional • Ejercicios de poder y control democráticos • Gobernabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Respeto • Sentido de la obligación • Confianza • Reciprocidad • Compromiso • Coherencia • Asertividad • Modelos de coordinación de acciones • Estrategias de gestión y control • Modos de sanción y objetos de sanción

Socioeconómica	<ul style="list-style-type: none"> • Bienes socio-emocionales • Agente productivo • Conjunto de recursos o activos acumulados en la interacción. • Productividad 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos solidariamente • Brindan apoyo • Brindan servicios solidarios • Canjeo de bienes y servicios • Niveles de productividad • Reducción del capital físico y financiero • Tipo de transacciones • Aumento de inversiones
Desarrollo humano	<ul style="list-style-type: none"> • Sujetos sociales • Identidad • Pertenencia • Agente activo de desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Sentimientos de solidaridad • Admiración • Reciprocidad, compañerismo • Reducción del individualismo • Reducción de discriminación y exclusión • Éxitos y fracasos

Tomado de: Arboleda, Ghiso y Quiroz (2008)

A partir de los elementos anteriores, los autores redefinen el concepto de capital social a partir de “construirse y reconstruirse, significarse y resignificarse como sujetos, en interacción y diálogo con otros, es el sentido profundo de toda trayectoria sociocultural” (Arboleda, Ghiso & Quiroz, 2008: 80); y lo definen como

un conjunto de recursos o activos acumulados, arraigados y valorados en la interacción; estos bienes socio/emocionales son construidos cultural, territorial e históricamente, a partir de relaciones y vínculos que los individuos establecen con responsabilidad social y de los que dependen la productividad del capital en sus formas física, financiera, humana y natural. (Arboleda, Ghiso & Quiroz, 2008: 87)

Anexo No. 3. Algunas teorías del crecimiento del primer paradigma del desarrollo.

Corriente	Autores relevantes	Concepción del crecimiento
Escuela Clásica	Adam Smith Thomas Malthus David Ricardo John Stuart Mill	<ul style="list-style-type: none"> • Su preocupación fue estudiar procesos que conducen al crecimiento económico (Samuelson & Nordhaus, 1983) • La base del desarrollo es la división del trabajo: entre más eficiente era un país en la especialización de tareas y actividades para producir bienes, podría producir más, y por ende tener un mayor bienestar social.
Escuela Keynesiana	John M. Keynes Roy Harrod Evsey Domar Joan Robinson	<ul style="list-style-type: none"> • A partir del trabajo de Keynes, el Gobierno jugaría un papel muy importante para alcanzar los diversos objetivos de la política económica, entre los cuales se encontraba el crecimiento. • Las variables clave que impulsan el crecimiento son tres: la <i>demanda efectiva</i>, en el sentido de que las decisiones de gasto de los individuos son las que determinan el nivel de demanda; <i>el rol del Gobierno</i> relacionado con el papel de las políticas de Estado como parte fundamental del equilibrio económico de un país; y la <i>capacidad de ahorro</i>, a partir del ingreso disponible, que tiene una economía.
Escuela Neoclásica	Alfred Marshall Robert Solow	<ul style="list-style-type: none"> • El crecimiento tiene “como eje central de la acumulación el capital físico, la creación de grandes empresas, la producción en serie y a gran escala”¹⁹

