

**LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LAS ASAMBLEAS BARRIALES EN LA
CONSTRUCCION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MEDELLIN 2008-
2018**

MANUEL ALEJANDRO MORENO ZAPATA

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS
MEDELLÍN
2019**

**LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LAS ASAMBLEAS BARRIALES EN LA
CONSTRUCCION DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MEDELLIN 2008-
2018**

MANUEL ALEJANDRO MORENO ZAPATA

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Estudios Políticos

Asesor

Julián Santiago Vásquez Roldán

Magister en Desarrollo

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

MEDELLÍN

2019

DECLARACIÓN

Medellín, octubre 7 de 2019

Yo, Manuel Alejandro Moreno Zapata, identificado con cédula de ciudadanía Nro. 71.769.833 de Medellín, “Declaro que esta tesis de grado no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.

Firma



C.C. 71.769.833 de Medellín.

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma
Nombre
Presidente del jurado

Firma
Nombre
Presidente del jurado

Firma
Nombre
Presidente del jurado

Medellín, 2019

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer infinitamente a Dios, mis padres Manuel y Lina, mi hermano Juan Fernando y mi sobrino José Alejandro, igualmente de manera especial a mi esposa Luz Mery, mis hijos Yuly Alejandra, Juan Manuel y mi nieta María Antonia y demás miembros de mi familia, el apoyo, aporte, respaldo y motivación para hacer de mí una persona íntegra, líder, amorosa, disciplinada y útil a la sociedad.

Reconocer en mis maestros y compañeros de aula, la oportunidad de intercambiar experiencias, ideas, conceptos y teorías en la búsqueda de enriquecer el debate académico en nuestra formación política.

A mi asesor de tesis, excelente persona, ilustre profesional y hombre de inteligencia prodigiosa, el Dr. Julián, muchas gracias por toda su dedicación, entrega y su disposición en mi formación personal y académica.

A la universidad pontificia Bolivariana, mi gratitud perenne, los valores y principios aprendidos, fortalecen mi espíritu investigativo, mi vocación política para seguir sirviendo a mi país y al mundo, como lo reclama, necesita y requiere nuestra sociedad para progresar en verdad.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	5
1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y JURIDICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA	9
1.1. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	10
1.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	14
1.3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....	24
1.4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS	29
1.4.1. Marco legal de la participación ciudadana	29
1.4.2. Marco legal del presupuesto participativo.....	311
2. LA PARTICIPACION CIUDADANA, LAS ASAMBLEAS BARRIALES Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLIN	37
2.1. LA PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS ASAMBLEAS BARRIALES.....	37
2.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO E INVERSIÓN	46
2.3. INCIDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO A TRAVÉS DE LAS ASAMBLEAS BARRIALES	65
CONCLUSIONES	823
REFERENCIAS	88
ANEXOS	94
Anexo 1. Participación ciudadana por comuna y corregimientos 2006-2018.....	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Tipos de participación según Cunill	16
Figura 2: Teorías clásicas de la participación ciudadana.....	157
Figura 3: Niveles de participación según Arnstein	20
Figura 4: Niveles de participación de Geilfus.....	21
Figura 5: Actores en Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín	41
Figura 6: Total delegados elegidos	401
Figura 7. Participación en la fase de Planeación Participativa.....	414
Figura 8. Comparativo participación ciudadana en la Planeación Participativa 2017-2018.	415
Figura 9. Total Participación Ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de PDL-PP. 51	
Figura 10. Total techos presupuestales Presupuesto Participativo por Vigencia (millones de pesos).	454
Figura 11. Total Presupuesto Participativo destinado a las comunas y corregimientos de Medellín	545
Figura 12. Participación en la asignación total de recursos por comuna y corregimiento, 2005-19 546	
Figura 13. Asignación por dependencia de recursos PP para el período 2013-2018	567
Figura 14. Priorización de proyectos por parte de los ciudadanos 2017-2018.	5674
Figura 15. Nivel de Conocimiento del PDL por Comuna y Corregimiento	778

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Planeación local y Presupuesto Participativo en Medellín.....	34
Tabla 2. Participación Ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de PDL-PP	422
Tabla 3. Temáticas votadas en Presupuesto Participativo 2017-2018.....	522
Tabla 4. Presupuesto asignado por dependencia, 2016-2019 (Millones de pesos)	588
Tabla 5. Cantidad de beneficiados por comuna / corregimiento.	599
Tabla 6. Ideas priorizadas, 2005-2012.	633
Tabla 7. Proyectos técnicamente formulados a priorizar, 2013-2019.	644
Tabla 8. Temáticas votadas en Presupuesto Participativo 2017-2018.....	75
Tabla 9. Presupuesto asignado por dependencia, 2016-2019 (Millones de pesos)	75
Tabla 10. Cantidad de beneficiados por comuna / corregimiento.....	76

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Distribución porcentual del PP en la vigencias 2005 y 2019	6161
Mapa 2. Distribución del Presupuesto Participativo 2005 – 2019	622

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CCCP. Consejos Comunes y Corregimentales de Planeación

DAP. Departamento Administrativo de Planeación.

DL. Desarrollo Local.

EOT. Esquema de Ordenamiento Territorial.

JAC. Juntas de Acción Comunal.

JAL. Juntas Administradoras Locales.

OPPCM. Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín.

PBOT. Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

PDL. Planes de Desarrollo Local.

PDM. Planes de Desarrollo Municipal.

PL. Planeación Local.

POAI. Plan Operativo Anual de Inversiones

POT. Plan de Ordenamiento Territorial.

PP. Presupuesto Participativo.

SMEC. Subsistema de Monitoreo, Evaluación y Control.

SMP. Sistema Municipal de Planeación.

RESUMEN

Los mecanismos de participación ciudadana se han convertido en instrumentos centrales a la hora de decidir sobre la implementación o no de apuestas locales, pero adicionalmente son incidentes en la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas. En este sentido, a partir de la pregunta ¿Cómo la participación ciudadana a través de las asambleas barriales se constituye en un mecanismo efectivo para la construcción del presupuesto participativo y el desarrollo de las distintas comunidades de Medellín? se diseña el objetivo general tendiente a determinar si la participación ciudadana por medio de las Asambleas barriales es un mecanismo efectivo para la construcción de dicho presupuesto. Para dar respuesta se utiliza un enfoque cuanti-cualitativo en el que se aplica una técnica mixta: documental y estadística descriptiva, además de la observación participante. Se concluye que las Asambleas barriales en Medellín en el periodo de observación 2008-2018, se han convertido un mecanismo nuevo y decisivo de participación ciudadana directa en la planeación local, en la construcción del presupuesto participativo y en el fortalecimiento de la relación gobierno-ciudadano como elemento esencial de la democracia participativa

ABSTRACT

Citizen participation mechanisms have become central instruments when deciding on the implementation or not of local bets, but additionally they are incidents in the formulation, execution and evaluation of public policies. In this sense, based on the question, how does citizen participation through neighborhood assemblies constitute an effective mechanism for the construction of the participatory budget and the development of the different communities of Medellín? The general objective designed to determine if citizen participation through neighborhood assemblies is an effective mechanism for the construction of said budget is designed. To respond, a quantitative-qualitative approach is used in which a mixed technique is applied: documentary and descriptive statistics, in addition to participant observation. It is concluded that the neighborhood Assemblies in Medellín in the observation period 2008-2018, have become a new and decisive mechanism for direct citizen participation in local

planning, in the construction of the participatory budget and in the strengthening of the government-citizen relationship as an essential element of participatory democracy.

Palabras clave: participación ciudadana, presupuesto participativo, planeación local, asambleas barriales.

Key words: citizen participation, participatory budgeting, local planning, asambleas barriales.

INTRODUCCIÓN

La planeación participativa se convierte en uno de los mecanismos que más propicia la transformación de las relaciones sociopolíticas entre la ciudadanía y la institucionalidad en la esfera local, y ante este contexto, la participación ciudadana requiere de escenarios o esferas públicas que permitan el debate de ideas y argumentos en relación con los temas públicos de la ciudad, con el objetivo de generar transformaciones y cambios que la misma sociedad anhela; las cuales superan la básica intervención en las necesidades de las comunidades por parte de los entes territoriales. Con todo esto se configura una narración de realidades, identidades, retos y búsquedas comunes, en pro de construir un proceso político, económico y social, que sea del pueblo y para el pueblo.

Con el proceso de modernización del Sistema Municipal de Planeación en Medellín, el tema de los escenarios de participación ciudadana ha ido tomando un papel protagónico de gran importancia en el ámbito local, debido a que la participación ciudadana se ha venido instituyendo como un mecanismo necesario e indispensable para mejorar la gobernabilidad, la gestión del desarrollo en el territorio y la gestión del bienestar de los ciudadanos. Por esta razón surgieron en Medellín las Asambleas Barriales como espacios en los que la comunidad es partícipe permanente de los cambios en las comunas, los barrios y los corregimientos.

Este proceso se dio en Medellín en el año 2007 a través del Acuerdo 43, donde “Se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación -Acuerdo 43 de 1996- y se modifican algunos de sus artículos”; posteriormente fue reglamentado por el Decreto 1073 de 2009, donde se considera a las asambleas barriales como espacios de encuentros para asegurar la participación ciudadana en el Presupuesto Local y el Presupuesto Participativo.

Estos escenarios de participación propician los encuentros entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín, mayores de 14 años, con el ánimo de priorizar la planeación y ejecución de proyectos que atiendan las necesidades de toda la población en los Planes de Desarrollo Local.

El presupuesto participativo es, por lo tanto, uno de esos mecanismos de participación ciudadana que se crean para permitir a los ciudadanos la vinculación, en mayor o menor medida, en la planeación y ejecución de las políticas públicas del municipio; de este modo, se presenta como una estrategia de concertación entre el ciudadano y las autoridades locales para la asignación y manejo de los recursos públicos en un escenario de Democracia y gestión política con transparencia y calidad.

Desde su concepción, el presupuesto participativo, ha diseñado diferentes estrategias y esquemas de funcionamiento acorde a las realidades sociales, políticas y administrativas de cada comuna, barrio o zona rural donde se intenta implementar. El factor esencial en estas estrategias y esquemas de funcionamiento es la evidencia de resultados, ya sean logros alcanzados o limitaciones presentadas, pues estos permiten visualizar que tan eficaces han sido dichas apuestas para consolidar este mecanismo como una alternativa válida para lograr la participación de la sociedad civil y fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y las autoridades locales o regionales, al tiempo que valida la viabilidad de los procesos que permiten un acercamiento real a la gestión municipal.

Sin embargo, si bien es favorable para el desarrollo de una sociedad democrática la existencia de los escenarios de participación - que en nuestro caso serán las asambleas barriales -, también se hace necesaria la efectividad de las mismas, en la medida que sea acorde a los procesos de construcción de gobernabilidad. Por lo tanto, la democratización de las decisiones gubernamentales mediante la participación ciudadana en las asambleas barriales, se convertiría en un vehículo trascendental para transformar la realidad económica, social, política y cultural de cualquier territorio del municipio de Medellín. En este sentido, la planeación y el presupuesto participativo, cambiarían en favor de los intereses de la comunidad, priorizando aquellos temas que son de provecho para el desarrollo y bienestar de los ciudadanos.

Es así, que este tipo de reflexiones sobre la participación ciudadana y el presupuesto participativo, suscita cada vez mayor interés, pues permite evidenciar el accionar y liderazgo de la sociedad, representada por las diferentes asambleas barriales que participan de manera activa en las decisiones locales.

Así pues, dentro de este escenario, la presente investigación busca determinar si la participación ciudadana por medio de las Asambleas barriales es un mecanismo efectivo para la construcción del presupuesto participativo y el desarrollo de las distintas comunidades (comunas y zonas rurales) en Medellín durante los años 2008-2018. Con este objetivo se buscará, por lo tanto, dar respuesta a la pregunta que orienta este trabajo ¿Cómo la participación ciudadana a través de las asambleas barriales se constituye en un mecanismo efectivo para la construcción del presupuesto participativo y el desarrollo de las distintas comunidades de Medellín durante los años 2008-2018? Para ello se tomarán como ejes transversales conceptos centrales como el Estado, la participación ciudadana, la planeación del desarrollo local, la transformación de la realidad social y el mejoramiento de la calidad de vida, teniendo en cuenta las dinámicas generadas alrededor de las instituciones y órganos de participación de la Planeación Local.

Esta investigación se considera cuanti-cualitativa, cuyo nivel máximo es el analítico. Presenta una técnica mixta: documental y estadística descriptiva. En la documental se utilizan bases de datos electrónicas multidisciplinares y disciplinares, visitas a bibliotecas en la que se identificó literatura en el ámbito de la ciencia política. Se consultaron textos legales específicamente con el presupuesto participativo y la participación ciudadana, además de las visitas a entidades gubernamentales para obtener fuentes de información institucionales. En la estadística descriptiva que consiste en describir, resumir y analizar cierta información obtenida de una variable observada en una muestra dando una idea de cómo se comporta la población a partir de tablas, cuadros y gráficas.

Es oportuno destacar que el responsable de esta investigación participó como concejal de la administración municipal de Medellín durante los años 2016-2019, tiempo que coincidió con la elaboración de esta investigación; el conocimiento adquirido en el funcionamiento de las Asambleas barriales como medio de participación en la creación del presupuesto participativo; la experiencia propia, sumado al conocimiento del sector, el trabajo comunitario y la promoción de estas iniciativas en la construcción y aprobación del presupuesto participativo ante el Consejo de Medellín. Lo anterior se vio reflejado en los contenidos de la elaboración de la investigación.

La combinación de fuentes documentales, estadísticas, de la observación del participante en el rol como concejal, se dan cita para responder a la pregunta de investigación, la cual está enmarcada entre los años 2008-2018.

Para cumplir tal fin, este trabajo presenta una estructura de dos capítulos, donde el primero trata sobre los Fundamentos teóricos y jurídicos de la participación ciudadana y el presupuesto participativo en Colombia, en él se abordarán temas como la Democracia Participativa, la participación ciudadana y el presupuesto participativo; además que se detallarán los marcos jurídicos que legalizan estos dos últimos elementos mencionados.

En el segundo capítulo se desarrolla el tema de La participación ciudadana, el presupuesto participativo y las asambleas barriales en Medellín, y se analizarán ideas concernientes a la participación ciudadana a través de las asambleas barriales, el presupuesto participativo e inversión y las incidencias de las asambleas barriales como mecanismos de participación ciudadana.

Y, por último, se presentarán algunas conclusiones a partir de los hallazgos encontrados en esta investigación.

La participación ciudadana y las asambleas barriales en la construcción del presupuesto participativo de Medellín 2008-2018, es un ejercicio investigativo donde se reflexiona sobre las asambleas barriales en referencia a la participación ciudadana y al Presupuesto Participativo, y como ellas han contribuido al desarrollo de las distintas comunidades de Medellín.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y JURIDICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA

La participación ciudadana forma parte de la comúnmente llamada Democracia participativa, es un nuevo estilo de hacer gobierno, que se caracteriza por aumentar la interacción entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Natera, 2004). Reúne un cumulo de mecanismos que nutren, promueven y activan el proceso democrático, haciendo valer, entre otras cosas, la decisión mayoritaria. Del mismo modo, cuando se da, principalmente, en asuntos relacionados con decisiones en procesos de planeación, desarrollo e inversión pública, como el presupuesto participativo, no solo fortalece la Democracia, sino que, la dinamiza pues exige preparación, disposición y conciencia de quienes intervienen; de igual forma la participación ciudadana activa el capital humano y social, propio de las organizaciones y movimientos sociales; demanda vinculación de los voceros de la empresa privada, la academia y las estructuras gubernamentales; impulsa el ejercicio de diversas ciudadanías en procura de plantear y hacer valer sus intereses; fortalece las múltiples expresiones de la sociedad civil; y, en últimas, propicia el escenario plural, diverso y pacífico en el cual se discuten, analizan y acuerdan los aspectos comunes y más prioritarios para ser atendidos de manera conjunta (Gutiérrez y Sánchez, 2012).

Sin embargo, la participación ciudadana no tiene una definición homogénea y universal, debido a la heterogeneidad de las realidades sociales, políticas, económicas y culturales, que imposibilitan encontrar una definición única para toda la diversidad de prácticas participativas. Pese a ello, sí es posible aproximarnos a las distintas formas de comprender el término, además de encontrar los determinantes en su evolución. Por tal razón, en el presente capítulo se hará un rastreo teórico sobre los elementos esenciales que hacen parte de la Democracia participativa, debido a que ella es el escenario donde juegan un papel importante la participación ciudadana y el presupuesto participativo; además que se hará un recorrido jurídico de ambos conceptos según la legislación colombiana, dando entrada al concepto de asambleas barriales en la planeación del presupuesto participativo de Medellín.

1.1. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La historia ha sido testigo de las distintas formas de como el hombre se ha gobernado a lo largo de los años. Ella se ha convertido en el testigo silencioso de las creaciones humanas al momento de aplicar un sistema político que les permita (a los hombres) establecer unos mínimos de convivencia entre ellos. Por tal razón, hoy en día se pueden describir las diversas formas en las que se ha intentado gobernar en el mundo, desde los sistemas religiosos, militares o mixtos, hasta llegar al moderno sistema de gobierno democrático¹, el cual, dentro de su estructura contiene dos elementos que determinan su legalidad y legitimidad, como son la participación ciudadana y la Representación Política. Y no es que en los sistemas religiosos, militares o mixtos no se encontraran estos elementos, lo que ocurre es que no se ejercían dentro del marco de la Democracia moderna, donde al menos se tratan de respetar cuatro principios, como el de “la libertad, la subsidiariedad, el bien común, y la solidaridad” (Fernández, 2012, p. 210), favoreciendo el significado y el valor que tienen en el momento presente.

Pero estos dos elementos que se mueven al interior del sistema de gobierno democrático -la participación ciudadana y la Representación Política- también han tenido su trasegar en la historia, debido a que ellas vienen acoplándose a los complejos tiempos y escenarios en los que, por una parte, se gobiernan a una multitud de hombres en el mundo², y por otra, se resignifican conceptos en el marco de la soberanía popular, como la legitimidad,

¹ Aunque no todos los países del mundo establecen como su sistema de gobierno la Democracia, si hay que decir que la mayoría de países, sobre todo en la cultura occidental, lo tiene como su marco de gobierno. Y aunque se le considere como el “menos malo” de los sistemas, hay que afirmar también, que este sistema permite que exista la posibilidad de visualizar los intereses comunes, los cuales se hacen alcanzables a través de prácticas como la participación ciudadana, la defensa por el bienestar social y los derechos fundamentales, entre otros; a la vez permite que se establezcan controles desde las demás ramas del poder (legislativo, judicial) al poder ejecutivo al momento de ejercer su autoridad dentro de su territorio. Aunque Fukuyama afirma que para que exista una verdadera Democracia moderna deberían existir tres categorías de instituciones: “el Estado, el principio de legalidad y el gobierno responsable” (2016, p. 43), y es de anotar que muchos países del mundo no mantienen estas tres categorías, ya sea porque su Estado es débil o porque no hay un gobierno responsable que represente a los ciudadanos en las instituciones.

² Nunca en la historia de la humanidad se había gobernado a tantas personas como se hace hoy. En datos demográficos de Census.gov (2019) se establece que en el mundo existen más de 7.500 millones de personas, lo que implica mayores estrategias para legitimar el ejercicio del poder en las sociedades actuales.

la autoridad, la representación, la participación pública, el poder, entre otros, propiciando manifestaciones y expresiones³ en los distintos países del mundo, exigiendo más bienestar social, más equidad social, más justicia, más igualdad, más respeto, en pocas palabras, más participación en la Democracia.

Y es precisamente con esta exigencia de la población civil, de exigir mayor participación en los asuntos del Estado, donde se establece que la prioridad de la Democracia debe ser la participación ciudadana y no tanto la figura de la representación política.

Con la Democracia participativa entonces, se creará un poder intermedio entre la Democracia directa griega y la Democracia representativa moderna, donde se permite que ese intermedio - Democracia participativa- favorezca un acceso o control al poder del Estado, mediante los mecanismos de la participación ciudadana, como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta abierta, entre otros. Llevando a que el poder deje de estar centralizado en las instituciones estatales y se fundamente en la soberanía popular, es decir en la participación ciudadana. Bajo esta idea se podría llegar a la conclusión de que la Democracia participativa es el incremento de los mecanismos de la Democracia directa en la Democracia representativa. Al respecto plantea Fonseca “La Democracia participativa adquiere significación en el momento de la presencia de la democracia representativa, pues la democracia directa es imposible” (2012, p. 55).

Con esta conclusión se podría definir entonces que la Democracia participativa es un sistema de organización política que otorga a los ciudadanos el derecho de intervenir e influenciar en los temas de decisión de los gobiernos, sobre todo en aquellos que son de mayor impacto en la comunidad, como los temas de educación, salud, empleo, infraestructura, entre otros. A partir de esta definición quedaría claro, por lo menos, que no existe una entrega total de los derechos de decidir por parte de los ciudadanos a los representantes.

³ Se puede hacer referencia a las manifestaciones que se dieron en la primavera árabe (2010 y 2013); Ecuador (2015 y 2019); Venezuela (2017 y 2018); Francia (2019); España (2019); Chile (2019); Colombia (2019), donde se utilizaron consignas como: “No nos representan”, “que se vayan todos” o “Chile despertó”.

Ahora bien, y bajo esta definición, La pregunta que surge es, ¿cuál es la función o el objetivo de la participación ciudadana?, y ante esta pregunta pueden aparecer dos escenarios, por un lado, la reivindicación de los valores civiles de la libertad, la igualdad, el respeto social, la tolerancia, el pluralismo, etc. Y por otro, la construcción en comunidad de una sociedad más inclusiva, pluralista y benévola con las necesidades de los ciudadanos. Además se tendría que agregar que la Democracia participativa propiciaría que los ciudadanos actúen más allá del voto, utilizando los distintos mecanismos de participación en el ejercicio o en el actuar de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales tras ser elegidos, y no dejando que la figura de la participación quede como una evaluación tardía, donde el elector castiga a sus representantes al momento de votar y guarda silencio durante todo el ejercicio de los gobernantes en la administración de los asuntos públicos.

Uno de los aspectos llamativos de la participación ciudadana en los últimos 30 años, es que el interés por poner sobre la mesa los temas de mayor impacto de los gobiernos sobre sus países ha venido cambiando. Hoy la ciudadanía puede colocar el enfoque en temas generales del mundo, como la minería, la economía, el desempleo, pero a la vez, y con una rapidez asombrosa, pueden enfocarse en temas más internos y endémicos de los países, como el aborto, los feminicidios, la defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, mostrando con esta movilización de enfoques, un carácter multifacético de la ciudadanía y un interés por las problemáticas que atraviesan las sociedades de hoy, sobre todo por aquellas que afectan sus derechos y ponen en riesgo el futuro de sus nuevas generaciones.

Lo cierto es que con la facilidad que tiene hoy el ciudadano de informarse y con la disminución de los estados, la Democracia participativa se convierte en un sistema que lleva a reinventar la figura de los partidos políticos y de las ramas del poder, ya que el ciudadano dispondrá de mecanismos de participación, como la rendición de cuentas para evidenciar lo que hace su representante y exigirles por sus propuestas de gobierno.

En el caso colombiano esta figura de la participación ciudadana se puede detallar con mayor evidencia con el sistema político diseñado desde la constitución política de 1991, donde se establece una Democracia participativa, dejando a un lado la concepción de Democracia representativa que traía la constitución de 1886. Al respecto dice Guzmán “De

esta forma, la Constitución de 1991 se funda en el modelo de democracia participativa” (2011, p. 31).

Esta constitución de 1991, que fue producto de una constituyente nacional, donde participaron los diversos sectores del país, incluyendo el sector del M-19⁴, y promovida por el grupo de la sexta papeleta, establece algunos mecanismos de participación para que la ciudadanía pudiera defender sus derechos y mostrar su posición frente a los distintos gobiernos de turno. En el artículo 40 de la constitución se establece “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:”; y complementa en el inciso 2 diciendo “Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática”. Además, las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, determinan las normas sobre mecanismos de participación ciudadana y las disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

La constitución de 1991 entonces buscó que la ciudadanía no fuera un actor pasivo de la política, sino que tuviera a su mano los mecanismos que le permitieran vivir en un Estado social de derecho, y no se mantuviera un régimen que se asemejara más a una monarquía o una dictadura que a una Democracia. De igual forma blindó la figura de la participación ciudadana desde el marco de la legalidad, con el objetivo de que la autoridad de los representantes no afectara las iniciativas ciudadanas en favor propio. Al respecto afirma Fonseca (2012):

De esta manera, el constituyente primario, por medio de la asamblea nacional constituyente, pretendió incorporar las ventajas de la participación ciudadana y aprovechar las virtudes del sistema representativo que se utilizaba en nuestro país, todo ello, bajo la estructura del esquema de democracia participativa, que se plasma en varias normas de la Constitución Política de Colombia. (p. 59)

⁴ Grupo guerrillero que dejó sus armas en el gobierno de Virgilio Barco para incorporarse a la vida civil y política del país. Su nombre lo lleva debido a la fecha del 19 de mayo.

