



**EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA
PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA:
ALCANCES, PARTICIPACIÓN, LOGROS Y PROBLEMAS
EN LA COMUNA 9 DE MEDELLÍN 2004-2021.**

INTRODUCCIÓN 3

CAPÍTULO 1.

ENFOQUE TEÓRICO.
EL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO COMO
INSTRUMENTO DE
PLANIFICACIÓN EN EL
PROCESO DE
DESCENTRALIZACIÓN. 7

1.1. Los puntos de vista sobre
la descentralización, la plani-
ficación y la participación 7

1.2. Los PP como instrumento
de planificación a la luz del
debate expuesto 14

CAPÍTULO 2.

DESCENTRALIZACIÓN,
PLANIFICACIÓN Y
PARTICIPACIÓN EN
COLOMBIA 23

2.1. El proceso en Colombia 23

2.2. Los resultados 29

CAPÍTULO 3

MEDELLÍN Y SU COMUNA 9
32

3.1. La ciudad de Medellín 32

3.2. Comuna 9: Buenos aires 42

CAPÍTULO 4.

PLANES Y PP EN MEDELLÍN
Y SU COMUNA 9. 56

4.1. Cambios normativos 56

4.2. Los debates sobre el PP en
Medellín 62

4.3. El PP de los últimos años
en la Comuna 9. 68

CONCLUSIONES 79



HIPÓTESIS

Tanto la planificación como el presupuesto participativo son instrumentos difíciles de aplicar en contextos como el de Colombia, Medellín y la comuna 9 de grandes déficits económicos, sociales e infraestructurales. En ese marco, el presupuesto participativo no logra cumplir su objetivo como instrumento de participación y solución de problemas del territorio.

OBJETIVOS

General: Analizar la evolución de los presupuestos participativos (PP) en la ciudad de Medellín, específicamente en la Comuna 9.



Específicos



Entender la relevancia del mecanismo en el proceso de planificación general, de la ciudad y la comuna



Analizar el instrumento como estrategia de participación y gestión



Entender los problemas que hay en los resultados, y analizar las causas de los mismos

Enfoque teórico.

El presupuesto participativo como instrumento de planificación en el proceso de descentralización. Los puntos de vista sobre la descentralización, la planificación y la participación

El marco del proceso de descentralización fiscal y la reorganización estatal/El PP como instrumento para dotar de mayor participación a la planificación descentralizada.

Tres puntos de vista acerca del lugar de la descentralización, la planificación y la participación:

1) La teoría de la elección pública o de la gerencia pública.

2) Los enfoques de la sociedad civil

3) El enfoque de la democratización popular.

La teoría de la elección pública o de la gerencia pública.

Las bases liberales del rol del Estado. La importancia del concepto de competencia y un enfoque sobre la acción colectiva basado en la racionalidad individual.

Desregulación, privatización y otras formas de provisión del tercer sector formado por grupos comunitarios y otros.

Por eso es central la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales y la autonomía de las unidades de gestión.

La planificación participativa y luego las distintas instancias de participación del tipo de la consulta y los mecanismos de control.



Los enfoques de la sociedad civil (Boisier, Rofman, Cavarozzi y Casullo)

Se reconoce la crisis del estado benefactor, pero no hay una crítica despiadada

Una solución progresista a los problemas sufridos en los estados de bienestar.

Es fundamental el rol del Estado en la garantía de los derechos sociales e incluso del desarrollo/Se asume que la política basada en el mercado tampoco resolvería los problemas
Los mecanismos para empoderar a la sociedad civil y así fortalecer un modelo de desarrollo endógeno

La descentralización y otras herramientas participativas como vector de cambio en la relación del Estado y la sociedad distribuyendo el poder

Alburquerque (2019) y la multidimensionalidad del desarrollo. La cuestión económica como parte del problema/ Las capacidades y recursos de los gobiernos locales, tal cual vimos en los enfoques de la elección pública y de la sociedad civil.