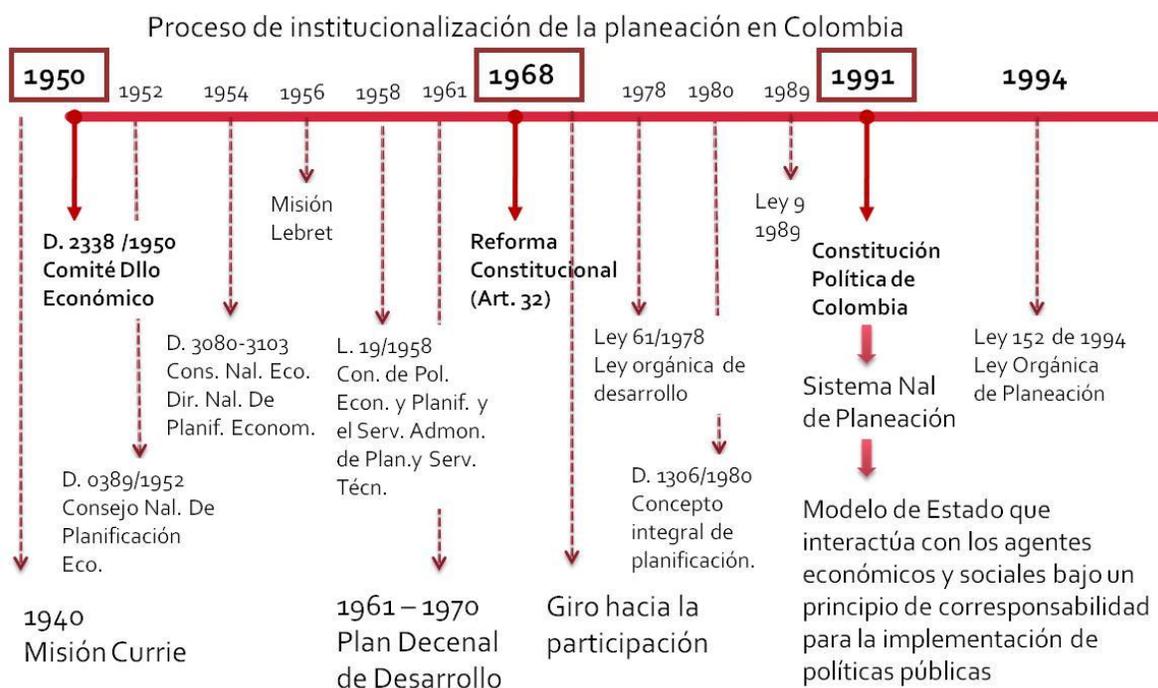
¹⁹ Cardona, Zuluaga, Cano & Gómez, 2007: 22.

Corriente	Autores relevantes	Concepción del crecimiento
Teoría de la dependencia	Raul Prebisch CEPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Explica la pobreza y el atraso de los países del Sur como consecuencia de las relaciones de dominación que han tenido los países del Norte, en términos de mercado, de términos de intercambio y de producción. • La noción de desarrollo que se construyó estaba encaminada a dos propósitos: el primero, lograr una creciente eficacia en la manipulación creadora de su medio ambiente natural, tecnológico, cultural y social por parte de los países subdesarrollados; y el segundo, era generar un proceso deliberado que persigue como finalidad la igualación de oportunidades sociales, políticas y económicas, al interior de los países y en relación con otros²⁰

Fuente: Construcción propia.

²⁰ Cfr. Sunkel y Paz (1981).

Anexo No. 4. Antecedentes normativos de Planeación en Colombia.



Fuente: Construcción propia con base en Velásquez y González (2008)

- Con el Decreto 2338 de 1950 se creó el Consejo de Desarrollo Económico, que implementó y ejecutó los lineamientos de la Misión Currie.
- Creación del Consejo Nacional de Planificación Económico con el Decreto 0389 de 1952.
- Con los Decretos 3080 y 3103 de 1954, se modificaron las funciones del Consejo Nacional y se dio paso a la creación del Consejo Nacional Económico y a la Dirección Nacional de Planificación Económica.
- En el año de 1956 se llevó a cabo la Misión Le Bret, que fue el “Estudio sobre las condiciones de desarrollo en Colombia” e introduce una visión más integral, variables regionales, culturales e institucionales en la planificación.
- Ley 19 de 1958 se crea el Consejo de Política Económica y Planificación y el Servicio Administrativo de Planificación y Servicios Técnicos, antecesor de lo que hoy conocemos con el Departamento Nacional de Planeación.

- Plan Decenal de Desarrollo 1961-1970.
- En 1965 se creó una comisión para evaluar el estado de la planeación en el país, documento de diagnóstico y de recomendaciones que sirvió de base la reforma constitucional de 1968.
- La Ley 61 de 1978, llamada Ley orgánica de desarrollo urbano, cuyo objeto es necesario introducir una concepción integral de la planeación urbana.
- El Decreto 1306 de 1980 desarrolló este artículo, en especial el concepto de integralidad de la planificación.
- Decreto 1333 de 1986 y Ley 9ª de 1989 en donde se descubre una referencia permanente a la necesidad de considerar la planeación municipal en un contexto más amplio, el de las relaciones entre el municipio y su región circundante.