La corte constitucional de Colombia, en varias sentencias también ha defendido la participación ciudadana a través de los mecanismos de participación, evidencia de esto tenemos con la sentencia C-1338/00 del año 2000, cuando determina que:

La participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales.

En conclusión, los mecanismos de participación ciudadana en Colombia están establecidos desde la ley y custodiados por la corte constitucional, si los ciudadanos hacen usos de ellos es un tema que evidencia la madurez de la Democracia participativa.

A continuación, se detallará uno de los elementos fundamentales de la Democracia participativa, como es la participación ciudadana.

1.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El término “participación” es usado ampliamente en la cotidianidad de todas las personas, en ámbitos como el desarrollo social, el desarrollo urbano y, principalmente, en el político. Es un concepto que en su uso no distingue características como el nivel socio-económico, el grado de escolaridad, la ideología política o religiosa, entre otros. No obstante, el contenido del término (los asuntos que se encuentran comprendidos en el) se ha hecho tan extremadamente amplio que corre el riesgo de perder claridad y especificidad. Así pues, es usado indistintamente para esfuerzos individuales u organizados, formales o informales, institucionales o autónomos, impulsados y facilitados por el Estado o por entidades privadas, realizados y logrados libremente desde abajo como consecuencia de las luchas sociales.

En este sentido, la participación ciudadana comprende todos los esfuerzos dirigidos a incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones de carácter público (Pujol, 2011) y reúne los mecanismos o procesos por los que la población define o contribuye a definir el destino

de todo o una parte de los recursos públicos (Chamorro, 2016). Este proceso hace a los individuos responsables de los asuntos políticos que afectan a la sociedad en cuestiones como la administración de los recursos y el modo como se distribuyen costos y beneficios (OIDP, 2007), a través de su participación en la planeación e implementación de ese cambio, y su participación en el mantenimiento y construcción de ese cambio en el futuro (Roe, 2000).

De este modo, la sociedad es ubicada como beneficiario del desarrollo al compartir los beneficios del mismo y, con ello, es avocada hacia el involucramiento, la contribución activa y la toma de decisión en todos los niveles para articular un deseo colectivo para la transformación y el cambio que les permita hacer valer sus intereses sociales y lograr el desarrollo (Desai, 2001). Al mismo tiempo, la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, permite el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana (Olvera, 2007).

La participación se acentúa entonces, en la toma de posición del individuo, independientemente de su poder de intervención (Merino, 1996), sin desconocer que dicho asunto integra, en mayor o menor medida, redistribución de poder, es decir habilitar o hacer valer a los ciudadanos desposeídos, excluidos de los procesos de desarrollo político y económico, para ser deliberadamente incluidos en el futuro (Arnstein, 1969). Asimismo, esta incidencia, más o menos directa, no sólo se refleja en la elección de los gobernantes, participación electoral, sino también en las decisiones que éstos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno (Verba & Nie, 1972). Es por esto que el término “participación” suele particularizarse por medio de adjetivos que lo acompañan, por ejemplo, participación social, política, ciudadana, comunitaria, etc., no obstante, estos no son sinónimos o equivalentes y, por ello deben diferenciarse como se muestra en la Figura 1 (Cunill, 1991).

Figura 1: Tipos de participación según Cunill

Se da en razón de la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones para la defensa de los intereses de sus integrantes, el Estado no es el principal locutor.

Integrantes de la comunidad política involucrados en acciones públicas sobre asuntos de interés general. Cooperación la prestación de servicios o en la elaboración de políticas públicas, uso de mecanismos de democracia directa.



Se lleva a cabo en grupos reducidos que tienen como fin la atención de las necesidades de sus miembros. Acciones organizadas de autoayuda social con apoyo asistencial del Estado

Es la intervención de los ciudadanos en las organizaciones políticas formales y en el sistema político, tales como partidos, parlamentos, procesos electorales, ayuntamientos, manifestaciones, huelgas, etc.

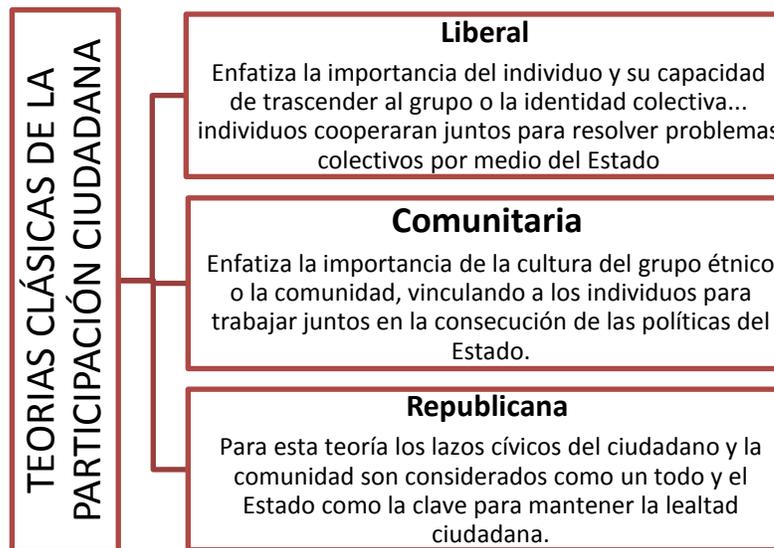
Fuente: Elaboración propia con base en Cunill (1991) y Ramírez (2013).

Por otro lado, la literatura referente al tema reconoce aspectos, niveles, fases o dimensiones de participación que implican grados de compromiso, intervención y capacidad de decisión diferentes. Las teorías más clásicas acerca del papel de la ciudadanía pasan por el debate de las teorías liberal, comunitaria, y republicana (Figura 2) que avanza desde la importancia del individuo y su capacidad de trascender, la comunidad unida por cuestiones culturales hasta los lazos cívicos y la lealtad ciudadana (Beiner citado en Ramírez, 2015). Otros arguyen que la intervención de la sociedad civil comprende dos dimensiones, la primera como un medio de socialización de la política mientras la segunda es forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto favorecer a ésta (Cunill, 1991). Unos últimos dividen la participación en fases, niveles o escaleras, que, en términos simples, es decir sin considerar aún los condicionantes de cada una de estas etapas, pueden reunirse en tres:

- Formar parte, en el sentido de pertenecer, ser integrante;

- Tener parte, asumir un rol en el desempeño de las acciones determinadas;
- Tomar parte, influir a partir de la acción.

Figura 2: Teorías clásicas de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez (2015).

Estas fases dependen del nivel de información que tenga el ciudadano, ya sea por sus intereses particulares o por el nivel de transparencia política que lo rodee y de la libertad que pueda gozar para tomar o participar en la toma de decisiones, todo lo cual está supeditado a cuestiones como el interés o apatía política, la ocupación, el nivel de educación, la posición social, la situación política y social, el momento histórico, la cantidad de participantes (a mayor cantidad menor posibilidad de incidir individualmente y mayor dificultad de lograr consensos), entre otras. Ello hace clara la necesidad de incrementar las capacidades de los participantes para informarse, analizar la realidad e influir sobre ella, pues la participación no es automática o espontánea, es un proceso de desarrollo de la conciencia crítica y de adquisición de poder, es algo que se aprende y perfecciona (Robirosa, 1990).

Burin (1998) argumenta que la *información* marca el primer grado de participación y requiere que sea necesaria en cantidad y calidad, además que quien participa debe estar en condiciones de evaluar dicha información. Asimismo, considera que una comunicación

adecuada permite un encuentro autentico entre las personas, evitando conflictos, malentendidos y suposiciones, al tiempo que facilita el intercambio de experiencias y de conocimientos. El segundo nivel, más complejo y con nivel de participación más amplia, es la *opinión* donde se busca participar en la modificación de decisiones o acciones para evaluar las consecuencias. Por último, el autor habla de la fase de *toma de decisiones* la cual, presupone, además de la adecuada y oportuna información, el reconocimiento de acuerdos, de diferencias y de mecanismos adecuados de discusión y de toma de decisiones. De acuerdo al autor se puede establecer la siguiente secuencia en el proceso de toma de decisiones:

- reconocimiento de los problemas, actividades y tareas sobre las cuales se tomarán las decisiones;
- información disponible sobre la naturaleza, magnitud, vinculaciones y contexto de los asuntos a decidir;
- alternativas de interpretación, decisión o acción;
- intercambio o confrontación de información, opiniones y posiciones respecto de los asuntos en materia de decisiones;
- toma de decisiones;
- planificación de la ejecución;
- ejecución;
- evaluación de los resultados, procesos y consecuencias de las decisiones y acciones ejecutadas

La participación se puede evidenciar así: en la primera etapa se hace informándose y comunicando información, es decir recopilando, suministrando y elaborando información, pidiendo asesoramiento en la toma de decisiones; en la segunda, manifestando opiniones y diferencias en debates o controlando y evaluando a los representantes; y, en la tercera, integrando comisiones de trabajo, asumiendo o delegando la representación, eligiendo y renovando a los representantes, entre otros.

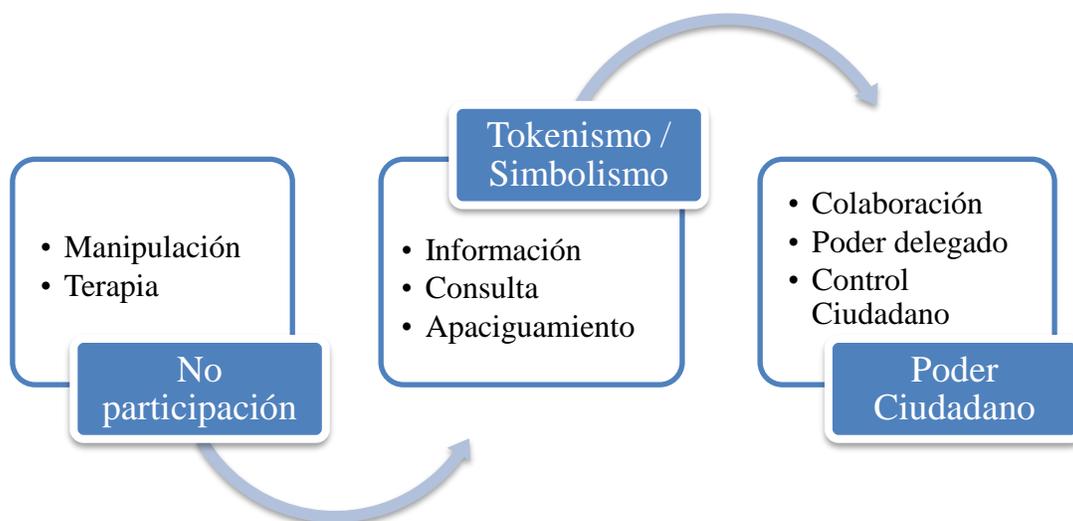
En este mismo sentido, Arnstein (1969) define ocho niveles de participación enmarcados en tres grandes, que son la ausencia de participación, grados de simbolismo o tokenismo y grados de poder ciudadano (Véase la Figura 3). Su visión es más cínica, realista

o acertada para los países con disparidades regionales o configuraciones centro periferia como el nuestro, dónde algunas zonas del país solo son vistas en períodos electorales. De acuerdo al autor en el primer grupo se trata de engañar a la población en un supuesto proceso de participación en el que no se les informa correctamente y tampoco se les consulta de forma adecuada, es decir se tiene a la población manipulada; en un segundo escalón, se crea un entorno dónde la ciudadanía se desahogue, pero sin ser realmente atendida, la población se usa como “decoración”. El objetivo es esta primera fase no es permitir a los ciudadanos participar en la planeación o conducción de programas sino “educarlos” o “corregirlos”.

En el segundo grupo, se identifican diversas intensidades participativas, primero se establece un canal unidireccional dónde se da información de las intenciones pero sin dar opción a la réplica, la participación entonces queda meramente en términos simbólicos; en el siguiente escalón, se crea un entorno de expresión y atención ciudadana, sin el compromiso de incorporar o tener en cuenta sus opiniones a las decisiones finales, la participación es sólo la asignada; en el último escaño de este grupo se aceptan algunas de las propuestas ciudadanas, muestra de buenas intenciones de quienes ostentan el poder, esto es una población informada y consultada pero a la que no se le permite ser partícipe real de las decisiones globales.

En el último grupo se empieza a evidenciar un poder real derivado de las demandas ciudadanas, pero inicialmente conducido por una minoría poderosa, para poco a poco ir delegando y prevalecer la opinión de la masa sobre esta minoría hasta que es el ciudadano quien participa sin tutelaje alguno del gobierno. En el primer escalón las decisiones pese a ser iniciadas por otros son planificadas con la población, en el segundo las decisiones son iniciadas y dirigidas por la población mientras en el último son iniciadas por la población, pero coordinadas con otros.

Figura 3: Niveles de participación según Arnstein



Fuente: Elaboración propia.

Por último, Geilfus (2002) defiende que la participación no es estado fijo, pese a que algunos la vean solo como la manipulación o la pasividad de la gente, es posible ganar grados de participación en el proceso de desarrollo a través de lo que su versión de una escalera de la participación, que muestra siete niveles/escalones de participación pasando de una pasividad casi completa (ser solo un beneficiario) al control propio del proceso (ser actor de auto-desarrollo) donde es evidente que lo que determina realmente la participación, es el grado de decisión que tienen en el proceso (véase el Figura 4). Hacer el tránsito entre estos niveles depende, entre otras cosas, del grado de organización de la gente, de la flexibilidad de la institución y de la disponibilidad de todos los actores. Según el autor, esto es válido tanto en las relaciones entre los miembros de la comunidad y la institución de desarrollo, como dentro de las organizaciones comunitarias.

Figura 4: Niveles de participación de Geilfus



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con Goldfrank (2007), la creación de diferentes mecanismos de participación popular fue una de las grandes innovaciones de los partidos de izquierda y centroizquierda que gestionaron ciudades latinoamericanas durante los 80 y 90. Se trata de transformaciones sociales, políticas, económicas y espaciales, que tienden a acentuar la democracia como proyecto político y la participación como su forma práctica por excelencia. Para los países latinoamericanos han sido formulas neoliberales para insertarse en la globalización, a la vez que experimentaban sus propias estrategias para resolver los efectos de la inserción, Gutiérrez (2014), asimismo su diseño y los resultados dependen tanto de las intenciones de los diseñadores como de las condiciones previas del lugar específico, en

especial, el grado de descentralización y la institucionalización de los partidos de oposición, Goldfrank (2006).

Aterrizando un poco la reflexión sobre la participación ciudadana y ubicándonos un poco en América Latina, se podría afirmar que durante los años ochenta y noventa tuvo lugar un importante reordenamiento jurídico e institucional en los países de este continente, donde se dieron modificaciones en materia de participación ciudadana promoviendo la descentralización política, administrativa y fiscal (Cunill, 1997). Como resultado, el fenómeno de la participación ciudadana se ha desarrollado de maneras muy diversas en toda América Latina y, por tanto, su estudio ha adquirido una mayor complejidad. A partir de sus condicionantes particulares cada país modifica y aplica o genera nuevas estructuras y mecanismos orientados a fortalecer el ejercicio participativo de la sociedad civil. Para muchos autores este suceso ha abierto un debate sobre los factores que propician la necesidad de generar estos nuevos espacios y mecanismos, sus determinantes, requerimientos y supuestos.

Respecto a estas apuestas llevadas a cabo en América Latina, Osmani (2008) plantea que han adolecido de un impulso sostenido que permita aprovecharlas al máximo, el tema no es ni de concepción ni técnico sino de falta de “poderes equilibradores”, mecanismos que reduzcan las “ventajas de poder de los actores sociales poderosos”, y que para lograrlo se hace necesaria la realización de todos los derechos cívico-políticos como el de libre expresión, información, igual acceso a la justicia, un mínimo de seguridad económica, entre otros. Asimismo, identifica tres brechas que pueden afectar la participación: capacidad, incentivo y poder. La brecha de capacidad surge del hecho que la participación requiere ciertas habilidades que la gente común, la mayoría de los segmentos tradicionalmente desfavorecidos y marginados de la sociedad, normalmente no posee; la brecha de incentivos surge del hecho que la participación en los asuntos públicos no es gratuita y las personas no estarían interesadas en participar activamente a menos que perciban que las ganancias potenciales son lo suficientemente grandes como para superar los costos; y finalmente, la brecha de poder definida en términos de clase, género, etnia, religión, etc., ha sido internalizada por los opresores y los oprimidos por igual, es muy probable que los grupos

dominantes usen la participación simplemente como una artimaña para promover sus propios fines.

Este último punto es similar al que usa Álvarez (citado en Di Virgilio, 2013), para diferenciar la participación ciudadana de acuerdo a su origen, es decir si las acciones participativas en la que individuos y grupos toman parte en asuntos públicos se da a través de la convocatoria estatal y la intervención en los espacios institucionales o, por el contrario, responden a acciones emanadas desde la propia sociedad civil que genera mecanismos de intervención y espacios de intermediación con el sistema político, en la búsqueda de influencia. De otro lado, para Di Virgilio (2013) la participación ciudadana puede ser considerada como un objetivo en sí mismo y también como un medio o recurso para la obtención de otro tipo de objetivos. En adición, defiende que la participación supone además de la articulación de una lógica de actuación individual y una colectiva organizada en un ámbito o espacio público, de la decisión de un individuo de interactuar con otros en una actividad pública y de sopesar si los costos de dicha participación superan o no el valor que asigna al beneficio (material o simbólico) que espera obtener.

Es claro entonces, que además de la voluntad tanto individual como grupal son muchas las condiciones necesarias para que se dé la participación ciudadana, las cuales incluyen temas como la información básica del tema u objeto de la participación, así como de los mecanismos y reglas del juego; el dialogo y la comunicación, capacidad para escuchar y aprender; empatía, credibilidad y transparencia, la honestidad de quién convoca y la visualización de impactos y resultados; el respeto y la potenciación de la asociatividad, etc. No basta con solo buenas intenciones, es indispensable asegurar estas y otras condiciones para facilitar la participación no como un fin sino como un medio, asimismo es necesaria la existencia de espacios de discusión y articulación o, en otros términos:

escenarios de debate abierto frente a lo público, por las transformaciones que reclama, las cuales van más allá de la simple solución a necesidades básicas; constituyéndose en una narración de realidades que allí convergen y de retos a que se ven abocados quienes, de una u otra forma, vinculan y comprometen en su configuración como proceso social y político. (Gómez, 2012, p. 15)

Después de haber abordado un tema central de la Democracia participativa, como fue la participación ciudadana, pasamos ahora a detallar el tema del presupuesto participativo, como elemento esencial para que los ciudadanos puedan presentar sus propuestas o necesidades al poder estatal, logrando así la democratización de las decisiones gubernamentales.

1.3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El presupuesto participativo nace en la ciudad de Porto Alegre Brasil en el año 1989 impulsado por el Partido de los Trabajadores para garantizar la preparación y ejecución de programas de redistribución económica luego de haber instaurado varios mecanismos institucionales de participación con el fin de promover el interés y la intervención en cada uno de los sectores públicos y con el ánimo de generar bienestar. Entre sus características fundamentales se pueden rescatar que el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso. Las definiciones más precisas del término se derivan de esta experiencia en Porto Alegre y van modificándose de acuerdo a las variaciones implementadas en la aplicación de un lugar a otro.

Para Genro y De Souza (1998), creadores y primeros responsables de la experiencia del presupuesto participativo en Porto Alegre, es necesario comprender que este mecanismo trasciende al proceso de gestión pública y de planificación democrática, es un elemento de toma de conciencia y de despertar a la ciudadanía. Según su definición, más precisa y más teórica, el presupuesto participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista

permanente de la gestión pública. El presupuesto participativo combina entonces la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada. Asimismo, aluden que no se trató simplemente de incentivar la participación popular (...) En realidad fue creado un nuevo centro de decisiones que junto con el Poder Ejecutivo y el Legislativo, democratizaron efectivamente a la acción política e integraron a los ciudadanos comunes en un nuevo "espacio público". Un espacio público no tradicional que le dio potencia al ejercicio de los derechos de la ciudadanía e insto a los ciudadanos a ser más exigentes y críticos.

Este mecanismo ganó fama mundial y se extendió por toda la región, por un lado gracias al envío de miembros del partido de los trabajadores, con su visión de Democracia profunda, a docenas de gobiernos municipales de Brasil y de la región para que compartieran la experiencia y, por otro, por las organizaciones internacionales de desarrollo, como el Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que con una visión más tecnocrática, proclaman las virtudes del presupuesto participativo y recomiendan su adopción como parte de los programas para la reducción de la pobreza, Goldfrank (2006). Siguiendo el raciocinio del autor, esta expansión se debe analizar desde cuatro perspectivas que reflejan una transición hacia regímenes políticos democráticos y la movilización de una sociedad civil que reclama mayor participación en la toma de decisiones.

En la primera, considera los presupuestos participativos con experiencia de globalización contra hegemónica y estrategia para relegitimar el Estado de cara a los ataques neoliberales, haciéndolo efectivo, transparente y redistributivo; la segunda, es la visión liberal con aspiraciones a la reducción de la pobreza, el fin de la corrupción y el clientelismo, donde el presupuesto participativo es una herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales; la tercera, es la interpretación de la izquierda ortodoxa que asume el presupuesto participativo como recurso que favorece el desarrollo capitalista en tanto estabiliza la democracia al estimular la confianza ciudadana en el gobierno; la última, es la interpretación conservadora que expone el presupuesto participativo

como riesgo para la democracia representativa que atenta contra la legitimidad de los gobernantes elegidos.

Por la expansión tan rápida de las experiencias es difícil monitorearlas, no obstante, de acuerdo a Cabbanes (2004) se pueden identificar tres etapas para este proceso: la primera entre los años 1989-1997, caracterizada por experimentaciones en pocas ciudades o municipios al interior de Brasil; la segunda entre 1997-2000, reviste una masificación brasileña; y la tercera de 2000 en adelante, comprende la expansión fuera de Brasil y su diversificación. Los países de la región andina (Perú, Ecuador y más recientemente Bolivia y Colombia) son el segundo gran foco de experiencias con diferentes niveles de consolidación y en forma puntual, en los demás países de la Región (Argentina, Paraguay, Uruguay, Chile, República Dominicana, Nicaragua, El Salvador y México). Del mismo modo, algunas ciudades europeas han iniciado también procesos de presupuesto participativo (sobre todo en España, Italia, Alemania y Francia) y varias ciudades africanas y asiáticas (como Camerún y Sri Lanka).

Los resultados alcanzados por estas apuestas de participación ciudadana además de depender del ejercicio de los derechos políticos, los tipos de liderazgos, el empoderamiento de la sociedad civil presente en cada lugar también responden, según Goldfrank (2006), a una serie de características de diseño institucional y las condiciones previas favorables que son:

- Voluntad política: el partido involucrado y, en especial, el alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el PP deben estar comprometidos ideológicamente con la apertura de canales que permitan la participación ciudadana con miras a compartir la toma de decisiones.
- Capital social: la comunidad local debe tener asociaciones civiles, preferiblemente dispuestas a participar en los asuntos municipales.
- Personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.
- Tamaño reducido: el municipio, o al menos el distrito usado para la toma de decisiones, no debe ser tan grande que desaliente la acción colectiva.

- Recursos suficientes: los gobiernos municipales deben contar con los fondos suficientes para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- Plataforma legal: las leyes existentes deben permitir y preferiblemente incentivar la participación ciudadana en cuanto a las decisiones presupuestarias.
- Descentralización política: los alcaldes y concejales deben haber sido electos por medio de procesos democráticos.

En el caso brasileño, Santos (2005) arguye que este reconocido sistema comprende una estructura y un proceso de participación comunitaria basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal.

- Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar, siendo que las organizaciones comunitarias no detentan, a este respecto, por lo menos formalmente, status o prerrogativas especiales.
- La participación es dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo régimen interno es determinado por los participantes.
- Los recursos de inversión son distribuidos de acuerdo con un método objetivo basado en una combinación de "criterios generales" -criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objeto de definir prioridades- y de "criterios técnicos" -de viabilidad técnica o económica, definidos por el ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la ciudad, cuya realización cabe al ejecutivo-.

Adicionalmente, Navarro (1998) señala que los ciudadanos de Porto Alegre han tenido oportunidad de pasar por un proceso plenamente participativo a través de haber:

- expresado su comprensión de los problemas cruciales que enfrenta la ciudad;
- establecido prioridades de los problemas que merecen más inmediata atención;
- seleccionado las prioridades y generado soluciones prácticas;
- tenido oportunidad de comparar con las soluciones creadas en otras regiones de la ciudad y en otros grupos de temas;

- tomado la decisión definitiva sobre la aprobación, o no, del plan de inversiones; y
- revisado los éxitos y fracasos del programa de inversiones para mejorar sus criterios para el año siguiente.

Es evidente entonces, que son muchas las condiciones necesarias para configurar las bases que permiten la aplicación de un mecanismo de participación ciudadana, más aún en el caso del presupuesto participativo, pues este, en particular, sucede en el marco de cambios económicos, sociales y políticos suscritos en el fenómeno de la globalización que motivan a la sociedad civil a reclamar cada vez más espacios de participación y un escenario político-institucional que los posibilite. En Gutiérrez (2015) se expone que esto se origina por la contradicción, generada gracias a la movilización de la sociedad civil, entre el régimen político democrático que promueve los presupuestos participativos y el modelo económico neoliberal que tiende a condicionarlos. En la conjunción de ambas perspectivas, se denota que el devenir de estas experiencias no solo está determinado por las tendencias globales que suscitan la movilización y el marco institucional necesario para su existencia, sino que, además, puede llegar a impactarlas según las condiciones de un caso particular y sus articulaciones con otras experiencias.

En adición, en medio de la tensión generada por este encuentro entre democracia y neoliberalismo, la articulación de la planeación del desarrollo con la destinación participativa del presupuesto que significa el PP, revela condiciones para el fortalecimiento democrático y para contrarrestar los efectos sociales y políticos del modelo neoliberal. Es este el caso del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPLPP), implementado en la ciudad de Medellín, que denota como característica distintiva de otras experiencias en América Latina, la vinculación del PP con los procesos de planeación del desarrollo municipal, de comuna y de corregimiento. Esta característica, más allá de la dicotomía entre las diferentes perspectivas, representa un potencial social y político para la construcción y fortalecimiento de la Democracia (Gutiérrez y Sánchez, 2012).

En el próximo numeral se abarca el marco jurídico de la participación ciudadana y el presupuesto participativo, asumiendo dentro de este último el tema de las asambleas

barriales, como un mecanismo de participación ciudadana dentro del Sistema Municipal de Planeación de Medellín.

1.4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.4.1. MARCO LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Constitución de 1991 establece, como principio fundamental, que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria con descentralización política, administrativa y fiscal de sus territorios y los espacios participativos de la sociedad, autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. De acuerdo con ello, el Estado colombiano se encuentra comprometido a respetar, garantizar y defender los derechos individuales y colectivos, entre los que se encuentra el derecho a participar en todas las decisiones que los afectan y en la vida política, administrativa, económica, social y cultural.

En efecto, en el artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, se garantiza a cada ciudadano la posibilidad de elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley; y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos. Además, participar de la vida política, cívica y comunitaria del país, no solo está constituido, según el artículo 95, como un derecho sino también como un deber y obligación de los colombianos. La misma norma de normas en su artículo 103 establece, además de los principios definidos y la consagración de los derechos y deberes expuestos, los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía

(voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato), y, del mismo modo, en las disposiciones del artículo 155 se dictan las herramientas principales para la participación en la toma de las decisiones de la población (sesión abierta; propuestas ciudadanas para el ejercicio del control político y sesiones de comunidades educativas).

En el caso colombiano, con la constitución política de 1991 se instauraron algunos mecanismos como el derecho de petición, las veedurías ciudadanas, las audiencias públicas, la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la acción de cumplimiento, la tutela, entre otros. Sin embargo, debido a que la acción política no se agota en el ámbito electoral, hay muchas otras formas de participación que van más allá de las fronteras institucionales del sistema político, entre las que destaca el Presupuesto Participativo, quizá la más reconocida a nivel mundial. Comúnmente es definido como un proceso o mecanismo de participación a través del cual los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones acerca del total o una parte del presupuesto gubernamental y según Sánchez (2004) su aplicación y desarrollo como instrumento de innovación democrática, se pueden asumir promoviendo una pedagogía ciudadana, generando capacidades comunicativas y flujos de información para fomentar las capacidades deliberativas y la construcción colectiva.

A continuación, se recogen Leyes, Decretos, Resoluciones, Acuerdos y Ordenanzas acerca del presupuesto participativo en Colombia, con la finalidad de establecer el campo de acción en el que aparece la figura de las asambleas barriales, como medios de participación ciudadana en la planeación del presupuesto del municipio de Medellín.

1.4.2. MARCO LEGAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Dos leyes muestran la consonancia entre la búsqueda por formas de participación y los grupos poblacionales, tradicionalmente excluidos de las esferas del poder, que demandan su incorporación en la toma de decisiones mediante mecanismos más directos. La Ley 134 de 1994 reglamentó los mecanismos de participación ya mencionados; mientras que la 152 de 1994, conocida como Ley Orgánica de Planeación, definió los alcances, contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la formulación de los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales. En esta última, dentro del artículo 3, se da un claro precedente de la participación ciudadana en la programación del presupuesto al plantear que durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstas en la ley.

A nivel territorial, las autoridades departamentales y municipales han producido su respectiva reglamentación de los Consejos de Planeación, tomando como referente la ley 152 de 1994. Hablamos aquí de Acuerdos y Ordenanzas expedidas entre los años 1994 y 1996, que detallaron el proceso de formulación de planes de desarrollo, las funciones, la composición y operación de los Consejos Territoriales y, en algunos casos, proponiendo la creación y operación a través de Sistemas municipales y departamentales de Planeación (Velásquez y Gonzáles, 2010). Uno de los casos más sobresalientes es el de Medellín que creó e institucionalizó la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación, por medio del Acuerdo Municipal N° 43 de 1996. Gracias a este, para el 2006 las comunas 1, 6 y 13 priorizaran recursos a través del presupuesto participativo para la formulación de los primeros Planes de Desarrollo Local, seguidas por el resto de comunas y corregimientos en el año 2007. Estas experiencias y el desarrollo de estos dos instrumentos (Plan de Desarrollo Local y el Presupuesto participativo) impulsaron la actualización al Sistema Municipal de Planeación de Medellín mediante el Acuerdo Municipal N° 43 de 2007.

Entre los avances más importantes introducidos por esta reforma, se puede destacar el Artículo 63 que propone la creación del presupuesto participativo como una herramienta de gestión administrativa y participativa en la planeación de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio; el capítulo VII “planeación local y el presupuesto participativo”; el artículo 58 que introduce y define la asamblea barrial como “un espacio de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín, que como órgano de planeación busca ampliar y asegurar la participación ciudadana tanto en la planeación local, como en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos”.

Este último artículo abrió la posibilidad tanto de generar espacios como de replantear escenarios y mecanismos para la participación ciudadana en asuntos del Estado por medio de la planeación y presionó el proceso de modernización del Sistema Municipal de Planeación, mediante el cual la participación ciudadana se ha venido instituyendo como un mecanismo necesario e indispensable para mejorar la gobernabilidad, la gestión del desarrollo en el territorio y la gestión del bienestar de los ciudadanos. El surgimiento de las Asambleas Barriales con la intención de brindar la posibilidad a todos miembros de la comunidad de ser partícipe permanente de los cambios que se presentan en sus barrios, comunas y corregimientos a través de los procesos de generación de políticas públicas que se formulan para atender sus necesidades, respondiendo así a una necesidad recurrente y de gran importancia en el ámbito local, suscitada por múltiples aspectos del acontecer social y político de la ciudad. Estos escenarios de participación propician encuentros entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín, mayores de 14 años, mientras que hasta su surgimiento, únicamente habían participado los líderes de organizaciones constituidas y reconocidas en la ciudad, por lo cual, muchos ciudadanos se sentían excluidos.

El Acuerdo 43 de 2007, a su vez, fue reglamentado y modificado por varios decretos y un acuerdo subsecuente. El Decreto 1073 de 2009, lo reglamentó en lo referente a la planeación local y el presupuesto participativo, mientras que el Decreto 1205 de 2013, reglamentó el capítulo 7 en relación al procedimiento del Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo. El Acuerdo 28 de 2017 modifica el Acuerdo 43 actualizando el

Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín y definiendo los actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión. Siguiendo lo expuesto por el Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín (OPPCM, 2017) este acuerdo además estructura el Sistema Municipal de Planeación a partir de 3 subsistemas:

- Articulación de la planeación que establece los mecanismos de articulación del sistema: uso de instrumentos en distintas escalas de actuación y temporalidad para optimizar los recursos, reconocer la diversidad y promover la coherencia del proceso planificador, (Artículo 13).
- Organización y Formación para la Participación Ciudadana en la Planeación, cuyo objetivo es cuantificar la participación ciudadana a través de procesos formativos, organizativos y de movilización social, (Artículo 16).
- Seguimiento, Evaluación y Control del proceso de Planeación: que diseña, integra y coordina acciones relacionadas con la evaluación y control de la gestión y de los resultados. La evaluación busca cuantificar y cualificar los logros de objetivos y metas, (Artículo 19).

Adicionalmente, el Artículo 43 de este mismo acuerdo rediseña y reformula el proceso metodológico de planeación participativa del desarrollo local, estructurándolo como un proceso de fases consecutivas e interrelacionadas, lo que se reconocerá posteriormente como la ruta metodológica y que consta de las siguientes fases:

- Planeación Participativa, proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre los actores del territorio y el Estado sobre el Desarrollo Local, es el medio mediante el cual las ideas se formulan en proyectos. Esta fase a su vez se compone de cinco etapas: i) identificación de actores para la conformación del CCCP, ii) elección y conformación de los CCCP, iii) formulación y actualización de los Planes de Desarrollo Local, iv) elaboración del programa de ejecución del Plan de Desarrollo Local, v) formulación anual de proyectos.
- Priorización Participativa, definición por parte de la ciudadanía de los proyectos a priorizar para financiar con recursos del presupuesto participativo. Esta fase consta de seis etapas: i) difusión de proyectos a la población, ii) elección ciudadana de proyectos a ejecutar, iii) asignación de techos presupuestales, iv) sustentación e

incorporación de los Acuerdos Participativos, v) matriz del PP e inclusión del POAI, vi) registro en el banco de proyectos.

- Ejecución, materialización de los proyectos priorizados.
- Seguimiento, monitoreo, evaluación y control de todas las fases y etapas de la planeación participativa del Desarrollo Local debe ser realizada cada 4 años.

Esta modificación fue necesaria porque con el transcurso del tiempo se fueron evidenciando algunas dificultades en el proceso del presupuesto participativo como son la corrupción, la ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control, la relación conflictiva entre el Plan de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo, la ausencia de formación ciudadana para la participación y debilidades en la institucionalidad pública (OPPCM, 2017). Por último, el Decreto 0697 de 2017, que desarrolla y reglamenta los procedimientos de planeación del desarrollo local y de presupuesto participativo se encarga de reglamentar el anterior acuerdo. La Tabla 1 muestra un resumen de los principales hitos desde el inicio de la planeación del territorio.

Tabla 1: Planeación local y Presupuesto Participativo en Medellín

Año	Hito histórico
1980	<ul style="list-style-type: none"> • Comienza la planeación zonal del territorio y empiezan a construirse los planes de desarrollo local.
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción colectiva de la constitución de 1991. Se abre la puerta para que los colombianos puedan incidir en las decisiones del Estado.
1996	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 043 de 1996 Creación del Sistema Municipal de Planeación. • Conformación de las Redes Planes Zonales de Medellín (RPZM).
1998 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) con las comunidades
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Inicio oficial del PP en Medellín como una apuesta del plan de Desarrollo 2004-2007. Prueba piloto Comuna 1. • Extensión Planeación Participativa a 16 comunas y 5 corregimientos
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 43 de 2007 que institucionaliza la PL y PP. • Diseño inicial Programa PP Joven, comunas 6 y 13.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • I Encuentro Nacional de PP. Creación Red Nacional de PL y PP. • Inauguración PL y PP como Política Pública. • Creación Sistema Integral de Gestión de la Calidad
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1073 donde se reglamenta el acuerdo 43. Creación del PL y PP.

	<ul style="list-style-type: none"> • Creación Dirección Técnica de PL y PP. • Expansión PP Joven a 7 comunas (1, 3, 8, 12, 14, 70, 90)
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Cambio en Metodología PP. • Acuerdo 255: Programa PP Joven.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Se pasa de secretaria de desarrollo social a secretaria de Participación Ciudadana. Articulación del plan de desarrollo municipal, local y PP.
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 1205. Se crea una nueva reglamentación para el acuerdo 43. Queda derogado el decreto 1073 de 2009. • Creación Jornadas de Vida y Equidad.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Votación histórica de 144.045 ciudadanos participando para elegir representantes. • Ley estatutaria 1757 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo 28 de 2017 donde se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema, se definen los actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión. • Decreto 0697 de 2017, que desarrolla y reglamenta los procedimientos de planeación del desarrollo local y de presupuesto participativo

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Con todo, la planeación participativa se termina convirtiendo en uno de los mecanismos que más propicia la transformación de las relaciones sociopolíticas entre la ciudadanía y la institucionalidad local, además que fortalece el proyecto de Presupuesto Participativo para ampliarlo y darle más divulgación, para que el ciudadano del común pueda aportar y a su vez exigir rendición de cuentas a la Administración. Sin embargo, si bien es positivo para el desarrollo de una sociedad democrática la existencia de los escenarios de participación, es también necesario la efectividad e idoneidad de dichos escenarios y mecanismos que, en una sociedad como la medellinense, permitan a la ciudadanía aportar en los procesos de construcción de gobernabilidad. En este mismo sentido, también es importante aclarar las duplicidades en los espacios de participación y la confusión en el alcance de las Juntas Administradoras Locales.

Otras leyes que modificaron, modernizaron o ampliaron las disposiciones en torno al presupuesto participativo son:

- Ley 1551 de 2012 dicta normas para modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios y crea dentro del Presupuesto Municipal un componente denominado

Presupuesto Participativo que hace parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto Municipal, para que la administración municipal garantice los recursos necesarios para la operación y puesta en marcha del programa de planeación y presupuesto participativo en cada una de las Comunas y Corregimientos.

- La ley estatutaria 1757 de 2015, dicta disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, contempla la figura de acuerdos participativos en torno al proceso presupuestal, tiene por objeto promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político regulando la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles y ahora estos nuevos mecanismos de participación ciudadana, el presupuesto participativo y las asambleas barriales y/o veredales, (Congreso de la Republica de Colombia).

Para terminar con este capítulo, se puede afirmar entonces, que la Democracia participativa se convierte en el escenario donde la participación ciudadana, con todas sus variables e interpretaciones, puede encontrar el sentido de su aplicación, ya que es a partir de ella como se planeará y ejecutará el presupuesto participativo de las distintas comunidades, con el interés de generar bienestar y desarrollo. En el siguiente capítulo, y con base a la conceptualización teórica y jurídica de los temas tratados en este capítulo, se ahondará sobre la experiencia que ha tenido la ciudad de Medellín en lo que se refiere a las asambleas barriales, la participación ciudadana y el presupuesto participativo.

2. LA PARTICIPACION CIUDADANA, LAS ASAMBLEAS BARRIALES Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLIN

2.1. LA PARTICIPACION CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS ASAMBLEAS BARRIALES

En este capítulo se muestra el papel de las asambleas barriales en el contexto de la participación ciudadana; además de su relación con el presupuesto participativo en lo concerniente al Plan de Desarrollo Local y al Presupuesto Participativo de Medellín. Terminando con una reflexión sobre la incidencia que han tenido las asambleas barriales en el mecanismo de la participación ciudadana.

En Colombia, la Democracia participativa se elevó a norma constitucional en 1991, soportada en la descentralización política, administrativa y fiscal; la implementación de procesos de planeación participativa del desarrollo; y la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos. No obstante, después de muchos años de ello y de la reglamentación por sucesivas leyes el proceso sigue siendo frágil y poco estimulante para la vinculación efectiva de los protagonistas del desarrollo de diversos sectores, haciendo que los mecanismos más efectivos en cuanto a participación en el país sean los de protección de los derechos ciudadanos más que los de participación, como la tutela y la acción popular. Entre las causas se encuentra la ausencia de metodologías participativas que motiven la participación activa de individuos y colectivos, y, que, al mismo tiempo, contribuyan a generar resultados de alto impacto, en especial, desde lo relativo al conocimiento de la realidad para transformarla (González y Velásquez, 2010).

Esta situación se dio de manera muy similar en muchos de los países latinoamericanos que buscaron implementar la participación ciudadana, pues, en su mayoría, se intentó instaurar el modelo de Porto Alegre sin la preparación y conciencia adecuada, en algunos casos de manera impositiva por los gobernantes y en otros como respuesta a la demanda constante de espacios públicos por parte de los ciudadanos en los que no se sentían incluidos y escuchados. Las experiencias de planeación participativa del desarrollo se han

implementado en varias ciudades y municipios del país recurriendo a diversas metodologías de intervención aplicadas en América Latina, en procura de lograr los objetivos propuestos y contribuyendo a sentar las bases del proyecto democrático. Los primeros ejercicios se dan en la ciudad de Pasto (1995), bajo la figura de Cabildos Abiertos y luego se expande a otros municipios del país como Medellín (2004), Risaralda (2002), Bogotá, Pensilvania (Caldas), Mogotes (Santander), Barranquilla, Cartagena, Toribio (Cauca), en municipios del Magdalena Medio y Tolima, entre otros.

En el caso de Medellín, este proceso de la participación ciudadana en el presupuesto participativo, se dio por medio del Acuerdo 43 de 2007, “por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación -Acuerdo 43 de 1996- y se modifican algunos de sus artículos”, el cual fue posteriormente reglamentado por el Decreto 1073 de 2009. En dicho acuerdo se define a la asamblea barrial, donde se resaltan ideas como, lugares de encuentros entre los habitantes de cada barrio, órgano de planeación local, aseguramiento de la participación ciudadana a través del Presupuesto Participativo, entre otras ideas.

Las asambleas barriales, nacidas entonces, del deseo de diversos sectores de la población de participar de manera directa y comprometida en la priorización de problemáticas y alternativas de solución, son el escenario en el que los ciudadanos del común tienen voz y voto para decidir el desarrollo de sus territorios. A través de sus aportes como, el control a la rendición de cuentas, la elección de representantes que velen por los intereses colectivos de las diferentes comunas, corregimientos, barrios, veredas, y del acompañamiento en el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, logran ampliar, fortalecer y darle más divulgación a la apuesta de un Presupuesto Participativo, constituyendo con ello un intento de generar un sistema de participación que controle el manejo de los fondos públicos y establezca pautas sobre el uso de los recursos presupuestarios. Este sistema de participación se realiza en dos momentos fundamentales: encuentros territoriales de identificación de problemáticas y jornada de votación para la elección de delegados, (Alcaldía de Medellín, 2015).

En estos escenarios de participación se tiene como objetivo, por lo tanto, el propiciar encuentros entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín, con las personas mayores de 14 años, con el ánimo de priorizar la planeación y ejecución de proyectos que atiendan a las necesidades de toda la población en los Planes de Desarrollo Local.

En años anteriores a las asambleas barriales, en el ejercicio de presupuesto participativo realizado en Medellín, los que decidían directamente en temas presupuestales eran los ciudadanos, mediante la presentación y priorización de sus proyectos en reuniones realizadas por sectores, sin ninguna planificación previa, más que la generada por los líderes comunales que movilizaban su propia gente; lo que implicaba ausencia de un norte claro en la planeación de proyectos de desarrollo local y de ciudad; priorizando intereses particulares de los ciudadanos y de algunos movimientos organizados que llegan a politizar el programa; incluso en la contratación del proyecto, amarrando posibilidades de contratación y tal vez hasta generando tráfico de influencias; todo lo cual causaba que los proyectos giraran alrededor del presupuesto más que del propio impacto, (Ramírez et al, 2019). Esto hizo que la estrategia de presupuesto participativo no se viera aplicada plenamente, pues el clientelismo y la corrupción aumentaban el escepticismo de la gente respecto de la legitimidad del método de representación e hizo necesarias varias reformas para ajustarla cada vez más a la realidad del territorio y limitar las posibilidades de este tipo de sucesos.

Al día de hoy, está configurado de tal manera que solo permite un voto por persona, lo cual facilita la participación y transparencia para priorizar los proyectos a incluir en los Planes de Desarrollo Local; además la existencia de planes avalados técnicamente por el Municipio, incentivan la participación del mayor número de personas posibles en función de legitimar el ejercicio. Asimismo, las últimas versiones del presupuesto participativo logran vincular un mayor número de actores y disminuyen notablemente el número de los delegados en los consejos consultivos, pero asegurando que los elegidos tengan una representación legítima, con lo cual se evitan aquellas personas que asistían en busca del bien particular y no del general. Adicionalmente, ahora es cada dependencia la encargada de la contratación, dependiendo del alcance y estructura de cada proyecto, aunque existen algunos proyectos

donde se le brinda a la comunidad o a los grupos organizados, la oportunidad de participar de este proceso, esto garantiza mayor transparencia, pues se acogen a los conceptos de ley que regulan la contratación estatal.

También se afirma que, gracias a los cambios y a las actualizaciones aplicadas, tanto al Sistema Municipal de Planeación, como a la Planeación Local y al Presupuesto Participativo, junto con la aparición de las herramientas tecnológicas con las que los ciudadanos pueden participar desde cualquier lugar con acceso a internet e incluso acceder de algunos de los puntos de votación establecidos por la administración, fue posible alcanzar una mayor inclusión de los ciudadanos, al permitir que todos los mayores de 14 años participarán en el proceso, y no dejando solo esta labor a los líderes de organizaciones reconocidas.

Así pues, las asambleas barriales funcionan como canales de expresión y de participación, como una idea más cercana a la figura de la Democracia directa, donde se dan procesos de reflexión, elección y selección de propuestas, que permiten atender de manera adecuada las necesidades definidas por los mismos pobladores de cada comuna o corregimiento.

La Figura 5 muestra los actores principales del proceso de participación, donde se resalta que es muy significativo el espacio de representación que tiene la sociedad civil, comprendida por 16 comunas (que incluyen 249 barrios) y 5 corregimientos (que incluyen 52 veredas), en cada uno de los comités a través de sus delegados; pero es de aclarar que no es plena la participación activa en cada uno de ellos, convirtiéndose en una de las debilidades de esta experiencia.

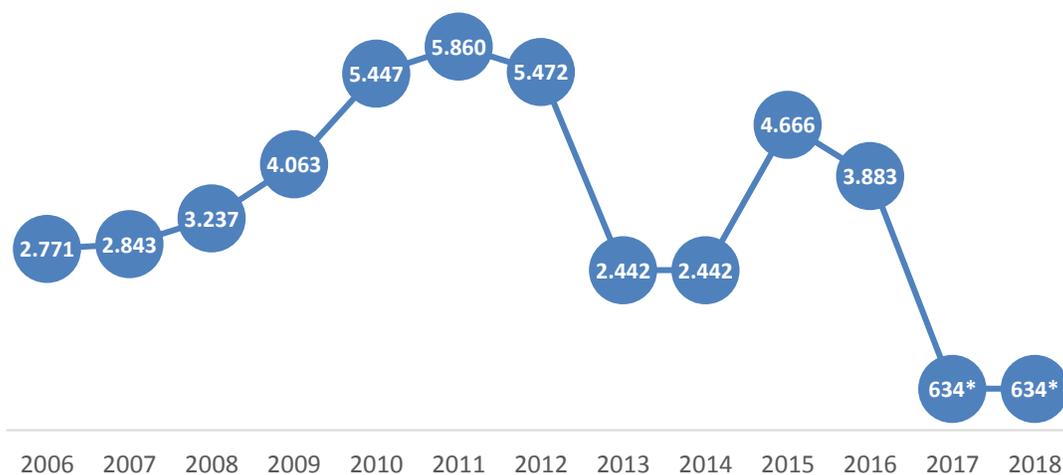
Figura 5: Actores en Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín



Fuente: Elaboración propia. Año 2018.