El enfoque de la democratización popular (Coraggio, Borja y Carrión)

Los problemas de fondo, estructurales, relacionados con la globalización

La debilidad de la economía y del Estado que explica el aumento de una clase trabajadora precaria, organizados con el trabajo doméstico

La crítica a la descentralización como fue realizada en medio del ajuste y a los instrumentos de planificación y participación. Los límites de la participación.

La necesidad de procesos participativos realistas. La necesidad de una redistribución real del poder, los nuevos actores colectivos.

El empoderamiento de la sociedad civil en un sentido amplio y profundo con movilización política desde abajo

La idea de participación en los dos enfoques de la elección pública y de la sociedad civil



La presencia de un conjunto de instituciones que redimensionan el papel de la comunidad en el marco de la descentralización y el planeamiento indicativo

Complementaria de la democracia representativa



La importancia de mecanismos de eficiencia del gasto y transparencia, derecho a la información, código de buenas prácticas fiscales, incentivos para que las organizaciones sociales, la veeduría y el control

La participación ciudadana autónoma como modo de priorizar sus intereses individuales y colectivos y así mejorar el impacto social de las políticas y superar innovativamente la crisis del Estado

Importancia en términos funcionales porque contribuye al desarrollo y aplicación de políticas públicas que los afectan.

El enfoque de la tesis

Se retoma la idea ya planteada por diversos autores de que hay límites para la participación por motivos económicos estructurales,

También se retoma la idea de la participación como parte de un modelo de desarrollo complejo, proyectado participativamente, que incluye el aprovechamiento de los instrumentos existentes en todas las dimensiones, focalizados en los problemas de fondo

Se diferencia 1) la participación clientelista (que hemos llamado cooptada), 2) la participación autónoma, llamada mediada si se da mediante instituciones de la sociedad civil estables en el tiempo; 3) inclusiva, que llamaremos empoderada, si hay una acción colectiva real, no jerárquica, flexible en la que se vea una movilización concreta, independiente.

Los PP como instrumento de planificación a la luz del debate expuesto

La experiencia de Porto Alegre: un cambio de paradigma hacia la participación directa de la población. Los que valoran el modelo porque dicen que el gobierno priorizó las demandas, los que lo cuestionan por la escasa participación. Los otros casos latinoamericanos

- 1) El PP como una innovación institucional que permitió redimensionar las relaciones entre los dirigentes, los líderes sociales y las organizaciones comunitarias. Y están los que lo relativizan
- 2) Espacios genuinos de participación y empoderamiento de los ciudadanos como tema de debate a favor y en contra
- 3) La equidad y el tipo de participación. Se llama la atención acerca de la desigualdad de acceso que tiene la población menos favorecida de acuerdo con sus condiciones sociales y económicas
- 4) Sobre el alcance y el tipo de proyectos. Los resultados de la experiencia de Porto Alegre muestra un amplio alcance presupuestario, pero no todas las experiencias tienen la misma amplitud
- 5) El tema de la eficiencia y la lucha contra la corrupción. Tema de debate a favor y en contra

Conclusión: rescata el instrumento como mecanismo participativo, se va de perder mejoras institucionales al planteo acerca de sus límites en los contextos en que se llevan a cabo

Descentralización, planificación y participación en Colombia

Colombia país unitario y centralizado

La Constitución Política del año 1991

- Definición y luego en 1994 su promulgación de las entidades territoriales
- La creación en la constitución (y su promulgación en 1994) del referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, el cabildo abierto, los consejos de planeación y ordenamiento territorial, juntas de educación, etc →
- El Plan “La Revolución Pacífica” que establece los lineamientos de la apertura, la desregulación
- El problema del ajuste fiscal y los límites que impone al rol del estado.



Corporaciones de carácter cívico, social y comunitario de gestión social, sin ánimo de lucro, con personería jurídica.