Anexo No. 5. Algunas instancias de planeación del desarrollo en Colombia

Instancia	Funciones
<p>Consejo Nacional de Planeación</p>	<p>Está conformado por las personas que designe el Presidente de la República, entre los que se encuentran entidades territoriales, sectores económicos, sociales, minorías y mujeres. Entre sus funciones se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La discusión y el análisis del Plan Nacional de Desarrollo • Promover una discusión amplia en todo el territorio nacional sobre el proyecto del Plan, que ayude a garantizar la participación ciudadana. • Hacer recomendaciones sobre el Plan y emitir un concepto sobre el mismo.
<p>Consejos Territoriales de Planeación</p>	<p>Pueden ser departamentales, distritales o municipales. Su composición, en cuanto al número de integrantes, es autónoma para cada entidad territorial, aunque la Ley establece que debe tener representación de sectores económicos, sociales, educativos, culturales y comunitarios. Las funciones que tienen los Consejos Territoriales de Planeación son iguales a las del Consejo Nacional, y estarán en sintonía con las demás autoridades e instancias de planeación en las entidades territoriales.</p>
<p>Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES</p>	<p>Autoridad de planeación en cuanto a los procesos económicos y sociales del país, y fue creado por la Ley 19 de 1958. Es presidido por el Presidente de la República, y cuyos integrantes son Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, entre otros. El CONPES es una autoridad de planeación en la que la ciudadanía no tiene representación, más allá de la que le otorga al Presidente de la República. Lo anterior, convierte a este Consejo en una reunión exclusiva de gobierno, en la que la participación ciudadana no tiene incidencia ni injerencia.</p>

Fuente: Construcción propia.

Anexo No. 6. Algunos antecedentes internacionales sobre el Presupuesto Participativo.

Porto Alegre, Brasil

Con la intención de ampliar la democracia participativa a toda la ciudad, los gobiernos del Partido de los Trabajadores de la ciudad de Porto Alegre, comenzaron desde 1989 con la implementación del PP, basados en tres características

[...] 1) participación abierta a todos los ciudadanos sin ningún estatus especial atribuido a cualquier organización, inclusive las comunitarias; 2) combinación de democracia directa y representativa, cuya dinámica institucional atribuye a los propios participantes la definición de las reglas internas; y 3) colocación de los recursos para inversiones basada en la combinación de criterios generales y técnicos, o sea, compatibilidad de las decisiones y reglas establecidas por los participantes con las exigencias técnicas y legales de la acción gubernamental, respetando también los límites financieros. (De Sousa Santos, 2004: 59-60)

En cuanto a resultados de esta experiencia, autores como Kliksberg (1999), manifiestan que los impactos van más allá del aumento en el número de personas participantes. El autor señala que el Presupuesto Participativo

cambió apreciablemente la fisonomía política tradicional del municipio, que era semejante a la de muchos otros de la región: hubo una redistribución de funciones entre el municipio y la sociedad civil; esta última se activó enérgicamente; se instalaron formas de democracia directa; se redujo muy fuertemente el margen para la corrupción, al hacerse tan transparente y vigilado el manejo de las finanzas públicas; surgieron condiciones

desfavorables para las prácticas clientelísticas, y se descentralizaron las decisiones. (p. 96)

De manera complementaria, el PP de Porto Alegre también ha dejado lecciones en cuanto a la importancia de trabajar en el mejoramiento continuo de los espacios de participación, independiente del nivel y el alcance que ésta toma. De Sousa Santos (2004), argumenta que a pesar de que los criterios de asignación de recursos parecían claros, el PP no deja de ser un ejercicio conflictivo desde la participación, y más, con el énfasis político que ha tenido en Porto Alegre, dado su relacionamiento con los gobiernos del Partido de los Trabajadores.

De Sousa Santos (2004) alega que “con todo, este padrón de participación y de institucionalización dejó intacta la naturaleza conflictiva de la participación, recibiendo incluso su fuerza de la tensión permanente entre conflicto y negociación” (De Sousa Santos, 2004: 437). A pesar de esto, De Sousa Santos reconoce que “La experiencia del PP configura, por lo tanto, un modelo de cogestión, es decir, un modelo de compartir el poder político mediante una red de instituciones democráticas orientadas a obtener decisiones por deliberación, por consenso y por compromiso” (De Sousa Santos, 2004: 455-456).