Al respecto, la Figura 6 muestra el total de delegados elegidos durante el período 2006-2018. La mayor cantidad de delegados está presente en los años 2010-2012 y la menor en los últimos dos años, aunque debe destacarse que debido al cambio metodológico definido en el Decreto 0697 de 2017, el proceso pasó de tener representantes por barrios y veredas (delegados territoriales) a representantes por sectores del desarrollo (consejeros) y con ello el número de delegados bajó un 84%.

Figura 6: Total delegados elegidos



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

En la misma línea, la Tabla 2 muestra la participación ciudadana por comunas y corregimientos para toda la línea temporal del programa 2006-2018. En todos los casos se evidencia un crecimiento sostenido en la participación ciudadana, siendo éste más pronunciado en el período 2008-2012. Es de destacar, además, que son las comunas tradicionalmente más marginadas, con mayores retos y limitaciones a enfrentar, las que han ido ganando peso en la participación, denotando con ello la efectividad del programa para paulatinamente ir evidenciando y reduciendo las brechas.

Tabla 2: Participación Ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de PDL-PP

Comuna - Corregimiento	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2016	2017	2018
Popular	2.435	2.998	1.857	3.583	5.430	5.968	6.498	4.129	8.639	8.927	5.126	7.753
Santa Cruz	1.527	1.429	1.260	2.378	4.021	4.172	4.873	2.983	4.164	3.957	558	1.857
Manrique	2.340	2.821	2.898	4.523	6.582	6.271	7.389	4.296	7.616	5.295	2.363	4.874
Aranjuez	2.368	2.165	2.144	2.492	5.575	5.157	6.003	3.955	8.301	6.053	1.106	3.236
Castilla	1.901	1.303	2.090	2.779	6.134	7.563	5.554	3.364	9.766	6.206	1.196	4.051
Doce de Octubre	2.221	1.807	2.027	3.594	7.091	7.654	7.632	5.060	11.721	9.862	3.253	5.646
Robledo	2.611	2.927	3.507	6.583	10.197	10.762	10.684	6.661	12.911	9.523	3.231	3.433
Villa Hermosa	3.023	2.704	2.654	3.734	8.014	7.670	5.841	3.564	8.612	6.826	3.531	3.581
Buenos Aires	1.800	801	1.874	2.747	4.918	5.584	5.796	3.363	8.794	7.052	1.094	4.212
La Candelaria	789	478	765	1.932	3.444	3.694	4.012	2.310	5.570	4.383	2.332	2.553
Laureles Estadio	670	258	396	716	2.270	3.096	2.115	1.619	3.793	4.746	2.339	2.924
La América	881	691	854	1.276	3.756	4.470	4.187	2.259	6.812	5.266	1.203	3.318
San Javier	2.963	2.336	2.435	3.319	3.177	6.922	7.195	3.622	9.425	9.073	1.639	4.300
El Poblado	590	336	596	705	1.789	1.554	1.828	1.219	2.818	2.565	1.164	1.962
Guayabal	1.022	646	872	1.689	3.371	3.802	3.090	1.595	5.210	3.628	1.143	2.684

Belén	1.890	1.183	2.281	2.835	8.520	7.611	7.390	3.624	9.751	8.597	2.455	4.659
San Sebastián de Palmitas	597	438	445	587	1.008	1.061	909	332	714	737	617	866
San Cristóbal	2.643	2.213	2.258	2.934	7.666	7.549	7.069	3.535	7.520	6.063	3.396	4.370
Altavista	1.370	1.015	896	1.404	2.682	2.887	2.865	1.938	3.006	2.685	1.197	2.171
San Antonio de Prado	2.061	2.027	2.798	2.832	6.366	5.544	6.962	1.095	7.277	5.164	2.960	3.935
Santa Elena	650	490	585	756	1.645	1.464	1.037	926	1.625	1.079	976	1.752
Participación Total	36.352	31.066	35.492	53.398	103.656	110.455	108.929	61.449	144.045	117.687	42.879	74.137

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

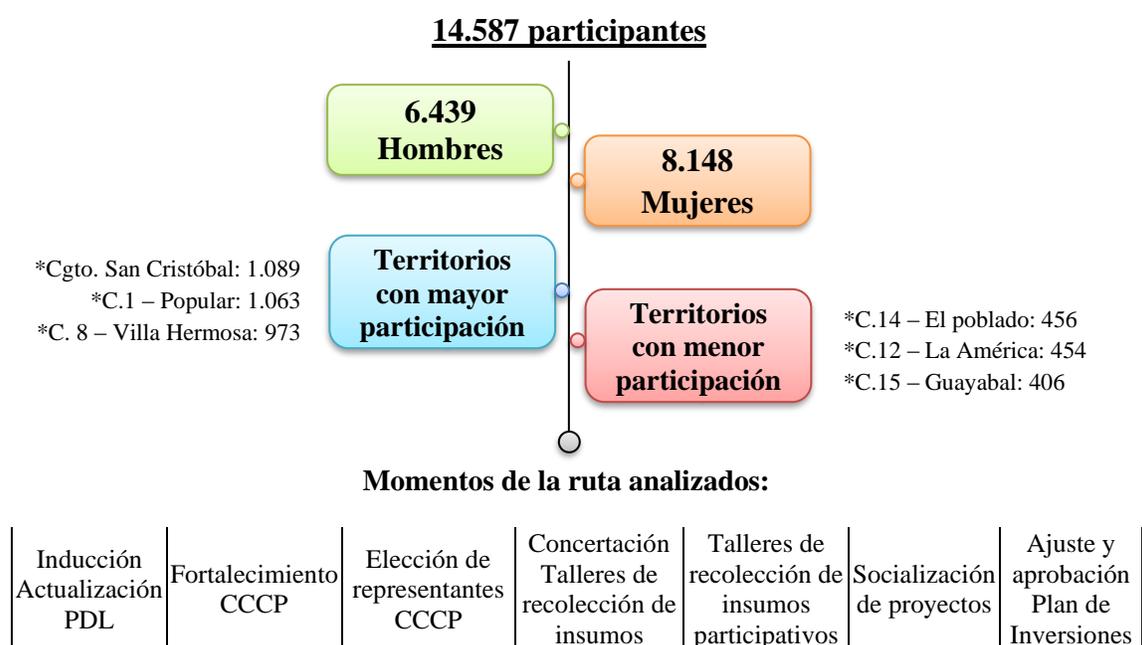
Desglosando un poco vemos que para el 2012 la comuna 7, Robledo, era la que mayores niveles de participación presentaba con cerca del 12% de la participación total por comunas, mientras que la comuna 12, Poblado, era la que menos participación presentaba con cerca del 2% del total por comunas. Para 2016, Doce de Octubre y Robledo eran las de mayor participación mientras Poblado seguía destacando por ser la comuna donde menos se participaba. Sin embargo, Robledo fue la comuna que más vio afectada su participación con los cambios metodológico de 2014 y 2017. Para el último año de análisis, es la comuna 1, Popular, la que presenta los mayores niveles de participación, seguida por Doce de Octubre y Manrique (comunidades 6 y 3), mientras que Santa Cruz y Poblado, comunas 2 y 14 respectivamente, son las que muestran la participación más baja.

Por el lado de los corregimientos la situación es muy diferente, en todo momento el de mayor participación ha sido San Cristóbal mientras el bajo en participación lo ocupa San Sebastián de Palmitas. Entender la razón de esto es un asunto interesante para futuros análisis. (Véanse los Anexos 1 y 2 para ampliar el comportamiento de la participación ciudadana en cada uno de estos territorios).

Continuando con la reflexión, se pueden encontrar otros datos interesantes al hacer una revisión más exhaustiva de la participación ciudadana en cada una de las fases del proceso; por ejemplo en la Figura 7 se evidencia la primera fase, llamada planeación

participativa (que es el proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre los actores del territorio y el Estado sobre el desarrollo local), que las mujeres tienen un liderazgo en la intervención, el compromiso y la concurrencia para el fortalecimiento de los escenarios donde se planifica, se toman decisiones y se delibera frente a los temas que hacen parte de la agenda de Desarrollo Local. Popular y Villa Hermosa (comunales 1 y 8) tienen la participación más alta mientras La América, Poblado y Guayabal (comunales 12, 14 y 15) son la participación más baja.

Figura 7: Participación en la fase de Planeación Participativa



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

En el caso de los años 2017 y 2018, y haciendo un comparativo entre ellos, se vislumbra un aumento muy importante en la participación tanto presencial como virtual. Como se ve en la Figura 8, en ambos años predomina la votación presencial, siendo esta además la que presenta el crecimiento más elevado con un 88,1% contra un 50,3% de la virtual. Sin embargo, puesto que la aplicación del voto virtual es una medida muy reciente, estos resultados revelan que la inclusión de esta herramienta está ampliando el espectro de la

participación y que, además, las metodologías implementadas están cumpliendo su función para generar más confianza.

Figura 8: Comparativo participación ciudadana en la Planeación Participativa 2017-2018



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

En una primera conclusión, se puede afirmar entonces, que la participación ciudadana en la planeación del presupuesto participativo, a través de las asambleas barriales, ha evidenciado sus logros y aspectos por mejorar, lo cual se evidencia desde el número de personas participantes en el proyecto (hombres y mujeres mayores de 14 años), el nivel de participación de las comunas y corregimientos, el uso de metodologías presenciales y virtuales, hasta el diseño de estrategias y disponibilidad de recursos, para hacer más práctico el proceso de inclusión-participación de la ciudadanía.

En el siguiente numeral se establecen varias reflexiones sobre el presupuesto participativo y la inversión en las distintas comunas y corregimientos de Medellín. Por tal razón se presentan datos y análisis sobre la participación de los ciudadanos mediante la figura de las asambleas barriales en los proyectos priorizados, que se incluirán posteriormente en el

presupuesto participativo; además de los techos presupuestales y la distribución presupuestal que se establece desde el gobierno local.

2.2. PRESUPUESTO PARTICIPATIVO E INVERSIÓN

El presupuesto participativo como mecanismo de participación ciudadana es muy particular en el caso de Medellín, ya que surgió como una innovación consecuente con los procesos propios vividos en la realidad antioqueña, cuando en los años 80s hubo movimientos sociales centrados en torno al desarrollo local y a la reivindicación de la cultura existente en los barrios populares de la ciudad; pero la mayoría de las iniciativas y proyectos surgidos de estas expresiones colectivas de planeación del desarrollo local quedaban truncadas a medida que faltaban los recursos financieros para hacerlas realidad. Así pues, considerando la experiencia brasileña, gran parte de las organizaciones integrantes de estos procesos proponen incluir el Presupuesto Participativo en los programas de gobierno; la idea emerge entonces de la ciudadanía organizada, en busca de acoplar planeación local y presupuesto participativo, como expresiones de un mismo proceso de desarrollo local, y ello marca fuertemente el espíritu y el diseño del programa en Medellín. Urán (2007) destaca varias innovaciones ciudadanas subsecuentes que han ayudado a germinar la idea, como:

- La propuesta de creación y fortalecimiento de cadenas y circuitos productivos y comerciales locales para la economía de las comunas y corregimientos.
- La creación de fondos de educación superior para estudiantes de las comunas más pobres, mediante créditos condonables, con la única condición de realizar trabajo comunitario en la misma comuna o corregimiento y tener un mínimo de 3,5 en el promedio de cada semestre académico.
- La financiación de los Planes Locales de Desarrollo en lo que respecta a la formulación de los mismos y a las dinámicas colectivas que soportan.

- El apoyo a medios de comunicación local (periódicos y emisoras) que divulguen las realidades locales, los debates y realizaciones ciudadanas en el marco del propio Programa de Planeación y Presupuesto Participativo.

El reconocimiento por su innovación se da por la apuesta frente a la transformación de la ciudad a partir de la creación de escenarios y procesos que privilegien la participación ciudadana en todo su sentido, es decir, no solo a través de la consulta y la divulgación de la información pública, sino también a partir de las construcciones colectivas basadas en la deliberación, la concertación y la decisión sobre el presupuesto público y los asuntos del desarrollo local, Urán (2007). En adición, los retos enfrentados no estuvieron relacionados con la disminución de los costos de gobernabilidad o la distribución de los recursos escasos en medio de una pobreza creciente, pese a que se dieron muchas discusiones respecto a la equidad de la misma, sino en cómo conservar, fortalecer y diversificar las fuentes de ingreso a través de la participación y el empoderamiento de la ciudadanía en la conducción política del desarrollo urbano y económico de la ciudad. Así, las tensiones provienen de la necesidad que tiene el Estado de readecuarse a esta nueva lógica y ser capaz de cumplir con la inclusión de la ciudadanía, tanto en la contratación como en la ejecución de los recursos públicos.

Es de considerar que, en ese acoplamiento entre la planeación local y el presupuesto participativo, se establecen unas etapas, las cuales marcan la hoja de ruta frente a la participación de la ciudadanía en el presupuesto participativo, ellas son:

- Etapa 1: Identificación de problemáticas con las comunidades en los encuentros territoriales y elección de los representantes para el resto del proceso de cada comuna y corregimiento en las asambleas barriales y las realizadas en las veredas.
- Etapa 2: Inducción, capacitación, acreditación y posesión de los delegados elegidos por las asambleas, tanto barriales como veredales, o en representación de organizaciones sociales y grupos poblacionales.
- Etapa 3: Priorización, por parte de los delegados reunidos en comisiones temáticas y consejos comunales o corregimentales, de opciones de solución para las problemáticas identificadas en los encuentros y diagnósticos de los Planes de

Desarrollo Local. Formulación y priorización de proyectos que plasmen dichas soluciones, a los que se le asignarán recursos.

- Etapa 4: Las decisiones tomadas por los delegados son refrendadas por la Junta administradora local (JAL) de cada comuna y corregimiento a través de una resolución, y la administración Municipal incluye los proyectos en el plan operativo anual para ser aprobados por el Concejo Municipal y luego ser ejecutados al año siguiente.
- Etapa 5: Socialización de los recursos priorizados, evaluación del proceso y rendición de cuentas a las comunidades de la ejecución de los mismos.

Frente a esto, la Alcaldía de Medellín (2015) expone unas características especiales de esta experiencia, a saber:

- Ejercicio de participación ciudadana mixto: directa y representativa.
- Los habitantes inciden anualmente sobre el 5% del presupuesto anual de inversión del Municipio.
- Los proyectos resultantes del proceso se articulan al Plan de Desarrollo Local de cada territorio y al Plan de Desarrollo Municipal.
- El recurso es asignado por la Administración Municipal a cada territorio según los criterios de población, calidad de vida y participación en las asambleas barriales y veredales. El primero y el último con relación directa, es decir, a mayor población y participación más recursos, mientras que en el segundo la relación es inversa, a menor índice de calidad de vida, mayor es la asignación.

Esta experiencia muestra la fortaleza de contar con una organización, una metodología y unas herramientas, pero, tal y como lo argumenta Mejía (2015) el proceso también evidencia una pérdida de dinamismo en lo que respecta a variables de movilización ciudadana y construcción de capital social para algunos años. A pesar de los esfuerzos públicos por contribuir a su dinamización mediante programas, con normatividad, reglas de juego, estructura, recursos y experiencia acumulada en los últimos 20 años en la ciudad. Entre las razones identificadas por el autor se encuentran:

- El conocimiento y apropiación de las bondades del programa por parte de la población son muy limitados.
- El proceso de participación se hace más difícil porque los tiempos son atropellados, lo cual dificulta la convocatoria, la deliberación, la concertación, el acompañamiento técnico por parte de los funcionarios responsables de los diferentes temas, la ejecución de los acuerdos, el seguimiento y el control por parte de la comunidad.
- En sectores de la comunidad existen expectativas respecto a la posibilidad de contratar la ejecución de los recursos y los proyectos priorizados durante el proceso, pero el no cumplimiento de requisitos jurídicos, administrativos y operativos por parte de estos sectores, implica la generación de roces y tensiones con la administración municipal.
- La expectativa frente a los recursos ha estimulado la aparición de organizaciones de papel que en muchas ocasiones desplazan a las organizaciones con acervo y reconocimiento por la comunidad. Ello contribuye a la aparición de conflictos y tensiones entre líderes y organizaciones.
- La acertada decisión de articular el Presupuesto Participativo y la planeación local, así sea de manera formal, ha desestimulado la vinculación de algunos sectores comunitarios que no se identifican con tales ejercicios de planeación participativa donde los programas y proyectos identificados son de alcance comunal o zonal, mientras el interés de estos sectores está centrado en las pequeñas obras o proyectos de barrio o de sector.
- El Presupuesto Participativo tiene como una de sus fortalezas el estímulo a la deliberación y la concertación entre la misma comunidad, lo que conlleva exigencias para sectores reticentes a ello por rivalidades o distanciamientos de distinto orden. El fomento de coaliciones para armar mayorías, no con un sano sentido de ejercicio democrático, sino en contra de las minorías, muchas veces se vuelven excluyentes, además de perniciosas.
- La primacía de algunos intereses personales o grupales desestimula la participación espontánea de sectores de la comunidad no contaminados, víctimas por tanto de manejos clientelistas, corruptos, politiqueros y caudillistas.

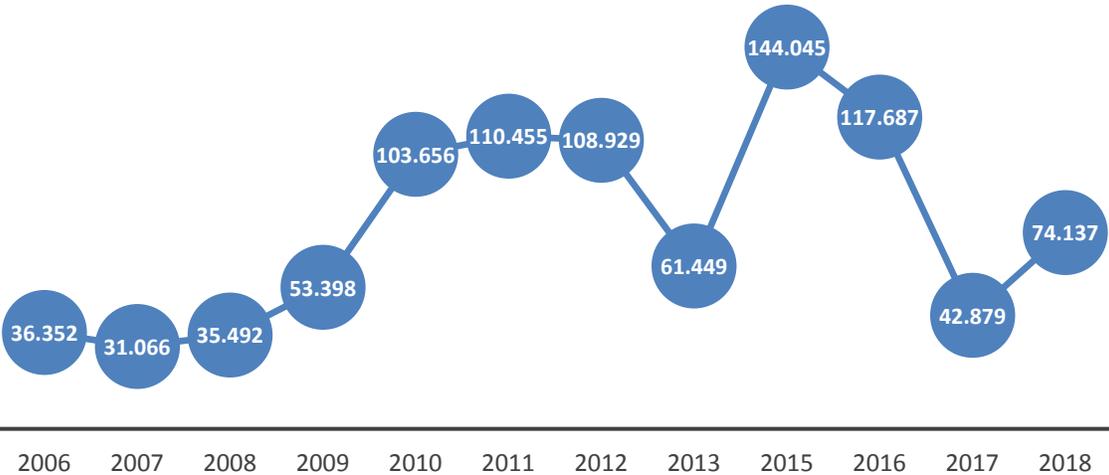
- No ha sido posible lograr, en los últimos años en Medellín, la aparición de renovados liderazgos y actores sociales comprometidos con la razón de ser del Presupuesto Participativo y la participación comunitaria, como disponer de más capital social para soportar el mejoramiento de las condiciones de existencia de la población.
- Otras causas de tipo normativo: las normas y reglas reguladoras del Presupuesto Participativo están desactualizadas, no ajustadas a las circunstancias del país y la ciudad en los últimos años; administrativo: el aparato municipal no actúa al unísono con el proceso del Presupuesto Participativo; fiscal: los recursos son insuficientes para soportar programas o proyectos de alcance comunal o zonal relacionados con la planeación local; y, tecnológico: la virtualidad y las redes sociales han abierto nuevos espacios para la participación.

Todo lo anterior permite inferir que la participación es dinámica y que fluctúa de acuerdo a los intereses y expectativas de quienes la ejercen en un contexto como es el de la gestión pública, donde es común que los dirigentes sean catalogados de clientelistas y corruptos, lo que hace difícil lograr la credibilidad de los que promueven cambios hacia la construcción del capital social, buscando el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados para hacer de esta experiencia un éxito, existen factores externos que interfieren los procesos como son las condiciones políticas y de seguridad a las cuales están sometidos sus habitantes y que en un momento dado se convierten en barreras que no permiten la movilización ciudadana, Becerra (2017).

Ahondando un poco más en el tema sobre el Presupuesto Participativo en Medellín, se evidencia que él se desarrolla a nivel territorial, donde se cubren cada uno de los 5 corregimientos (zona rural, con 52 veredas) y 16 comunas (zona urbana, con 249 barrios), con una subdivisión adicional en seis zonas en la parte urbana. Para esto se destina el 5% del presupuesto anual de inversión del municipio, distribuido así: 85% para las comunas y 15% para los corregimientos; a su vez, entre cada una de las comunas y corregimientos se realiza una distribución de acuerdo a la población, el índice de calidad de vida y la participación efectiva en las asambleas barriales y veredales.

A continuación, la Figura 9 muestra la participación ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, en el cual la ciudad de Medellín ha estado en constante aumento desde sus inicios, aunque presentando algunos baches, asociados a cambios metodológicos que ajustan la norma en los años 2013 y 2017, y alcanzando su punto más alto en el año 2015.

Figura 9: Total Participación Ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de PDL-PP



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Debe resaltarse también que el Plan de Desarrollo Local, del que se hace mención, es un instrumento de planeación estratégica de largo plazo (se construyen a 12 años), y se actualizan constantemente; en la ciudad de Medellín se construyeron entre el 2005 y 2008 con visión al 2020, y para el año en curso están en procesos de actualización con el ideal de proyectar el desarrollo local hasta el 2027.

Continuando con la estructura del proyecto, con el cual se busca acoplar el presupuesto participativo con la participación ciudadana, a través de las etapas, de las que se hicieron mención anteriormente (pág. 46-47), se evidencia que después de hacer una identificación del mapa de actores para la elección y conformación de los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación –CCCP- (compuestos por los delegados designados y elegidos, integrantes de las Juntas Administradoras Locales, un delegado del Comité Territorial de Planeación y un delegado del Concejo de Medellín), posteriormente, una vez que los representantes sean capacitados, acreditados y posesionados en sus nuevos

roles se conforman comisiones o plenarias temáticas y se elaboran propuestas de solución a los problemas (este proceso se compone de dos etapas: la formulación y actualización de los Planes de Desarrollo Local, como también la elaboración del Programa de Ejecución del mismo). Con estas propuestas se formulan proyectos que son votados en una segunda instancia de este consejo para priorizar los que se ejecutarán en la vigencia siguiente. La Tabla 3 muestra de manera comparativa los resultados de esta elección para los años 2017 y 2018.