- Integradas por los vecinos en forma voluntaria
- Democracia participativa



Los planes son formales, reflejo de una participación limitada, obturada además por los poderes fácticos locales

Medellín y su comuna 9

Medellín en el Valle de Aburra en la cordillera central de los Andes.

La localidad más poblada del departamento y la segunda más poblada del territorio nacional luego de Bogotá.

La ciudad tiene una población de 2.533.424 habitantes/Área metropolitana con 4.055.296.

Dividida administrativamente en 16 comunas (con su 249 barrios) y 5 corregimientos



Situación socio-demográfica. Grandes asimetrías sociales en la ciudad:

Antioquia tiene un PBI per cápita de más de 8 mil dólares, su industria es la más importante del país. Medellín ostenta el 7% del PBI nacional.

Tasa de analfabetismo del 2,7%, el Corregimiento de San Sebastián de Palmitas 6,1%; Laureles-Estadio 0,6%, La Candelaria y Buenos Aires 1,4% y 2,4%

Cobertura en educación un bajo 56,7%, Alta Vista con 27,1%, Buenos Aires un 69,7%.

La tasa de mortalidad infantil cada 1000 nacidos vivos es de 7,1; Corregimiento de Santa Elena 18,5%, Buenos Aires el 8,2%

Índice multidimensional de condiciones de vida: El Poblado 75,85; Popular 32,82, Buenos Aires 49,07/El índice de Gini muestra La Candelaria altísimo 0,478, Buenos Aires con alto 0,4

¿Medellín: ciudad sufrida por la violencia o ejemplo de transformación urbana? Una situación que no es extrema, salvo algunas comunas, pero aun grandes déficits en infraestructura y situaciones de pobreza no contabilizados por los bajos umbrales usados.

Planes y presupuesto participativo (PP) en Medellín y su comuna 9. Las primeras normas

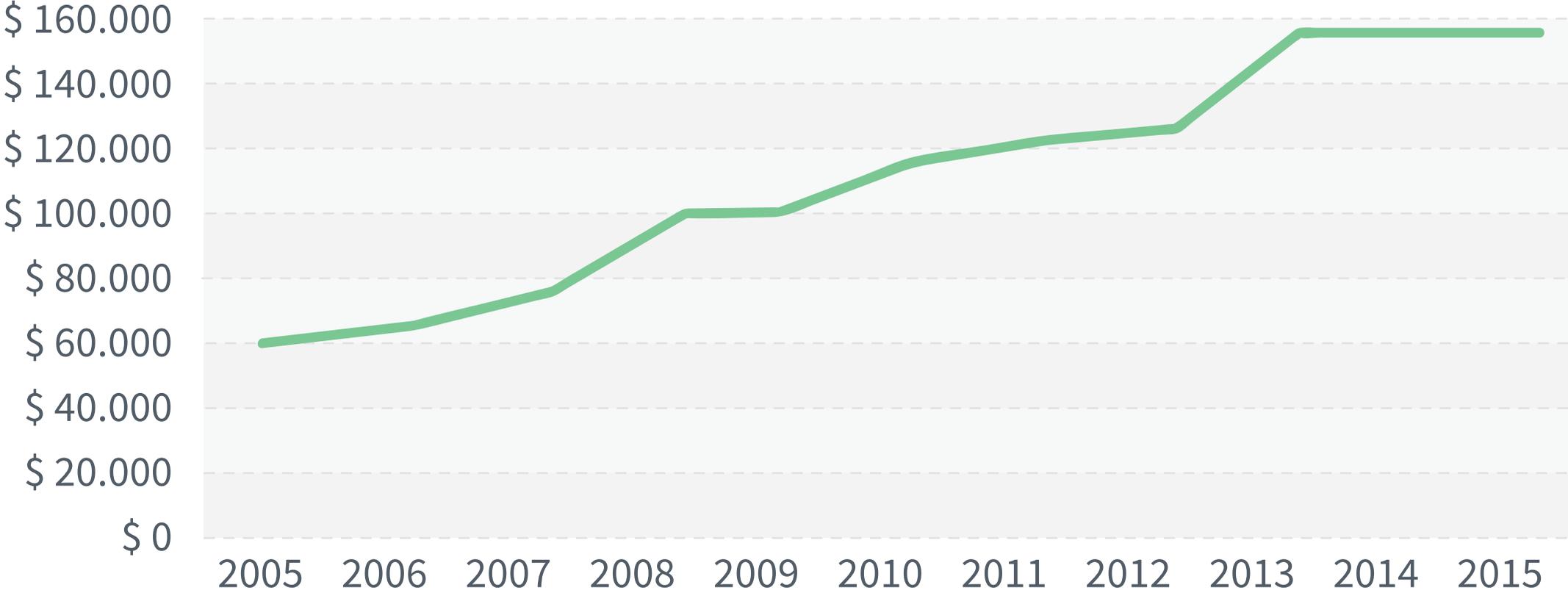
Tres Planes de Desarrollo Municipal. En 2010 Plan para la Comuna 9 llamado “Por un desarrollo humano sostenible: una apuesta al futuro”.