Kerala, India.

El estado de Kerala en la India es otro de los ejemplos de experiencias de presupuestos participativos a nivel mundial, a partir de la descentralización democrática, gracias a la existencia de múltiples organizaciones sociales, civiles y laborales. La importancia de esta iniciativa es que Kerala llevó a cabo, con la participación del gobierno comunista local, “[...] una «Campaña por la descentralización democrática» que le ha dado a los consejos municipales (*panchayats*) el control sobre la asignación de más del 40% del presupuesto público del estado [sic]” (Evans, 2007: 93).

Esta experiencia de planeación participativa es mucho más antigua que su contraparte de Porto Alegre, aunque tuvo su gran apogeo después de la década de los noventa. En este período histórico, según Pinto y Vilasante (2011)

el Frente Democrático de Izquierdas decidió llevar a cabo un proceso para la descentralización política de una manera participada, para asegurar y fomentar la participación comunitaria por medio de la aplicación de iniciativas innovadoras como la Campaña de Planificación Popular. Esta metodología permitió que la “la gente participara de forma efectiva en las asambleas, creyera tanto en el proceso como en su capacidad para tomar decisiones y marcar el rumbo de sus comunidades. (p. 22)

Aunque las instancias y los niveles de participación son diferentes, la experiencia de planificación de Kerala está compuesta, en resumen, de seis fases: “negociación actores iniciales, escucha de sectores diversificados, auto-diagnóstico con devoluciones, propuestas integradas, democracia del seguimiento, ejecuciones y evaluaciones” (Pinto & Vilasante, 2011: 22). Éstas, combinadas con estrategias de socialización de resultados, de seguimiento, transparencia y rendición de cuentas, le han permitido a la experiencia ganar legitimidad a nivel mundial, como dentro de la población del Estado.

Evalutando su aplicación, es posible encontrar dos grandes impactos el primero, es que la decisión política de descentralizar las decisiones ha tenido una fuerte consecuencia en la alcanzar mejores resultados de desarrollo humano para su población. Así, “los niveles de alfabetización en Kerala son del 90%, frente al 50% del resto de la India, y están cercanos a los de Corea del Sur” (Evans, 2007: 293), lo que hace que “Kerala se presenta como un Estado que en tan solo 60 años ha logrado altos indicadores sociales en esperanza de vida, alfabetización, escolarización, salud o educación, no igualados por ningún Estado de India” (Pinto & Vilasante, 2011: 24).

Un segundo impacto, es que la experiencia de Kerala no ha desaparecido con los cambios de gobierno, y se ha mantenido estable a lo largo del tiempo. Desde 1990, y con elecciones cada cinco años, Kerala ha sido gobernado por partidos de izquierda y de derecha, y aun así, la descentralización se ha mantenido. En este momento, el Frente Democrático Unido, se encuentra

comprometido con un desarrollo rural diseñado por la población local, donde las decisiones sobre el desarrollo de las comunidades y la asignación de los presupuestos, se llevan a cabo de manera participativa, desde los niveles más bajos de autogobierno local. (Pinto & Vilasante, 2011: 25)

Anexo No. 7. Categorización de los referentes teóricos transversales.

Como ya se ha visto, esta Tesis generó diversos hallazgos en las categorías centrales de análisis. Sin embargo, sobre los otros dos referentes teóricos, desarrollo y democracia, la Tesis también encontró algunos elementos importantes que vale la pena mostrar y que se articularon en el proceso de categorización.

En el caso del análisis sobre *desarrollo*, se identificaron en total 13 códigos relevantes para la comprensión del proceso que se dio en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas 10 y 14 de Medellín. Estos códigos fueron los siguientes:

- *Alcance de la planeación*: en cuanto a la valoración que hacen los involucrados en relación con la planeación del desarrollo. Así, emergen valores como “negociación”, “concertación”, “gestión del plan de desarrollo”, entre otros.
- *Apuesta*: para identificar específicamente las apuestas que tenía cada actor en temas de desarrollo, por ejemplo, “inclusión”, “equidad”, “desarrollo humano”, “corresponsabilidad”.
- *Condiciones participación*: analizando que condiciones facilitan los ejercicios de liderazgo y participación para generar desarrollo en las comunas.
- *Dimensiones*: con base en las dimensiones del desarrollo, sustento teórico de la Tesis, por ejemplo “económico”, “físico-espacial”, “formación”, “competitivo”, “bienestar”, entre otros.
- *Expectativa*: sensaciones que tenían los actores respecto al proceso de desarrollo y su inclusión en el PP. Surgen así conceptos como “entre todos”, “accesibilidad”, “visión compartida de futuro”, entre otros.
- *Identidad*: sobre los valores que comparten los actores involucrados.
- *Instrumento*: como parte de la identificación de instrumentos para gestionar el desarrollo como “Planes de Desarrollo Local”, “diagnóstico participativo”, “desarrollo institucional”, “planeación del desarrollo”, entre otros.

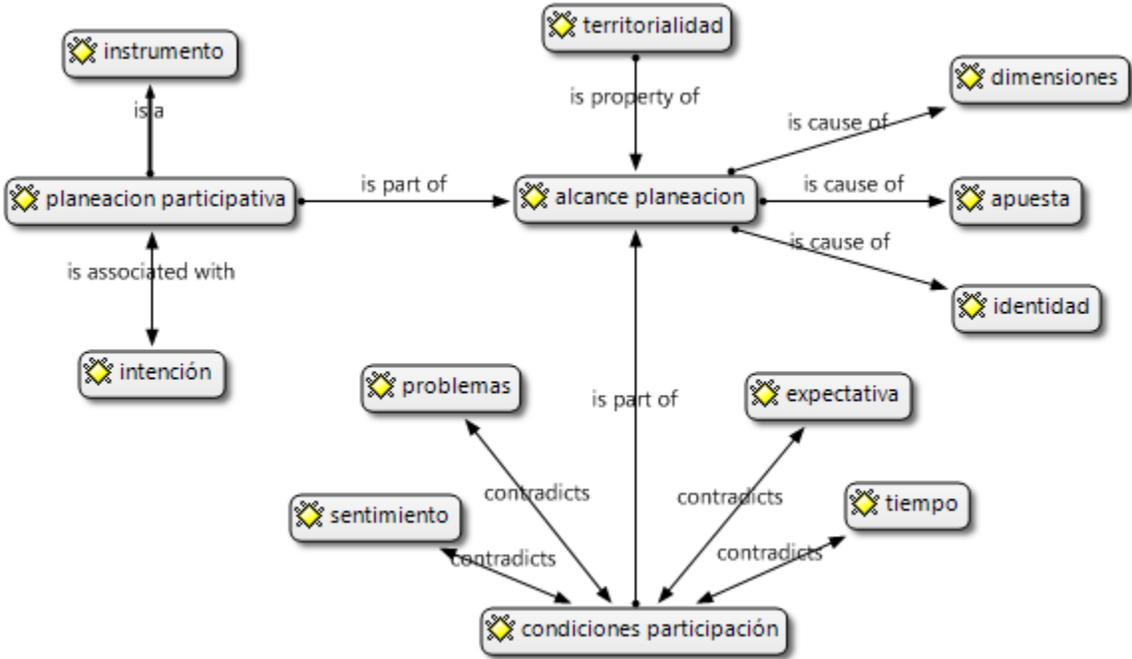
- *Intención*: como parte de las acciones emprendidas por actores representativos para el PP, como “generación de oportunidades”, “inclusión”, “equidad”, “construcción de un concepto”.
- *Planeación participativa*: como parte de elementos que la configuran como parte del proceso.
- *Problemas*: como “exclusión” y “marginalidad” como parte de los obstáculos que se identifican en el proceso de desarrollo.
- *Sentimiento*: como factores que expresaban los actores en todo el proceso como “miedo”, “pavor”, “optimismo”, y otros más.
- *Territorialidad*: para identificar las unidades territoriales en los que se lee el desarrollo en el PP, siendo estas “desarrollo local”, “localizado”, “periférico”, entre otros.
- *Tiempo*: en términos de “continuidad”, “corto plazo”, “mediano plazo”, midiendo la duración del proceso y del logro de los resultados.

El código con mayor emergencia en el discurso y el análisis fue *alcance de la planeación* con 25 apariciones, y que tiene relación directa con la concepción que tienen los actores en cuanto a su incidencia en el desarrollo de las comunas 10 y 14, y de allí a la ciudad, y como ésta, está definida por los alcances.

La co-ocurrencia de códigos, esto es, la relación que tienen unos con otros y su emergencia en el análisis, es importante a la hora de establecer posibles causalidades, consecuencias y relaciones entre cada uno de los códigos. Al respecto, es el propio *alcance de la participación*, el que tiene mayor nivel de co-ocurrencia con los otros códigos, al tener apropiación con seis códigos: *apuesta*, *expectativas*, *identidad*, *instrumento*, *intencionalidad* y *planeación participativa*. Asimismo, resulta interesante analizar la relación que existe entre las *apuestas* que se identifican en el desarrollo con los otros códigos como *alcance de la planeación*, *expectativa*, *identidad*, *instrumento* e *intencionalidad*.

La segunda parte del ejercicio, referido a la categorización, tiene como insumo la vinculación de los códigos que emergen del análisis, a partir de estructuras lógicas de relación. Este relacionamiento se da en términos de causalidad, consecuencia, propiedades, parte de, entre otros, tal cual se hizo anteriormente con la co-ocurrencia. El resultado es el siguiente:

Red de códigos y categoría central en Desarrollo.



Fuente: Software atlas.ti con base en codificación realizada por el autor

Al respecto, la categoría central es el *alcance de la planeación* desde dos ámbitos: el primero, del hecho de que la planeación participativa es un instrumento y está asociado con la intencionalidad que se le pretende dar al PP; en tanto hace parte del sistema municipal de planeación como una herramienta más de la planeación del desarrollo. El segundo, dado que en la relación entre planeación y desarrollo se identifican condiciones que obstaculizan-favorecen el alcance de la primera en el segundo: los sentimientos, los problemas, las expectativas y el factor tiempo

son algunos de ellos. Esto, en las comunas 10 y 14, conlleva a que las dimensiones, las apuestas y la identidad que se pretende dar al proceso de desarrollo, esté limitado o favorecido por la evaluación que los actores realicen del alcance que tiene la planeación.

Así, en este apartado se refuerza el hecho de que el alcance funcionalista que tuvo la participación en el PP en las comunas 10 y 14, tiene una relación directa frente a la apuesta que tuvo el desarrollo en el período de estudio. Asimismo, que parte de los límites que se identifican para la planeación participativa, se articulan a las del desarrollo, y las expectativas frente a unos y otros no se ven respondidos desde el alcance temporal de los procesos electorales.

Sobre el análisis del referente teórico de *democracia*, se identificaron 9 códigos en total, que tuvieron un sentido para la construcción del discurso de los actores y la teoría en este campo. Los códigos fueron los siguientes:

- *Actores*: se identifican los involucrados en el ejercicio del PP. Resaltan con mayor fuerza los ciudadanos, la comunidad y la Administración Municipal.
- *Alcance*: entendido como la visión sobre la democracia y el alcance que esta tiene en todo el proceso. Emerge con fuerza la representación, delegación del poder y la decisión como elementos clave.
- *Expectativa*: respecto a lo que cada uno de los actores esperaba encontrar en términos de democracia en el proceso, en donde aparecen conceptos como: institucionalidad democrática, ampliación del ejercicio democrático y construcción de nueva ciudadanía.
- *Limitación*: sobre lo que efectivamente era un límite en el proceso, así se mencionó la información y la comprensión.
- *Mecanismo*: como factor relevante en el proceso democrático del PP. Surgieron con fuerza: elección, prioridades de la comunidad, organizar equipos de trabajo.

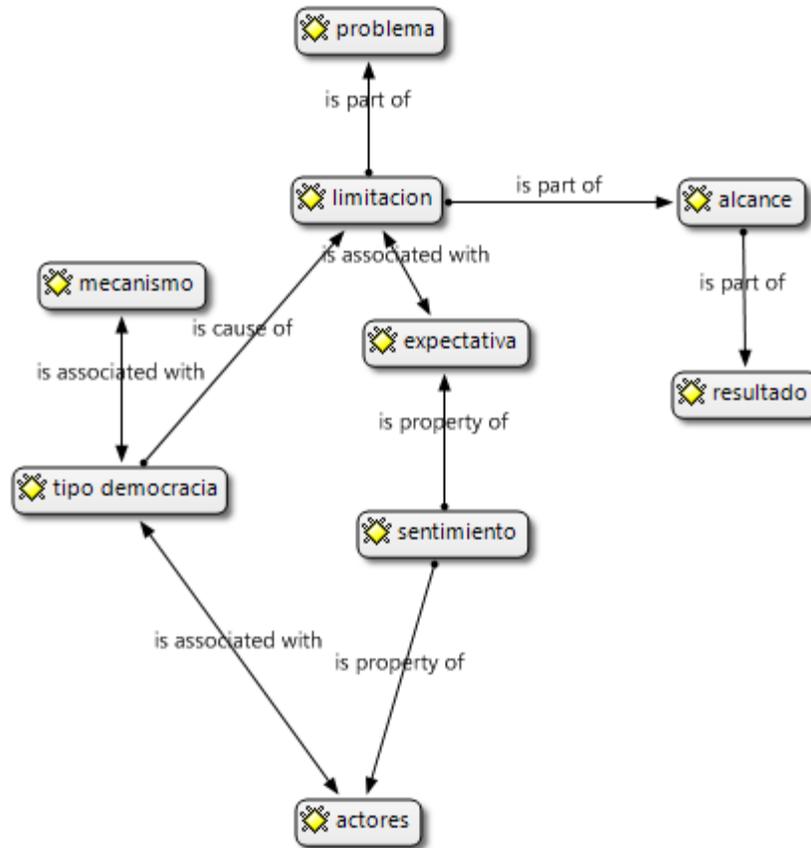
- *Problema*: como obstáculo. Se diferencia de la limitación dado que acá se incluyen la totalidad de limitaciones, no sólo las relacionadas con el ejercicio democrático.
- *Resultado*: como evaluación de los actores respecto a estos.
- *Sentimiento*: sobre como los actores se sintieron y las sensaciones recogidas como: frustración, limitación, identificación.
- *Tipo de democracia*: se identificó la democracia formal y la representativa.

El código con mayor emergencia en el discurso fue el de *problema* con 21 menciones importantes, que tienen como fundamento las preocupaciones de la ciudadanía en términos de las limitaciones que tiene el ejercicio sobre: “no necesariamente representan los intereses del colectivo”; “déficit de renovación de la democracia”; “políticos corruptos”; entre otros.

Al analizar la co-ocurrencia de cada uno de ellos surge por ejemplo, *problema* que tiene relación con los restantes ocho códigos: *alcances*, *actores*, *expectativas*, *limitación*, *mecanismos*, *resultado*, *sentimiento* y *tipo de democracia*; lo mismo sucede con *expectativas*. De igual manera, se rescata que la valoración que hacen los actores del *alcance* del ejercicio democrático tiene mayor relación con las *expectativas* y *problemas*, que con los *mecanismos* en sí, lo anterior, basado en que la relación entre ambos códigos es más fuerte.

Del proceso de categorización, se desprende que la categoría central sobre el ejercicio democrático es la *limitación* que surge de dos características: el mecanismo que incluye el tipo de democracia utilizada en el PP, y el hecho de que los sentimientos y las expectativas de los actores no son respondidas, lo que conlleva a problemas en el alcance del ejercicio democrático y sus resultados en términos de ampliación de la democracia, como propósito central del programa. A continuación, el esquema lógico construido.

Red de códigos y categoría central en Democracia.



Fuente: Software atlas.ti con base en codificación realizada por el autor

Así, al analizar el fenómeno en las comunas 10 y 14, se encuentra que no existe una correspondencia entre los alcances que los sujetos esperaban tener en el proceso participativo del PP, respecto a la que este le ofrecía. Sobre el particular, se desprende el hecho de que la democracia participativa aún no se refleja del todo en el PP, y que hay una brecha que aún debe ser solucionada, en términos de aplicación de los instrumentos y espacios que esta permita, frente a los que conlleva la aplicación de la democracia representativa que determina la elección política de administración cada cuatro años.