Tabla 3: Temáticas votadas en Presupuesto Participativo 2017-2018

Dependencia	2017	2018
Inclusión Social, Familia y DDHH	8%	38%
Educación Superior	39%	20%
Recreación y Deportes	7%	8%
Medio Ambiente	6%	7%
Cultura Ciudadana	4%	5%
Salud	6%	5%
Educación	4%	4%
Infraestructura	13%	4%
Participación Ciudadana	2%	3%
Desarrollo Económico	7%	2%
Vivienda	2%	1%
Juventud	1%	1%
Mujeres	1%	0%
Seguridad y Convivencia	1%	1%

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

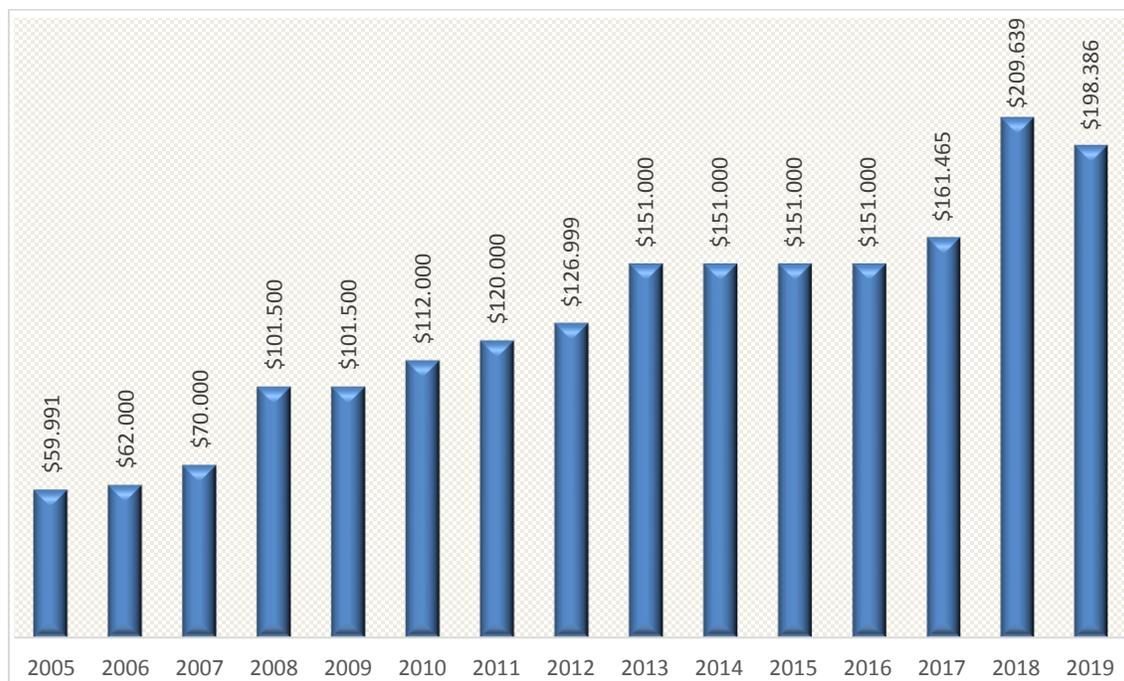
Puede verse que en el año 2017 un 39% de los votantes apuntó por el acceso, continuidad y permanencia en la educación superior, a través de becas y créditos condonables en las instituciones Colegio Mayor de Antioquia, Institución Universitaria Pascual Bravo y la Agencia de Educación Superior –Sapiencia. Para la vigencia 2018 la preferencia ciudadana para esta temática bajó significativamente, un 19%, en favor de la inclusión social, lo que podría indicar que para la comunidad ya se hicieron los esfuerzos más importantes para enfrentar esta problemática y ahora deben pasar a resolver otras necesidades identificadas en sus territorios, como es la atención de población vulnerable, primordialmente el adulto mayor y personas con discapacidad, además de los derechos humanos, la paz, la niñez y la familia.

Otro cambio importante respecto al 2017 es con la temática que abarca asuntos de infraestructura, pasa de ser segunda en importancia con 13% de participación de los votantes a sólo el 4%, que concentra el interés por mejorar los espacios públicos, para la integración social y la cultura, y la movilidad adecuando andenes, cunetas, puentes, pasamanos, entre otros, para la movilidad peatonal e interviniendo las vías urbanas y rurales. Por último, hay un descenso en la priorización ciudadana en los temas referentes al desarrollo económico, pasa del 7% al 2%, lo cual puede mostrar un cambio en el interés por la promoción de iniciativas empresariales y procesos de formación para el trabajo en la zona urbana pero orientando esfuerzos a fortalecer el desarrollo rural y agropecuario.

Posteriormente a esta votación, las Juntas de Acción Comunal refrendan los proyectos priorizados con la intención de integrarlos al Plan Anual de Adquisiciones (antes conocido como Plan Operativo Anual de Inversión del Municipio), para finalizar con la socialización a toda la comunidad de los resultados de la priorización de los recursos (Alcaldía de Medellín, 2015).

En lo que se refiere a los techos presupuestales establecidos por el gobierno local, es decir los valores del presupuesto a distribuir en cada vigencia, se evidencia que para el período comprendido entre los años 2005 y 2018 el presupuesto ha estado en crecimiento constante y desde su inicio se ha aumentado en 249%. En la Figura 10 se muestran los techos presupuestales del Presupuesto Participativo desde el primer año de su implementación.

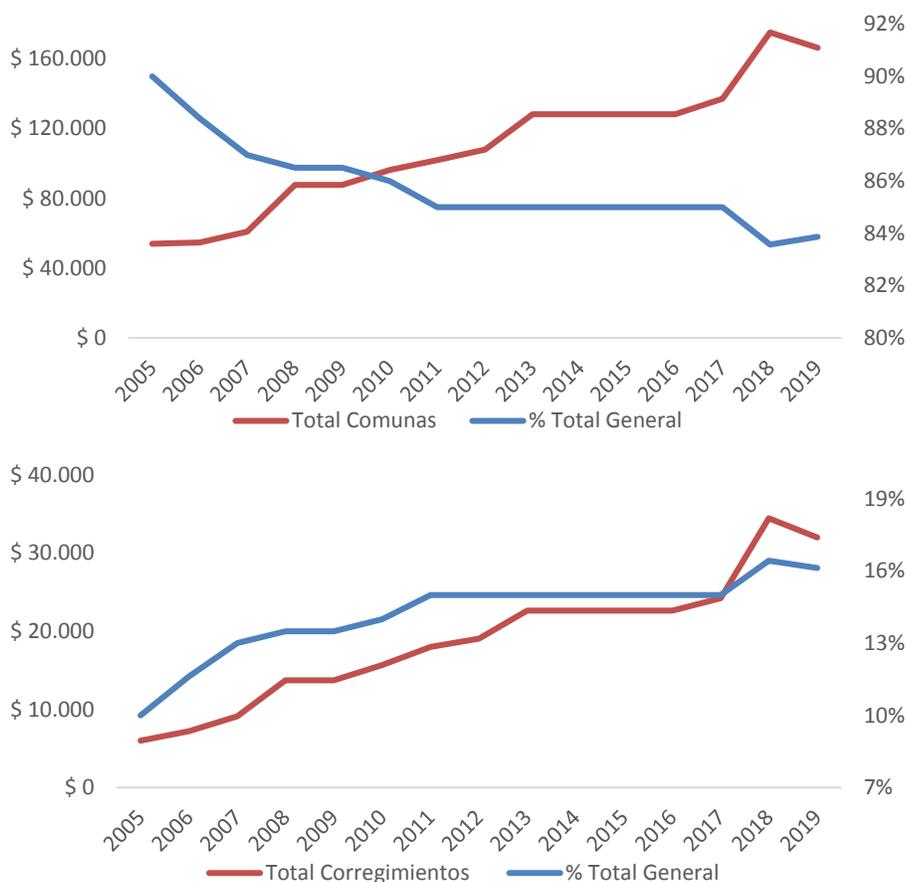
Figura 10: Total techos presupuestales Presupuesto Participativo por Vigencia (millones de pesos)



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Con la Figura 11, se puede constatar que, a partir del año 2011 se cumple con el presupuesto anual de inversión del municipio para el Presupuesto Participativo, distribuyéndose el 85% para las comunas y el 15% para los corregimientos; no obstante, debido a la manera como se fue expandiendo la aplicación del presupuesto participativo, es natural que inicialmente estuviese concentrado en las comunas y eventualmente fuera creciendo la participación de los corregimientos.

Figura 11: Total Presupuesto Participativo destinado a las comunas y corregimientos de Medellín por Vigencia (millones de pesos).



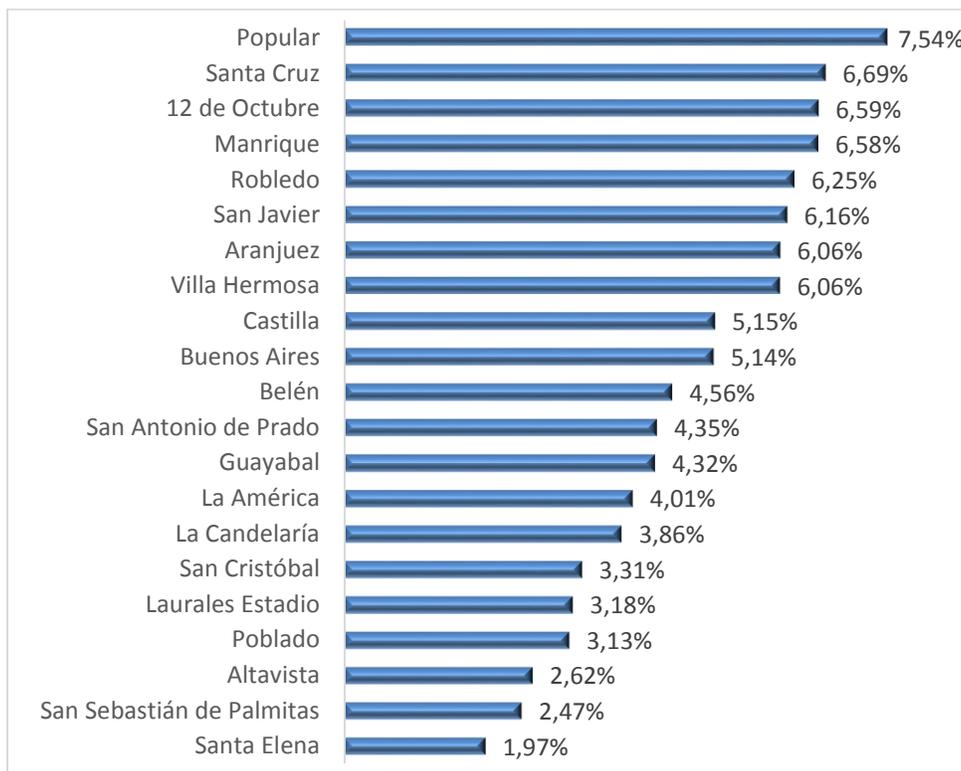
Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Adicionalmente, se destaca que los recursos destinados a los corregimientos se han cuadruplicado, así el crecimiento del techo presupuestal en el período por comunas y corregimientos es de 224% y 474%, respectivamente. Del mismo modo, se evidencia que el año 2018 ha sido individualmente el año en el que más crecimiento ha tenido, siendo este de 28% para las comunas y de 42% para los corregimientos.

Al respecto, también conviene analizar la participación porcentual sobre la asignación total de recursos por comunas y corregimientos que aparece en la Figura 12. De acuerdo a la información disponible para el período 2005-2019 las comunas que más recursos han recibido durante los años de existencia del programa son Popular y Santa Cruz, comunas 1 y 2, las cuales han sido las de mayor participación desde el 2005. En contraste, las que menos recursos han recibido son Poblado y Laureles, comunas 11 y 14, paralelamente con las anteriores estas han sido las de menor participación desde el comienzo del programa. Por el

lado de los corregimientos el de mayor participación es San Antonio de Prado y el de menor es Santa Helena, de nuevo una situación que ha sido invariable desde 2005.

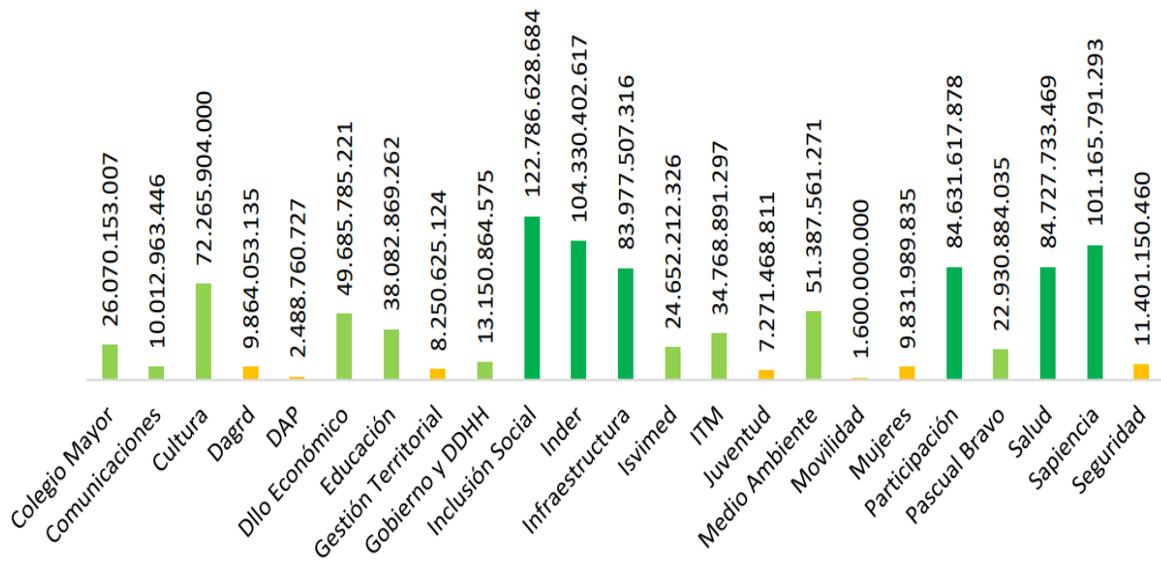
Figura 12: Participación en la asignación total de recursos por comuna y corregimiento, 2005-19



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Por otra parte, tanto la Figura 13, como la Tabla 4, muestran la asignación de recursos del Presupuesto Participativo por dependencia, el primero de manera acumulativa para el período 2013-2018, y la segunda para el período 2016-2019. En primer lugar, haciendo la salvedad que los valores no toman en cuenta los traslados o ajustes que hayan podido presentarse durante cada vigencia, se evidencia una preferencia a la priorización de recursos para problemáticas asociadas con la inclusión social, el deporte (Inder), la educación superior (Sapiencia), la participación y la infraestructura; al igual que una renuencia por las problemáticas asociadas con la movilidad, planeación (DAP), juventud, gestión territorial y atención a riegos (Dagrd).

Figura 13: Asignación por dependencia de recursos PP para el período 2013-2018



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Como es de esperarse, las asignaciones presupuestales que aparecen en la Tabla 4 están asociadas con las temáticas votadas en el proceso de priorización participativa explicado antes. Así pues, un recurso elevado en un año particular denota el interés de la población por esa temática al final del período anterior. El impacto o la eficiencia que tienen cada uno de los proyectos desarrollados por cada dependencia no es una variable de fácil medición pues además de que se impacta de manera indirecta a más población de la que en principio se traza como meta, los beneficiarios pueden ser los mismos para varios proyectos puesto que son sumados independientemente de las veces que hayan sido atendidos. Ello puede exagerar su número según los componentes que comprenda y la misión social a la que se dirija cada dependencia, con lo cual, la cantidad de personas beneficiadas por dependencia o comuna y corregimiento, información consignada en las Tablas 4 y 5 de acuerdo a la dependencia o al territorio, en la práctica pueden ser mayores al contar los beneficiados de manera indirecta o menores al hacer una medición múltiple de las mismas personas.

Tabla 4: Presupuesto asignado por dependencia, 2016-2019 (Millones de pesos)

Dependencia	Presupuesto				Beneficiarios	
	2016	2017	2018	2019	2017	2018
Sapiencia (Educación Superior)	10.446,02	9.887,22	50.782,17	35.379,20	389	1.886
Colegio Mayor de Antioquia	3.549,70	4.896,66	7.279,66	11.195,03	2.122	4.994
Dagrd (Gestión del Riesgo)	1.183,00	504,98	2.600,00	-	10.000	-
Inder	16.026,88	21.463,66	16.999,42	18.926,79	154.416	8.373
ISVIMED (Vivienda y Habitat)	3.486,00	4.621,25	7.217,45	2.930,69	1.703	797
ITM	5.182,11	6.599,52	7.334,97	9.566,55	7.276	8.631
Pascual Bravo	3.616,53	6.219,99	6.035,25	9.401,57	4.676	1.559
Comunicaciones	2.641,81	2.000,18	305,97	373,37	21.680	284.034
Cultura Ciudadana	13.423,54	11.404,44	10.766,54	13.420,10	7.793	5.871
Desarrollo Económico	8.055,16	5.099,38	10.413,12	2.050,00	200.073	1.900
Educación	3.554,84	4.536,76	11.607,00	1.868,19	5.332	175
Gestión y Control Territorial	1.524,80	2.283,14	-	53,91	348	NR
Inclusión Social, Familia y DDHH	21.241,68	21.470,84	18.979,64	50.460,50	33.306	42.404
Infraestructura Física	11.403,08	11.037,25	25.115,05	12.500,00	38.055	-
Juventud	1.841,52	1.940,00	1.206,00	648,53	4.519	1.882
Medio Ambiente	8.825,77	8.685,99	11.394,83	8.618,90	34.181	1.265.130
Mujeres	2.545,44	2.111,62	720,00	835,00	3.959	2.453
Participación Ciudadana	15.124,79	12.740,86	7.403,30	6.055,04	26.740	3.414
Salud	13.418,67	20.327,16	10.491,00	13.197,15	106.639	1.067.258

Seguridad y Convivencia	3.808,64	3.132,35	1.450,00	660,00	46.291	12.605
Movilidad	-	-	1.600,00	-	NR	228.478
TOTAL	150.900,00	160.963,27	209.701,36	198.140,52	709.498	2.941.844

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

De acuerdo con la información de la Alcaldía de Medellín, los proyectos: desarrollo de estrategias integrales en salud para vivir más y mejor (Salud); formulación y diseño del plan de acción ambiental (Medio ambiente); y fortalecimiento de medios y procesos de comunicación comunitaria (Comunicaciones), son los que más beneficiarios directos e indirectos producen (excepto para el caso de salud que no tiene indirectos). Además, los altos números de estas dependencias se deben a que estos impactan en promedio a 12 comunas y 2 corregimientos. En el año 2018 la cantidad de beneficiados se aumentó más de 3 veces pasando de cerca de 709 mil a casi 3 millones; la comuna con más beneficiados es la comuna 1, Popular, principalmente por proyectos asociados a medio ambiente y salud, le sigue la comuna 16, Belén, con 400 mil. Por parte de los corregimientos el de mayor número de beneficiados es San Cristóbal, 100 mil, y el de menos es Santa Elena, 479.

Tabla 5. Cantidad de beneficiados por comuna / corregimiento.

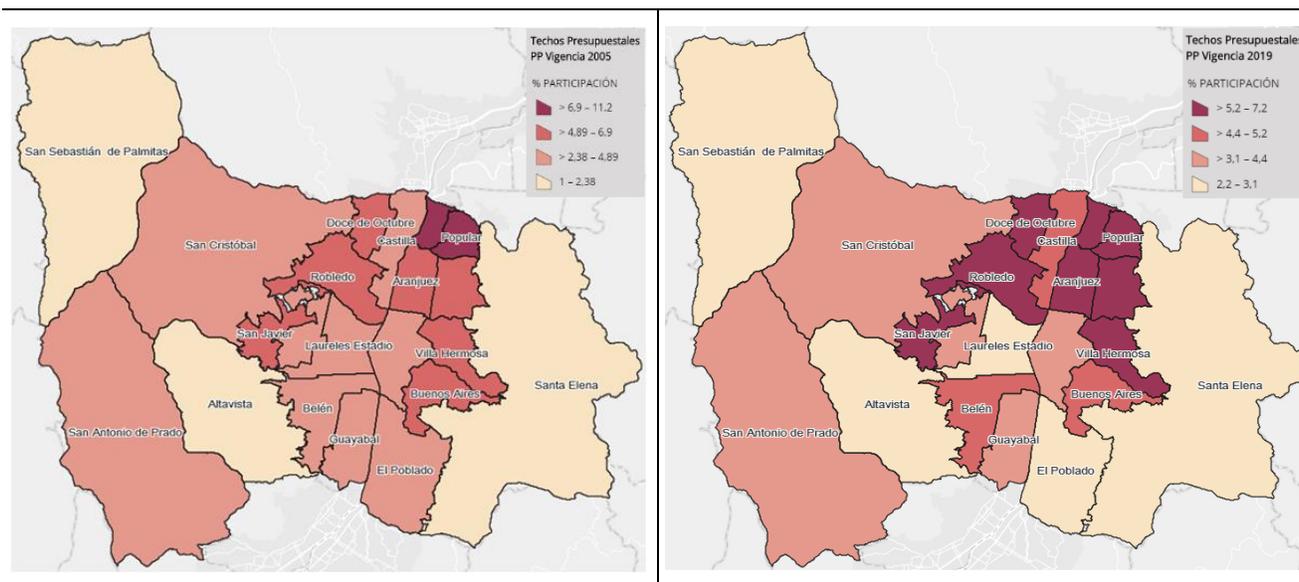
Comuna / Corregimiento	2017	2018
Popular	41.172	702.427
Santa Cruz	31.308	353.242
Manrique	37.658	331.904
Aranjuez	30.203	5.689
Castilla	29.603	5.199
Doce de Octubre	35.994	7.080
Robledo	27.218	14.493
Villa Hermosa	48.696	5.625

Buenos Aires	17.271	152.366
La Candelaria	14.166	10.374
Laureles Estadio	27.491	130.590
La América	17.450	307.222
San Javier	20.740	14.430
El Poblado	12.409	134.340
Guayabal	27.012	208.904
Belén	218.223	400.817
San Sebastián de Palmitas	1.606	6.777
San Cristóbal	14.509	100.652
Altavista	14.820	46.723
San Antonio de Prado	21.705	2.511
Santa Elena	20.244	479
Total Beneficiados	708.868	2.941.844

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Por último, se presentan algunos mapas con el objeto de mostrar cómo ha avanzado la concentración de los recursos del Presupuesto Participativo en las zonas nororiental y noroccidental de la ciudad, las cuales reúnen las comunas 1 a 8 (Popular, Santa Cruz, Manrique, Aranjuez, Castilla, Doce de Octubre, Robledo y Villahermosa) además de la comuna 13 San Javier, las cuales son ineludiblemente las que han enfrentado más adversidades a lo largo de la historia de nuestra ciudad.

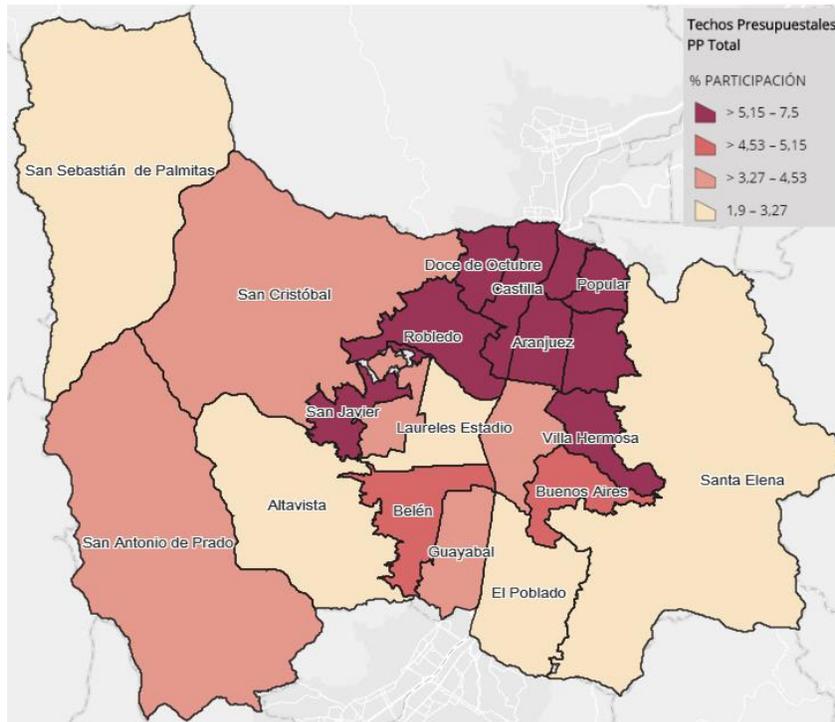
Mapa 1. Distribución porcentual del PP en la vigencias 2005 y 2019



Fuente: Alcaldía de Medellín, seguimiento a la ejecución de proyectos de PP.

El Mapa 1, muestran a modo de comparación la distribución en el año 2005 que inició el proceso contra la distribución en el año 2019, además de la concentración en las comunas del nororiente y noroccidente de la ciudad se evidencia una reducción importante en la participación de Poblado y la Candelaria y un comportamiento invariable en los corregimientos, pese al aumento de los recursos. Del mismo modo, el Mapa 2 muestra la participación acumulada para el tiempo total de vigencia del programa. Véase el Anexo 3 para ampliar la información por comunas y corregimientos.

Mapa 2. Distribución del Presupuesto Participativo 2005 – 2019



Fuente: Alcaldía de Medellín, seguimiento a la ejecución de proyectos de PP.

Para cerrar esta reflexión sobre el presupuesto participativo e inversión, las Tablas 6 y 7 muestran la cantidad de iniciativas priorizadas para el período 2005-2012 y la cantidad de proyectos técnicamente formulados luego del cambio metodológico realizado en el año 2012 al proceso. Como es natural este cambio lleva una reducción exorbitante en la cantidad de productos priorizados, puesto que al formular adecuadamente un proyecto este recoge diversas ideas o concreta los impactos que se buscaban con ellas.