Los ciudadanos mayores de 14 años/ Se define el 5% del presupuesto Sistema Municipal de Planeación desde 2007 con rol central de la secretaria de Participación Ciudadana y las juntas administradoras locales (JAL) que asesoran a los consejos comunales, revisan los PDL, realizan controles y evaluaciones y participan del PP.

Estos grupos junto con las juntas administradoras locales (JAL) y un observador del Consejo Territorial de Planeación (CTP) integran los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP)

Mecanismo: En el primer Consejo Comunal o Corregimental se presentan la metodología de priorización, se conforman las comisiones temáticas que elaboran propuestas, en un segundo se priorizan proyectos mediante votación plenaria.

Techos presupuestales asignados a Presupuesto Participativo en Medellín, 2005 - 2015



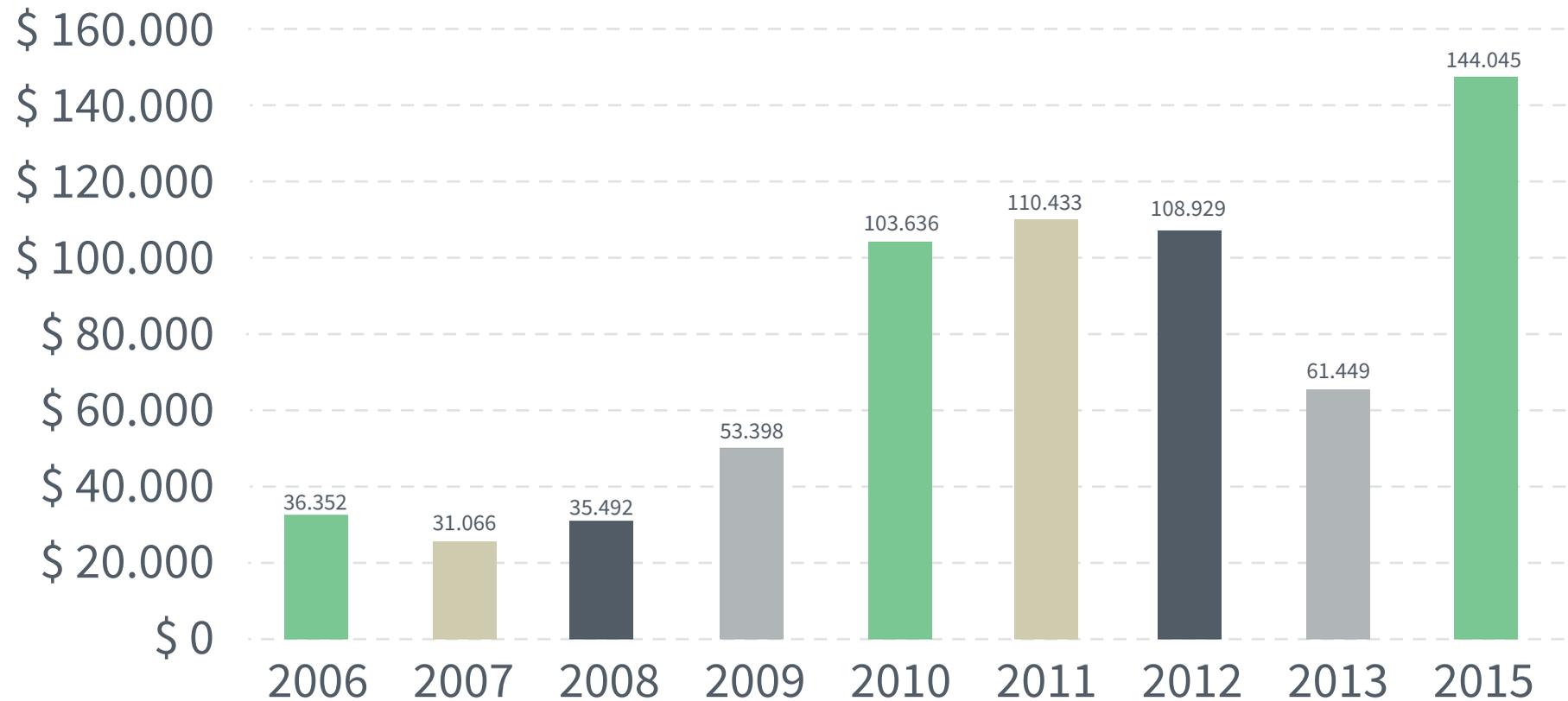
Fuente: Alcaldía de Medellín (2016)

Cambios normativos

La Ley 1757 de 2015 enfatiza la necesidad de garantizar la participación ciudadana, la Secretaría de participación define el programa de ejecución del PDL y formula los proyectos al Consejo Territorial de Planeación (CTP)
Se amplían los CCCP según un mapa definido por Las juntas administradoras locales (JAL) siguen siendo las que coordinan, pero diluidas y ya no son responsables del armado del Plan de Inversión.

Los debates sobre el presupuesto participativo (PP) en Medellín

Número de asistentes a las Asambleas Barriales y Veredales (2006-2015)



Fuente: Montes Velásquez (2020)

En las opiniones se entra en un péndulo entre los que valoran las mejoras y los que cuestionan el modelo. Esto lo retomamos en el trabajo de campo.

Luego de los cambios no ha aumentado la participación. Si se observa el gráfico el número de participantes a las Asambleas era bajo, pero iba creciendo.

La participación en términos de representantes nunca fue muy importante, sólo que luego de los cambios ha caído tremendamente por el modelo mismo.

Total de representantes por año PL-PP (2006-2020)



Fuente: Montes Velásquez (2020)

La evolución del proceso y el trabajo de campo

En mayo 2015 se eligieron los representantes a las Asambleas dentro del Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo. En total votaron 144.045 habitantes, una cifra baja, pero récord.

En octubre de 2015 se eligieron los ediles de las juntas administradoras locales (JAL) para 2016-2019.

Hubo voto virtual con 22 puntos de votación.

Resultados del trabajo de campo

La debilidad de las JAL

La cuestión de que los CCTP dependen del mapa de actores, empresas y entidades participativas.

La escasa representatividad de los miembros sectoriales. La confusión entre empresas y entidades participativas. Pero hay buenos ejemplos de instituciones y representantes

La cuestión de la corrupción y la nueva forma de contratación. El problema de encontrar contratistas y las críticas de los otros. Las falencias del poder local en Medellín

La cuestión de la corrupción, los acuerdos actuales entre ediles para resolver el problema. Muchos proyectos pequeños para generar consenso, todos prioritarios

Priorización de Proyectos
Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo

Comuna **9 - Buenos Aires**
Alcaldía de Medellín

Lea con atención cada uno de los proyectos y marque con una **X** hasta **6** proyectos que considere más importantes según las necesidades de su comuna o corregimiento.

Participo a conciencia

Proyecto 1 IDEA DE PROYECTO PDL: Acceso y permanencia a la educación superior para los habitantes a través de convenios directos con las instituciones de Educación Superior (IES). Acceso y permanencia a la educación superior, mediante el fortalecimiento del programa 12 en el barrio. Nombre del proyecto: APOYO PARA EL ACCESO Y PERMANENCIA A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: COLMAYO, PASCAJE BRAVO, ITM. Descripción: Tronarse al acceso y garantizar la permanencia en instituciones de educación superior por medio, a través de becas otorgadas a estudiantes de continuidad, nuevos y adultos de nivel superior (CCT) y al programa de 12 en el barrio. Costo: \$ 4.173.821.694	Proyecto 10 IDEA DE PROYECTO PDL: Construcción, mejoramiento y recuperación de la red de movilidad peatonal (senderos y pases seguros) de la comuna. Nombre del proyecto: MEJORAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LA MOVILIDAD PEATONAL. Descripción: El proyecto incluye el mejoramiento de senderos y sus áreas complementarias, para mejorar la movilidad peatonal de la comuna. Costo: \$ 450.000.000
Proyecto 2 IDEA DE PROYECTO PDL: Implementación de acciones de empadronamiento de la cobertura de los programas de Bienestar Alimentario y Cuidado Mejor en la comuna. Nombre del proyecto: ASISTENCIA SOCIAL PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR E IMPLEMENTACIÓN DE ESTRATEGIAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA. Descripción: Brindar atención a las personas mayores a través de actividades como apoyo socioemocional, nutrición y atención vital. Entrega de kits alimentarios para familias de la comuna. Costo: \$ 1.139.797.513	Proyecto 11 IDEA DE PROYECTO PDL: Mejoramiento de viviendas para mejorar la calidad de vida. Nombre del proyecto: MEJORAMIENTO DE VIVIENDA EN BUENOS AIRES. Descripción: El proyecto incluye acciones de mejoramiento de vivienda educativa para la habitación o instalación de baños, lavamanos, cocinas, redes hidráulicas o sanitarias, entre otros, según diagnóstico de la vivienda. Costo: \$ 1.242.463.961
Proyecto 3 IDEA DE PROYECTO PDL: Atención integral e integrada a personas y familias, colectivos o personas con discapacidad (movilidad, rehabilitación, salud mental y asistencia social). Nombre del proyecto: ASISTENCIA SOCIAL PARA LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD. Descripción: Generar mecanismos que permitan la inserción y inclusión de las personas con discapacidades físicas y cognitivas. Costo: \$ 425.256.890	Proyecto 12 IDEA DE PROYECTO PDL: Promoción de estrategias de sensibilización y capacitación a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la comuna en el reconocimiento, control de vida saludable, factores de riesgo y factores protectores. Nombre del proyecto: IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES DE PROMOCIÓN DE AUTOCUIDADO Y ESTILO DE VIDA SALUDABLE EN VIVIENDAS DE LA COMUNA. Descripción: Desarrollar factores de riesgo y promover la inserción social de los jóvenes a través de formación comunitaria y actividades educativas individuales, fortalecimiento de entornos protectores de los jóvenes y el reconocimiento mutuo. Costo: \$ 273.288.690
Proyecto 4 IDEA DE PROYECTO PDL: Sostenibilidad de las organizaciones comunitarias y sociales. Tronarse al acceso de todos. Diseño e implementación de estrategias de articulación y coordinación entre actores del territorio, instituciones y asociados en los procesos de planeación del desarrollo local (DAL, INC, CDP, entre otros). Nombre del proyecto: FORTALECIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES, COMUNALES, TELECENTROS E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNA. Descripción: Fortalecimiento a las organizaciones sociales, comunitarias, juntas administrativas locales, comunitarias de planeación y telecentros. Costo: \$ 1.139.493.307	
Proyecto 5 IDEA DE PROYECTO PDL: Promoción de estrategias de sensibilización y capacitación a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de la comuna en el reconocimiento, control de vida saludable, factores de riesgo y factores protectores. Promoción e implementación de programas de prevención y atención a enfermedades de salud visual, oral y auditiva. Nombre del proyecto: DESARROLLO DE ESTRATEGIAS INTEGRADAS EN SALUD PARA VIVIR MÁS Y MEJOR. Descripción: Se realiza entre acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades para fomentar la cultura del cuidado en los habitantes de la comuna y tener ciudadanos más saludables. Costo: \$ 1.138.334.000	
Proyecto 6 IDEA DE PROYECTO PDL: Mejoramiento del acceso de los habitantes y de las empresas a la educación superior y terciaria para el empleo. Nombre del proyecto: FORMACIÓN EN COMPETENCIAS LABORALES PARA HABITANTES DE LA COMUNA. Descripción: El proyecto busca brindar oportunidades de acceso a la formación en competencias laborales para los habitantes de la comuna. Costo: \$ 478.244.188	
Proyecto 7 IDEA DE PROYECTO PDL: Más deporte y más recreación para la comunidad. Nombre del proyecto: FORTALECIMIENTO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA, LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE. Descripción: Selección de eventos deportivos y recreativos, programas formativos en deporte, clases en recreación y actividad física y capacitación, dirigidos a todos los grupos poblacionales de la comuna. Costo: \$ 2.481.212.033	
Proyecto 8 IDEA DE PROYECTO PDL: Oferta y ampliación de actividades culturales en todos los frentes. Fomento artístico. Nombre del proyecto: FORTALECIMIENTO DE PROCESOS ARTÍSTICOS Y CULTURALES. Descripción: Espacios con oferta cultural para el fortalecimiento, agente cultural, formación artística para todos los sectores de la comuna. Costo: \$ 1.834.662.637	
Proyecto 9 IDEA DE PROYECTO PDL: Fortalecimiento e implementación del plan de manejo integral de residuos sólidos. Diseño e implementación de estrategias de concientización de la basura y la flora en los áreas de protección de la comuna. Nombre del proyecto: FORTALECIMIENTO A SOCIEDADES, FORTALECIMIENTO DE LA CULTURA Y UNIDAD PACTADA AMBIENTAL CON ADOLESCENTES Y COMUNITARIOS DE ZONAS VIVIDAS DE LA COMUNA. Descripción: Intervención a organizaciones de habitantes de urbanización para brindarles un acompañamiento para el aprovechamiento, sensibilización a la comunidad en las rutas selectivas de reciclaje, acciones pedagógicas desde el fortalecimiento comunitario en buenas prácticas ambientales, con acciones y responsabilidades para la generación de sus acciones, acciones y sostenibilidad de la sostenibilidad. Costo: \$ 1.134.234.178	

CONCLUSIONES

La tesis analiza la evolución de los presupuestos participativos (PP) en la ciudad de Medellín, específicamente en la Comuna 9, el alcance, su carácter innovador de institucionalidad, la participación que genera, los proyectos que se desarrollan en relación a las necesidades y si se reconoce la mayor transparencia.

Nos interesa el instrumento del presupuesto participativo (PP) por la importancia que se le da en la ciudad y porque el mismo es ampliamente publicitado en América latina como un modo de resolver la supuesta crisis del Estado. Para el abordaje elegimos diferenciar la participación clientelista de la autónoma y la inclusiva y se concluyó en que la estrategia debía incluir un diseño de las instituciones y un accionar del gobierno local que estimule el empoderamiento de la sociedad civil, pero también que había que enfocarse más resueltamente en resolver los problemas estructurales de fondo.

A su vez hemos visto que las evaluaciones para el subcontinente han sido contradictorias, si bien se lo reconoce como una innovación institucional interesante, incluso en la técnica presupuestaria, se cuestiona la presencia de espacios genuinos de participación, se dice que mucho depende de la voluntad política de quienes lo impulsan y que la sociedad civil no logra transformarse en protagonista en estos procesos. Y se sostiene que las posibilidades de participación no son siempre equitativas. Además, los porcentajes del presupuesto decididos por esta vía son bajos. Y lo más llamativo es que los gobernantes se quejan de que no resuelve la corrupción y aumenta el gasto, por lo cual las reformas han sido constantes.

En Colombia, el presupuesto participativo (PP) forma parte de una descentralización que, entre otros problemas, generó una fuerte inequidad territorial medida de diverso modo. Y si bien los Planes y el presupuesto participativo (PP) podían representar un modelo muy positivo también su ejecución y alcance ha sido aun limitada por diversas causas, algunas estructurales. Y nuestro caso de la Comuna 9, con sus déficits de vivienda en algunos barrios, pobreza, necesidades de apoyo no cubiertas, etc. presenta esos problemas estructurales que deberían tenerse en cuenta a la hora de diseñar instrumentos.

Lo planteado explica por qué en Colombia y Medellín, con un enfoque de la elección pública, se detectan problemas en el funcionamiento del presupuesto participativo (PP), incluso corrupción y se proponen cambios normativos, que oscilan entre entregar y quitar poder al territorio, sin lograr resultados importantes en la participación, algo que se verifica vía cantidad de personas en las asambleas y de representantes así como en la cantidad de votantes para este nivel Y, según las autoridades, tampoco se resuelve la cooptación del instrumento por parte de pequeños grupos del territorio. Ambos temas siguen en debate.

Lo dicho hasta aquí se ha verificado en la comuna 9: elecciones de autoridades locales poco participativas, por lo cual los ediles llegan con muy pocos votos y tienen menos peso político que un concejal; en la época de las Asambleas, poca participación, para muchos manipuladas, aunque la cuestión de la cooptación o la autonomía es siempre difícil de determinar.

Actualmente la normativa conduce una fuerte presencia formal de la Alcaldía, vía mapa de actores, para establecer qué actores participan en un marco de escaso dinamismo de las instituciones junto a un modelo participativo vía consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) y voto electrónico, sin capacidad local de contratación (es decir, se le quitó poder al territorio), pero en el cual se sigue discutiendo si la cooptación está vigente. Por otro lado, la Alcaldía no parece tener capacidad técnica y personal para hacer todo lo que la norma le pide. Y los actores locales que piden les devuelvan las atribuciones y que las autoridades controlen mejor los procesos y castiguen a los corruptos.

Respecto a las preguntas que nos hicimos para el presupuesto participativo (PP), en Medellín y Comuna 9, no ha funcionado como una innovación institucional clara y positiva y tampoco más eficiencia, es más, desde 2017 la norma ha dado un vuelco enorme. Por otro lado, no surge que los ciudadanos o las instituciones se hayan empoderado en él, menos aún que sea un instrumento de gran alcance o que generado grandes experiencias redistributivas, aunque si casos positivos en todos esos sentidos. Los ejemplos mencionados deben ser tenidos en cuenta para impulsar otros que permitan valorizar un mecanismo que sigue provocando una ilusión respecto a la participación de la comunidad en la gestión pública, cuestión que como vimos sigue siendo fundamental para el funcionamiento de la democracia y la mejora en el nivel de vida de la población.

The background features a semi-transparent image of a city street. On the left, a white tram with green and yellow accents is stopped at a station platform. The platform has signs that read "TA Bicentenario" and "A C...". In the background, there are city buildings and mountains under a blue sky with white clouds. On the right, a large, colorful mural is painted on a building facade, depicting a stylized car and buildings in various colors like teal, yellow, and orange. The overall scene is bright and modern.

Gracias