En la primera etapa la comuna 1, Popular era de lejos la que más ideas priorizadas tenía, cerca del 11%, con lo cual es probable que haya sobre identificación o que se llegue a un uso no óptimo de los recursos, por otra parte, el Poblado, comuna 14, es el territorio de menor participación en la zona urbana con sólo un 2,5% comuna. En cuanto a los corregimientos, zona rural, son San Antonio de Prado y San Cristóbal los que presentan la mayor participación con el 6,1% y 5,5% del total, respectivamente, mientras que Santa Elena y San Sebastián de Palmitas tienen la participación más baja con 2,5% y 2,3%, respectivamente.

Tabla 6: Ideas priorizadas, 2005-2012

Comuna /Corregimiento	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Popular	259	66	55	254	135	187	186	154	1.296
Santa Cruz	27	15	43	96	84	76	76	92	509
Manrique	10	29	44	93	92	115	116	104	603
Aranjuez	25	36	49	86	88	80	80	85	529
Castilla	37	45	50	69	90	107	107	101	606
Doce de Octubre	32	42	80	108	105	130	130	119	746
Robledo	42	34	62	62	116	93	93	89	591
Villa Hermosa	49	39	45	111	102	73	91	116	626
Buenos Aires	51	56	59	82	85	69	79	97	578
La Candelaria	59	21	39	63	58	65	65	63	433
Laureles Estadio	31	26	48	66	89	66	68	78	472
La América	42	42	43	80	91	75	75	74	522
San Javier	12	38	93	102	87	67	80	105	584
El Poblado	38	25	32	32	60	51	51	54	343
Guayabal	39	40	45	66	82	62	62	95	491
Belén	31	25	32	81	81	72	72	102	496
San Sebastián de Palmitas	12	12	22	44	46	45	45	53	279
San Cristóbal	21	65	74	94	90	97	97	115	653
Altavista	17	41	34	77	85	90	90	104	538
San Antonio de Prado	48	57	72	109	106	110	110	114	726
Santa Elena	34	12	21	42	46	47	47	53	302
Total Ideas Priorizadas	916	766	1.042	1.817	1.818	1.777	1.820	1.967	11.923

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

En la segunda etapa, proyectos técnicamente formulados priorizados, es San Javier, comuna 13, quién lidera con el 6,8% seguido muy de cerca por las comunas 1 y 8, Popular y Buenos Aires, con 6,1%, de nuevo es la comuna 14, Poblado, la que menos participa con un 3,4% del total de proyectos. Por el lado de los corregimientos la situación no varía mucho, San Antonio de Prado es el de mayor participación, 5%, mientras Santa Elena el de menor con el 3,9%.

Tabla 7: Proyectos técnicamente formulados a priorizar, 2013-2019.

Comuna /Corregimiento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Popular	12	13	19	23	17	16	11	111
Santa Cruz	14	8	17	20	21	14	9	103
Manrique	12	12	15	21	15	11	7	93
Aranjuez	5	7	10	16	8	12	9	67
Castilla	15	13	17	20	13	11	3	92
Doce de Octubre	13	14	16	16	18	7	7	91
Robledo	9	11	14	20	5	7	5	71
Villa Hermosa	19	16	17	22	16	11	10	111
Buenos Aires	12	12	14	20	10	7	8	83
La Candelaria	17	14	16	20	17	11	8	103
Laureles Estadio	11	9	14	18	9	7	5	73
La América	11	6	15	19	11	7	9	78
San Javier	21	19	22	24	18	14	4	122
El Poblado	7	9	9	16	10	7	3	61
Guayabal	13	13	12	17	15	10	5	85
Belén	12	12	15	22	15	10	3	89
San Sebastián de Palmitas	12	11	14	13	8	8	11	77
San Cristóbal	21	8	14	17	10	9	2	81
Altavista	8	7	11	17	15	7	6	71

San Antonio de Prado	18	12	12	20	17	7	5	91
Santa Elena	5	6	14	15	6	5	3	54
Total Proyectos Formulados	267	232	307	396	274	198	133	1.807

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Para finalizar, y después de hacer un recorrido por la aplicación del presupuesto participativo en la ciudad de Medellín, y mostrar su relación con la participación ciudadana, las asambleas barriales, la priorización de recursos y la inversión en las distintas comunas y corregimientos del municipio, pasaremos al último numeral de este capítulo, donde se plantea un análisis de las bondades, ganancias y oportunidades de mejora, de este esquema de participación ciudadana, a través de las asambleas barriales, para luego finalizar con una evaluación sobre el cumplimiento de sus logros.

2.3. INCIDENCIAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO A TRAVÉS DE LAS ASAMBLEAS BARRIALES

Analizar la incidencia de la participación ciudadana a través de las asambleas barriales, es un asunto difícil, puesto que, además de haber sufrido varios ajustes en su proceso de germinación, tiene una historia de casi 15 años y los resultados de cada vigencia condicionan la base sobre la que se fundamenta el ejercicio en las posteriores, esto es: la participación ciudadana, la voluntad política, la confianza, el sentido comunitario, entre otros. Quizá no exista una manera inmediata de medir cual es la influencia y los efectos traslapados de un año de programa sobre los otros, pues son muchas las variables tanto económicas como sociales que pueden incidir en el deseo y la necesidad de participar, la mayoría de las cuales no son controlables por los encargados de dirigir el rumbo de la política de participación ciudadana, y el no lograr abstraerse de ellas puede llevar a sobredimensionar los efectos.

En este mismo sentido, tanto la obtención como el tratamiento de la información son una parte extremadamente sensible de la evaluación ya que puede comprometer la calidad de la misma. La modalidad de recolección también puede tener una alta incidencia en los resultados pues implica el diseño de categorías claras y estandarizadas, todo lo cual redundaría en aumentos a los costos. Tan solo el hecho de definir a cuántas personas tomar para la medición o el tamaño de la muestra, ya reviste en sí mismo una complicación, pues aunque se quiera usar a toda la población participante esto no es posible, ya que, como se dijo antes, es imposible conocer a cuántas personas se afecta indirectamente, más aún con una intervención de carácter público y de amplia cobertura como esta, con lo cual lo que sería la aplicación de una técnica de muestreo puede separar de los beneficios a porciones importantes de la población o, incluso, convertirse en un censo. En pocas palabras no existe una fórmula mágica ni mucho menos es posible reunir todos los factores que hicieron exitosa una experiencia de presupuesto participativo, y por lo mismo es que hay unas más exitosas que otras.

De todos modos, la participación se justifica por sí misma y no por los resultados, por ello, debe ser promovida, aunque resulte en un rechazo a los objetivos del promotor y/o del programa (Díaz, 1982). Con esta razón, se considera que la mejor manera de dar cuenta de este complicado asunto es remarcar los puntos positivos, los factores que muestran un progreso o que revisten una ganancia en términos de avanzar en el logro del objetivo de convertir el presupuesto participativo en una herramienta de planeación con metodologías claras que permita identificar y priorizar las necesidades, elaborar proyectos, proponer los recursos, realizar el seguimiento a la ejecución y a la vez sirva de instrumento para direccionar los recursos hacia las necesidades de los sectores más desprotegidos, para fortalecer la Democracia en donde los ciudadanos pasan a asumir un rol activo, decisorio y en algunos casos proactivo y crítico (Becerra, 2017).

Como se comentó anteriormente, han sido muchos los países que han aplicado procesos de participación ciudadana, planeación del desarrollo y presupuesto participativo. Los beneficios de cada experiencia son singulares, incluso con similitudes en las estructuras político-administrativas, como sería el caso de varias ciudades dentro de un mismo país,

debido, entre otras cosas, a las diferencias históricas y ciertas especificidades en torno a las condiciones económicas, sociales y culturales. Sin embargo, diversos autores resaltan, a pesar de las diferencias que hay, ciertos aspectos comunes o condiciones previas para explicar el éxito o fracaso de estos experimentos, como son:

- Voluntad política, compromiso ideológico con la apertura de canales de participación de parte del alcalde y los oficiales encargados de llevar a cabo el Presupuesto Participativo.
- Descentralización política y personal competente, dirigentes electos por medio de procesos democráticos y empleados técnicamente calificados.
- Suficiencia de recursos, contar con los fondos para la ejecución de proyectos públicos y programas sociales.
- Plataforma legal, leyes que permitan e incentiven la participación ciudadana en cuanto a decisiones presupuestales.
- Capital social y sentido comunitario, existencia de asociaciones civiles en la comunidad dispuestas a participar en asuntos municipales con un sentimiento compartido de que las necesidades colectivas serán atendidas bajo un compromiso cooperativo entre todos sus integrantes.
- Interés político, sentido de poder y eficacia de la política, que no es otra cosa que la capacidad del individuo para entender la política e incidir en ella además de la disposición a participar y que está determinado por el nivel de educación. Dicho de otro modo, esto es la ausencia de desafección política.

En la ciudad de Medellín, se cuenta con un tejido social muy rico en experiencias asociativas, la ciudadanía históricamente ha hecho parte de estos procesos y por ello además de seguir el modelo general y la metodología propuesta que ha direccionado esta estrategia en otros lugares, se han involucrado diversos factores considerados como herencia de la cultura participativa que se dio en épocas anteriores. Por ello, en la ciudad ha existido una ardua lucha para definir, proponer e implementar modelos de gestión participativa, como las mesas de concertación, y por fomentar y potenciar la participación de las organizaciones sociales, legitimadas a través de sus representantes, inmersos en procesos jalonados por la

autoridad local que aplica criterios técnicos en la elaboración de los planes de desarrollo que son previos a la elaboración de los Presupuestos Participativos. Adicionalmente, gracias al desarrollo de la legislación presupuestal para adecuar y actualizar los esquemas de participación ciudadana, los Planes de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo han revitalizado su significado exigiendo que la comunidad se involucre de forma directa en este proceso de planeación participativa, y no exclusivamente por medio de la representación de sus ediles o líderes. Este compromiso se ha revertido en resultados impresionantes en términos del mejoramiento de la transparencia, reactivación de la sociedad civil y de la participación.

Es por lo anterior que la alcaldía de Medellín ha venido considerando los siguientes enfoques como sustentos o bases para reafirmar la importancia de la participación ciudadana en la planeación del Presupuesto Participativo a través de las asambleas barriales y sus respectivos delegados, a continuación, esos enfoques:

- La participación como estrategia idónea para reducir la desigualdad.

Cuando hay desigualdad, la participación se alza como una fuerza que puede corregir los sesgos políticos marcados por los intereses de los grupos de mayor poder, haciendo sentir el peso de las prioridades de las mayorías débiles y reduciendo sensiblemente los desequilibrios dentro de lo que está al alcance del Municipio, es decir, actúa como un igualador social. Al sustituir la pasividad por la participación, se les da a las personas la oportunidad de informarse y ampliar conocimientos, perfeccionar su competencia, analizar, y tomar parte en decisiones claves para el destino de sus territorios. Gracias a ello se logra focalizar la inversión pública en los estratos con mayor vulnerabilidad y pobreza con programas o bienes públicos como oferta de servicios de salud, acceso y calidad de la educación, atención especial a los niños, viviendas populares, espacios para microempresas, y muchos otros, que reducen el costo de vida de los pobres, mejoran sus niveles de formación y empleabilidad, y les abren posibilidades de inclusión social. Así entonces, la comunidad está en condiciones de sostener las experiencias y de insertarse de modo activo en el escenario nacional como un actor a favor de los cambios requeridos para que la pobreza persistente y los altísimos niveles de desigualdad sean enfrentados adecuadamente.

- Democratización de la gestión pública

Tal y como lo expone (Gutiérrez, 2014) se puede sintetizar el logro como la consolidación de formas alternativas de concebir y construir lo político orientadas al afianzamiento y constitución del proyecto democrático, especialmente el de carácter participativo. A partir de la participación e incidencia de los actores sociales se activan, renuevan y surgen prácticas, procedimientos y espacios democráticos que posibilitan el encuentro de múltiples actores para la identificación conjunta de problemáticas sociales, la deliberación colectiva de su priorización y localización, así como de instancias, voceros y formas de tomar decisiones vinculantes de los variados intereses, acerca de la inversión y destinación de los recursos públicos. Así pues, se da lugar a la configuración de prácticas de participación en donde la ciudadanía y la sociedad civil hacen parte de la construcción de lo público, enfatizando las exigencias aún no resueltas e incorporando nuevos temas a las agendas de discusión, visibilizando escenarios de debate, fortaleciendo las estrategias de comunicación y las apuestas de formación política, trascendiendo la demanda individual para posicionar la colectivización de las exigencias soportadas en idearios de cambio, construcción y transformación participativa de su territorio.

- El proceso democratizador en sí mismo.

Al igual que en muchas otras experiencias, en la de Medellín, el proceso de participación ciudadana mejora drásticamente el nivel de vida de la gente, de las familias, y la calidad de la ciudad. Los aprendizajes, experiencias, y empoderamiento colectivo de la sociedad y fundamentalmente de sus sectores excluidos hacen que el capital social crezca muy fuertemente en cuestiones como la confianza, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica, valores éticos positivos, entre otros. Del mismo modo, las decisiones y los programas se enriquecen por la información, el conocimiento y la experiencia de muchas personas, por lo tanto, tienen mayor probabilidad de correspondencia con las necesidades reales.

En el proceso se va difundiendo y afianzando en la sociedad actual los ejercicios de planeación participativa. Más aún, en palabras de Ana María Montoya (2016-2019), Subsecretaria de Planeación Local y Presupuesto Participativo, para algunos puede ser la

primera vez que están conociendo su Plan de Desarrollo Local, es decir, están teniendo un contacto, no solamente con lo técnico de la planeación, sino también con lo que es tangible y se ha generado una necesidad de movilización en torno al Plan de Desarrollo Local. Asimismo, con la participación en el proceso la población está viendo una necesidad de entenderlo y de profundizar precisamente en la teoría sobre la democracia, aumentando con ello el conocimiento de todas las prácticas en torno al ejercicio democrático y reconocimiento del Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo como instrumentos de planeación del desarrollo, cada vez más intrínseco a la agenda ciudadana en los territorios (OPPCM, 2018)⁵.

Adicionalmente, las personas que cooperan en la elaboración de las decisiones se muestran más interesadas y comprometidas con su ejecución, no precisan ser convencidas, y como resultado, la comunidad es ahora mucho más consciente, articulada e informada y eso supone no solo que se fortalezca significativamente su autoestima de grupo sino el reconocimiento de otras necesidades asociadas, que son a su vez condición y resultante de un proceso participativo, como la valoración de uno mismo y de la cultura del grupo, la capacidad reflexiva sobre los hechos, causas y consecuencias de los problemas de la vida cotidiana, la capacidad de crear y recrear no solamente objetos materiales, sino también nuevas formas de vida, de convivencia social y de organización social que ayuden a superar los desequilibrios existentes. Con todo, se aumenta la credibilidad y la confianza política en el gobierno municipal al tiempo que se fortalece el control social, pues las comunidades velan porque los recursos sean ejecutados conforme a las decisiones ciudadanas y en forma transparente y eficiente.

- El compromiso y la voluntad política para lograr mayor acceso e inclusión

La Administración Municipal viene desarrollando herramientas tecnológicas al servicio de la comunidad, en estas destaca la implementación de la votación virtual en los procesos de priorización; un avance tanto en inclusión como en democratización del Sistema Municipal de Participación. Esta es otra apuesta en la resignificación: buscar otros públicos, buscar que

⁵ Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM).

la participación realmente se amplíe, buscar que el mecanismo de la participación virtual llegue a otros públicos, y estos también sean parte del seguimiento (Bedoya, 2016). No tienen que ser líderes ni ciudadanos activos en todos los procesos de la planeación, pero que sí lo sean en la participación y hagan tanto el ejercicio de decidir como también el de hacer seguimiento y control, logrando una mayor cercanía y cultivar públicos que nunca han participado. Otra muestra del compromiso y convencimiento de la Administración Municipal es el aumento paulatino de los recursos dedicados al Presupuesto Participativo, no solo por petición de la ciudadanía.

- Actores y enfoques

La aplicación del Presupuesto Participativo ha permitido ganar una mayor conciencia de lo público por parte de la sociedad civil, ha ratificado la legitimidad social del proceso, pues la ciudadanía se fortalece y asume su responsabilidad en la construcción del desarrollo y el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto es, de nuevo, la capacidad de los Presupuestos Participativos para lograr una mayor inclusión de diferentes sectores y para adecuarse a los nuevos escenarios haciendo las transformaciones institucionales requeridas. Así, se ha ido avanzando en el logro del involucramiento en el ejercicio de nuevos actores sociales como niños, jóvenes, mujeres y personas de la tercera edad, además de la participación de representantes de la academia, agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales (ONG), y algunos sectores empresariales. Del mismo modo, se encuentran incluidos, de manera cada vez más presente, y constituidos como referente fundamental, los enfoques de género, poblacional, sectorial, entre otros, en los procesos de Presupuesto Participativo.

- La participación transformada en bandera de partido o sector

Cuando estos experimentos son bien aplicados, de acuerdo a las realidades de cada lugar, suelen ser tan evidentes los beneficios para toda la ciudadanía, en menor o mayor medida según las condiciones ampliamente comentadas, y terminan recibiendo apoyo reiterado sin importar el cambio de signo político o gobernante, el carácter básico del proyecto permanece casi inalterado y trasciende con vida propia a los vaivenes de la política en la ciudad. En la

mayoría de las experiencias el camino hacia estos beneficios suele estar plagado de diversas coyunturas difíciles, resistencias y dificultades enormes, que deben enfrentarse con proyectos políticos coherentes de intenciones democratizadoras reales y centrados en la inclusión social, la equidad y el desarrollo pleno de la ciudadanía. Por ello, cobra tanta importancia que esta estrategia de participación ciudadana esté desligada de los deseos políticos particulares, pero inmersa en la cotidianidad de la sociedad, en ello reside su fuerza para movilizar la participación, enfrentar y superar las dificultades sin que se naufrague en el proceso.

- El modelo organizacional y la calidad de la gerencia

Si bien es cierto que es fundamental el capital social y cultural existente, la voluntad política, los intereses colectivos y los proyectos bien formulados, al igual que se requieren recursos financieros, infraestructura, capital fijo, recursos naturales, y otros bienes de capital, las experiencias de Presupuesto Participativo pueden fracasar sin la existencia de un modelo organizativo apropiado y gerencia social de excelencia. Las mejores intenciones de participación o los propósitos más genuinos de concertar y consultar a la comunidad pueden transformarse en todo lo contrario que se busca si se usan métodos de gestión inadecuados. Por ello lograr una mayor vitalidad organizativa, cada vez menos burocrática o paternalista, se convierte en uno de los principales medios para abrir las puertas a diversos consejos y asociaciones comunitarias, y este, precisamente, es un logro que va en ambas direcciones, permite la participación y con ella se potencia a sí mismo. Como señala (Sulbrandt et al, 2007) la verdadera política no es la que está en el papel, sino la pos gerencia, la que queda después de la implementación.

Después de haber establecido los comunes que puede tener la experiencia de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo en diferentes países, ciudades o contextos, y de conocer los enfoque que mantiene la alcaldía de Medellín para continuar con su aplicación y mejoramiento de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo, pasamos ahora a identificar los logros que se han alcanzado en la aplicación de este proyecto. Lo primero que se tiene que decir a partir de la información reportada por la Alcaldía de Medellín (2017), es que son cuatro los logros establecidos en la implementación de las fases

de la ruta de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, teniendo en cuenta las tres unidades de análisis sobre las que se sustenta el Subsistema de Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo, que son: la gestión institucional, la participación ciudadana y la gestión del desarrollo local. Los logros son los siguientes.

- **Logro 1:** Los ciudadanos del Municipio de Medellín participan de forma activa en la construcción de acuerdos para el desarrollo local.
- **Logro 2:** Los ciudadanos del Municipio de Medellín priorizan los proyectos a ser financiados con recursos del programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.
- **Logro 3:** En los territorios del Municipio de Medellín se materializan los proyectos priorizados por la ciudadanía para el desarrollo local.
- **Logro 4:** El Programa de Planeación y Desarrollo Local y Presupuesto Participativo ha contribuido al desarrollo local de los territorios del Municipio de Medellín.

En el caso del Logro 1, participación en la construcción de acuerdos para el Desarrollo Local, se muestra en el anexo 1, la participación que se da en las distintas comunas y corregimientos durante los años 2006-2018. En ellas se destaca que fue en el año 2015, donde hubo mayor participación en las comunas. En lo que respecta a los corregimientos se mueve la mayor participación entre los años 2011 y 2015. En lo que respecta a los años de menor participación, se observa que en las comunas fue en distintos años, como 2007, 2008 y 2017. En los corregimientos se evidencia que fue en 2007 y 2013. Esto se puede apreciar en el anexo 1: Participación ciudadana por comuna y corregimientos 2006-2018. (Ver anexo 1).

Respecto al Logro 2, priorización de proyectos por parte de los ciudadanos, en la figura 14 se evidencia que en la última vigencia hubo un aumento significativo en la cantidad de personas que ejercieron su derecho a elegir los que, desde su percepción, eran los proyectos más prioritarios para dar solución a las problemáticas y necesidades de sus comunidades, tanto la participación presencial como la virtual dan cuenta de este aumento,

la primera creciendo un 88,1% y la segunda un 50,3%. Este logro cobra más peso al notar que este era un momento de transición normativa después de los cambios introducidos en 2017, y que se debía fortalecer la confianza de los actores inmersos en la ruta, para poder vincularles en el escrutinio y devolverles los resultados. En esta línea, la corresponsabilidad adquiere muchísimo sentido pues sin el apoyo de las comunidades representadas en sus liderazgos y procesos dicha movilización ciudadana no habría sido posible.

Figura 14: Priorización de proyectos por parte de los ciudadanos 2017-2018



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Por otra parte, para el Logro 3, materialización de los proyectos priorizados, se cuenta con tres insumos para hacer un seguimiento de su cumplimiento. Los primeros dos hacen parte del seguimiento físico y financiero a los proyectos financiados con recursos del Presupuesto Participativo. Se refieren a las problemáticas y temáticas votadas para ser priorizadas en la asignación de recursos del Presupuesto Participativo y la identificación de beneficiarios por territorio (comuna y corregimiento) y por dependencia. La información aparece en las Tablas 8, 9 y 10.

Tabla 8: Temáticas votadas en Presupuesto Participativo 2017-2018

Dependencia	2017	2018
Inclusión Social, Familia y DDHH	8%	38%
Educación Superior	39%	20%
Recreación y Deportes	7%	8%
Medio Ambiente	6%	7%
Cultura Ciudadana	4%	5%
Salud	6%	5%
Educación	4%	4%
Infraestructura	13%	4%
Participación Ciudadana	2%	3%
Desarrollo Económico	7%	2%
Vivienda	2%	1%
Juventud	1%	1%
Mujeres	1%	0%
Seguridad y Convivencia	1%	1%

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Tabla 9: Presupuesto asignado por dependencia, 2016-2019 (Millones de pesos)

Dependencia	Presupuesto				Beneficiarios	
	2016	2017	2018	2019	2017	2018
Sapiencia (Educación Superior)	10.446,02	9.887,22	50.782,17	35.379,20	389	1.886
Colegio Mayor de Antioquia	3.549,70	4.896,66	7.279,66	11.195,03	2.122	4.994
Dagrd (Gestión del Riesgo)	1.183,00	504,98	2.600,00	-	10.000	-
Inder	16.026,88	21.463,66	16.999,42	18.926,79	154.416	8.373
ISVIMED (Vivienda y Habitat)	3.486,00	4.621,25	7.217,45	2.930,69	1.703	797
ITM	5.182,11	6.599,52	7.334,97	9.566,55	7.276	8.631
Pascual Bravo	3.616,53	6.219,99	6.035,25	9.401,57	4.676	1.559
Comunicaciones	2.641,81	2.000,18	305,97	373,37	21.680	284.034
Cultura Ciudadana	13.423,54	11.404,44	10.766,54	13.420,10	7.793	5.871
Desarrollo Económico	8.055,16	5.099,38	10.413,12	2.050,00	200.073	1.900
Educación	3.554,84	4.536,76	11.607,00	1.868,19	5.332	175
Gestión y Control Territorial	1.524,80	2.283,14	-	53,91	348	NR

Inclusión Social, Familia y DDHH	21.241,68	21.470,84	18.979,64	50.460,50	33.306	42.404
Infraestructura Física	11.403,08	11.037,25	25.115,05	12.500,00	38.055	-
Juventud	1.841,52	1.940,00	1.206,00	648,53	4.519	1.882
Medio Ambiente	8.825,77	8.685,99	11.394,83	8.618,90	34.181	1.265.130
Mujeres	2.545,44	2.111,62	720,00	835,00	3.959	2.453
Participación Ciudadana	15.124,79	12.740,86	7.403,30	6.055,04	26.740	3.414
Salud	13.418,67	20.327,16	10.491,00	13.197,15	106.639	1.067.258
Seguridad y Convivencia	3.808,64	3.132,35	1.450,00	660,00	46.291	12.605
Movilidad	-	-	1.600,00	-	NR	228.478
TOTAL	150.900,00	160.963,27	209.701,36	198.140,52	709.498	2.941.844

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

Tabla 10. Cantidad de beneficiados por comuna / corregimiento.

Comuna / Corregimiento	2017	2018
Popular	41.172	702.427
Santa Cruz	31.308	353.242
Manrique	37.658	331.904
Aranjuez	30.203	5.689
Castilla	29.603	5.199
Doce de Octubre	35.994	7.080
Robledo	27.218	14.493
Villa Hermosa	48.696	5.625
Buenos Aires	17.271	152.366
La Candelaria	14.166	10.374
Laureles Estadio	27.491	130.590
La América	17.450	307.222
San Javier	20.740	14.430
El Poblado	12.409	134.340
Guayabal	27.012	208.904
Belén	218.223	400.817
San Sebastián de Palmitas	1.606	6.777
San Cristóbal	14.509	100.652
Altavista	14.820	46.723
San Antonio de Prado	21.705	2.511
Santa Elena	20.244	479
Total Beneficiados	708.868	2.941.844

Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

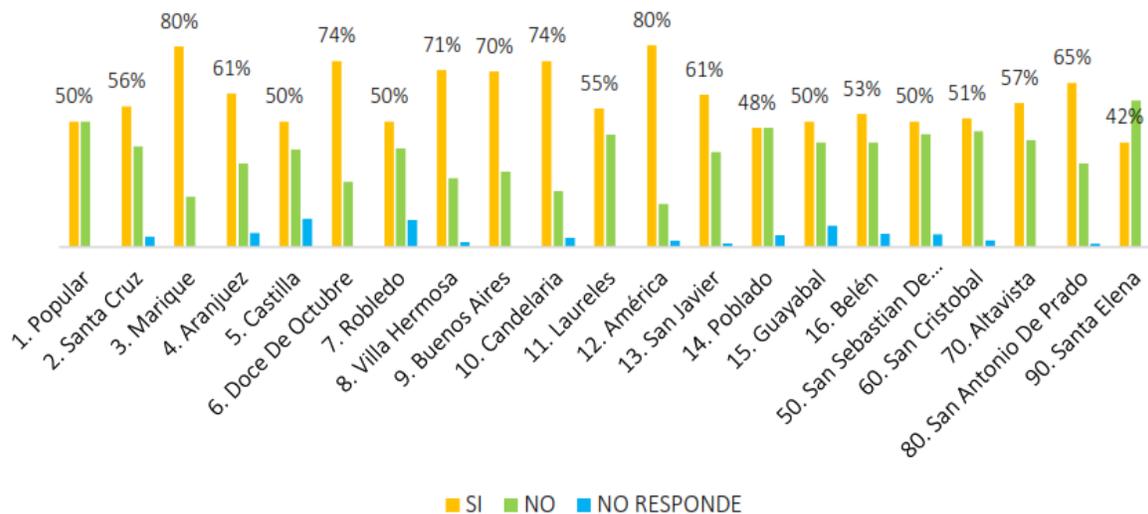
El tercero tiene que ver con el fortalecimiento del ejercicio de control social por parte de la ciudadanía, promovido por la administración a través de talleres de formación, asesoría y acompañamiento. Así pues, consiste en la recopilación de información sobre los proyectos ejecutados con los recursos del Presupuesto Participativo, para identificar el avance físico y financiero, particularidades de la contratación e información resultante durante el desarrollo de los mismos, con el fin de verificar el cumplimiento de las políticas y orientaciones que tiene definidas la Administración para tal fin; además de tener información actualizada y concreta para ser publicada a la ciudadanía. Para ello, cada Secretaría y ente descentralizado que ejecuta recursos debe reportar información sobre la ejecución de los proyectos a través de su profesional de enlace y seguimiento.

Para dar cuenta del Logro 4, contribución al desarrollo local del programa del Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, la Alcaldía de Medellín hace un levantamiento de información en campo que recoge experiencias, prácticas y discursos sobre la dinámica institucional y de los distintos actores sociales involucrados. Para tal fin se realizó una encuesta de percepción sobre la priorización participativa, la cual fue aplicada a 836 ciudadanos que participaron en el ejercicio de elección ciudadana de proyectos; cuatro grupos focales con profesionales territoriales temáticos, dinamizadores, profesionales de enlace, y representantes del CCCP, donde se buscan los momentos críticos que revistan dificultad o que potencian al ejercicio. De acuerdo a estos, el 81% de los representantes manifiesta conocer los cambios en el proceso y el 93% manifiesta haber participado en alguna etapa del Plan de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo y que la principal causa para no hacerlo es la falta de tiempo o la ausencia de recursos económicos para desplazarse a los espacios.

Por último, en el mismo logro 4, se realiza una encuesta a los 149 representantes de los CCCP, que profundizan aspectos de participación, conocimiento de la normatividad, cambios más significativos del programa, estrategias de comunicación y divulgación en territorio, ejercicios de control social y percepción del aporte del Plan de Desarrollo Local y del Presupuesto Participativo al desarrollo territorial. Por el lado de la encuesta de percepción, cuyos resultados respecto al nivel de conocimiento del Plan de Desarrollo Local

aparecen en la Figura 15, el 59,4% del total de participantes afirmaron conocer el Plan de Desarrollo Local, sin embargo en Manrique y La América (comunas 3 y 12), el resultado fue del 80%.

Figura 15: Nivel de Conocimiento del PDL por Comuna y Corregimiento



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.

De otra parte, los principales avances que ha logrado la administración municipal para potenciar el proceso del Plan de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo tienen que ver con la implementación de estrategias para mejorar la comunicación y la difusión de la información. Aquello es una respuesta a la responsabilidad que sobre ella recae, favorecer la disposición de información, lectura, análisis, capacitación de saberes y aprendizajes del programa, tanto al interior de la Administración como por la ciudadanía, que cada vez demanda y requiere más procesos documentados a partir de fuentes efectivas para la toma de decisiones informadas.

Entre estos encontramos, por un lado, la implementación de un micro sitio de presupuesto participativo (alojado en la página de la Alcaldía de Medellín, pestaña Temas y Presupuesto Participativo) durante el segundo semestre de 2018, esta herramienta posibilita dar alcance a las acciones que se toman desde el Subsistema de Seguimiento y Evaluación del Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo además que pretende orientar y promover el control social a la gestión pública, fortalecer el ejercicio democrático y afianzar la toma de decisiones, tanto a nivel ciudadano como institucional, por tanto es una manera

de generar confianza en la administración y retroalimentar del proceso. Por otro lado, con el objeto de informar sobre los avances de los proyectos priorizados el municipio implementó la Georeferenciación de los proyectos de Presupuesto Participativo que se vienen materializando en todo el territorio, a través del portal geográfico Geo Medellín, donde despliega información de ejecución física y financiera, además de contratación y los valores asignados por comuna y corregimiento. Por último, cuenta con herramientas para el seguimiento y la evaluación: aplicativo de manejo interno que cualifica la recepción, recopilación y consolidación de la información; batería de indicadores de gestión, producto y resultado que permita hacer monitoreo; instrumento de seguimiento a proyectos, que aporta información agregada y específica de los proyectos y sus componentes.

Para resumir, es de considerar como necesario, que esta estrategia de participación ciudadana y presupuesto participativo, sea asumida como una verdadera herramienta de planeación, más aún ante la diversidad poblacional y las disparidades económicas en las que se enmarca nuestra ciudad. Sin embargo, para ello se debe contar con metodologías claras que permitan identificar y priorizar las necesidades, formular proyectos correctamente, usar eficientemente los recursos y realizar el seguimiento oportuno a la ejecución los mismos. Además, este puede ser el instrumento para direccionar los recursos hacia las necesidades de los sectores más desprotegidos, brindando mayor acceso e inclusión en todas las esferas, como también para revitalizar el ejercicio de participación y planeación, en donde los ciudadanos pasen a asumir un rol activo, decisorio y en algunos casos proactivo y crítico.

Es de aclarar, y reconociendo de antemano el cumplimiento de los logros trazados por la Administración Municipal desde la última modificación realizada al Plan de Desarrollo Local y al Presupuesto Participativo, que el programa aún tiene grandes retos en materia de institucionalidad, participación ciudadana, diseño y operación; además algunos problemas estructurales que, en algunos casos, han sido denunciados repetidamente por los líderes, las comunidades y representantes, y que pueden terminar destruyendo gran parte de la confianza construida, a la vez que generar descontento y desmotivación. Entre estos problemas los que más preocupación generan son la corrupción; la falta de un sistema de seguimiento, evaluación y control; la ausencia o la poca pertinencia de la formación ciudadana para la

participación; y algunas cuestiones institucionales como las relaciones conflictivas entre los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo.

Por esta razón y con el objetivo de continuar con la madurez y mejora de la participación ciudadana en el Presupuesto Participativo a través de las asambleas barriales, se señalan algunas sugerencias o recomendaciones que surgieron de los encuentros de la Red Nacional de Planeación Local y de Presupuestos Participativos:

- Multiplicar las acciones de sensibilización ciudadana en torno al presupuesto participativo. Esta medida, clave para legitimar este tipo de prácticas y replicarlas, debe ser responsabilidad compartida entre las autoridades públicas y la ciudadanía.
- Formación de los actores del presupuesto participativo para que cada vez tengan más herramientas técnicas y políticas que cualifiquen su desempeño. Inculcar una cultura de negociación y concertación como herramientas claves de los presupuestos participativos.
- Contar con instrumentos de medición para identificar los impactos del presupuesto participativo en la calidad de vida de la población. Este aspecto es clave para mejorar los diseños operativos e institucionales, sus dispositivos, redefinir metodologías, cuando sea el caso, y potenciarlo como instrumento clave de la gestión pública.
- Afianzar los mecanismos de control y seguimiento al ejercicio del presupuesto participativo, así como la rendición de cuentas de las autoridades públicas a la ciudadanía, ambos componentes ineludibles en el diseño de los presupuestos participativos y, sobre todo, en su implementación. Debe haber iniciativas para fortalecerlos desde instituciones públicas y organizaciones sociales.
- Avanzar en la discusión sobre el marco legal más conveniente para estimular la práctica del presupuesto participativo, evitando encasillar la diversidad de experiencias en un solo modelo rígido y que contenga incentivos para que los presupuestos participativos se multipliquen a ritmo acelerado.

- Incrementar progresivamente los recursos a distribuir a través del proceso del presupuesto participativo en los territorios. Buscar formas de incrementar los recursos de libre destinación.
- Mejorar en todo sentido (oportunidad, fiabilidad, amigabilidad, accesibilidad) los sistemas de información para los presupuestos participativos y crear una cultura de la información como condición para el fortalecimiento de estos últimos.
- Comprometer a los partidos políticos en el desarrollo de experiencias del presupuesto participativo, haciendo que su militancia y su dirigencia se involucren en esos procesos, acojan los acuerdos como elementos vinculantes y contribuyan a su desarrollo y consolidación.
- Visualizar el presupuesto participativo como un instrumento potente de inclusión social, especialmente en materia de diversidad poblacional (desplazados, mujeres, jóvenes).
- Trabajar por el fortalecimiento de los nexos entre la planeación y la presupuestación participativa, para que las decisiones sobre asignación de recursos se enmarquen en una mirada estratégica del territorio y de sus potencialidades.
- Promover el acceso de las organizaciones sociales a la cooperación internacional para garantizar un mayor apoyo técnico y logístico, facilitar el intercambio de experiencias y diseñar esquemas de evaluación de sus resultados.
- Incentivar intercambios de experiencias entre los diferentes niveles territoriales para diseminar los aprendizajes, identificar permanentemente las fortalezas y debilidades de los presupuestos participativos y motivar a generar estas prácticas en otros lugares.
- Mejorar la coordinación inter-institucional en el seno de cada una de las entidades territoriales para garantizar los propósitos y resultados del presupuesto participativo.

Todas estas vicisitudes, tanto internas como externas al proceso de la participación ciudadana, dejan en evidencia la imperiosa necesidad de fortalecerlo y llevarlo cada vez más cerca de la realidad medellinense.

CONCLUSIONES

Estamos en un momento donde, por un lado, muchas de las propuestas, programas, instituciones e incluso mecanismos de participación, en diversas ocasiones, no suelen tener los efectos buscados en la resolución de problemáticas relacionadas con temas como el desarrollo económico y social, la apertura de oportunidades, la reducción de la desigualdad y la superación de la pobreza extrema; y, por otro, persisten dificultades para hacer políticamente responsables a ciertos representantes políticos y grupos de interés que toman decisiones en nombre de las mayorías.

Sin embargo, la participación se justifica por sí misma y no por los resultados, desde una perspectiva de ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales esta debe involucrar a la ciudadanía en algunas decisiones en materia de asignación de recursos públicos y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en el territorio. Por ello, es clave la implementación de estrategias para cualificar el ejercicio del Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, para enfrentar los obstáculos que puedan impedir la aplicación adecuada y disminuir, tanto los beneficios, como el reconocimiento del proceso.

Es por esta razón que se deben superar los retos que limitan el aprovechamiento de la estrategia, como los que hay en materia de diseño, desarrollo y operación debido a las debilidades del Plan de Desarrollo Local, que responden a problemas técnicos de formulación como son metas débilmente definidas o sin definir, proyectos que no aportan al cumplimiento de objetivos superiores, ausencia de indicadores; del mismo modo, se debe actualizar y fortalecer los Planes de Desarrollo Local para cada comuna y corregimiento, y no sólo complementarlos, pues esto último tiene un alcance muy concreto con el único propósito de mejorar la calidad de los Planes de Desarrollo Local; siendo esta la oportunidad de ampliar la participación ciudadana y garantizar conocimiento y legitimidad ciudadana de los mismos.

Asimismo, con el seguimiento y los controles adecuados se puede hacer frente a los casos, cada vez más denunciados de corrupción e intromisión de grupos al margen de la ley en el proceso entorno al Presupuesto Participativo. Este es un asunto que exige la atención

máxima tanto en la implementación de soluciones innovadoras como también a través de un potente sistema de monitoreo que prevenga la repetición de los errores del pasado en la planificación participativa del desarrollo local, puesto que estas situaciones se dan por no generar los elementos de transparencia necesarios en la contratación de los recursos públicos del Presupuesto Participativo.

En lo que respecta al objetivo y a la pregunta orientadora de esta investigación, y después de una ardua búsqueda de información, se pueden establecer las siguientes conclusiones: aunque las asambleas barriales no están contempladas en la constitución nacional, como un mecanismo de participación ciudadana, si posibilitó el cumplimiento de uno de los fines esenciales del Estado, el cual es facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan, tanto en la vida económica, política y administrativa de la Nación. Por esto se puede argüir que las Asambleas Barriales si permitieron que los habitantes de las comunas y zonas rurales de Medellín participaran activamente en la presentación de proyectos, para que fueran tenidos en cuenta en el Presupuesto Participativo. Esto se logró gracias al conocimiento que ellos tenían de los temas comunitarios, de las necesidades y problemáticas de los sectores, barrios y comunas. Además con este sistema de las asambleas barriales, se logró que los Planes de Desarrollo Local, de las comunas y corregimientos, fueran instrumentos y herramienta de desarrollo social, económico y cultural de las comunidades; por esta razón los proyectos y programas de la administración atendían y obedecían a las necesidades presentadas en las asambleas barriales y posteriormente en el Presupuesto Participativo, y eran un compromiso de la administración buscar una solución a esas problemáticas.

Es de considerar, por lo tanto, que las Asambleas barriales con su aparición en la vida social y comunitaria, refrendó y resignificó la participación de la comunidad en la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo, como un nuevo órgano de participación ciudadana, que, aunque no está contemplado en la constitución, tiene mucha, más eficacia y funcionalidad que los mecanismos existentes y contenidos en la carta magna de 1991.

En otra conclusión se puede determinar que la t de las asambleas barriales exigió el trabajo articulado entre los líderes y la administración municipal, haciendo seguimiento y acompañamiento al presupuesto participativo en cada etapa del proceso, desde su planeación hasta su ejecución total. Este trabajo en conjunto llevó a establecer controles efectivos a los contratistas y operadores encargados de ejecutar el presupuesto, promoviendo el manejo transparente del recurso público, lo que se puede evidenciar en el mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de los territorios.

Hay que anotar que las Asambleas barriales siempre fueron una fiesta de la Democracia, un lugar de encuentro, diálogo y concertación entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín. Cumplió un papel como órgano de planeación local, e influyó notablemente en el Presupuesto Participativo de las comunas y corregimientos; las comunidades fueron escuchadas con mayor amplitud, sus proyectos obedecieron a una correcta formulación presupuestal y fueron ejecutados con el apoyo de la Administración y la legitimación de la población, la cual incrementaba año tras año el número de personas involucradas en la toma de decisiones.

Frente a lo descrito anteriormente en relación al objetivo y la pregunta orientadora, y con el objetivo de profundizar en la propuesta y lograr así mantener y establecer su mejora constante se hacen los siguientes comentarios. Primero, en materia de Participación Ciudadana se deben solucionar algunas inconformidades para lograr que la formación ciudadana llegué a la mayor cantidad de personas. Este proceso exige un gran esfuerzo para formar, capacitar y comunicar a la ciudadanía y a los entes de control. Para esto se sugiere que la formación debe ser para todos los ciudadanos (sociedad civil, organizaciones comunitarias, ONG, proveedores y veedurías ciudadanas, entes de control, entre otros) y no únicamente a líderes, lideresas y ediles, principalmente con contenidos relativos a la gestión social y comunitaria del desarrollo, para que cada vez tengan más herramientas políticas y sociales que cualifiquen su desempeño en estos procesos. Se deben Diseñar estrategias para el aprovechamiento de los programas de formación aumentando la asistencia, que hasta ahora es muy reducida, y reduciendo la apatía en lo relativo a los Planes de Desarrollo Local. Todo

esto permite enfrentar las debilidades tanto técnicas como políticas de los servidores públicos y de los ciudadanos que participan en las experiencias.

En este mismo sentido, la cualificación debe ser formada e informada, para que las personas del común entiendan y se apropien del valor que tiene su participación y decisión. En algunos lugares no se conoce ni se valora este tipo de apuestas de desarrollo, aún falta ampliar los análisis sobre los resultados del Plan de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo, la sistematización de experiencias y el seguimiento a la percepción ciudadana acerca de estos procesos. Es necesario, por lo tanto, multiplicar las acciones de sensibilización, como la realización de campañas masivas, que permitan que baje cada vez más al ciudadano común y no se quede en los espacios institucionales o en cabeza de los líderes y representantes. Esta medida es clave para legitimar y replicar este tipo de prácticas, enfrentando la apatía ciudadana y ampliando los niveles de organización social.

Segundo, es fundamental visualizar el Presupuesto Participativo como un instrumento potente de inclusión social, especialmente en materia de diversidad poblacional (desplazados, mujeres, jóvenes). De ahí la importancia de fortalecerlo. Esto significa garantizar una intervención ciudadana más cualificada y ligada a los principios de la Democracia participativa, así como afinar los diseños normativos e institucionales que los cobijan. Para lograr ello, el análisis de resultados de las experiencias del Plan de Desarrollo Local y Presupuesto Participativo es fundamental, pues permite la identificación de fortalezas y dificultades que sirven para elaborar recomendaciones que fortalezcan estratégicamente este tipo de ejercicios y garanticen una mayor efectividad tanto en la asignación de recursos públicos como en la gestión pública en los diferentes territorios. Así, ampliar la cantidad y la calidad de este tipo de estudios se hace indispensable.

Tercero, es necesario continuar con la ampliación progresiva de los recursos orientados al Presupuesto Participativo y a la eficiencia en su uso, para recuperar la confianza y evitar que surja desmotivación y descontento de la ciudadanía. Para esto, es urgente trabajar en pro de aumentar la cultura tributaria que permita garantizar mayores recursos para la inversión, especialmente la que se realiza para proyectos de Presupuesto Participativo, y la capacidad de la sociedad civil para acceder a recursos de cooperación internacional que

podrían contribuir a las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y líderes sociales, garantizando un mayor apoyo técnico y logístico, al tiempo que facilita el intercambio de experiencias del Presupuesto Participativo.

Cuarto, se debe recuperar el foco frente al beneficio colectivo y al desarrollo comunal/corregimental, evitando que se convierta en un mecanismo de características clientelares para favorecer con recursos de “libre destinación” del presupuesto municipal; con la participación de líderes cuestionados, incluso de bandas criminales, como ya ha sido denunciado en el Concejo Municipal. Esta situación afecta los principios de corresponsabilidad e institucionalidad introduciendo distorsiones al proceso que termina desplazando los criterios técnicos a partir de los cuales se asignan los recursos.

Quinto, en materia de institucionalidad, existe una preocupación reiterada por parte de la comunidad frente a los problemas de transparencia en algunas fases de la ruta metodológica; lo cual, frente a la ausencia del Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control, multiplica la desconfianza en detrimento de la participación y la corresponsabilidad, exigiendo un fortalecimiento institucional de los entes de control. Para esto se sugiere que la Administración Municipal diseñe, implemente y promueva las herramientas que permitan procesos de vigilancia, comunicación y transparencia, tanto por parte de sus dependencias como por los diferentes organismos de control para ello es necesario realizar ajustes en la institucionalidad municipal y comunitaria para su reorientación y fortalecimiento.

Sexto, es preciso subsanar la ausencia de un sistema de Seguimiento, Evaluación y Control en los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo, esto incluye indicadores, línea base, metas, etc, para las fases de priorización de proyectos, contratación, ejecución de obras, como también la vigilancia y la transparencia. Con ello, se puede lograr recuperar y fortalecer la articulación entre el Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local, para que vayan en la misma línea y se complementen, evitando la oportunidad de impulsar el Presupuesto Participativo como instrumento de financiación de los Planes de Desarrollo Local mediante su uso incorrecto, inclinado a la satisfacción de beneficios clientelares o personales. La Planeación le da sentido al Presupuesto Participativo y este revitaliza el ejercicio de la planeación, lo cual implica trabajar varios aspectos: apuntar

hacia la unidad normativa; mejorar la coordinación institucional en el nivel gubernamental; propiciar la interacción entre los actores de la planeación y el Presupuesto Participativo; facilitar hasta donde sea posible la articulación de esos procesos, tanto en el nivel horizontal como vertical; y establecer el nexo entre participación ciudadana y representación política.

Por todo esto se deben Diseñar y aplicar dispositivos de investigación, que cuenten con indicadores sociales y acciones para medir el impacto del Presupuesto Participativo en la calidad de vida de la población, además de fortalecer las estrategias de comunicación, divulgación, información y sensibilización del proceso y sus resultados.

En resumen se podría concluir que la participación ciudadana a través de las asambleas barriales en Medellín en el tiempo de 2008-2018, se ha convertido en un mecanismo efectivo y decisivo de participación ciudadana directa en la planeación local, en la construcción del presupuesto participativo y en el fortalecimiento de la relación gobierno-ciudadano como elemento esencial de la Democracia participativa; además ha permitido el desarrollo de las diversas comunidades, ya sea desde la inversión que se le asigna desde el presupuesto participativo o desde las distintas obras (parques, mejoras de infraestructura, seguridad, educación) que se realizan en cada uno de los barrios. A continuación se presentan un link donde se puede evidenciar la voz de la comunidad frente a esta práctica política y social: <https://www.youtube.com/watch?v=Y9PPbOFBWag>.

Motivar a las personas del barrio o vereda a presentarse cada año a una reunión para participar en la discusión, el debate y la deliberación sobre las principales dolencias y necesidades de su territorio, era simplemente maravilloso. Posteriormente, una vez identificadas sus prioridades el hecho de someter a consideración los nombres de quienes estaban interesados en ser elegidos como delegados de las asambleas barriales ante el presupuesto participativo, y ser elegidos democráticamente por los asambleístas, era todo un honor, es ya en sí una manifestación significativa de progreso y victoria de la participación ciudadana, en la cual Medellín siempre ha sido modelo en Colombia.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín. (2011). *ABC de la planeación local y presupuesto participativo 2011*. Recuperado de: <https://bit.ly/1Lb45bW>
- Alcaldía de Medellín. (2015). *ABC de la planeación local y presupuesto participativo 2015*. Recuperado de: <https://bit.ly/1UbF8ih>
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Informe Evaluativo. Resultados de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2017 y 2018*. Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://8f0cda9e594b0e0bbe46aedbecb561b0>
- Allegretti, G. (Comp.). (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. España. CEDMA, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. Recuperado de: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/40994>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. Recuperado de: <https://www.participatorymethods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>
- Becerra, P. (2017). *Desarrollo del presupuesto participativo a nivel de Latinoamérica y de Colombia*. Bucaramanga: Universidad Santo Tomás. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/handle/11634/3931>
- Bedoya, A. (2016, febrero 17). Intervención en sesión ordinaria del Concejo de Medellín sobre Política Pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PL y PP), [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ekf5VmZnio&t=6s>
- Beiner, R. (ed.), (1995). *Theorizing Citizenship*. Albany: State University of New York Press.
- Burin, D., Karl I., y Levin, L. (1998). *Hacia una Gestión Participativa y Eficaz: manual para organizaciones sociales*. Buenos Aires: Ciccus.

- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace presupuesto participativo?* Nairobi: UN-HABITAT. Recuperado de:
<http://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.aspx?nr=3523&alt=1>
- Catenazzi, A., y Chiara, M. (2009). *La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización*. En M. Chiara y M. Di Virgilio (Org.), *Gestión de la Política Social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/280037455_Gestion_de_la_politica_social_conceptos_y_herramientas
- Chamorro, M. (2016). Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. *Revista CES Derecho*, 7(1), 27-38. Recuperado de:
<http://revistas.ces.edu.co/index.php/derecho/article/view/3762/2551#gonz-lez-r-s-f-anchor>
- Concejo de Medellín. (2018). *Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). Informe sobre el Presupuesto Participativo*. Recuperado de:
<http://oppcm.concejodemedellin.gov.co:8090/sites/oppcm/files/2019-08/presupuesto-participativo-2018.pdf>
- Constitución Política de Colombia [Const.] (1991). Bogotá: Legis.
- Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional. (4 de octubre de 2000). Bogotá. Sentencia C- 1338/00. [MP Cristina Pardo Schlesinger]
- Cunill, G. N. (1991). *Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Venezuela: CLAD.
- Cunill, G. N. (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: CLAD: Nueva Sociedad.
- Desai, V. (2001). *Community Participation in Development*. In V. Desai and R. Potter (Eds.) *The Arnold Companion to Development Studies*. London: Arnold.
- Di Virgilio, M. (2013). *Participación Ciudadana en la Gestión Pública: enfoque y condiciones para su desarrollo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – BID-. Recuperado de:
<https://publications.iadb.org/es/publicaciones?f%5B0%5D=author%3A3865>

- Díaz, J. (1982). Estrategias de enseñanza-aprendizaje: orientaciones para la docencia universitaria. I.I.C.A. San José, Costa Rica.
- Fernández, A. (2012). *Hacia dónde camina occidente. Pasado, presente y futuro de la cultura del siglo XXI*. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
- Fukuyama, F. (2016). *Los orígenes del orden político*. Bogotá: Planeta colombiana.
- Fonseca, J. (2012). La Democracia participativa en Colombia: ¿falacia o realidad? *Derecho Y Realidad*, 10(19). Recuperado a partir de https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/4873
- Geilfus, F. (2002). *80 herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. San José: IICA. Recuperado de: <http://ejoventut.gencat.cat/permalink/aac2bb0c-2a0c-11e4-bcfe-005056924a59>
- Genro, T., y De Souza, U. (1998). *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le Budget Participatif: l'expérience de Porto Alegre au Brésil*. París: Editions Charles Léopold Mayer.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 0–28. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32426201>
- Goldfrank, B. (2007). ¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana. *Revista Nueva Sociedad*, (212). Recuperado de: <https://www.flacsoandes.edu.ec/pt-br/agora/de-la-ciudad-la-nacion-la-democracia-participativa-y-la-izquierda-latinoamericana>
- Gómez, E. (2012). *Planeación participativa: realidades y retos*. Medellín: Alcaldía de Medellín: Universidad de Antioquia: Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH): Grupo de investigación cultura, política y Desarrollo social. Recuperado de: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000028.pdf>
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M., y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana (Origin, space and levels of participation). *Daena: International Journal of Good Conscience*. 4(1), 179-193.
- Gutiérrez, A. (2014). Programa de planeación local y presupuesto participativo en Medellín, Colombia: estrategia participativa para planear el desarrollo y democratizar la gestión pública. En: *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre*

la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, Ecuador. Recuperado de:

<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/7868/0077617.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Gutiérrez, A., y Sánchez, L. (2012). Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del PPLPP en Medellín-Colombia. En T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios y A. Opazo, *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el sur* (pp. 51-74). Santiago: LOM Ediciones. Recuperado de:

<http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2017/08/Varios-Autores-Construyendo-Democracias-y-Metodologias-Participativas-desde-el-Sur-1.pdf>

Gutiérrez, A., Hincapié, L., y Villa, G. (2015). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE*, 25(50). Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/jatsRepo/196/19643210009/html/index.html>

Guzmán, A. (2011). *Democracia participativa en Colombia: un sueño veinte años después*. Revista Jurídicas, 8(2), 30-41.

Medellín como vamos. (2016). *Participación ciudadana, Informe de Análisis Encuesta de Percepción Ciudadana Medellín*. Recuperado de:

<https://www.medellincomovamos.org/download/gobierno-y-ciudadania-informe-de-analisis-encuesta-de-percepcion-ciudadana-medellin-2016/>

Mejía, J. (2015). *El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín*. Recuperado de:

<https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7866>

Merino, M. (1996). *La Participación Ciudadana en la Democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de: <https://bit.ly/2HNEvjs>

Moreno, M. A. (2017, abril 22). Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín. [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://youtu.be/Y9PPbOFBWag>

Municipalidad de Rosario (2002). Ordenanza Nro. 7.326. Argentina. Recuperado de:

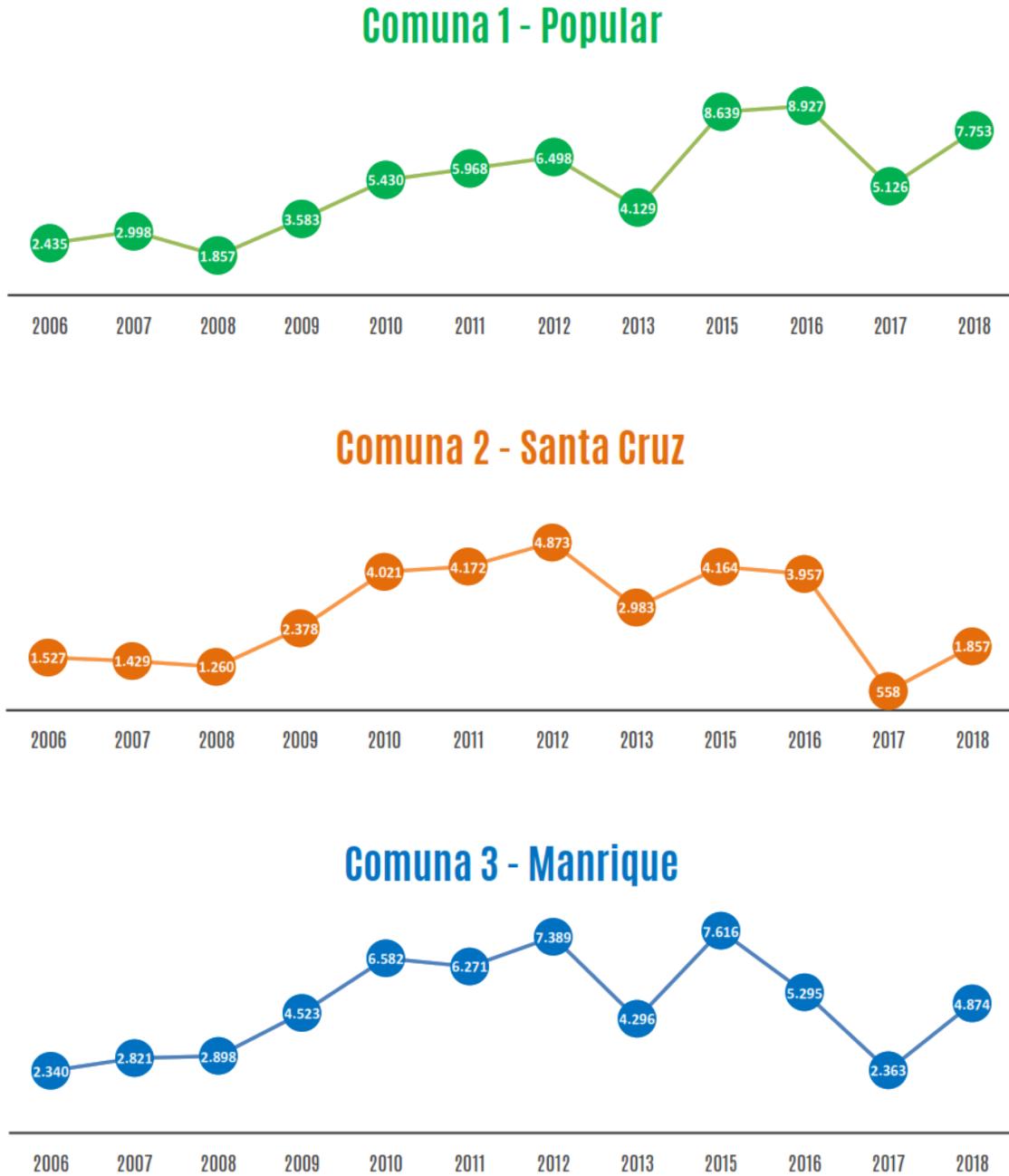
<https://www.rosario.gob.ar/mr/normativa/otras-normas/ordenanzas/ordenanza-7326-2002>

- Natera, A. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid: Working paper del Instituto de Política y Gobernanzas. Recuperado de: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/590#preview>
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa -OIDP-. (2007). *Observando las Democracias Participativas Locales 2004-2007*. Recuperado de: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/90682/1/4500.pdf>
- Olvera, A. (2007), *Notas sobre la participación ciudadana desde la óptica de las OSC*. México: INCIDE Social. Recuperado de: <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olvera1.pdf>
- Osmani, S. (2008). *Participatory Governance: An Overview of Issues and Evidence*. In *Participatory Governance and the Millennium Development Goals (MDGs)*. New York: United Nations. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2008%20Participatory%20Governance%20and%20MDGs.pdf>
- Pattie, C., Seyd, P., & Whiteley, P. (2004). *Frontmatter*. In *Citizenship in Britain: Values, Participation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pujol, F., y Molero, J. (2011). *Propuesta metodológica para analizar la demanda de presupuestos participativos en Navarra*. *Presupuesto y Gasto Público*, 65, 111-130. Recuperado de: <http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-9586-fichero/0pujolpps-en-navarrabvop.pdf>
- Ramírez, H., Ávila, M., y Martínez, J. (2019). *Análisis de la gobernanza comunitaria, una mirada al presupuesto participativo de Rionegro*. Recuperado de: <https://bit.ly/2VwxTe9>
- Ramírez, J. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. Guadalajara: Unidad Editorial IEPC. Recuperado de: <https://bit.ly/1hpSpZ3>
- Ramírez, J. (2015). *Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora*. (Tesis doctoral). Universidad Carlos III de Madrid: Madrid, España. Recuperado de: <https://bit.ly/35tfGD5>
- Robirosa, M., Cardarelli, G., Lapalma, A., y Caletti, S. (1990). *Turbulencia y planificación social: lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Roe, M. H. (2000). *The social dimensions of landscape sustainability*. In Benson, J.F. & Roe, M.H. (Eds.) *Landscape and Sustainability*. London: E. & F.N. Spon.
- Sánchez, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial*, 13(3), 325-344. Recuperado de:
<http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/93335.pdf>
- Santana, P. (2013). Procesos Democráticos, Planeación Local y Presupuestos Participativos. En: *Red Nacional de Planeación Local y Presupuestación Participativa. Ponencia principal Encuentro Departamental de Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Medellín: Corporación viva la ciudadanía.
- Santos, B. (2005). *Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de:
<https://bit.ly/32frjLT>
- Sulbrandt, J., Navarrete, N., y Piergentili, N. (2007). Formas organizacionales que facilitan la entrega de servicios sociales. En J. Cortázar (Ed.). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales* (pp 119-164). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Recuperado de:
<https://docplayer.es/84867-Entre-el-diseno-y-la-evaluacion.html>
- Universidad Nacional de Quilmes (s.f). *Banco de experiencias locales de los gobiernos de la República Argentina*. Recuperado de:
<http://bel.unq.edu.ar/modules/news/article.php?storyid=13>
- Urán, O. (2007). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Controversia*, (189). Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf>
- Velásquez, F., y Gonzáles, E. (2010). *Planeación participativa y el sistema de planeación en Colombia. Presentación para el Tercer Encuentro de Planeación Local y Presupuestos Participativos*. Recuperado de:
http://viva.org.co/pdfs/tercer_encuentro/Fabio_Velasquez_Esperanza_Gonzalez/presentacion_snp.ppt
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.

ANEXOS

Anexo 1. Participación ciudadana por comuna y corregimientos 2006-2018



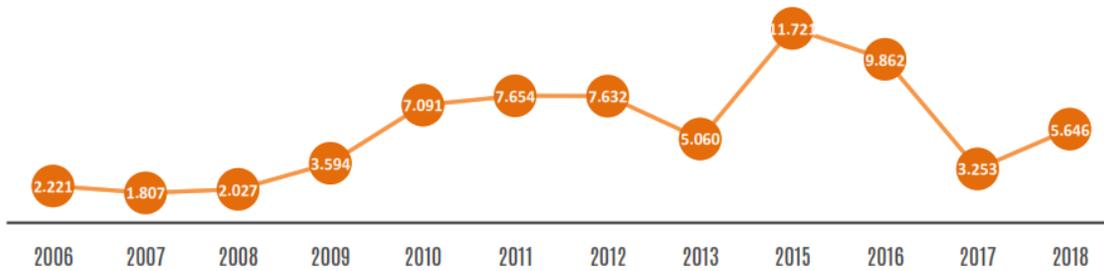
Comuna 4 - Aranjuez



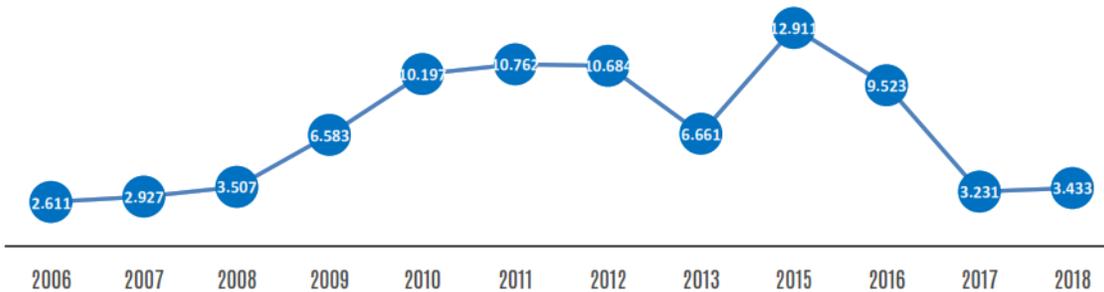
Comuna 5 - Castilla



Comuna 6 - Doce de Octubre



Comuna 7 - Robledo



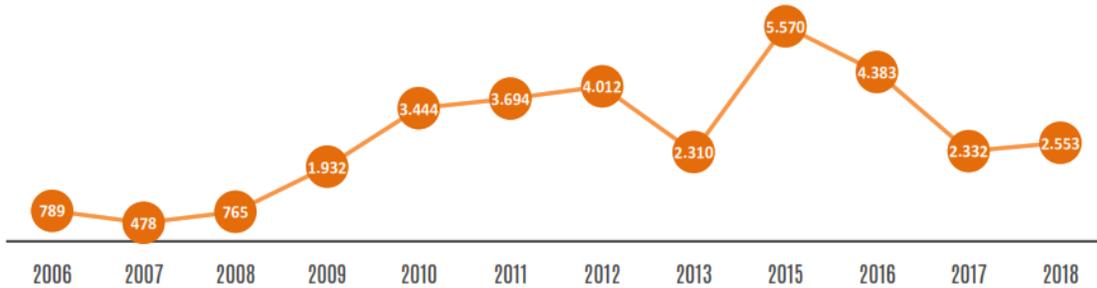
Comuna 8 - Villa Hermosa



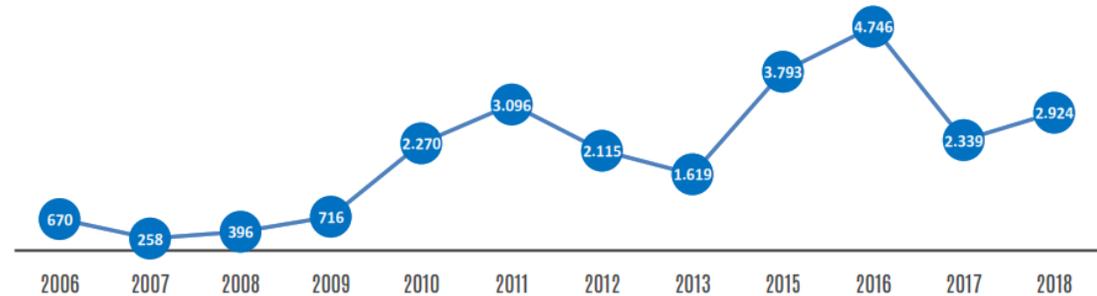
Comuna 9 - Buenos Aires



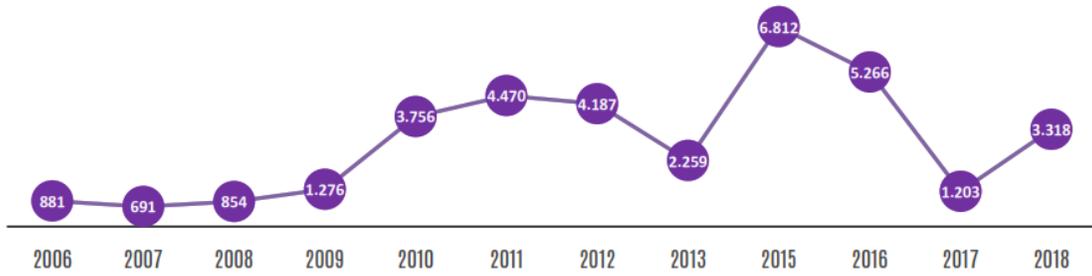
Comuna 10 - La Candelaria



Comuna 11 - Laureles Estadio



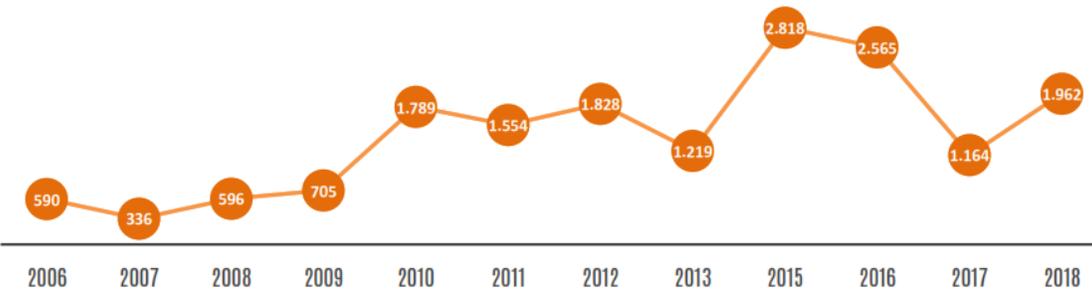
Comuna 12 - La América



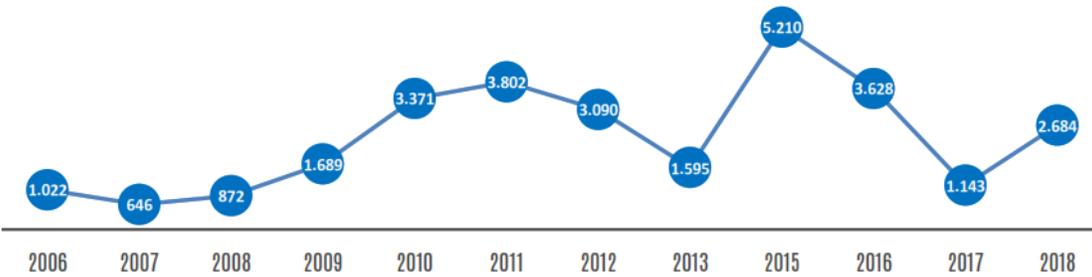
Comuna 13 - San Javier



Comuna 14 - El Poblado



Comuna 15 - Guayabal



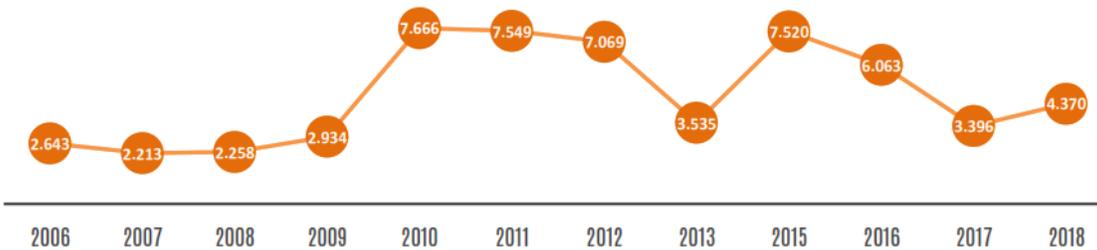
Comuna 16 - Belén



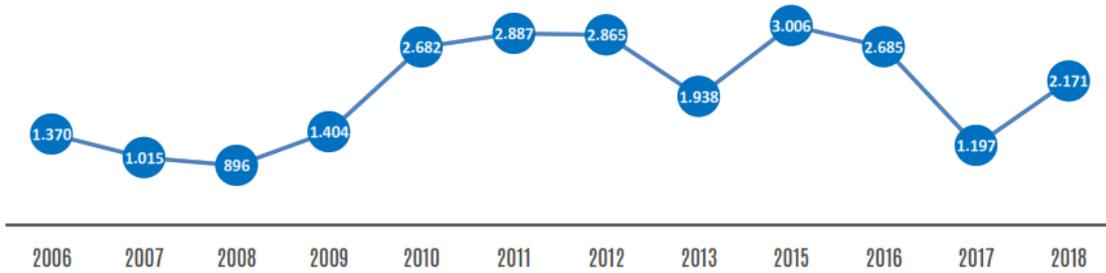
Corregimiento San Sebastián de Palmitas



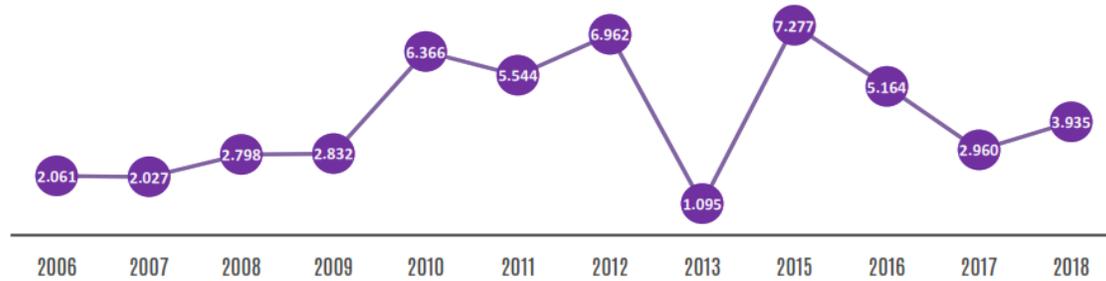
Corregimiento San Cristóbal



Corregimiento Altavista



Corregimiento San Antonio de Prado



Corregimiento Santa Elena



Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín.