



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE POSGRADO

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

Tesis para optar por el grado de Magister en Políticas de Desarrollo

Directora Agustina Pereira, Universidad Nacional de La Plata

La Plata, 19 de agosto de 2021

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO 1. ENFOQUE TEÓRICO. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	8
1.1. Los puntos de vista sobre la descentralización, la planificación y la participación	8
1.2. Los presupuestos participativos (PP) como instrumento de planificación a la luz del debate	16
CAPÍTULO 2. DESCENTRALIZACIÓN, PLANIFICACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN COLOMBIA.....	24
2.1. El proceso en Colombia	24
2.2. Los resultados	30
CAPÍTULO 3 MEDELLÍN Y SU COMUNA 9.....	34
3.1. La ciudad de Medellín	34
3.2. Comuna 9: Buenos aires.....	43
CAPÍTULO 4. PLANES Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN Y SU COMUNA 9.....	57
4.1. Cambios normativos	57
4.2. Los debates sobre el presupuesto participativo (PP) en Medellín	64
4.3. El presupuesto participativo (PP) de los últimos años en la Comuna 9.....	69
CONCLUSIONES	82

Introducción

Esta tesis se propone como objetivo general analizar la evolución de los presupuestos participativos (PP) en el marco de la descentralización y la planificación descentralizada, en la ciudad de Medellín, específicamente en la Comuna 9, los resultados obtenidos, las causas de los mismos.

Como objetivos específicos se busca entender la relevancia en cuanto a alcance como instrumento de planificación, mecanismo innovador de institucionalidad e impulso de la participación; analizar los logros en términos mayor sujeción a las necesidades del territorio, de más eficiencia y de reducción de la corrupción; y entender las causas de los problemas que fueron surgiendo.

Se analiza la normativa y los debates para todo el período de su implementación, desde 2004 a la 2021 diferenciando dos etapas separadas por los cambios en el sistema del 2017, pero en el trabajo de campo y la búsqueda de otro material, se releva lo sucedido desde 2015. Como ya se dijo, se aborda específicamente la Comuna 9 llamada Buenos Aires, ubicada en el centro de la ciudad.

Colombia se inscribe en la amplia tradición latinoamericana sobre el uso del presupuesto participativo (PP). Al igual que Brasil, México, Chile y Argentina, Colombia ha tenido múltiples experiencias en diversas regiones y ciudades. A través de este mecanismo, el Gobierno municipal estipula una porción del presupuesto local para que se tomen decisiones conjuntas con la comunidad en la administración de dichos recursos (Nardíz, 2010).

Este autor plantea que el caso de Porto Alegre comprobó que el uso del presupuesto participativo (PP) ayudaba a identificar y distinguir las prioridades sociales de las zonas más pobres frente a las zonas con mejores condiciones económicas, ya que al momento de identificar las necesidades de la población. Con el tiempo, se pudo observar que, a medida que aumentó la participación ciudadana, el uso del

presupuesto participativo también fue mayor generándose una especie de círculo virtuoso.

Este antecedente demostró según bibliografía como la mencionada, la importancia de involucrar a la ciudadanía directamente en el diagnóstico, la formulación y la ejecución del presupuesto local de los recursos públicos, además fue el fundamento principal para el desarrollo del Modelo de presupuesto participativo (PP) a nivel global.

Sin embargo, otros casos y otra bibliografía muestran que la participación ciudadana en el presupuesto participativo (PP) varía de acuerdo con el contexto social, político y económico de cada país, ciudad o municipio donde se implemente, por eso es fundamental el debate previo sobre esos contextos (Dugas, Ocampo, Orjuela y Ruiz, 1999).

Por eso se parte de una hipótesis en la que se sostiene que si bien el presupuesto participativo puede ser un instrumento innovador para la planificación y la participación, su alcance y los logros pueden ser limitados, y esto es así porque son instrumentos difíciles de aplicar en contextos de grandes déficits económicos, sociales e infraestructurales y sin una tradición de participación anterior.

Por abordar la cuestión planteada, resultaba fundamental debatir primero los puntos de vista sobre la descentralización, la planificación y especialmente la participación en ese contexto. Se definen tres posiciones para el análisis, el de la elección pública de corte neoclásico, un segundo que está basado en la fuerza de la sociedad civil y un tercero que lo analiza de acuerdo a las problemáticas estructurales; cada uno de ellos, adoptará una postura respecto a los temas bajo análisis.

Finalmente se opta por un enfoque en el cual se cuestiona la participación clientelista (que llamaremos cooptada) y valora la participación autónoma o inclusiva, en ese camino importan el diseño de las instituciones y el gobierno local, las posibilidades de empoderamiento de la sociedad civil, pero también los problemas de fondo que debe enfrentar un territorio en concreto, estas cuestiones

van a determinar la capacidad de lograr una participación real y concreta que resuelva los problemas de ineficiencia, mal uso de los fondos, utilización de ellos por sectores particulares, etc. Este tratamiento se desarrolla en el capítulo 1.

Luego se analiza el presupuesto participativo (PP), tomando como base de estudio el Modelo de Presupuesto Participativo que surgió en Porto Alegre (Brasil), por tratarse de la primera experiencia exitosa en el uso del instrumento y se plantea un conjunto de temas, tanto a nivel teórico como de la experiencia práctica en América latina: el alcance en términos de fondos y obras, el carácter innovativo del presupuesto participativo (PP) como instrumento institucional, los espacios genuinos de participación que genera y la forma en que los ciudadanos de los diversos segmentos sociales se han empoderado en ellos, las mejoras en el proceso del presupuesto y su ejecución, los resultados en términos de eficiencia. Preguntas que luego se harán para Colombia y nuestro caso.

En el capítulo 2 se encara el modelo de descentralización y planificación de Colombia, por un lado, los Planes de Desarrollo, y por el otro, especialmente, el Presupuesto Participativo, ambos con una descripción normativa y de los debates acerca de cómo ha sido su desarrollo en diversas ciudades.

En el capítulo 3 se expone el contexto de la ciudad de Medellín y de la Comuna 9 y se analiza la planificación y el presupuesto participativo (PP) en Medellín, ciudad que representa uno de los casos más significativos del presupuesto participativo (PP) en el contexto colombiano. Allí podrán verse las modificaciones normativas y una cierta insatisfacción de la mayor parte de los actores involucrados, incluso la actual alcaldía. Podrá verificarse en base a las estadísticas e informes disponibles que la participación ha sido en general baja. En el marco de esta situación tan debatida se aborda el funcionamiento y especialmente la participación en el presupuesto participativo (PP) de los últimos años en la Comuna 9 mediante las fuentes documentales disponibles y el trabajo de campo.

Para esta investigación se han abordado normas, documentos oficiales (Planes, presupuestos, evaluaciones oficiales) en los que se presentan los objetivos de la

política y el análisis del gobierno respecto a resultados y propuestas de cambios en la normativa, al mismo tiempo se analizaron diversos estudios que se han hecho al respecto, incluyendo los que han relevado la participación y . También se ha hecho una búsqueda de las propuestas de proyectos de presupuesto participativo (PP) especialmente en Medellín y comuna 9 para entender el carácter de dichos proyectos y se han relevado noticias y debates en las redes sociales acerca de los procesos vividos.

Además, con el objetivo de obtener información sobre los procesos e indagar en actores del territorio acerca de su percepción sobre los problemas que ha tenido el presupuesto participativo (PP) en la Comuna 9 y los cambios actuales, se han realizado entrevistas presenciales, individuales, en forma programada, a informantes claves, en total 9 personas entre funcionarios de los dos niveles de gobierno, miembros de Juntas locales y un miembro de instituciones locales, se trata de:

Agente del Ministerio público- Personería municipal, integrante del observatorio de participación ciudadana).

Exconcejal de Medellín-Candidato alcaldía de Medellín 20-23 (Partido de la U)

Concejal de Medellín del Centro Democrático¹

Miembro Juntas Administradoras locales (JAL), COMUNA 9, Partido Centro Democrático

JAL COMUNA 9 Partido verde

JAL Comuna 6. Partido Liberal

Ex JAL Comuna 6. Sector específico

Liderezza Comunitaria Comuna 9 (Asociación mujeres).

Lider Comunitario Comuna 9 (Sector educativo)

Lider Comunitario Comuna 9 (Sector deportivo)

¹¹ Debe tenerse en cuenta que dado el modelo electoral colombiano y su idiosincrasia, los posibles candidatos, especialmente locales, pugnan por el aval de un partido constituido oficialmente, pero lo hacen dentro de una lógica de corto plazo no siempre reflejando largas trayectorias en cada partido.

Las entrevistas se aplicaron sobre una muestra definida con el criterio de "bola de nieve" tratando de tener la voz de las diferentes instancias institucionales que luego iremos abordando: funcionarios de la gobernación, concejales, ediles de las juntas administradoras locales (JAL), miembros de las Juntas de Acción Comunal (JAC), representantes sectoriales. Se ha llegado a un nivel elevado de síntesis, aunque la situación de aislamiento ha dificultado el proceso.

Capítulo 1. Enfoque teórico. El presupuesto participativo como instrumento de planificación en el proceso de descentralización.

1.1. Los puntos de vista sobre la descentralización, la planificación y la participación

Esta tesis estudia el presupuesto participativo (PP) como instrumento de planificación descentralizada con participación directa, es decir sin la mediación de los mecanismos de la democracia representativa.

Este tipo de instrumentos surge a partir del proceso de descentralización fiscal y la reorganización estatal observado en todo el mundo y en América latina como un mecanismo que iba a permitir mejorar el funcionamiento del gobierno y de los servicios públicos (Pinilla y otros, 2015). Lo que puede comportar mayor autonomía territorial y eficacia en la aplicación de recursos en las necesidades locales. Para respaldar esas reformas se considera central la planificación y la participación, el presupuesto participativo (PP) nace en ese contexto y es un instrumento para dotar de mayor participación a la planificación descentralizada.

Haefner (2000) propone tres diversas líneas de pensamiento acerca del lugar de la descentralización, la planificación y la participación, elementos de un mismo proceso al menos en el enfoque que guio las reformas en América latina.

Se trata del punto de vista que dicho autor menciona como la teoría de la elección pública (también podría mencionarse un enfoque cercano, de la gerencia pública). Este parte de una crítica profunda con bases liberales del rol del Estado de la posguerra y propone -la desregulación vía privatización, así como vía otras formas de provisión del tercer sector formado por grupos comunitarios y otros; y en los servicios públicos no privatizados, la transferencia de responsabilidades a los gobiernos locales y la autonomía de las unidades apuntando a que éstas trabajen con la lógica de la eficiencia (Saiegh y Tomassi, 1998). La planificación participativa en ese contexto como veremos tiene un rol central (Rondinelli, 1989 citado por Finot, 2001). Son parte de esta idea las distintas instancias de participación del tipo de la consulta y los mecanismos de control. El enfoque como muestran el texto clásico de Saiegh y Tomassi (1998) y De Remes (2001) tiene a su vez un planteo para mejorar la eficiencia democrática en base al concepto de competencia y un enfoque sobre la acción colectiva basado en la racionalidad individual.

Siempre según Hoefner (2000) en segundo lugar está la posición que reconoce la crisis del estado benefactor, pero no crítica despiadadamente como el enfoque anterior, el rol que le cabe al Estado en la garantía de los derechos sociales e incluso del desarrollo (Isuani, Lo Vuolo, Tenti Fanfani, 1989). Por otro lado, se asume que la política basada en el mercado tampoco resolvería los problemas (Cavarozzi y Casullo, 2002 citados por Pagani, 2014). Estos autores igualmente sostienen que en todos estos años hay una fuerte decepción respecto a los partidos. Dentro de esta corriente se plantean una serie de mecanismos para empoderar a la sociedad civil y así fortalecer un modelo de desarrollo endógeno: la descentralización y otras herramientas participativas está vista como vector de cambio en la relación del Estado y la sociedad distribuyendo el poder, creando un nuevo contrato social, más allá de lo netamente administrativo o ejecutivo (Boisier, 2004). Se trata -el empoderamiento de la sociedad civil - de una solución progresista a los problemas

sufridos en los estados de bienestar. Se habla de una sociedad civil empoderada en las decisiones que la afecta.

Rofman (2007) en esa misma dirección sostiene que la gestión local y la participación permiten llevar adelante políticas sociales a partir del fortalecimiento del territorio y la institucionalidad local, haciendo frente a la fragmentación de la sociedad y los problemas de representatividad de los partidos políticos. En este grupo podría insertarse el "urbanismo ciudadano" de Borja (2004) en el que el autor dice que el boom de Barcelona de los 80s y 90s se asentaba en una fuerte movilización social.

En ese marco hay una visión que puede resultar interesante y será tenida en cuenta en esta tesis. Albuquerque (2019) hace una distinción que la teoría neoclásica no hace y presenta la multidimensionalidad del desarrollo. Así se puede ver cómo la cuestión económica y financiera que incluye la necesidad de la diversificación, la construcción de infraestructuras básicas y la presencia de un sistema fiscal que fomente la equidad y el desarrollo, se retroalimenta de las dimensiones sociales y ambientales. La dimensión institucional requiere de las otras especialmente de la presencia de capacidades y recursos de los gobiernos locales, tal cual vimos en los enfoques de la elección pública y de la sociedad civil. De todos modos, en este enfoque puede verse que la participación es parte de un proyecto de desarrollo mucho más amplio que requiere un abordaje complejo. El autor sugiere aprovechar los instrumentos existentes en todas las dimensiones, pero para resolver los problemas de fondo.

Los dos primeros enfoques, especialmente la teoría de la elección pública, hacen entonces hincapié en un conjunto de instituciones e instancias que redimensionan el papel de la comunidad en las diversas escalas, en el marco, como vimos de procesos de descentralización fiscal y político-administrativa, y mecanismos de eficiencia del gasto y transparencia, derecho a la información, monitoreo, control. Descentralización, planificación y participación entonces van unidas y se retroalimentan en la medida de que las bondades de la descentralización requieren de agentes que tengan vínculos entre sí y con las organizaciones, pero eso es posible si el sistema se basa en unidades gubernamentales pequeñas, junto a una

normativa que asegura las condiciones y estimule la aparición de estos actores en las diversas instancias (Finot, 2001).

En ese marco, surge con fuerza la importancia de la participación ciudadana, en la cual los ciudadanos se involucran directamente, de forma activa y libre en las diferentes instancias de toma de decisiones sobre sus comunidades, esto permite aumentar el poder de la ciudadanía para canalizar y priorizar sus intereses individuales y colectivos y así mejorar el impacto social de las políticas y superar innovativamente la crisis del Estado, reduciendo el descontento y “gobernanza” (Llamas, 2004; Araujo, 2011; Aguirre, 2013; Morales Córdova, 2014; Flores-Alatorre, 2015; Serrano, 2015; Pérez Negrete, 2016; Reynoso, López y Palacios, 2016). Autores como Espinosa (2009) o Geli y Virgili (2008) la ven como parte del desarrollo humano en la medida de que confiere dignidad y autoestima. En este contexto la participación colectiva adquiere protagonismo en términos funcionales porque contribuye al desarrollo y aplicación de políticas públicas que los afectan y se la ve posibles.

Para la construcción de este modelo se requiere además de la descentralización mencionada, un código de buenas prácticas fiscales, incentivos para que las organizaciones sociales participen en el presupuesto (como el PP), la veeduría y el control (Martín-García, Ponte-Mittelbrun y Sánchez-Bayle, 2006; Fanciskovic, 2013; Lores, 2014; Monsiváis, 2015). Y si no funciona sugieren profundizar el proceso con más descentralización, desregulación y mecanismos de este tipo.

Esta lógica no se presenta como contradictoria con la democracia representativa, en la medida de que en ésta última se elige entre élites gobernantes mientras que aquella supone la inclusión de los ciudadanos en el diseño, planeación, ejecución y vigilancia de las tareas de gobierno (Meyenberg, 1999; Brugué y Martí, 2011). Es complementaria, como dicen Dahl (1999) y Held (2000) porque como ya vimos hay una crisis de representatividad de los partidos y desconfianza en la gestión de las instituciones públicas.

Estos esquemas, como sostiene Aguirre (2013) son compatibles además con la posibilidad de usar las redes sociales en los procesos de veeduría y control ciudadano, se trata de la participación ciudadana “cibernética/online” por medio del incremento en los modelos y aplicaciones del Gobierno en línea. Es lo que Bustamante (2010) llama “la cuarta generación de los derechos humanos en las redes digitales” (p. 80). Szafran (2016) lo ejemplifica para una experiencia municipal en Montevideo.

Las dosis de estos ingredientes dan lugar a los modos de la participación, Saltalamacchia y Ziccardi (2005) identifican cuatro modalidades: participación institucionalizada, autónoma, clientelista e incluyente. A los efectos de este estudio se resalta en particular el problema de la participación clientelista (que, como veremos luego, la hemos llamado cooptada) entendida como un vínculo jerárquico, rígido, entre los representados y sus representantes en los ámbitos de la participación especialmente a nivel local, el potencial de la participación autónoma (que llamaremos institucional) que surge de la organización social y se da mediante instituciones de la sociedad civil y la participación incluyente, que supone la presencia de mecanismos de participación libre.

Este enfoque a su vez da lugar a una nueva concepción de la planificación, especialmente en el período de las reformas iniciadas en América Latina a mediados de los años 70s, en un contexto en que los agentes económicos están en el centro y el Estado está en retirada. Nace un planeamiento indicativo que adoptó en general el nombre de programación o planeación y que a diferencia del enfoque anterior: economicista y formalista, con preminencia de los formuladores, que supuestamente no daban los resultados esperados, se basaba en lineamientos acotados y específicos a determinados sectores, pero central como en Colombia, como mecanismo de ordenamiento de las variables macro (Lucero y Remes Lenicov, 2010; Perrotti, 2012; Leiva Lavalle, 2012; Vivanco Cruz, 2013).

Como se la plantea en el contexto de la descentralización, se la supone en las diversas escalas y generan mecanismos de mediación entre el gobierno, el sector

privado y la sociedad, en pos de lograr acuerdos, se trata de la planificación participativa que acabamos de fundamentar (Perrotti, 2012). Surge toda una bibliografía que aborda diversos procedimientos institucionales para este tipo de plan (Rofman, 2007)².

Sobre la base de este tipo de planteos, el Observatorio Ilpes-Cepal³ dice que hay 37 planes actualmente que incluyen instancias de consulta. Los casos que se mencionan son muy variados, el Observatorio lo plantea como un éxito y los países que los realizan también.

Y cuando se reconoce que la planificación basada en la participación no prospera como era esperado, el enfoque dirá que es importante que se fortalezcan los procesos institucionales a partir de las organizaciones sociales (Subirats, 2005). En general la reacción gubernamental se ha movido conceptualmente apuntando al fortalecimiento democrático, todo esto encaminado a consenso de los intereses generales. Así las cosas, estamos frente a una nueva dimensión por la interrelación de lo público y privado por la aplicación de estas políticas públicas, nuevas manifestaciones de participación, actores e instituciones. En estos casos, de acuerdo con el enfoque de la elección pública y al que hemos llamado de la sociedad civil se trata de mejorar las vías institucionales y generar cultura, entre ambos fluctúan las políticas en Colombia.

Finalmente está el enfoque que promueve la democratización popular. En primer lugar para Coraggio (1999, 2003 y 2005) hay problemas de fondo, estructurales, relacionados con la globalización y el rol de nuestros países en la economía mundial, la debilidad de la economía y del Estado que explica el aumento de una clase no inserta en el capitalismo propiamente dicho, una clase trabajadora precaria, organizados con el trabajo doméstico incluso con diversa forma de vida, ajena a la que plantea la racionalidad de la elección pública. Podríamos ubicar aquí

² Rofman (2007) diferencia mecanismos individuales (referéndum, la audiencia pública) y los que apuntan a las organizaciones (mesas de concertación, los planes estratégicos y los consejos de asesores). Ubica el presupuesto participativo, entre los primeros, aunque podría ser un modelo mixto, como el de Colombia

³ Ver <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planning-development>

a Borja y Carrión (2016) que, debido a la profundización de la financiarización global y la precarización de los espacios locales dicen que el límite al empoderamiento local está en factores socioeconómicos o políticos que sobrepasan las posibilidades de esta escala.

Coraggio (1999, 2005) dice que la reforma y la descentralización fueron realizadas en la práctica en un contexto de ajuste, lo que provoca una fuerte pérdida de legitimidad de los gobiernos y las instituciones. Y que la participación como fue planteada busca otorgar consensos al gobierno con la pasividad de la población. Borja y Carrión (2016) fieles al enfoque descripto, dicen que esta participación es sólo formal, más bien confían en la resistencia de las organizaciones sociales para equilibrar el proceso y presionar al gobierno local en función de los problemas acuciantes.

Vinculado a este pensamiento hay teóricos que plantean los límites de la participación. Todos los mencionados van a decir que el modo en que se hizo la descentralización en el contexto del ajuste s un límite claro. Vivanco Cruz (2013) sostiene que en la medida en que los procesos participativos sean más realistas, reflejarán mucho mejor los intereses y las subjetividades pero de ellos surgirán más las contradicciones internas y serán mayores las dificultades para llegar a consensos según la escala en que se realice y las problemáticas vinculadas al poder territorial. El punto es central porque da un buen marco conceptual a los cambios sucedidos en Colombia respecto al presupuesto participativo (PP), que ya tienen muchos años, se ha posibilitado el surgimiento normativo asignado responsabilidades, competencias y se ha intentado un cambio cultural, que permita adaptarse a la complejidad institucional al interior de las comunidades con resultados magros, los cuales han requerid cambios importantes, los que se analizan en el capítulo respectivo.

En cambio, Coraggio (1999) sostiene la necesidad de una redistribución real del poder a fin de que los ciudadanos dejen de ser peticionantes y pasen a organizarse para participar de la resolución de problemas. Coraggio (2005) valora el surgimiento de nuevos actores colectivos, su proyecto es, como se sabe, que estos actores sean claves en un modelo descentralizado pero basado en la economía del trabajo. Así

la economía social y solidaria puede resolver situaciones alimentarias, financieras o transporte.

A diferencia de los anteriores, en este enfoque se piensa en el empoderamiento de la sociedad civil en un sentido amplio y profundo. Se trata de ampliar la ciudadanía mediante la movilización política a partir de una conciencia social, desde abajo y sobre la base de la acción colectiva, incluso más allá de los espacios garantizados por el Estado (Carreño Blanco, 2016). Desde ese punto de vista desconfían de los mecanismos formales de planificación y participación.

Esto explica el hecho de que el debate sobre los efectos de la descentralización y la participación en cuanto al fortalecimiento de la sociedad civil y a la eficiencia, son discutibles. Cada punto de vista de los mencionados intenta subsanar los problemas a partir de la fórmula que ellos planteaban originalmente.

En esta tesis se retoma la idea ya planteada por diversos autores de que hay límites para la participación por motivos económicos estructurales, que se traducen en una escasa capacidad de resolver demandas. Pero también se retoma la idea de Albuquerque (2019) de entender 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, incluyendo la equidad, teniendo en mente que los problemas estructurales de Colombia hacen muy difícil el proceso.

Este será nuestro enfoque conceptual para el análisis del presupuesto participativo (PP) y por ende será importante estudiar las condiciones económicas y el modo en que se ha realizado la descentralización fiscal, determinantes de las posibilidades del presupuesto participativo (PP) y el modo en que este rol se plasmó en la planificación.

En cuanto al abordaje metodológico de la participación, se retoma a Saltalamacchia y Ziccardi (2005) para diferenciar la participación clientelista (que hemos llamado cooptada), la participación autónoma, llamada mediada si se da mediante instituciones de la sociedad civil estables en el tiempo y que reflejen relaciones no jerárquicas, o inclusiva, que llamaremos empoderada, si, según el pensamiento

citado de Coraggio o en el espíritu de lo planteado por Carreño Blanco, hay una acción colectiva real, no jerárquica, flexible en la que se vea una movilización concreta, independiente.

1.2. Los presupuestos participativos (PP) como instrumento de planificación a la luz del debate

Acabamos de ver que los proyectos de descentralización y sus respectivos modelos de planificación, así como el rol de la participación en ellos responden enfoques determinados, cada uno de ellos influirá notoriamente en la forma en que se realice el presupuesto participativo ya que éste es un instrumento específico dentro de todo un contexto; también condiciona la evaluación de los resultados de los procesos reales. A continuación, se analiza lo sucedido en América latina y se plantea el debate en concordancia con las aproximaciones de los párrafos anteriores.

El Modelo de presupuesto participativo (PP) que se realizó por primera vez en Porto Alegre significó un cambio de paradigma frente al concepto de participación democrática, en el marco de la descentralización dado que fue planteado como un modelo posible para la participación directa de la población en el diseño del presupuesto local, tomando parte en el diagnóstico, la planeación, la formulación, la ejecución, el monitoreo y el seguimiento de los recursos públicos mediante un fuerte involucramiento para el control social, pero además se sostiene que eso permite una mejor solución de sus problemas, la construcción colectiva de su comunidad y finalmente mayores posibilidades de desarrollo (Rendón, 2004; Betancourt, 2008; Gomes, 2011). El modelo según diversos autores supera la delegación de funciones entre las diferentes instituciones e instancias tradicionales y redimensiona en esencia el papel de la comunidad, la cual participa no solamente como beneficiaria del Estado, sino como actor estratégico en la identificación y priorización de sus necesidades y problemáticas sociales más importantes, así como en la planeación, uso y gestión de los recursos públicos. (IDEASS, 2005 y Navarro, 1998),

Estos autores, como De Sousa (2005) o Barragán, Romero y Sanz (2010) o Franciskovic (2013) plantean el presupuesto participativo (PP) como herramienta ética basada en el bien común (tanto una sociedad civil como una burocracia honrada, eficiente y eficaz) de participación ciudadana dentro del contexto de una democracia participativa, ante el debilitamiento del modelo tradicional de democracia representativa como sucedía en el debate más general. Valverde, Gutiérrez y García (2013) proponen el presupuesto participativo (PP) como un instrumento para ponerle límites, tanto desde el punto de vista político y operativo/administrativo como del legal a las democracias formales. Fernández y Álvarez de Sotomayor, citados por Nardíz (2010), plantean la estrategia como un complementando de la democracia representativa y no un mecanismo sustitutivo del poder público.

Y como sucedía en general con la democracia participativa, el mecanismo funciona de ese modo y sólo si existe el compromiso de los políticos electos, sino termina siendo una instancia acotada de consulta. Y si se crean los espacios de deliberación y los mecanismos de control (Geli & Virgili, 2008). Según estos autores, si eso sucede es posible comenzar a superar la escasa confianza de la ciudadanía en los representantes políticos.

De entre todos los puntos de vista de todos modos se pueden diferenciar – replicando el debate sobre la participación- dos claramente, por un lado el que piensa en el empoderamiento de la sociedad civil en un sentido amplio y profundo y el que se orienta a entender el mecanismo del presupuesto como un esquema de gestión.

Este segundo enfatiza el derecho a la información pública, tema central en la era de la información, que requiere de ciudadanos participativos y críticos, casi tanto como el rol que alguna vez tuvieron las luchas por los derechos políticos (Bovens, 2002; Sandoval, 2013); luego el monitoreo y rendición de cuentas participativos en función de la transparencia y la lucha anticorrupción; y éstas como mecanismos para la gobernanza (IDEASS, 2005; Canto, 2008; Banco Mundial, 2011; Goetz & Jenkins, 2011; García, 2011; AlcántaraSantuario & Marín-Fuentes, 2013; Ramírez, 2013:

Arredondo, Garza & Vázquez, 2014; Ibarra, 2017). Desde una perspectiva similar Singer (2013) lo plantea como mecanismo para fortalecer los índices de satisfacción que tienen los ciudadanos sobre la gestión presupuestal.

El principal referente en el Modelo de Presupuesto Participativo corresponde a la experiencia desarrollada en Porto Alegre (Brasil) en 1989. Analizar los factores sociales, económicos y políticos asociados a la exitosa implementación de este modelo es fundamental para entender su funcionamiento y aplicación en otras ciudades de Latinoamérica, ya que el presupuesto participativo (PP) significó un cambio de paradigma frente a los conceptos de participación ciudadana, democracia participativa y gobernanza. A continuación, se presentan diversos estudios internacionales sobre la importancia que tuvo la estructura del Modelo de presupuesto participativo (PP) de Porto Alegre como una nueva forma de relacionamiento entre la sociedad y el Estado; su papel integrador dentro de los modelos de democracia participativa y democracia representativa; y los retos que representa la utilización del modelo en otros contextos latinoamericanos con miras al fortalecimiento de la gobernanza.

Tal como lo describe IDEASS (2005) en 1989, en la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Rio Grande del Sur, con una población de 1,4 millones de habitantes, Olivio Dutra, nuevo alcalde de Porto Alegre decide establecer un nuevo mecanismo de administración municipal, llamado “presupuesto participativo” (PP). “Se produjo la división en regiones geográfico-administrativas más pequeñas, se crearon centros administrativos locales y se formularon “prioridades temáticas” que se operaron a través de diferentes ciclos programáticos por parte de asambleas comunitarias. Las mesas temáticas reúnen a los distintos segmentos sociales y es el lugar de los planteos particulares.

Como lo describe Sistema en Crisis (2021) y Siqueira y Pires Marzulo (2021) el presupuesto participativo (PP) surge en 1989 en Porto Alegre gobernada por el PT, en medio de una gran movilización comunitaria incluso de las asociaciones vecinales y con un gobierno local dispuesto a apoyar la participación popular en todos los ámbitos.

La coordinación dependía de los Centros Administrativos Regionales, luego Centros de Relación Institucional Participativa, oficinas no electivas. El objetivo final era registrar las demandas elegidas en el Plan de Inversiones, pero no todas llegaban al Presupuesto del municipio y a su realización.

Incluía una etapa de asambleas, una de negociación entre el gobierno local y los representantes de las asambleas y una de implementación con un esquema de monitoreo por el barrio.

En las Asambleas cada región elige 5 prioridades de las 13 áreas de trabajo, por mayoría. En paralelo hay Asambleas Temáticas

En la segunda etapa se forma un Foro de Delegados que funcionan como intermediarios entre la Asamblea y el Consejo del Presupuesto Participativo y supervisan la implementación, El Consejo tiene 44 miembros, 2 consejeros por asamblea regional, 2 por asamblea temática, 2 de los sindicatos de residentes y de trabajadores.

El proceso es cíclico, pues se repite anualmente debido al ciclo mismo del presupuesto municipal, lo cual garantiza permanente la continuidad de la participación ciudadana. En otras palabras, fortaleció la democracia participativa, representativa y gobernanza del Estado (Parés, 2011).

El resultado como veremos luego fue muy publicitado, este hecho significó para Porto Alegre el reconocimiento como Capital Cultural de las 'Mercociudades' en el año 2000. Y tuvo un impacto social, económico y político no solo en Brasil, sino en otros contextos a nivel global, los cuales han buscado replicar sus conceptos y fundamentos teóricos en sus propias políticas administrativas. Distintas ciudades se han dado formas singulares de funcionamiento (Bloj, 2009). Finot (2001) decía que se estima que la participación alcanza el 4% de la población.

Siqueira y Pires Marzulo (2021) valoran el modelo porque dicen que el gobierno priorizó las demandas, especialmente, del centro a la periferia, las regiones con mayores problemas y más movilización, manteniendo niveles altos de gasto hasta

2012 (aunque el PT no gobierna localmente desde 2004), luego éste cayó en un 80% en 2016 para una suspensión de hecho en 2017 y una nueva versión en 2018 debido a la presión popular. En cuanto al número de participantes, en los momentos más candentes, nunca superó el e%, en la actualidad hay un promedio de 400 personas por asamblea que parece poco, pero es, para los autores, un núcleo duro potente políticamente que refleja los aprendizajes del proceso. Estos delegados adoptan una gran importancia en todo el proceso luego de la Asamblea.

Según los datos de Lucardie (2014) en 1990 los asistentes eran menos de 1.000, en 2000, más de 15.000 y llegaron a ser el doble. Este autor cita investigaciones del componente de asistentes a las asambleas que muestran que éstos son representativos de la población, al menos en cuanto a educación, género, raza, ingresos, pero no queda claro si lo son respecto a la idea de las prioridades.

Ahora, con el propósito de aterrizar este marco teórico a la realidad del contexto latinoamericano, y posteriormente analizar el caso de Colombia, es especial de los factores asociados a la participación ciudadana en el presupuesto participativo (PP) de la ciudad de Medellín, se presenta a continuación un panorama general sobre el Modelo de presupuesto participativo (PP) en otras ciudades de América Latina.

Goldfrank B (2005) muestra modelos similares en casi todo nuestro subcontinente Fundar (2016) dice que el presupuesto participativo (PP) en la actualidad se implementa en más de 2.500 gobiernos locales de 15 países de la región (FUNDAR, 2016)⁴. Este autor dice que la heterogeneidad es grande para sacar conclusiones generales, incluso no son iguales cuando son impulsados por partidos promercado como cuando lo hacen desde la izquierda. En general se ve que, en el primer caso,

⁴ El caso chileno puede verse en Montecinos (2011), el peruano en Shack-Yalta & Porras-Rodríguez (2011); el mexicano en Campos (2014), en Argentina el caso de La Plata y Morón en Pagani (2015), en Caba Martínez (2011)

el esquema deliberativo pierde fuerza, aparecen diseños regulados de tipo consultivos en el que intervienen instituciones ciudadanas tradicionales. Este parece el caso colombiano

Los temas que se discuten en los diversos trabajos están atravesados por los enfoques vistos en el punto anterior, abordaremos aquellos que hacen a nuestros objetivos, si representa un mecanismo innovador de institucionalidad, si sirve para dar impulso de la participación y a la posibilidad de reflejar el territorio, el alcance en cuanto a los fondos que maneja, si resulta en más eficiencia y reducción de la corrupción y las propuestas de mejora.

1) El presupuesto participativo (PP) como una innovación institucional

Desde la elección pública y en general el de la sociedad civil, se coincide en que se trató de un ejercicio innovador que permitió redimensionar las relaciones entre los dirigentes, los líderes sociales y las organizaciones comunitarias fortaleciéndose la relación entre democracia participativa, democracia representativa y gobernanza del Estado (IDEASS, 2005). Rendon (2004) dice que se articularon creativamente dos principios: el territorial y el funcional-profesional, a partir de la creación de espacios para dar voz a los distintos grupos de interés. Cabannes (2004) resalta los “encuentros ciudadanos” como medio de generar compromiso de los actores y también del Estado, así como en el desarrollo de procesos de transformación cultural en torno al concepto de participación. Esto es, como derecho-deber. Kliksberg (2003), Eroles (2008) y Bloj (2009) resaltan el modelo como estrategia para identificar los problemas cercanos a la población y las formas de afrontarlos. Figueroa (2011) va en la misma dirección centrándose en el presupuesto participativo (PP) como práctica innovadora de gestión urbana.

También se considera una innovación para la gestión del presupuesto porque obliga a determinar líneas temáticas prioritarias, ajustadas de forma transversal a las necesidades de cada una de las regiones y además se logró legitimar los presupuestos (Bloj, 2009). Ibarloza, Erkizia & Malles (2017) lo, señalan también

como una metodología cooperativa de cálculo para la estimación de los costos de los servicios públicos locales.

2) Espacios genuinos de participación y empoderamiento de los ciudadanos.

La cuestión de la participación es motivo de disputas, la misma en parte podría resolverse con datos de participantes en los eventos o indicadores similares, pero la información de la bibliografía es muy ambigua, lo analizaremos en el trabajo de campo. Incluso si las asambleas fueran masivas, se discutiría el tenor de las asambleas, según Pagani (2014 citando a Annunziata, 2013) algunas responden al modelo descrito como consenso aparente pero también hay algunas de carácter deliberativo.

Rendón (2004) dice que sí que se verificó la autonomía de la sociedad civil frente al estado y al sistema de partidos políticos. IDEASS (2005) agrega que el presupuesto participativo (PP) logró en la práctica que la población decida, de forma directa, sobre la aplicación de los recursos públicos. Bloj (2009) dice que se logró mayor cohesión social. Martínez (2011) resalta el creciente nivel de involucramiento de las diferentes instancias gubernamentales con las organizaciones sociales, la academia y los sectores estratégicos. Pagani, M L (2014) encontró en su investigación que los actores identificaban que el presupuesto participativo (PP) había cumplido la función de intermediación

Por el contrario, Campos (2014) muestra la ausencia que tienen los actores de la comunidad en la definición de las políticas. Montecinos (2011) lo explica a partir de la excesiva dependencia del presupuesto participativo (PP) de la voluntad política de quienes lo impulsan. Goldfrank (2006) pone el acento en el hecho de que la sociedad civil no logra transformarse en protagónica en estos procesos. Este planteo es similar a los que hemos visto como enfoque crítico.

3) La equidad y el tipo de participación

Aunque Szafran (2016) llama la atención acerca de la desigualdad de acceso que tiene la población menos favorecida de acuerdo con sus condiciones sociales y económicas hay cada vez más bibliografía que considera el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) para mejorar esa situación. Es parte envolvente de la revolución tecnológica que se encamina a una ciudadanía más informada y participativa (Ramos, 2015). Puede pensarse como lo hacen Medina y Narodowski (2019) que algunos de los procesos de decisión pueden realizarse con estos mecanismos pero que parece difícil reemplazar totalmente los espacios presenciales.

Por eso surge la pregunta acerca del tipo de participación lograda COMPLETAR

4) Sobre el alcance y el tipo de proyectos

Los resultados de la experiencia de Porto Alegre muestran un amplio alcance presupuestario, pero no todas las experiencias tienen la misma amplitud (Parés, 2011). Como se ha dicho, quienes cuestionan la descentralización en el marco del ajuste fiscal sostienen que el presupuesto participativo (PP) tiene también sus límites por esta razón.

Respecto al tipo de proyectos el mismo autor sostiene que en general giran alrededor de la infraestructura. Bloj (2009) también dice que, aunque en menor medida se encaran proyectos productivos generadores de ingresos. Según los hallazgos de Pagani, (2014) se canalizan especialmente necesidades concretas, de corto plazo, más bien particulares

5) El tema de la eficiencia y la lucha contra la corrupción

Uno de los temas que cuestionan desde el mismo enfoque de la elección pública ha sido el aumento del gasto y el endeudamiento (García, Salazar, Hinojosa, & Clave, 2017). Fanciskovic (2013) a diferencia de Gómez (2007) plantea que ha no se

avanzó lo esperado en veeduría y control del presupuesto público y que aún no se ha resuelto el tema de la corrupción.

6) Qué hacer cuando los objetivos no se logran

En general, el corolario que se plantea desde el enfoque de la teoría de la elección pública como sucedía más en general al discutir canales de participación, es crear ciertas condiciones como la autonomía financiera y administrativa de las autoridades locales y de las organizaciones (IDEASS, 2005) y fortalecer la capacidad técnica de todos los actores (Shack-Yalta & Porrás-Rodríguez, 2011; Fundar, 2016). Otros se enfocarán, como vimos en problemas económicos y estructurales, en la concentración de poder en el territorio e incluso en los diferenciales de formas de vida (Coraggio, 2003 y 2005).

En estos debates hemos podido ver cómo las evaluaciones acerca del presupuesto participativo, como sucedía en las discusiones más generales, van de rescatar el instrumento como mecanismo participativo, aunque sujeto a mejoras institucionales necesarias, al planteo acerca de sus límites en los contextos en que se llevan a cabo; este aspecto será analizado para el caso de Medellín y la comuna 9 especialmente

Capítulo 2. Descentralización, planificación y participación en Colombia

2.1. El proceso en Colombia

Colombia la mayor parte de América latina fue históricamente un país unitario y centralizado. En la escala nacional existe desde el año 1958 el sistema de planificación, originalmente dependiente de un Consejo Nacional y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), ambos dependientes del presidente, que con el transcurso del tiempo han tenido pocas modificaciones salvo las reformas

constitucionales de los años 1966 y 1991 que le otorgaron un mayor estatus a la planificación. El DNP junto con la CEPAL presentó en el año 1962 el Plan de desarrollo con una fuerte planificación macroeconómica, con brechas de ahorro y divisas calculadas a partir de las distintas metas. Por último, es a partir de 1970 que los planes se definen cada 4 años paralelamente a los mandatos presidenciales. En los 80s la situación se hizo más delicada, se inicia un proceso de ajuste que dura al menos hasta 1987.

En paralelo se iniciaba la apertura externa y la descentralización política y fiscal, por lo cual los gobiernos subnacionales debían encargarse de cuestiones que previamente no realizaban (Finot, 2001), los planes de desarrollo fueron el instrumento de la nueva etapa (Leiva Lavalle, 2012). Entiéndase que la planeación toma vigencia como instrumento fundamental del quehacer político y administrativo.

Según la descripción que hacen Departamento Nacional de Planeación (2002), Grosso Rincón (2009) y Montes Velásquez (2020) a los que seguiremos para el tema normativo, en la segunda parte de los 80s se iniciaba el proceso de descentralización política cuando impone la elección popular de los alcaldes. En los años sucesivos se dictan normas de administración de las intendencias y de participación ciudadana. Por entonces se crea la “Región de Planificación de la Costa Atlántica” y se habilita al poder ejecutivo a crear otras adicionales. Por esto se crearon además la región de Amazonas, Orinoquia, Occidente Colombiano y Centro-Oriente Colombiano, que luego efectivamente no funcionaron.

En 1987 se promulga el estatuto de descentralización en el cual se distribuyeron responsabilidades del orden nacional al territorial como son el servicio de agua potable, saneamiento, aseo público, asistencia agropecuaria, plazas de mercado entre otras.

La Constitución Política del año 1991 tiene un fuerte componente apuntado a la descentralización porque definió las entidades territoriales, pudiendo además adoptar carácter de entidad territorial aquellas regiones o provincias que sean constituidas. Para el año 1985 se contaban 23 departamentos, 4 intendencias, 5 comisarías, un distrito capital y 998 municipios, mientras que en 2001 ya existían 32

departamentos y 1098 municipios (que incluyen Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla)⁵. Los Departamentos son las unidades territoriales de primer nivel en Colombia, los cuales se gobiernan desde sus ciudades capitales.

La constitución de 1991 crea además el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, el cabildo abierto, y otros espacios de participación como los consejos de planeación y ordenamiento territorial, juntas de educación, etc

Los procesos de planeación fueron plasmados en el capítulo denominado “De los Planes de Desarrollo”. Se determina que el Plan Nacional de Desarrollo será elaborado por el gobierno contando con la participación de diversas autoridades, entidades territoriales y el Consejo Superior de la Judicatura. Luego las entidades territoriales deben elaborar sus propios planes asegurando la buena gestión de los recursos y funciones asignadas. Se establece que habrá un Consejo Nacional de Planeación y un idéntico Territorial, y ambos formaran parte del Sistema Nacional de Planeación.

Con esta la novedad, se lanza en el año 1991 y vigente hasta 1994 el Plan llamado “La Revolución Pacífica”, que introduce cambios institucionales profundos con claro sesgo hacia el impulso del sector privado como central en la oferta de bienes y servicios, garantizando la estabilidad macroeconómica a través de medidas como la apertura al comercio, eliminando aranceles y promoviendo el flujo de capitales hacia el país. Desde entonces se inicia un camino de ajuste que limita la posibilidad de llevar adelante proyectos de desarrollo ambiciosos, especialmente a nivel local, como es el caso del presupuesto participativo (PP).

En el año 1992 se desarrolla el Sistema Nacional de Cofinanciación (SNC), y en 1994 el Fondo Nacional de Regalías (FNR) cuyo objetivo era financiar proyectos de inversión ligados al desarrollo local. Por la Ley 60 (1993), los municipios mantienen todas las funciones previas y agregan la inversión en infraestructura, pago al

⁵ La elección popular de los alcaldes en el año 1988 y la misma para los gobernadores en 1992, forman parte de algunos de los hitos más importantes del proceso de descentralización (Gutiérrez Sanín, 2010).

personal docente y de la salud (además de administrar el servicio en un proceso que se fue profundizando).

En 1994 se promulga la ley 134 “Normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, reflejo del artículo 103 de la Constitución Nacional que prescribe que “son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el Plebiscito, el Referendo, la Consulta Popular; el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y revocatoria del mandato. La ley crea esos mecanismos. Velásquez (2014) informa en base a un estudio de la Misión de Observación Electoral del 2012 que hubo pocos trámites de revocatoria, y la mayoría no pasó la etapa de firmas, sólo tres iniciativas legislativas, dos proyectos de ley exitosos, un referendo, etc. Y ningún plebiscito. Para Gutiérrez Sanín (2010) tuvo el efecto contrario, de congelar la participación.

Ese mismo 1994 se dicta la Ley 136 que define al municipio como entidad territorial fundamental, con autonomía política, fiscal y administrativa y establece la normativa para su funcionamiento. Y también la Ley 152 Orgánica del Plan de Desarrollo de 1995 establece los concejos territoriales y le da carácter obligatorio al exigir que los gobernantes elaboren un plan acorde a las propuestas de gobierno realizadas durante su campaña.

De 1994 a 1998 rige el Plan denominado “El salto social”. Estrada Álvarez (1995) dice que mientras el Plan anterior se presentaba como surgiendo de decisiones técnicas del Gobierno, en este se rescataba la idea de la concertación, con un discurso social; pero no hay grandes diferencias en cuanto a la dirección general. Para Mejía, Reina, Oviedo y Rivera (2020) es una etapa de consolidación del proceso anterior.

En 1997 se promulga la “Ley de Desarrollo Territorial” que parte del reconocimiento de los desequilibrios regionales y define los Planes de Ordenamiento Territorial para los municipios (Cámara de Comercio de Bogotá, 2021). Se diferencian tres tipos de Planes, dependiendo del tamaño de los municipios. Tal es así que el POT se aplicara para aquellos cuya población supere los 100.000 habitantes, luego un Plan Básico sería aplicado en los que tengan entre 30.000 y 100.000 habitantes, y

finalmente el Esquema de Ordenamiento Territorial para municipios con menos de 30.000 habitantes.

En este camino es importante mencionar que en 2001 por la Ley 715 se establecen las normas en materia de transferencias y competencias, de gran importancia para la departamentalización y municipalización de la educación y la salud. La Ley 715 se propone fijar un flujo de recursos estable destinados a la inversión social. El modelo de transferencias quedó constituido sin contrapartidas, pero una buena parte se otorga bajo la condición de que sean utilizadas como inversión para determinados sectores (Contraloría General de la República, 2017).

Como sostienen (Pinilla y otros, 2015) desde la perspectiva de la elección pública, los sistemas de transferencias de recursos a los gobiernos subnacionales dan seguridad, pero al mismo tiempo fijan parámetros que pueden ser vistos como límites al poder regional, debilitando los gobiernos municipales. Esta lógica se traduce luego hacia las escalas inferiores, al mismo tiempo éstas nunca terminaron de fortalecer la capacidad de gestión.

También en esos años hay una actualización del rol de las juntas administradoras locales (JAL) que habían sido creadas en 1968, entre otras. Las juntas administradoras locales (JAL) son particulares respecto a otros países porque son el ámbito de la democracia representativa a nivel de comuna, existen como una escala más, respecto a las normales de ejecutivos y legislativos nacional, departamental y municipal. Entre las funciones con el paso del tiempo están la de participar en la elaboración de planes, intervenir en el presupuesto participativo (PP), realizar el seguimiento de la situación de los servicios públicos y de otras obras públicas (Más Comunicación, 2016).

Por su parte las Juntas de acción comunal (JAC) creadas en 1958 también se fueron adaptando, pero conservan ese rol de organización comunitaria con presencia en los barrios. Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son desarrollo legal del art 38 de la Constitución Nacional, las que tienen reconocimiento legal cuando son inscritas en el Ministerio del Interior y Justicia y secretarios de Gobierno Departamental. Son corporaciones de carácter cívico, social y comunitario de gestión social, sin ánimo

de lucro, con personería jurídica; integradas por los vecinos en forma voluntaria con fines similares a las juntas administradoras locales (JAL, pero reflejando una democracia participativa (Barrera Lievano, 2019). Este autor dice que se espera que haya una por barrio.

Como veremos ambas envían representantes a los Consejos Comunales y Corregimentales de planeación (CCCP) (Corporación Con La 9, 2020).

Durante el periodo comprendido entre los años 1998-2002, el gobierno expide el lan denominado “Cambio para construir la paz”, se trata de un momento en que el conflicto armado ocupa buena parte de la agenda de nuestro país. Se modifica el Departamento Nacional de Planeación y también se debe decir que se emite el “Plan estratégico del programa nacional de desarrollo tecnológico, industrial y calidad 2000-2010”, que funcionaría junto al Plan Nacional de Desarrollo, liderado por Colciencias. Para Guevara (2015) en este período se intentó abordar la problemática micro en general y se puso énfasis en la mejora de las condiciones sociales de la zona del conflicto. Los debates respecto al Plan van a estar mediados por la opinión respecto al conflicto.

Desde 2002 se promulgó el plan llamado “Hacia un Estado Comunitario”, que luego desde 2006 se llama “Estado Comunitario, desarrollo para todos” vigente hasta 2010. Es en este período en que nace el Presupuesto Participativo.

En esta etapa la Ley 850 de 2003 define las veedurías ciudadanas. Esta norma llega luego de que en el año 2000 la Corte Constitucional declaró inexecutable la anterior. Según la nueva versión vigente las veedurías tienen el fin de ejercer vigilancia sobre la gestión pública. Para llevar a cabo estas funciones pueden utilizar los mecanismos constitucionales, y pueden solicitar a la Contraloría un control posterior. Hernández Tirado (2018) dice que los instrumentos a su disposición son muy limitados. Una ley posterior, de 2015 le asigna una labor preventiva, lo cual parece ser valorado. En esta nueva norma se suma a las asociaciones de veedurías en el Consejo Nacional De Participación Ciudadana.

En el año 2007 se redefine el destino y la asignación de los recursos del SGP, creando además un sistema de monitoreo sobre el gasto realizado por las entidades locales, cuestionando más la autonomía. Finalmente, la distribución de recursos quedó definida por el situado fiscal y la participación de los municipios en los recursos nacionales, debiendo ser invertidos un 30% en educación, 25% en salud, 20% en agua y saneamiento, 5% en cultura, y el 20% restante de libre inversión.

De 2010 a 2014 el Plan se llamó “Prosperidad para todos” y luego hasta 2018 “Todos por un nuevo país”. En ese período la Ley Estatutaria 1757/2015: Lineamientos del Modelo de Presupuesto Participativo. En este período se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011 que define más claramente las incumbencias y establece nuevas pautas para los Planes reordenamiento territorial de las diversas escalas (Cepal, 2021).

El modelo de descentralización y también planificación colombiana, así como el enfoque participativo responde a la lógica de la teoría de la elección pública. En él se priorizó la estabilidad macroeconómica y una apertura que ha hecho difícil la resolución de los problemas sociales existentes y han apuesto límites al rol del estado para ello. El esquema de transferencias fue cuestionado desde el origen porque podía no resolver tampoco la inequidad regional e incluso, también se lo cuestionó por poder debilitar a los mismos gobiernos municipales a los que querían empoderar y eso se podía suceder hacia las escalas inferiores.

2.2. Los resultados

Debemos recordar que la descentralización es el marco y el fundamento de la planificación y la participación, sus bondades permitirán generar las condiciones necesarias para que el círculo que se forma sea virtuoso. Veamos lo sucedido en Colombia. Del mismo modo que en casi toda América Latina, la descentralización fiscal se dio más en los gastos que en los recursos. Este hecho es para los teóricos de la elección pública una forma de des responsabilización de la escala local (Porto, Pineda Mannheim y Eguino, 2018).

Los gobiernos locales en 2001 ya participaban en Colombia de los ingresos nacionales en un 41% del total. Los entes se hicieron fuertemente dependientes. Luego, en los años 1994-1995 el gobierno central tuvo que rescatar a los gobiernos locales altamente endeudados, condicionando fuertemente a las gestiones siguientes (Pinilla, 2015). A partir del año 1997 con la expedición de la ley 358 se aplicó un sistema de seguimiento sobre los gobiernos locales que medía el comportamiento fiscal y otras variables, habilitando o restringiendo a través de señales (Ley Semáforos) el endeudamiento. A partir de ahí, impulsó leyes que permitieron la reestructuración de las deudas locales con parámetros rígidos y vigilados por el Ministerio de Hacienda que autoriza el endeudamiento acorde con un plan de desempeño financiero.

Actualmente se observa una fuerte centralización de los recursos a nivel departamental, y una descentralización de los gastos a nivel municipal, lo que pone en evidencia una disparidad en los gastos de los municipios no compensadas con transferencias. Tal es así que a nivel nacional se recauda el 82,1 y los gastos ejecutados por ese nivel alcanzan el 61,1% (Porto, Pineda Mannheim y Eguino, 2018).

Según estos autores, el desequilibrio vertical se observa en los departamentos, donde de un peso gastado 37 centavos son recaudados por el departamento, y en los municipios, cuando recauda 41 centavos por peso gastado. Como es de esperar estos desequilibrios se dan también a nivel horizontal. Carmona Sánchez, Supelano González y Osejo Villamil (s/f) en un trabajo para identificar grupos de entidades territoriales según desarrollo (funcionalidad urbana, condiciones de vida, situación económica, ambiental, institucional y seguridad), encuentran que los municipios aventajados concentran un 22,4% del PBI total, con una media de ingresos mientras que los de menos desarrollo concentran un 1,6%. Si se analiza el desempeño fiscal, se observa que los municipios pertenecientes al grupo de desarrollo robusto presentan un indicador de 79,2 puntos contra 59 del menos favorecido⁶. Esto luego se traduce en inequidad territorial respecto a la provisión de bienes públicos por la

⁶ Según Finot (2007) Colombia junto con Chile, México se ubica en un nivel medio de dispersión regional.

la alta heterogeneidad presentada entre los gobiernos subnacionales, cuestión que tampoco es compensada por las transferencias nacionales. Si bien la pobreza ha disminuido en general, las diferencias entre los entes territoriales subsisten. Y estas asimetrías se verifican incluso dentro de los municipios, por comunas, condicionando las posibilidades de inversión y resolución de demandas.

Dugas, Ocampo, Orjuela y Ruiz (1999) dicen que no se tuvieron en cuenta las diferencias estructurales, económicas e infraestructurales, que no se resuelven con transferencias⁷. Y además mencionan el hecho de que ya había diferencias en cuanto a la tradición de la participación, los municipios que contaban con mayores niveles de participación tenían una ventaja para utilizar los nuevos espacios, a comparación con los otros.

Departamento Nacional de Planeación (2002) también reconoce la crítica respecto a que no se tuvo en cuenta las particularidades de cada municipio, pero la problemática esencial giraba en torno a las deficiencias en la práctica, especialmente por la confusión en la distribución de funciones, la acotada descentralización política, los límites y controles fiscales.

En cuanto a los Planes, el gobierno suele plantear que son un modelo muy positivo, y esto puede verse en cualquier ejemplo, a nivel nacional, departamental o local; pero otros autores, por ejemplo Leño (2017) muestran que si bien se cumple la normativa, los mismos son formales, reflejo de una participación limitada e incluso poco conocidos por los sectores involucrados⁸. Hay opiniones que consideran que las reglamentaciones hacen difícil la aplicación, desestimulando a los ciudadanos a participar, por lo amañado de los poderes locales, porque la democracia participativa termina siendo representativa pero a cargo de representantes no electos, paralela a todos los espacios de representación elegidos por voto popular (Departamento Nacional de Planeación (2002).

⁷ La pobreza al momento de la reforma alcanzaba el 88% en las zonas rurales de los municipios más pobres contra un 30% promedio en Bogotá, por ejemplo.

⁸ Este autor lo demuestra para el caso del tejido empresarial de Bucaramanga

Hay otro tipo de enfoques relacionados con la perspectiva política Gutiérrez Sanín (2010) dice que por diversas razones -en un marco de gran fragmentación política- pierde fuerza al clientelismo basado en el empleo y surge uno nuevo basado en contratos en el cual los actores ilegales vieron una oportunidad de negocios articulándose con el sistema político. Ortiz Jiménez (2008) le suma al proceso la influencia cultural que ejercieron o ejercen estos grupos, y muestra cómo el soborno, el apriete, se impusieron como lógica en la relación estado-sociedad civil, debilitándose las posibilidades de participación que los instrumentos estatales pretendían. Un enfoque similar presenta: Insuasty Rodríguez, Valencia Grajales, y Restrepo Marín (2016). Garay Salamanca y Salcedo-Albarán (2010) dicen que el presupuesto participativo (PP) ha estado influenciado por este mecanismo. Los últimos autores parecen darle la razón a quienes en el capítulo 1 planteaban los límites a la participación existentes por motivos estructurales.

En cuanto al debate sobre el presupuesto participativo (PP), y ya como modo de empezar a abordar los objetivos de la tesis respecto a alcances, logros y explicaciones de lo sucedido, según Corporación VIVA la Ciudadanía (2012) y como síntesis de un Encuentro Nacional las instituciones formales, las Juntas de Acción Comunal tienen un nivel de reconocimiento elevado, las audiencias públicas y las veedurías ciudadanas mucho menos. Pero un 82% de los entrevistados reconocían no haber participado nunca de un presupuesto participativo (PP). Por eso el documento propone crear una “Cultura de la Participación”, desarrollar procesos de participación “desde abajo hacia arriba”, etc. Meneses y otros (2009) en su estudio sobre mecanismos de participación comunitaria en el presupuesto a nivel local en Bogotá, concluyen lo mismo.

En 2017 Ministerio del Interior (2017) elabora un documento bajo la concepción de la teoría de la elección pública en el que, basado en diferentes estudios, dentro de los cuales se resaltan los casos de Medellín, Pasto, Pereira, Bogotá, Cartagena, se menciona un conjunto de problemas de funcionamiento y proponen un mayor control y seguimiento de la ejecución de los mismos. Pero al mismo tiempo como se vió, otros autores opinan sobre el problema del ajuste fiscal, la falta de fondos, el

formalismo de los planes, los problemas estructurales a nivel local. El debate será profundizado de acuerdo a los objetivos de la investigación para el caso de Medellín.

Capítulo 3 Medellín y su comuna 9

3.1. La ciudad de Medellín

En este capítulo se aborda la situación socio-demográfica de Medellín y la comuna 9, en el marco de la región metropolitana. Además de servirnos de contexto, el análisis es imprescindible para comenzar a responder a los objetivos de la tesis, entendiendo la estructura socio-urbana y especialmente los déficits, ya que estos dan lugar a las necesidades a las que debería estar sujeto el presupuesto participativo y en relación las cuales debería analizarse su alcance y el tenor de los proyectos. También puede darnos pautas que explican el desinterés de los ciudadanos en el instrumento.

3.1.1. Generalidades

Medellín se encuentra en la parte más ancha del territorio natural conocido como Valle de Aburra en la cordillera central de los Andes. Se alarga a las dos orillas del río Medellín, que la atraviesa de sur a norte, y es el núcleo primordial del área metropolitana del Valle de Aburrá. Es un municipio de Colombia, capital del departamento de Antioquia. Es la localidad más poblada del departamento y la segunda más poblada del territorio nacional luego de Bogotá. Esta Capital de Departamento de Antioquia se consolida como la segunda ciudad del País en las últimas décadas del siglo XX, no obstante que ha cargado durante años con un conjunto de problemáticas que han impedido trazar una visión clara del futuro con la que pueda figurar en el mundo por algo más que el narcotráfico y crimen organizado.

Según las proyecciones realizadas por el (DANE, 2020). La ciudad tiene una población de 2.533.424 habitantes (2020), mientras que dicha cifra, incluyendo el área metropolitana, asciende a 4.055.296.

Los sectores urbanos de la ciudad se dividen en 6 zonas, y estas a su vez se dividen en comunas sumando un total de 16, compuestas por 249 barrios oficiales y la zona rural se divide en 5 corregimientos, estos a su vez se dividen en veredas; según el plan del ordenamiento territorial, esta delimitación es la que identifica las distancias, población, límites y denominaciones de la siguiente manera. (Alcaldía de Medellín, 2014)



Fuente: Plan de Desarrollo Local - DNP, Medellín 2014

Las autoridades administrativas de los municipios, las comunas y los corregimientos son elegidos por elección popular.

A partir de la reforma constitucional de 2002 los comicios en los que se eligen Gobernadores, Alcaldes, Diputados, Concejales y Ediles, se llevan a cabo cada cuatro años. De esta manera, el ciclo electoral para elecciones locales inició en años

impares a partir de 2003, siguieron las de 2007, las de 2011 y así sucesivamente. Lo anterior sin perjuicio de las elecciones atípicas que sean convocadas con la finalidad de proveer las vacancias absolutas de Gobernadores y Alcaldes, cuando faltan más de 18 meses para finalizar su mandato.² En caso de que faltaren menos de 18 meses, el Presidente en el caso de falta de los Gobernadores, o el Gobernadores en caso de falta de Alcaldes, designarán los reemplazos.⁹

A su vez, Medellín forma parte del “Área Metropolitana Valle de Aburra” la misma está integrada por Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Envigado, La Estrella, Sabaneta, Caldas y Medellín. (Área Metropolitana del Valle Aburra, 2016). La forma de gobierno es la junta metropolitana, el Presidente de la Junta Metropolitana, el Director y las Unidades Técnicas. La junta estará conformada por los Alcaldes de cada uno de los municipios, un representante del Concejo del Municipio Núcleo y un representante de los demás Concejos Municipales designado entre los Presidentes de las mencionadas. Finalmente, un delegado permanente del Gobierno Nacional con derecho a voz pero sin voto.

Más allá de las estructuras mencionadas de la democracia representativa, como vimos en general antes, en Medellín se han desarrollado los mecanismos de planificación establecidos por el gobierno nacional.

3.1.2. Situación socio-demográfica

Medellín según Cideu (2021) y Medellín (2017) ¿Porque aquí? ostenta el 7% del PBI nacional. Antioquia tiene un PBI per cápita de más de 8 mil dólares. Si bien no entraremos en el análisis del perfil productivo, diremos que la industria de Antioquia es la más importante del país representando el 20% del total y Medellín,

⁹ Misión de Observación electoral; MOE.(2011) Sistema Electoral Elecciones Locales. En <http://www.moe.org.co>

Participa del 11,9% del Departamento. La capital y su área metropolitana tienen una conformación típica de las capitales latinoamericanas, fuerte presencia del comercio y los servicios, pero una parte de ellos de carácter precario (Medellín como vamos, 2019).

Para graficar la situación social usaremos los datos consignados en el Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019 (Alcaldía de Medellín, 2016). En cuanto a la tasa de analfabetismo, el municipio muestra un 2,7%. El peor es el Corregimiento de San Sebastián de Palmitas con una tasa que alcanza el 6,1% y el mejor es Laureles-Estadio con una tasa de 0,6%, mientras que La Candelaria y Buenos Aires¹⁰ presentan valores cercanos al 1,4% y 2,4% respectivamente, éstos últimos están catalogados con un esfuerzo bajo para cerrar la brecha.

Luego, cuando analizamos la cobertura en educación media vemos que la ciudad tiene un 56,7%, que es un número bajo. El peor lugar lo ocupa el Corregimiento de Alta Vista con una cobertura neta del 27,1% (pero con un esfuerzo alto por cerrar las brechas), La América tiene la mejor cobertura al alcanzar un 136,4%. La Candelaria se encuentra muy cerca del barrio anterior con una cobertura que asciende a 121,1% mientras que Buenos Aires apenas alcanza un 69,7%, un porcentaje bajo que se complica más por el bajo esfuerzo para cerrar las brechas.

La tasa de mortalidad infantil cada 1000 nacidos vivos es de 7,1 para la ciudad en su conjunto. El Corregimiento de Santa Elena presenta un valor de 18,5%, San Sebastián de Palmitas muestra un 0%, Buenos Aires tienen una tasa que alcanza el 8,2%, el doble que La Candelaria (4,5%).

En cuanto al déficit cuantitativo de viviendas, el de Medellín es de 5%. Buenos Aires y La Candelaria presentan un porcentaje similar entre ellas, al ubicarse en 1,6% y 1,5% respectivamente, pero El Poblado, naturalmente tiene un 0%. Popular es el barrio con peores datos al presentar un déficit de 8,2%, y un esfuerzo medio al afrontar la problemática. Si medimos el dato cualitativo el total es 9,2%, Laureles-

¹⁰ La Comuna 9 - Buenos Aires está en la zona Centro, tiene cuatro franjas y 17 barrios. De ella nos ocuparemos en particular en el próximo apartado.

Estadio presenta un 0% y San Sebastián de Palmitas un 77,1%. Buenos Aires tiene un 2% y la Candelaria un 1,1%. Estos datos no parecen reflejar la situación de algunos sectores, como veremos en el análisis particular de la comuna.

La presencia de acueductos es del 95%. Las comunas céntricas como Buenos Aires y La Candelaria tienen un 97,9% y 98,7% respectivamente contra San Sebastián de Palmitas que sólo tiene cubierto el 25,1%, algo similar sucede con el alcantarillado.

Ahora, analizando el índice multidimensional de condiciones de vida y la pobreza extrema (medida según la canasta de Colombia¹¹) encontramos el mejor valor para la primera de las variables en la comuna El Poblado (75,85), con poca variación porcentual experimentada en él durante el periodo 2010-2014 y baja pobreza. El peor índice lo encontramos en Popular (32,82), tal es así, que la pobreza allí alcanza un valor de 14,5% durante el 2010, cayendo a 9% para el año 2015. Buenos Aires tiene un valor de 49,07, bastante por debajo del Poblado y una pobreza extrema del 1,4%; Candelaria de 56,95 y pobreza extrema del 4,2%. Para el año 2010 El Poblado y Laureles-Estadio presentaban el nivel de pobreza extrema más bajo (0,4%) sin embargo durante el periodo 2010-2015 el indicador empeoró para ambos y en el último año los valores alcanzan el 2,3% y 1,4% respectivamente (para el año 2015 la comuna con menor nivel de pobreza extrema es La América, cuyo valor se ubica en un 0,4%).

Tal vez la situación se ve mejor reflejada por la incidencia de la pobreza multidimensional, que es de 12 puntos en Buenos Aires y 6,3 en La Candelaria; la comuna con menor incidencia es El Poblado, y el peor dato es el del Corregimiento de Santa Elena que tiene un 31,9.

El índice de Gini (instrumento internacional que sirve para evidenciar la desigualdad en los ingresos) presenta datos únicamente para las comunas, tiene niveles muy elevados, como el país. Encuentra su peor valor en La Candelaria al

¹¹ Recordemos que la canasta colombiana es baja, para hacer una comparación posible, la pobreza usando dicho parámetro ascendía en 2017 al 26,9% y tomando la canasta argentina era del 60%.

ascender a 0,478, mientras Doce de Octubre tiene 0,342. Buenos Aires se encuentra en el medio con un índice de Gini igual a 0,4, también desmedido.

Tabla: Cierre de brechas – Referente Nacional

Indicador Cierre de Brechas	Estado actual			
	Medellín		Antioquia	Colombia
	2014	2015		
Tasa de analfabetismo mayores de 15 años	2,8%	2,7%	ND	5,8%
Pruebas Saber 11 Matemáticas	50,1%	ND	49,3%	48,2%
Cobertura neta en educación media	57,4%	56,7%	41,8%	40,5%
Mortalidad infantil en menores de 1 año (por mil nacidos vivos)	7,8%	7,1%	9,4%	10,93%
Coberturas de Vacunación en menores de 1 año (biológico trazador DPT)	96,7%	ND	89,1%	92,1%
Déficit Cuantitativo de Vivienda	5,0%	ND	6,9%	12,9%
Déficit Cualitativo de Vivienda	9,2%	ND	21,3%	26,1%
Tasa de Cobertura de Acueducto	95,8%	ND	85,7%	82,0%
Tasa de Cobertura de Alcantarillado	88,6%	ND	78,7%	ND

Fuente: Alcaldía de Medellín (2016)

Si observamos los niveles de victimización de la población, vemos que la comuna Laureles-Estadio presenta el mayor nivel que alcanza el 27% de la población,

mientras que en el extremo opuesto se encuentra Villa Hermosa con un 9% de victimización. Entre ellos se ubican La Candelaria y Buenos Aires, cuyos valores ascienden al 20% y 13% respectivamente. Luego, si observamos la densidad de homicidio en todas las comunas encontramos que la mayor acumulación se da en La Candelaria (para el año 2015), mientras que Buenos Aires cambia drásticamente la situación pese a estar pegada a la comuna anterior, con baja densidad de homicidios. No obstante, Buenos Aires es una de las comunas con alta cantidad de casos de violencia intrafamiliar (428), mientras que la comuna de Belén es la que más ha presentado (582). La Candelaria disminuye considerablemente cuando se la compara con las dos anteriores, alcanzando los 214 casos para el año 2015, y el Corregimiento San Sebastián de Palmitas es la zona con menos casos de violencia familiar registrados (37).

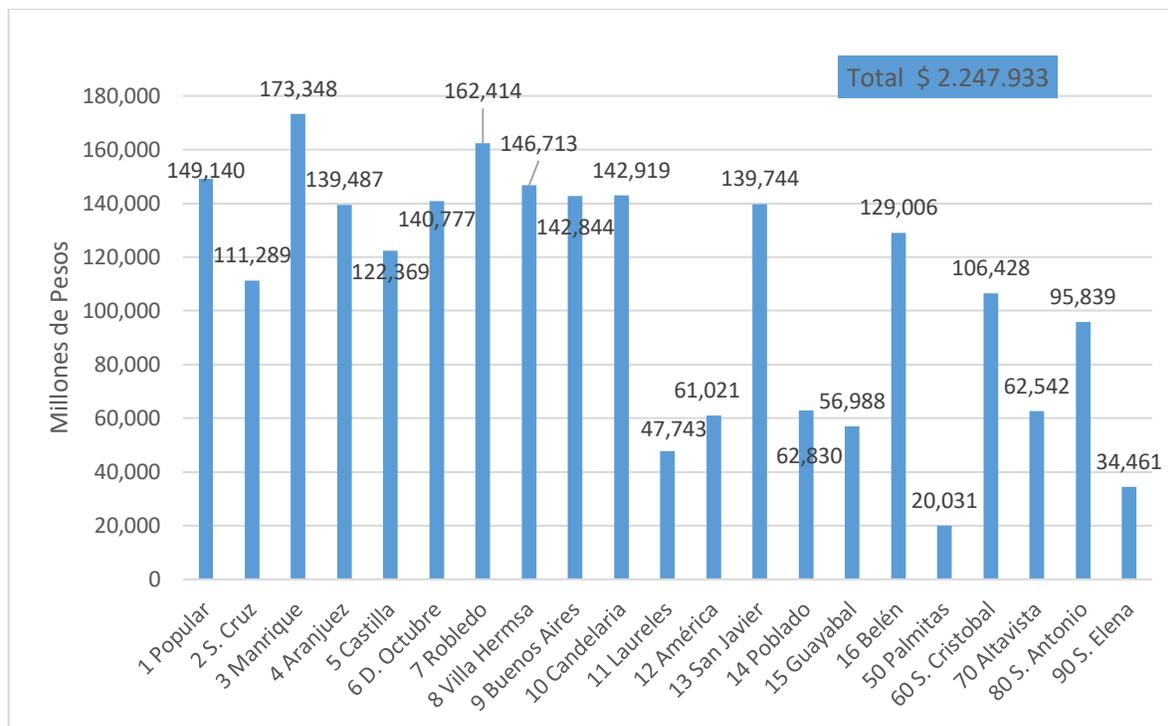
En cuanto a los delitos sexuales, La Candelaria y Buenos Aires presentan una acumulación similar, con focos dentro de cada una de ellas donde los niveles son elevados, y otras donde la acumulación prácticamente es nula. Las comunas más afectadas son Santa Cruz y Popular, con una alta densidad de casos a lo largo de todo su territorio, cuando en el lugar opuesto encontramos a Alta Vista, San Cristóbal y El Poblado. Buenos Aires presenta un alto porcentaje de población víctima¹² (8%) sin embargo se encuentra por debajo de Popular, Aranjuez y Villa Hermosa, comunas con mayor porcentaje (11%). La Candelaria se aleja de este grupo al alcanzar un 3%, más cercano a El Poblado cuyo porcentaje de víctimas se ubica en 0,1%.

¹² Las víctimas son todos aquellos que hayan sufrido de: Abandono o Despojo Forzado de Tierras, Acto terrorista/Atentados/Combates/ Hostigamientos, Amenaza, Delitos contra la libertad y la integridad sexual, Desaparición forzada, Desplazamiento, Homicidio, Minas antipersonal/Munición sin explotar/Artefacto explosivo, Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles, Secuestro, Sin información, Tortura, Vinculación de Niños, Niñas y Adolescentes.

A pesar de los difíciles panoramas del narcotráfico, crimen organizado y fenómenos de pobreza, es tomado como un ejemplo de transformación urbana y social en América Latina con megaproyectos destacables, aunque resistidos como el Cinturón Verde y Jardín Circunvalar, entre otras obras, para mitigar el daño de extrema violencia de años atrás. Los efectos de estos proyectos han sido largamente debatidos y las opiniones están divididas.

Como puede verse en el gráfico, desde 2016 al 30 de junio del 2019, las comunas han recibido montos parecidos de inversión, algo más Manrique, Buenos Aires y La Candelaria, recibieron cifras similares, algo más del 5% por el presupuesto participativo (PP). De todos modos, es claro que no alcanza para solventar las necesidades planteadas. De las entrevistas a los ediles de la comuna surge que entre las obras más grandes de la comuna 9 está la Unidad Hospitalaria de Buenos Aires, que lleva más de 8 años y no la han terminado; un centro de cuidado para niños, el Buen Comienzo, ubicada en el Barrio Pablo Escobar casi terminada y una Plazoleta de comida en Ayacucho que se terminó y no lo han entregado por problemas legales o del contratista. En el último presupuesto participativo (PP) había una propuesta de línea, ISVIMED para mejora de fachadas, pero no prosperó por costosa.

Inversión Localizada



Fuente: Observatorio de Políticas Públicas del Consejo de Medellín (2019)

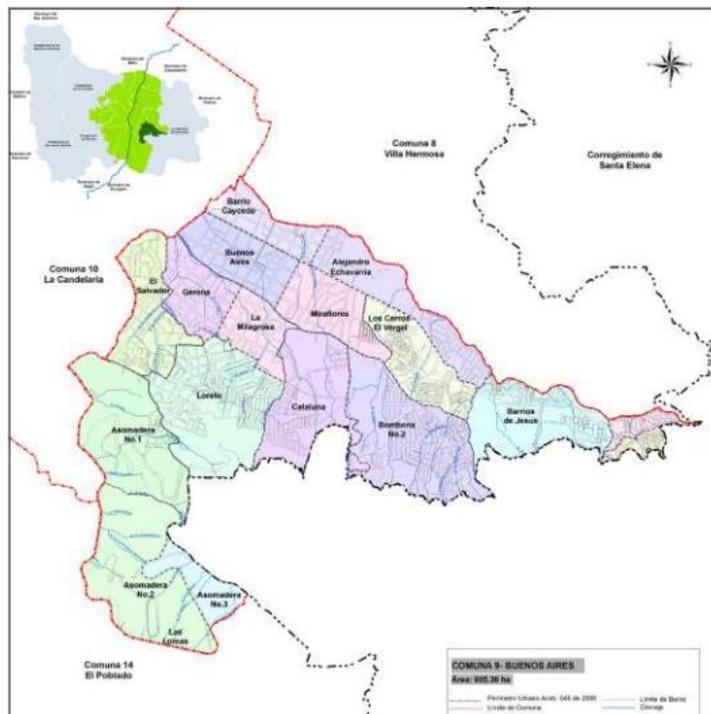
Cómo se ha visto la situación socio demográfica para el municipio cómo promedio y para algunas comunas no es extrema, pero eso para los umbrales colombianos que son inferiores a los de los países desarrollados y en el caso de la pobreza monetaria incluso para Argentina. De todos modos, en el centro hay grandes déficits en infraestructura y situaciones de pobreza no contabilizados por los bajos umbrales usados y en las comunas rurales hay problemas graves. Tanto comunas como corregimientos presentan grandes asimetrías internas no captadas por estos indicadores, debido a que la distribución del ingreso dentro de los barrios es muy inequitativa como en todo el país. La comuna Buenos Aires específicamente tiene una situación que la ubica cerca de los promedios, aunque con una pobreza multidimensional alta, alto nivel de empleo informal, barreras de acceso a la salud, analfabetismo, hacinamiento y trabajo infantil. Pero tiene, como veremos sucesivamente tiene sectores con situaciones más preocupantes.

3.2. Comuna 9: Buenos aires

3.2.1. Aspectos generales

La Comuna 9 - Buenos Aires hace parte de la zona 3 “Centro – Oriental” de la ciudad de Medellín, que comprende las comunas 8, 9 y 10. Se compone de cuatro franjas en las cuales están distribuidos los 17 barrios de la comuna. Para el año 2013 la comuna cuenta con 136.154 habitantes (71.913 mujeres y 64.241 hombres) que en total forman 47.046 hogares. Un 52% la cabeza del hogar es un hombre y el resto mujeres, y la mayoría de las familias están compuestas por 3 o 4 miembros. Cabe destacar que, del total de la población, 4.266 son afrodescendientes (este dato en la ciudad de Medellín representa un 5,7%). La densidad bruta es de aproximadamente de 173 habitantes por hectárea, y posee una extensión de 700.520 hectáreas sobre las cuales se distribuyen 800 manzanas.

Las comunas y corregimientos



Fuente: Plan de Desarrollo Local - DNP, Medellín 2014

Los 17 barrios que conforman buenos aires que son reconocidos por el Departamento de Planeación Municipal son: Juan Pablo II, Barrios de Jesús, Bombona N° 2, Los Cerros - El Vergel, Alejandro Echavarría, Caicedo, Buenos Aires, Miraflores, Cataluña, La Milagrosa, Gerona, El Salvador, Loreto, Asomadera N° 1, Asomadera N° 2, Asomadera N° 3 y el Ocho de marzo, pero según el proceso de poblamiento, sus habitantes además reconocen a: Brisas de Oriente, Las Parcelas, Los Caunces o las Casitas, Quinta Linda, Ávila, Medellín Sin Tugurios, Nacional y Marquetalia. Tiene la virtud de ser uno de los barrios con menos muertes violentas de Medellín mientras el más alto en la Candelaria. Presenta desarrollo poblacional por reflejo del crecimiento industrial del centro de la ciudad. El inusitado desarrollo impacta negativamente en lo que debe ser un urbanismo planeado. De ahí que las vías de acceso sean pocas, estrechas e incluso interrumpidas con el auge de construcciones irregulares.

Población por comuna

Orden*	Barrios comuna 9 Buenos Aires	2019			2020		
		Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
4	0901 Juan Pablo II	3.675	1.730	1.945	3.688	1.734	1.954
8	0902 Barrios de Jesús	6.416	3.061	3.355	6.387	3.044	3.343
16	0903 Bomboná N° 2	17.031	8.016	9.015	17.078	8.030	9.048
13	0904 Los Cerros El Vergel	8.044	3.771	4.273	8.011	3.752	4.259
11	0905 Alejandro Echavarría	10.776	5.020	5.756	10.805	5.029	5.776
5	0906 Barrio Caycedo	3.450	1.614	1.836	3.436	1.606	1.830
9	0907 Buenos Aires	6.559	3.051	3.508	6.531	3.035	3.496
7	0908 Miraflores	6.033	2.814	3.219	6.007	2.799	3.208
14	0909 Cataluña	11.366	5.379	5.987	11.408	5.394	6.014
6	0910 La Milagrosa	5.203	2.422	2.781	5.182	2.410	2.772
10	0911 Gerona	6.774	3.169	3.605	6.748	3.154	3.594
15	0912 El Salvador	8.664	4.065	4.599	8.631	4.046	4.585
17	0913 Loreto	27.834	13.224	14.610	27.911	13.248	14.663
12	0914 La Asomadera N° 1	11.373	5.392	5.981	11.402	5.401	6.001
2	0915 La Asomadera N° 2	1.312	633	679	1.316	634	682
1	0916 La Asomadera N° 3	288	142	146	287	142	145
3	0917 Ocho de Marzo	2.696	1.255	1.441	2.705	1.258	1.447
Total Comuna 9		137.494	64.758	72.736	137.533	64.716	72.817
% participación por sexo		100,00	47,10	52,90	100,00	47,05	52,95

Fuente: Municipio de Medellín

Cerca de la Quebrada de Aná comienzan a asentarse distintos pobladores debido a las características apropiadas del terreno. Aquí luego se formaría el barrio denominado La Toma, considerado un barrio popular de Medellín.

Luego se fueron distinguiendo dos sectores, llamados Quebrada Arriba y Quebrada Abajo, divididos transversalmente por la carrera Junín, y que contaba con otra división llamada el paseo La Playa donde se hallaba la burguesía. En la zona más baja desde la iglesia Veracruz (después San Benito), podía verse una mezcla de familias ubicadas específicamente a la orilla derecha de la quebrada Santa Elena (Cosual, 2009). En zona había grandes fincas que hoy son patrimonio arquitectónico de la comuna.

La fuente mencionada, a la que estamos siguiendo, dice que la primera zona en poblarse fue lo que se conoce como el barrio San Lorenzo en la quebrada sur, que forma parte hoy día de la comuna 9, que luego de extenderse a la zona norte se identificaba como barrio Llano. Caicedo, Buenos Aires y El Salvador, antiguamente eran identificados como la ruta hacia el Cuchillón (camino a Rio Negro), clave para

los arrieros. Y dice que los historiadores definen a Buenos Aires¹³ como la franja que recorre todo el riachuelo Santa Elena desde la plaza Restrepo.

Desde finales del siglo XIX se instalan en la comuna la Cervecería Tamayo, una planta de vapor de la empresa eléctrica. En el 1900 se construyen dos de sus principales hitos arquitectónicos: la iglesia Nuestra Señora del Sagrado Corazón y el chalet Don Ricardo Botero que actualmente es la Clínica Sagrado Corazón.

En 1907 Alejandro Echavarría funda la textil Compañía Colombiana de Tejidos (Coltejer) en el sector de La Toma. Esto generó que los obreros se trasladaran a Buenos Aires con el objetivo de residir cerca del lugar de trabajo. Esta empresa marcó el inicio de la industrialización en Medellín (Alcaldía de Medellín, 2014). Se trata en realidad de un proceso general de industrialización en Medellín, que provoca el traslado de población campesina hacia la ciudad. Entonces se observan distintos ejes geográficos del desarrollo distribuidos entre la Plaza de Mercado de Guayaquil, Plaza de Ferias, San Benito y, los barrios Boston y El Salvador.

Las mismas fabricas que se fueron asentando fueron edificando los distintos barrios como es el caso de Coltejer, que da origen a los barrios La Toma, Limoncito y Alejandro Echavarría (también tiene mucha influencia sobre la creación del barrio Caicedo).

La Asomadera, como La Candelaria, venía de antes habitada por los sectores de más bajos recursos, pero comienza a crecer desde el Morro de Las Cruces atravesando El Salvador y finalizando en el callejón de Guayaquil. Hoy día sigue alojando a la misma población y se compone de los barrios Asomadera 1, 2 y 3 que conforma el grupo de los llamados cerros tutelares de la ciudad de Medellín, que contienen un importante valor histórico, arqueológico, ecológico y turístico.

Gerona por la década del 20 fue elegido por la clase obrera como lugar de asentamiento, principalmente en la zona comprendida entre las calles Ayacucho y

¹³ El nombre de Buenos Aires según el Grupo Estudios Sociolingüísticos GES (2021) se debe a que los habitantes de la ciudad de Medellín a finales del siglo XIX consideraban la comuna 9 un lugar apto por el buen clima para personas convalecientes por enfermedades respiratorias.

Maturín. Hay que agregar que las zonas de El Salvador y Loreto son loteadas ilegalmente.

En 1959 comienzan a formarse los primeros asentamientos de lo que es la parte alta de la comuna 9, caracterizada por alojar a población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, en una zona que es considerada de alto riesgo, como el caso de Los Caucenes.

Durante el periodo comprendido por la década del 1970 y 1980 se sucede una segunda etapa de poblamiento de personas de muy escasos recursos, oriundas del oriente y norte antioqueño, los principales barrios de invasión de la época fueron Barrio de Jesús y Juan Pablo Segundo, Alcaldía de Medellín (2014) agrega como barrios de autoconstrucción a Cauces de Oriente y Los Cerros.

Hay algunos proyectos para resolver el problema como Los Cerros, Quinta Linda y Pablo Escobar (que aún se encuentra en proceso de legalización), todos construidos durante los años 1980 y 1990, sospechados de construirse con dineros del narcotráfico para familias de escasos recursos obviando los permisos y procedimientos de planeación Municipal.

3.2.2. Aspectos productivos. Infraestructura y socio-demográficos

La comuna Buenos Aires es principalmente un sector residencial, por lo cual carece de estructura económica plenamente desarrollada, solo se presenta comercio básico y servicios (87% de los locales) complementarios a la vivienda, especialmente por los principales corredores viales y centros de barrio. La calle 49 juega un papel importante dentro de la comuna, porque en su entorno se desarrolla un significativo corredor comercial y de servicios, especialmente en los alrededores de la Iglesia del Sagrado Corazón y en especial el servicio de la línea T-A del Tranvía Ayacucho del Sistema de Transporte Masivo de Medellín (Metro - Metrocable – Metroplús). Un 8% de la actividad corresponde a industrias de baja envergadura. Para que se entienda la importancia relativa de la comuna, mientras

que en ella hay en el año 2018 casi 3000 empresas formalmente constituidas, en la Candelaria existían 21 mil, en el Poblado 15 mil, en Laureles 10 mil, en Belén casi 8000¹⁴.

El turismo no ha sido nunca promovido en la comuna Buenos Aires a pesar de su cercanía con el centro de la ciudad, específicamente la comuna Candelaria, incluida generalmente en las ofertas de recorridos. Si hoy analizamos los consejos acerca de qué hacer de las redes sociales, no la encontraremos. Restrepo (2011) hace un intento en un medio local y describe el Parque Bicentenario, la Casa de la Memoria y el Parque de la Milagrosa. Tampoco es posible encontrar guías de hoteles de la comuna, los mismos aparecen en el mapa a medida que nos acercamos a Candelaria, a pesar de que la ciudad promociona 4 ejes estratégicos: turismo de salud, negocios, cultural y turismo de naturaleza.

En cuanto a lo productivo, el Plan del 2014 identifica como problemáticas principales de la Comuna la deficiente formación, la baja capacidad financiera para invertir, débil apoyo que reciben los emprendimientos y empresas, aumento del empleo informal, etc. Se proponen programas de inserción laboral, generación de oportunidades de empleo, fortalecimiento empresarial, etc. y especialmente el PDL se propuso lograr avances en la conquista de derechos por parte de las mujeres al observar que, de 21.902 jefas de hogar, solo 7.632 trabajan.

Entre los destinos más importantes de sus habitantes el 37% se queda en el barrio, el 21% viaja la Candelaria y el 7% al Poblado; téngase en cuenta que la Candelaria es el principal destino de buena parte de los barrios incluso por encima del Poblado.

La mencionada Línea T-A es parte del Corredor Verde de Ayacucho, que comunica los barrios periféricos orientales con el centro de la ciudad. Ésta comienza su recorrido en la estación San Antonio, ubicada en el corazón céntrico de la Medellín con 3 estaciones de transferencia, 6 paradas, hacia el oriente por la calle 47; a la altura de la carrera 49, dobla hacia el sur para tomar nuevamente hacia el oriente la

¹⁴ Los datos de 2018 surgen del Informe de Calidad de Vida, Medellín como vamos (2018)

calle 49 o avenida Ayacucho, en las que se encuentran las estaciones San José, Pabellón del agua EPM, Bicentenario y Buenos Aires, pasando por los barrios San Luis, Buenos Aires, Miraflores. A la altura de la carrera 28 toma rumbo hacia el sur durante algunas cuadras, pero a la altura de la calle 52 dobla de nuevo hacia el oriente. En esta calle, que en ese punto sigue el cauce de la quebrada Santa Elena, se encuentran las estaciones Miraflores, Loyola y Alejandro Echavarría, hasta el barrio Alejandro Echavarría y se conecta con la línea M y H¹⁵. Especialmente hay que decir que con este sistema se va directamente a la comuna céntrica Comuna 10 de La Candelaria.

La construcción del sistema tranviario afectó a un número elevado de la población: 10.728 en Alejandro Echavarría y 6.597 en Buenos Aires, alrededor del 10% del total. Un porcentaje algo superior de la población hubo afectada en Miraflores y un 40% de La Paralela,

Total de habitantes por barrio vs. Total Afectados

Barrios/Veredas	Total habitantes	Total Afectados	
	Barrio		
Barrio Buenos Aires	6597	680	10,3%
Alejandro Echavarría y Sector San Luis	10 728	1160	10,8%
Miraflores	6068	696	11,5%
Barrio Las Mirías	11 296	240	2,1%
Guayaquil	43	4	9,3%
Boston	20 590	746	3,6%
La Paralela	3000	1200	40%
Doce de Octubre No.1 y No.2	41 891	200	0,5%
Moravia (sector El Oasis)	41 352	772	1,9%
Vereda Naranjal	2 492	226	9,1%
Total Afectados	144 057	5924	4,1%

Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Barrera Machado y Otros (2018)

La principal problemática generada a raíz del proyecto de construcción del tranvía fue la apropiación de las tierras ya que al menos según la fuente mencionada, los

¹⁵ La red de transporte urbana se compone de las cinco líneas de teleféricos, denominadas metrocables; una línea tranviaria y tres líneas de autobuses de tránsito rápido.

valores ofrecidos por la EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) promediaron el 55% del valor real; esta situación estuvo influenciada por la cantidad de casas de habitación que no figuraban legalizadas en planeación municipal debido a la construcción informal y sin licenciamiento.

En el barrio Alejandro Echavarría, sector San Luis además se menciona el deterioro viviendas que no habían sido solicitadas como terrenos y las autoridades indicaron a los vecinos su desalojo, hay un plan parcial de renovación urbana en proceso de aprobación, en ciertos casos se dieron departamentos ubicados en Buenos Aires. Lo cual no cumple con lo prometido en cuanto al reasentamiento, además de ser unidades con gastos insostenibles para las familias. No muy lejos hubo viviendas dañadas luego de las explosiones realizadas en la obra, aunque la constructora alegó que los daños eran anteriores. También se mencionan situaciones de este tipo en Miraflores. El número de viviendas afectadas ascendería a un número cercano a las 500.

Hubo familias que resistieron. Según Mesa Duque, Insuasty Rodríguez, Valencia Grajales, (2020) entre diversos casos similares en la ciudad, sólo se presentaron 70 demandas de indemnización, se concedieron sólo por valores mínimos.

Tierras en litigio de Echavarría



Fuente: Barrera Machado y Otros (2018)

En relación al sistema de transporte en el Plan de Desarrollo Local, Alcaldía de Medellín (2014) -a partir de ahora PDL- se detecta baja señalización para el alto flujo vehicular y peatonal, ausencia de conectividad barrial y con instituciones de educación media y superior, baja disponibilidad de espacios para la integración comunitaria, ausencia de infraestructura vial para personas con discapacidad y como último, dificultades en la circulación peatonal debido a la falta de andenes, señalización, y semaforización. Los espacios peatonales al margen del recorrido del tranvía pueden ser un lugar de encuentro pero también problemáticos.

La cuestión social es abordada con datos del Plan de Desarrollo Local, Alcaldía de Medellín (2014), de allí surge que en la comuna 9 dominan principalmente los estratos 2 y 3. El 92,98% de la población total se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad en Salud, un 26,04% está en el régimen subsidiado y un 1,6% no están en el SISBEN, o sea no tienen cobertura contra el 22,57 de Medellín. Estos

números altos de personas que no realizan aportes son una señal de la situación que había quedado abierta en el apartado anterior.

La tasa de fecundidad para mujeres de 10 a 14 años es de 3,3 por mil contra cero del poblado pero 5,8 de la Candelaria, también esa tasa de fecundidad es elevada para mujeres de 15 a 19 años.

La mortalidad cada 100.000 habitantes para el año 2013 se ubicó en 363,3. La muerte perinatal preocupa porque su tasa de mortalidad asciende a 19,6 cada 1.000 habitantes.

Actualmente la comuna cuenta con 5 instituciones de salud, 3 públicas (Unidad Intermedia de Buenos Aires, Centro de Salud de El Salvador y Centro de Salud de Loreto) y 2 privadas (Clínica Sagrado Corazón y Centro Médico Buenos Aires).

En cuanto a los indicadores de educación, solo el 28% EN 2014 de la población ha aprobado la educación media y un 24% la primaria, resultando un 12% que no finalizo ningún estudio. Luego, del total de personas entre 18 y 25 años solo el 46% estudia (8.164 personas), y un 42% de aquellas entre 0 y 4 años (3.044 personas). López Mera y Quintero Rendón (2020) presentan la tasa de matrícula para los distintos niveles educativos, segmentando por comuna o corregimiento, para el año 2005. Al observar los datos del nivel primario y comparando Buenos Aires, La Candelaria y Medellín, encontramos que la primera presenta una tasa que se ubica en 107%, superando a las otras dos que se ubican en 105,6% y 105,3% respectivamente. En el nivel secundario nuevamente Buenos Aires se ubica por encima de las otras dos, al presentar una tasa de 107,6 mientras que La Candelaria aparece apenas por abajo con 107,4%, y Medellín más distante con una tasa de matrícula de 97,9%. Sobre el nivel terciario Buenos Aires presenta un déficit y se ubica por debajo de las otras dos con un valor que alcanza el 27,1%, mientras que en Medellín es de 30,4% y en La Candelaria de 50,6%.

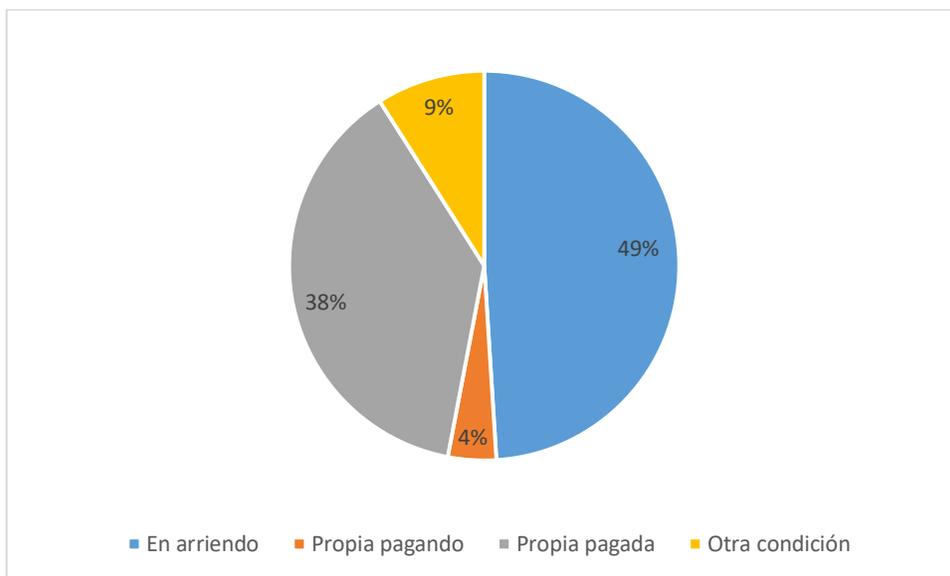
En 2018 Buenos Aires había recibido el 6,1% de las becas para asistir a la educación superior (algo más del promedio) y muestra una tasa de asistencia por encima de un 46,7%, también por encima del promedio.

En equipamiento cultural encontramos dos bibliotecas estatales (Melva Amariles y Gonzalo Restrepo Jaramillo), un auditorio oficial (Gonzalo Restrepo Jaramillo) y una caseta comunal.

En lo que hace a la salud, el plan del 2014 reconocía la deficiente infraestructura, la falta de atención a las jóvenes y adolescentes e incluso a los adultos mayores, problemas de acceso de los sectores más pobres, escasas campañas de prevención, etc. Para educación se mencionaba el hacinamiento, la lentitud en la reconstrucción y falta de mantenimiento de la infraestructura física de los planteles educativos, la deserción escolar, el bajo acceso a la educación superior, la insuficiencia de docentes, etc. Para cada uno de estos déficits había un programa, un objetivo y títulos de proyectos muy generales pero que permitirán abordar en el presupuesto y en el presupuesto participativo cualquiera de estas inquietudes.

Por otro lado el Plan retomaba la Encuesta de Calidad de Vida (2013) que mostraba que un alto porcentaje de los hogares son arrendados (49%), mientras que un 38% posee su vivienda propia cancelada por completo, un 4% tiene vivienda propia pero todavía sigue pagándola.

Hogares clasificados por el SISBEN según tenencia de vivienda



Fuente: Alcaldía de Medellín (2014)

Al mismo tiempo citaba el diagnóstico de la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial de ese mismo año para identificar muchos problemas críticos cualitativos y cuantitativos de las viviendas: hacinamiento, territorios sin planificación e ilegalidad en la propiedad de la tierra, materiales inadecuados, en la Ladera Nor Occidental y, en los barrios Borde Urbano Nor y Sur Oriental. Se identifican como zonas de riesgo a los barrios Juan Pablo II, Barrios de Jesús, Los Cerros El Vergel, Alejandro Echavarría, Caicedo, Buenos Aires, Miraflores, Cataluña, La Milagrosa, Gerona, El Salvador, Loreto, Asomadera No.1 y Ocho de marzo. Entre las problemáticas que aquejan a estos encontramos los movimientos de masa y las inundaciones. Para compararlo con el resto de Medellín, podemos utilizar el índice multidimensional de condiciones de vida y ahí puede observarse que el Poblado alcanza un 76,6% en 2018, Laureles 69,6; América, Belén, la Candelaria y Guayabal están entre 50 y 60 y Buenos Aires alcanzó ese año un 49,9 después de estar en un lejano 46 en 2010.

El barrio está en noveno lugar respecto a la cohabitación en 2018 con un 5,4% mientras que la Candelaria por ejemplo está en 2,2% Aranjuez y 12 de octubre están en 12,8% y 10,3%; respectivamente también están por encima Manrique, Santa Cruz, Villa Hermosa, Belén, San Javier, en materiales precarios está muy por debajo de la mayor parte de los barrios; vuelve a estar en los lugares intermedios en hacinamiento no mitigable con un 4,1% y no está, cómo Popular, Aranjuez, Manrique, Villa Hermosa, Robledo, 12 octubre, San Javier con alto riesgo no mitigable.

Tiene escasos problemas de acceso a acueducto (contra barrios como Villa Hermosa con un déficit del 21% o San Cristóbal, Santa Elena, San Antonio, del Prado, Palmitas que alcanzan al 10%), lo mismo de alcantarillado y electricidad.

En síntesis, hay problemas cualitativos y cuantitativos de vivienda, incluso ocupación de las zonas de retiro de viviendas, pero no es el municipio con mayores dificultades. En el Plan se plantean programas y proyectos para resolverlos.

Los actores institucionales presentes en los procesos de planificación más allá de los poderes electivos son de la más variada índole. El análisis de las mencionadas instituciones saldrá del trabajo de campo.

Según las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocomunal) (2014), Alcaldía de Medellín (2014) y las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocomunal) (2021) las siguientes: en la franja 1 la Corporación Sueños Maravillosos y el Club de Vida Orquídeas 8 de marzo, y las juntas de acción comunal (JAC) Barrio Brisas de Oriente, Barrio de Jesús Las Parcelas, Barrio Juan Pablo II, Barrio Ocho de Marzo, Barrio de Jesús Los Caunces y Caunces 1.

Luego en la franja 2 encontramos la Corporación Cordeinse, el Club Deportivo Patiños F.C., la Corporación Corazoncitos, el Club de Vida Renacer La Pastora, el Comité Participación Ciudadana la Pastora, la Corporación Comuquino, el Club Deportivo Mirabu, la Corporación Corsepaz, el Club de Vida Caminos del Atardecer, la Corporación Corposocom, la Corporación Colectivo de Hip Hop, la Corporación Cerros Grandes, la Corporación Corpured, la Corporación Conambiente, el Club de Vida Amigos de Miraflores y la Corporación Ítaca, y las juntas de acción comunal correspondientes (Barrio Alejandro Echavarría, Cataluña, El Vergel, Caunces de Oriente, los Cerros, Medellín sin Tugurios, Pioneros de Miraflores y Quinta Linda).

En esta franja, no hay coincidencia entre las fuentes citadas respecto a la presencia de Corporación Chiminangos y las juntas de acción comunal (JAC) Urbanización Quinta Linda.

En la franja 3 encontramos la Asociación de Comerciantes (ASO) 9, la Corporación Centro Integral Ensueños, la Asociación Los Nacionales, la Asociación Mujeres de Éxito, la Corporación Antena Parabólica El Salvador, el Grupo Scouts 16 Antares y la Corporación Interactuando con la 9, mientras que las juntas de acción comunal son las de Buenos Aires, Caicedo, El Salvador y Gerona.

En esta franja 3 no hay coincidencia respecto a la participación de la JVC Ángeles Soñadores.

Por último, la franja 4 cuenta con el Club de Vida Flores del Ayer, la Corporación Corprovip, el Club de Vida, La Sonrisa del Abuelo y el Club Deportivo Loreto, también naturalmente las juntas de acción comunal de Ávila, La Milagrosa y por la junta Loreto – El Nacional –La Esmeralda.

Entre las organizaciones que trabajan con jóvenes encontramos la Asociación Comunal de Juntas Comuna 9, la Corporación Comuna Nueva, la Corporación Cultura Ciclovía El Salvador, la Corporación de Recreación y Deporte Ecológico Cerro La Asomadera, la Corporación Juvenil Generación sin Límites, la Corporación Plathedro Grupo Audiovisual, la Corporación Semillas de Paz, la Fundación Casita del Encuentro.

Entre los medios de comunicación mencionados por la misma fuente encontramos el periódico El comunitario (que parece haberse publicado online de 2013 a 2015), la revista Interactuando con la 9 (que parece haberse publicado online de 2010 a 2019), ambas están cobijadas por la web Más Comunicación con notas de color, curiosidades, información y una visión positiva general. En el último número del 2020 hay una nota en la que se valora enormemente el proceso del presupuesto participativo¹⁶. El portal Más Comunicación a su vez tiene una diagramación muy interesante y abunda en información e imágenes. No se presentan allí debates.

También hemos visto producciones del canal comunitario Alter TV, de la Corporación Antena Parabólica barrio el Salvador, publicados, como otros por el Colectivo Audiovisual¹⁷.

Dentro de las problemáticas referidas a la seguridad, convivencia y derechos humanos, el Plan identifica déficit de mecanismos de articulación comunitaria, mucha incertidumbre sobre la seguridad comunal, deficiente comunicación en la resolución de conflictos y, poco reconocimiento y promoción de los derechos

¹⁶ Ver <https://es.calameo.com/read/000205608a35d788dc786>

¹⁷ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=YjneWUAQ834>

humanos. Al mismo tiempo, se detecta un déficit de lugares donde se reúnan organizaciones, de instituciones promoviendo la integración territorial, herramientas que fortalezcan las organizaciones sociales y comunitarias así como la participación ciudadana, para que la comunidad participe de los proyectos.

La comuna es un territorio típico del centro antiguo de las capitales latinoamericanas con un nivel medio-alto de habitantes con escasa protección previsional y social y con un déficit en algunos sectores particulares de hábitat, que requiere afrontarse. La inversión como vimos no es suficiente por lo tanto cabe esperar que los montos del presupuesto participativo tampoco alcancen; y es difícil suponer que los mismos sean utilizados para enfrentar las grandes falencias estructurales. Aun así, la comuna se erige como referente administrativo sobre el cual la gestión municipal focaliza políticas públicas y así hacer reconocer su presencia institucional, pero esto va a verse en el capítulo sucesivo.

Capítulo 4. Planes y presupuesto participativo (PP) en Medellín y su comuna 9.

4.1. Cambios normativos

En este punto intentaremos entender, como fue planteado en los objetivos, el alcance del presupuesto participativo (PP), como mecanismo innovador e impulsor de la participación, los logros en términos de capacidad de reflejar las necesidades del territorio, así como de eficiencia. También entender los motivos de los problemas que fueron surgiendo.

La evolución normativa del presupuesto participativo (PP) y los debates en Medellín nos dará información al respecto, la exposición del punto 4.3., en base al trabajo de campo y a otras fuentes, nos permite responder en función de lo sucedido en la Comuna 9.

En Colombia se han venido desarrollando diferentes experiencias del presupuesto participativo (PP), como estrategia de vincular la comunidad y la institucionalidad, Medellín lo viene ejecutando a partir de 2004. La norma indica que los ciudadanos mayores de 14 años tienen ya derecho de participar en la toma de decisiones de un mínimo del 5% y un máximo del 10% del presupuesto, aunque el piso parece ser siempre el techo (García, 2018)¹⁸, y a la vez pueden realizar veedurías a los programas y recursos que fueron estipulados para este mecanismo a través de publicaciones realizadas en página de internet oficial (Abedrop, 2010).

En el municipio se llevaron adelante los siguientes PDM, del 2012-2015, “Medellín, un hogar para la vida”, de 2016 a 2019 “Medellín Cuenta con vos” (Mejía, Reina, Oviedo, Rivera (2020). De 2020 a 2023 está vigente “Medellín Futuro”

Los PDL se corresponden con las comunas y contemplan un horizonte a 12 años (largo plazo) y una ejecución a 4 años (corto plazo) en línea con el PDM. El primer presupuesto participativo (PP) forma parte del PDM 2004-2007, varias comunas pudieran diseñar sus PDL mediante la asignación de recursos por el presupuesto participativo (PP) (como es caso de la comuna 1, 6 y 13), lo que concluyó en que se asignen a todas las comunas presupuestos para que desarrollen sus propios PDL, permitiendo que entre los años 2008-2011 las 16 comunas y los 5 corregimientos concluyeran su elaboración.

En el año 2007 se firma el acuerdo 043 de 2007 institucionalizándose el Sistema Municipal de Planeación¹⁹. La norma define al municipio como coordinador del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo específicamente a través de la secretaria de Participación Ciudadana, al Departamento Administrativo de Planeación y la Vicealcaldía de Gestión Territorial²⁰. Por otro lado, se instituyen los equipos zonales coordinados por un técnico integrante del Comité de Coordinación

¹⁸ Lo que alcanza para el periodo 2015-2019 un monto cercano a los \$665.871 millones de pesos (Observatorio de Políticas Públicas del Consejo de Medellín, 2018).

¹⁹ La estructura y las distintas funciones se consolidan, en el Decreto 1073 del 2009 y luego es modificada por el 1205 del año 2013.

²⁰ Al final, el consejo de Medellín ponía en discusión el POAI por donde circulaban los proyectos aprobados por el PP.

para brindar asesoría a la comunidad para formular los distintos proyectos (Montes Velásquez, 2020).

A esto se suma el rol de las juntas administradoras locales (JAL) (como vimos asesorar a los consejos comunales, revisar los PDL, realizar controles y evaluaciones, y distribuir los fondos del PP).

La participación ciudadana se garantizaba con los Delegados de Asambleas Barriales y Veredales (por votación), de Organizaciones (por elección de las mismas) y de grupos poblacionales (por otras representaciones reconocidas por la ley), ampliando así la base de participación.

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), definidos como los organismos principales en el proceso de planeación (evaluar los PDL, convocar las comisiones temáticas, control, garantizar la participación ciudadana en las Asambleas).

En el 2008 se presenta el Plan estratégico “Por un Desarrollo Humano Sostenible: una apuesta al futuro 2008 – 2015” y en 2010 se inicia el Plan para la Comuna 9 llamado “Por un desarrollo humano sostenible: una apuesta al futuro”. Hemos encontrado una actualización en 2018. Los formatos son generales y les caben los mismos comentarios que hemos hecho en el capítulo 2.

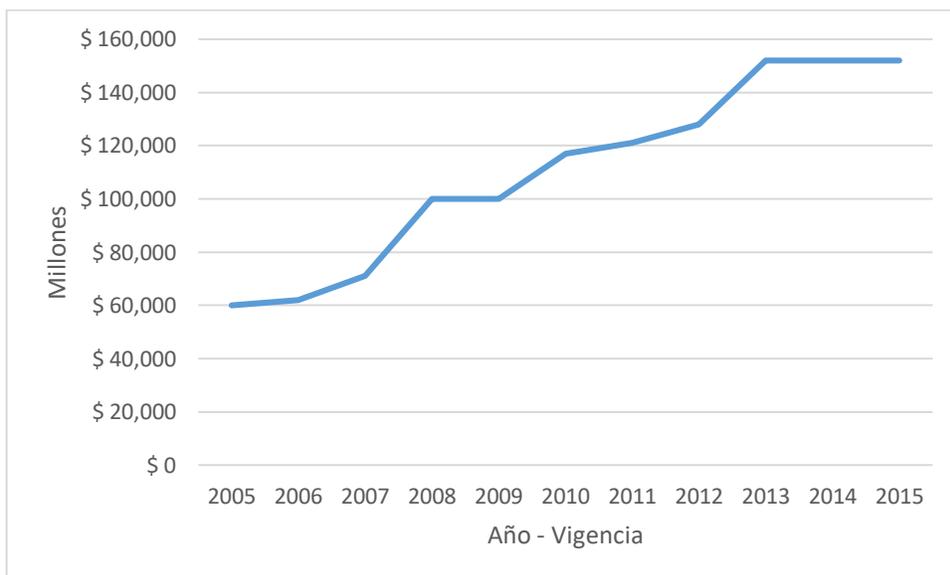
Desde 2013 la Comisión de Vigilancia y Control (formada por una persona de las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocumunal), tres personas de las juntas administradoras locales (JAL), y delegados de los diversos actores) controló el cumplimiento de las funciones de los delegados; el Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo (CMPP), compuesta de un modo similar, definía los reglamentos y metodología a utilizar en el proceso

Finalmente, el proceso se organizaba a partir de la inscripción de los candidatos a delegados por Asambleas Barriales y Veredales, Organizaciones Sociales, y grupos poblacionales o sectoriales. Luego en las Asambleas Barriales y Veredales en un primer momento se identifican las problemáticas, y en un segundo se eligen los

delegados y delegadas por votación comunitaria. 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. Las juntas administradoras locales (JAL) refrendan los proyectos ganadores en el marco del programa de planeación local y el presupuesto participativo (PP).

En cuanto a los fondos, recordemos que los montos no cambian al menos en porcentaje del presupuesto total. El grafico muestra el crecimiento de los recursos asignados al presupuesto participativo (PP), debido al aumento del presupuesto general, durante el periodo 2005-2013. Sin embargo, desde el año 2013 el techo se estancó en el mismo valor, a pesar de que la normativa lo permite, el aporte ronda siempre el 5%. En lo referido a obras públicas, en general se realizan andenes y cordones, cunetas, escalas, pasamanos, muros de contención, pavimento bajo la órbita de la Empresa de Desarrollo Urbano. Son 2 o 3 por Comuna (Mercado, 2017). Puede verse que los fondos son acotados.

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



Fuente: Alcaldía de Medellín (2016)

Como el modelo no parecía dar todos los frutos esperados, la Ley 1757 de 2015 enfatiza la necesidad de garantizar la participación ciudadana, se crea la red de planeación local, veeduría del PDL Medellín, Red Mujeres Populares y Asamblea Ciudadana por la Paz, enfatiza seguimientos a los presupuestos participativos. Esto ante los consejos regionales, municipales y locales de planeación.

En el mencionado Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019 (Alcaldía de Medellín, 2016), se hace hincapié en el esfuerzo realizado en construirlo democrática y participativamente y en la retroalimentación colectiva del plan. Se dice que la metodología utilizada implicó 14 encuentros de co-creación ciudadana con la presencia de 6.500 personas. Adicionalmente se realizaron 50 encuentros sectoriales organizados por los entes descentralizados y dependencias, con los sectores de su interés, para realizar el intercambio de ideas.

La novedad fue el sitio web www.mimedellin.org, una plataforma digital en la que se recibieron 9.500 ideas de 6 temáticas. Con el hashtag #LaRutadeMedellín se presentaron 300 propuestas más, almacenadas en un laboratorio de ideas. Se intenta mostrar que el proceso participativo empieza antes, en el Plan y sigue en el presupuesto participativo (PP)²¹.

Ese Plan de Desarrollo por lo expuesto plantea los desafíos en cuanto al presupuesto participativo (PP). En el Plan se formula el programa para la Promoción de la Organización, la Movilización y la Formación para la Participación. Dentro de este último se proyecta promover y proteger el derecho a la participación, acompañar técnicamente a las juntas de acción comunal (JAC) y juntas administradoras locales (JAL), promover y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y las redes sociales, impulsar la Red de formación e investigación, fortalecer los medios de interacción y movilización social, facilitar espacios para la participación de los niños y adolescentes (además de fortalecer la participación de los jóvenes), y dotar de la infraestructura necesaria para garantizar la participación.

²¹ El punto se retoma en el debate

Este cambio fue impulsado por el alcalde Federico Gutiérrez con un discurso en el cual todos los líderes locales eran corruptos.

Adicionalmente, otro programa apunta específicamente sobre el presupuesto participativo (PP), y proyecta establecer reglas claras y coherentes (proyecto Vos vs Presupuesto Participativo) y, buscar que los jóvenes participen en los asuntos públicos (Presupuesto Participativo joven cuenta con vos).

Por otro lado, el fondo SAPIENCIA con recursos del presupuesto participativo (PP) creó líneas de crédito que se condonan cumpliendo con servicio social para pagar parcial o totalmente los estudios de pregrado.

La situación seguía en debate, según Observatorio de Políticas Públicas del Consejo de Medellín (2018) para el año 2017 las principales problemáticas identificadas en el SMP hablan de corrupción (principalmente en el PP), faltante de herramientas para realizar controles, conflictos entre presupuesto participativo (PP), plan de desarrollo local (PDL) y plan de desarrollo municipal (PDM), poca formación en las comunidades, y problemas de institucionalidad. Las modificaciones son reglamentadas por el Acuerdo 028 y Decreto 697 del 2017. El Acuerdo se aprobó luego de las reuniones con los actores y una sola concejal votó en contra (Luz María Múnera del partido Polo Democrático). La Veeduría Ciudadana pidió eliminar la propuesta al alcalde, mostrando distintas falencias e indicando que es importante, para realizar una revisión completa, tener el documento final, que nunca dicen haber tenido (Álvarez Correa, 2017): “Hoy en día el presupuesto participativo (PP) solo se llevan ideas y la Alcaldía define qué se hace. Eso no es participación democrática (...) la función de la Administración Municipal era la de atacar la ilegalidad y no restarle poder de participación de decisión a los ciudadanos” Carlos Julio Díaz Lotero, presidente de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín (García, 2018). Lo sucedido demuestra que el modelo anterior no satisfacía y el actual es muy discutido, fundamentalmente que el instrumento no es estable.

Esas normas definen al alcalde como la máxima autoridad encargada de orientar el proceso de planeación, y en el marco legal de los principios de autonomía,

ordenación de competencias, coordinación, consistencia y prioridades del gasto, con el Consejo de Gobierno como articulador y ordenador de las Secretarías. Se asigna al Departamento Administrativo de Planeación, acompañado por la Secretaría de Participación como los encargados del proceso en la práctica. El Consejo Territorial de Planeación (CTP) tiene como función recibir los acuerdos participativos de cada comuna y expresarse en virtud de cómo estos se articulan con el PDM y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) debe fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la planeación.

A nivel local tenemos siempre los Consejos Comunales y Corregimentales de planeación (CCCP), integrados por miembros de las juntas administradoras locales (JAL) y representantes de sectores poblacionales ahora por un periodo de 4 años. Los mismos estarán formados por: Miembros de la juntas administradoras locales (JAL), representante de las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocomunal)²², de las actividades económicas (sin comercio y construcción), de la industria, del comercio, de la construcción, de las ONG, del sector social que trabaje por la infancia y la adolescencia, del sector ecológico o ambiental, del representante de las universidades, de las instituciones educativas públicas y privadas, trabajadores sindicalizados, sector salud, sector Cultural, Economía Social y Solidaria, de la Población Afrodescendiente, de los campesinos, de los jóvenes, de la población LGTBI, de adultos mayores, discapacidad, indígenas, mujeres, víctimas, organizaciones basadas en la fe, medios y comunicación comunitaria, veedurías ciudadanas, Estudiantes Universitarios, otros representantes.

Las juntas administradoras locales (JAL) siguen siendo las que coordinan y orientan el proceso, pero diluidas en los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) y ya no son responsables del armado del Plan de Inversión.

La novedad es que la participación será por norma y dependerá del reconocimiento de la secretaria de Participación Ciudadana a partir de cómo ella defina el mapa de los consejos comunales de planeación (CCP). Por otro lado, puede definir su reglamento y pueden convocar comisiones temáticas. El otro tema es que no hay

²² Este surge de las 22 juntas existentes.

asambleas ni Equipos Zonales de Gestión. Por otro lado, el nuevo Comité de Enlace y Seguimiento (CES) tiene que articular las entidades descentralizadas con las dependencias del nivel central,

Luego del cambio normativo, la secretaria municipal identifica el mapa de actores para la conformación de los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP), allí se define el programa de ejecución del PDL y por se formulan los proyectos. Hay una segunda fase de difusión y socialización de proyectos y reuniones para acuerdos participativos, luego se arma la Matriz del presupuesto participativo (PP) y se incluye al Plan Operativo Anual de Inversión (POAI). Vale la pena recordar que la función de los consejos comunales de planeación (CCP) es gestionar el desarrollo local.

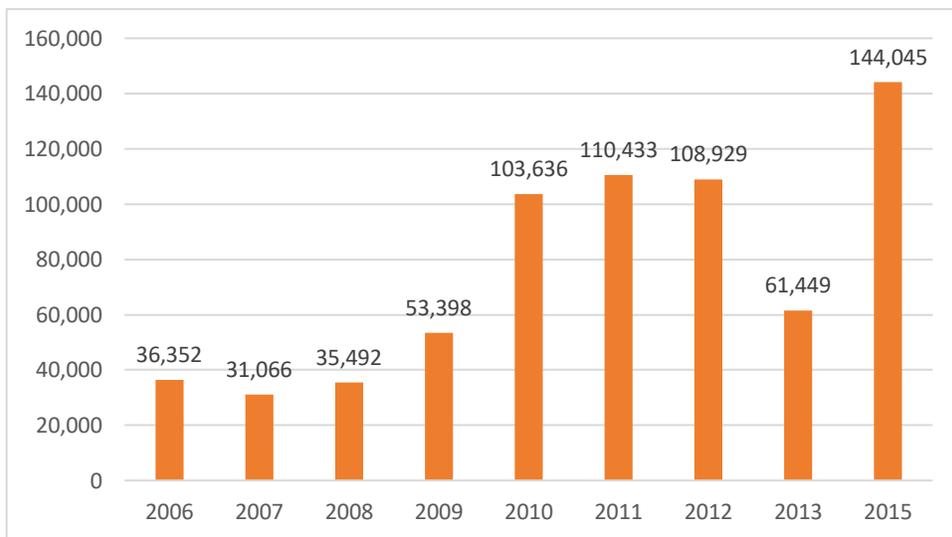
4.2. Los debates sobre el presupuesto participativo (PP) en Medellín

Tal vez coincidiendo con Leañó (2017) que analizó Bucaramanga y n contra de lo que pregonan los diversos alcaldes, según Gómez Hernández (2007) los Planes se realizan formalmente, sin conocerse cabalmente las características particulares de cada comunidad (económicas, étnicas, generacionales, etcétera) y homogeneizando el análisis.

Observatorio de Políticas Públicas del Consejo de Medellín (2019) plantea que luego de los cambios se evidencian algunos planes de desarrollo debilitados, que la capacitación ofrecida a la ciudadanía en cuanto a participación y metodología no mejoró y que esto genera una gran desconfianza por parte de algunos sectores sobre lo que la nueva normativa.

La evaluación que se hace de la participación en el presupuesto participativo (PP) hasta los cambios de 2017 no debería discutirse al menos en cuanto a lo cuantitativo, si se observa el gráfico el número de participantes a las Asambleas era bajo, pero iba creciendo.

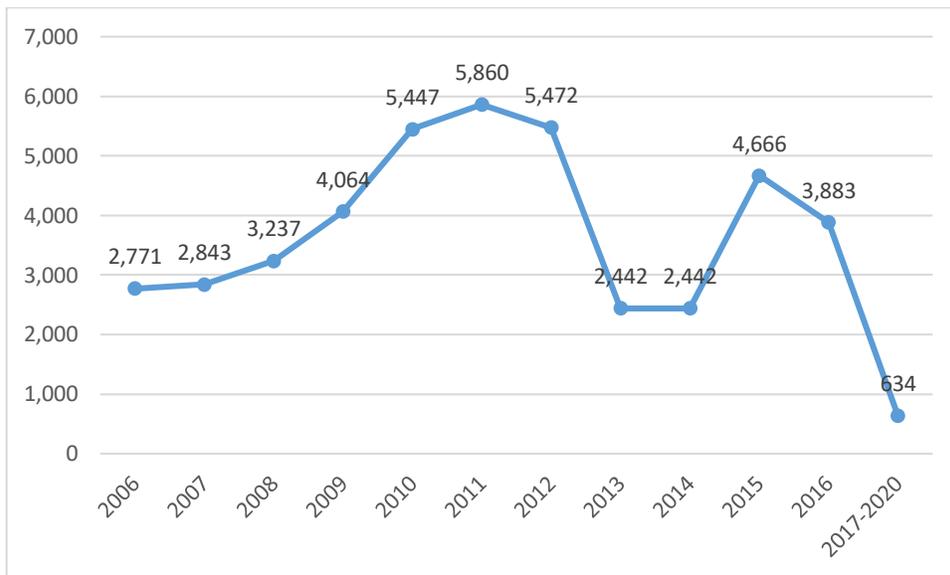
Número de asistentes a las Asambleas Barriales y Veredales (2006-2015)



Fuente: Montes Velásquez (2020)

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)

Incluso Mejía Martínez (2015) muestra con diferentes encuestas que la participación en las organizaciones de Medellín es baja cuantitativa y cualitativamente. Sólo la iglesia aumentó sus miembros. En 2013 habían caído los asistentes a las asambleas, las organizaciones participantes y los delegados

En cuanto a los análisis cualitativos de la participación, se entra en un péndulo entre los que valoran las mejoras y los que cuestionan el modelo. Valencia Agudelo, Aguirre Pulgarín, Flórez Acosta (2008) dicen que el programa había generado mayor cohesión porque estimula la existencia de espacios, el compromiso y los acuerdos. Evalúan que todos los sectores han podido expresarse. Además según ellos genera desarrollo económico por los beneficios directos para el mejoramiento del nivel de vida. Esto sin olvidar que el capital social es fundamental y estratégico para generar desarrollo.

Gómez Hernández (2007) reconoce que el presupuesto participativo (PP) logró movilizar a las comunidades, aunque la representatividad de las organizaciones es dudosa, dominadas por las elites locales (muchas ilegales) que terminan apropiándose de los recursos gracias a su mayor poder económico, político y organizativo en contextos en que se burocratiza el proceso. Ella lo llama neo-participacionismo y lo define como un espejismo de gobernabilidad. Para colmo se

terminan realizando proyectos que deberían ser enfrentados por el presupuesto del municipio, incluso que poco cambian las condiciones de vida de la población necesitada.

En cuanto a las formas de intermediación, para Restrepo Perea (2006) el problema es que las juntas de acción comunal, desde el origen están fuertemente influenciadas por el formalismo jurídico, se transformaron en defensoras del status quo, incluso persiguiendo a la izquierda o a otras manifestaciones de enojo. De todos modos, la democracia local en un marco de desagregación institucional abre caminos para la participación nada desdeñables

En línea con esto, aunque moderadamente, Medellín Cómo Vamos (2008) planteaba que la participación era baja y catalogaba a la democracia como frágil, imperfecta, de baja intensidad. Proponía romper “las barreras del silencio” y empoderar a la comunidad.

Unos años más tarde Mejía (2015) planteaba que el Modelo del presupuesto participativo (PP) de Medellín contribuía al fortalecimiento de los procesos de participación comunitaria y la generación de redes sociales de apoyo, confianza, reciprocidad y capital social y no solamente desde una mirada teórica, sino por los resultados empíricos. Pero de todos modos reconoce los problemas de la participación. Entre ellos por el escaso conocimiento del programa de parte de la población y porque en muchas ocasiones se ha estimulado organizaciones con escasa actividad real que han desplazado a las que han tenido reconocimiento social y por ello la generación de conflictos.

Pero Alcaldía de Medellín (2016) da cuenta de una encuesta según la cual durante el año 2015 el 55% de las personas manifiesta no haber tenido participación alguna en organizaciones con otras personas, e incluso el 70% no pertenecen a ninguna organización. Y el 84% de los ciudadanos piensa que gran parte de los funcionarios públicos son corruptos.

Por eso el Plan dice que, agregado a los bajos índices de confianza institucional, el sector público debe jugar un rol central como ejemplo en el manejo de los recursos

para enfrentar a los grupos ubicados al margen de la ley que cooptan los fondos del presupuesto participativo (PP). Y lo debe hacer para garantizar que las comunidades puedan organizarse, y acompañar este proceso, se trata de fortalecer el Sistema Municipal para la Gestión y la Planeación Participativa, la base de los cambios mencionados.

¿Qué sucedió luego de los cambios implementados? Con estos cambios se esperaba mejorar respecto a los problemas que surgían en la formulación, al no presentar metas bien definidas, proyectos que no venían a solucionar problemáticas claves. Y en vez de Asambleas, se esperaba que la ciudadanía fuese responsable de la elección de buenos representantes en los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP). Incluso el mecanismo del voto electrónico debía resolver las deficientes convocatorias. Pero Observatorio de Políticas Públicas del Consejo de Medellín (2018) dice que el nuevo mecanismo podía desalentar directamente la participación más directa. La transparencia debe encararse fortaleciendo institucionalmente a los organismos de control guiados por la Personería y Contraloría.

La única opositora al proyecto advertía sobre el mayor poder que el modelo confería al ejecutivo municipal que no estaría sometido ni a la participación popular ni a la aprobación de los concejales. El oficialismo aducía que así se lograría dar más participación a los ciudadanos, por encima de los líderes de la comunidad (Álvarez Correa, 2017)

Respecto al tema concreto de la participación, Montes Velásquez (2020) dice que, si bien se argumenta que el mapa de actores puede ampliar la participación, también puede ser cuestionado como una manipulación. Entonces, la elaboración del instrumento no da garantías a la ciudadanía porque ella finalmente es desplazada de la construcción.

En relación con el rol de las juntas administradoras locales (JAL) según la opinión de Montes Velásquez (2020) en algunos lugares tienen un alto nivel de compromiso y garantizan la participación ciudadana y en otros no tienen conocimiento de los PDL, se organizan clientelaramente concentrando el poder, dado que la

representación trajo consigo dinámicas que beneficiaron sectores que han cooptado la participación negando la oportunidad a nuevos liderazgos.

Con la nueva normativa en muchos los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) se han relegado a las juntas administradoras locales (JAL), él menciona por ejemplo que las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocomunal) de las comunas 4 y 6 no les presta atención a esos representantes. Con el correr del tiempo la principal función que tenían las juntas (coordinar, dirigir y demás acciones) se ha ido perdiendo dentro de los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) pero especialmente a manos del Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaria de Participación Ciudadana, que en la práctica han reducido todo a un conjunto de reuniones de consultas, los consejos comunales de planeación (CES) queda subsumido al poder de la Secretaria de Participación Ciudadana, no considerando los análisis u opiniones que estos funcionarios puedan hacer.

La ausencia de Asambleas ha sido muy cuestionada y no se convocan a las comisiones temáticas, pero se ha agregado el voto virtual que, por ejemplo, significó la inclusión de los jóvenes. Sólo que el tarjetón utilizado anteriormente era armado en conjunto mientras que el actual es confeccionado por el municipio. Se debe marcar con una equis los proyectos de interés al margen del orden del tarjetón (Más comunicación, 2018).

Por último, un tema que ha generado debate es la reducción de la contratación social con el argumento del clientelismo. Las actuales juntas administradoras locales (JAL) entrevistados opinan que era mejor aumentar la auditoría y la participación, no ir a un modelo como el actual de control re-centralizado. Estos temas se retoman para la Comuna 9, en el próximo capítulo.

4.3. El presupuesto participativo (PP) de los últimos años en la Comuna 9.

Aquí se analizan las cuestiones relativas al alcance, la participación, el tipo de proyectos planteados en relación con las necesidades, la eficiencia y el tema de la

corrupción, a través de las voces de los entrevistados y otros documentos que surgen de las votaciones.

Como ya se ha dicho, en el trabajo de campo y en la recolección de otro material se ha relevado lo sucedido específicamente en el período 2015-2021. 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 la comuna con más presencia, Robledo votaron 12.911, le siguió Doce de Octubre con 11.721 y Castilla con 9.766 (Más comunicación, 2015 a y b).

En octubre de 2015 se eligieron los ediles de las juntas administradoras locales (JAL) para 2016-2019 (Más comunicación, 2016). El partido de Centro Democrático se presentó en la Comuna 9 con una propuesta cerrada (menos participativa) y ganó con 7184 votos²³. La junta finalmente se compuso de dos representantes del partido de ese partido y uno del partido Liberal, otro del Conservador, Cambio radical y otro de la U que se habían presentado con propuestas abiertas por lo que los elegidos individualmente tienen muy pocos votos, entre 600 y 200, lo que redundó en una representación escasa (Jal C9, 2015). Es de anotar que en elecciones de autoridades locales en la jornada electoral los jurados entregan al ciudadano 5 tarjetas electorales, lo que resulta dispendioso para el elector que debe marcar debidamente estos formularios con un alto número de candidatos y partidos políticos. Este sistema de tarjetas individuales podría explicar la baja participación en las juntas administradoras locales (JAL).

En junio de 2019 se realizaron las elecciones nuevamente de ediles y sucesivamente los miembros de las juntas de acción comunal (JAC) de cada barrio en las cuatro franjas de la comuna (Corporación Con La 9, 2020). La composición de la junta esta vez fue la siguiente: El partido Centro Democrático -esta vez con una propuesta abierta- logró cuatro miembros contra dos de alianza verde que hizo

²³ En términos electorales las propuestas cerradas se votan por el partido (denominada lista cerrada) y en el partido con propuesta abierta el elector tiene la opción de escoger los candidatos individualmente en la tarjeta electoral donde se consignan los nombres de los avalados.

una erección importante, y uno del partido liberal. El nivel de votos obtenidos por edil es similar al del período anterior (Jal C9, 2019)

La primera votación virtual del presupuesto participativo (PP) luego del cambio fue 2018. En la del 2019 se habría mejorado el sistema en sus dos modalidades, una presencial el domingo en los puntos de votación y otra virtual durante 7 días. Para la Comuna 9 había 22 puntos de votación y se elegían 12 las ideas proyecto para escoger 6 (Más comunicación, 2019).

En las votaciones de enero 2021 había además 10 puntos con acceso a internet, porque no olvidemos que la norma se inclina a este tipo de participación. Participaron 156.467 personas en todo Medellín, muy por encima del 2019, pero siempre en niveles bajos, la estrategia virtual no generó masividad (Noticias Telemédellín, 2021; Castaño, 2021).

Los actuales juntas administradoras locales (JAL) entrevistados coinciden en que el hecho de que los ediles -que se votan el mismo día que los Diputados, Gobernador, Alcalde y concejales- se elijan por persona, no por partido (recordando el número de la lista o la persona que se quiere elegir), parece haber dinamizado un poco las campañas, pero hay menos gente que vota a las juntas administradoras locales (JAL) que lo que vota en las otras escalas (el más votado es el Alcalde) y los ediles elegidos parten de esa debilidad.

Hay una opinión generalizada entre los preguntados, de que el hecho de que las juntas administradoras locales (JAL) estén definidas por la Constitución, con capacidad de firmar actos administrativos, obligación de hacer rendición de cuentas ante contraloría, etc aumenta su importancia; incluso su tarea excede al presupuesto participativo (PP) ya que deberían ser convocados por la Alcaldía cuando se trata proyectos comunales en general. Pero el edil, por lo ya expuesto, tiene menos peso político, incluso no era remunerado, pero recientemente el Concejo autorizó a pagarles honorarios. “Los ediles tienen reconocimiento en las comunas, pero no en temas de la ciudad, les falta plataforma política, no creo que

lleguen a la curul por opinión sino por mera estructura. Sólo unos pocos logran progresar a concejal y a legisladores”. Concejal de Medellín del Centro Democrático.

El Consejo consta de 31 miembros y según todos los informantes claves, al menos en la Comuna 9 tiene un rol menos trascendente. Recordemos que para conformar el CCTP se depende del mapa de actores, si se proponen más sectores, debe resolver la Dirección de Planeación y Participación ciudadana de la Alcaldía.

Preguntados en la entrevista acerca de la capacidad de los miembros sectoriales de representación de las instituciones de la comuna, hay una gran coincidencia en que ésta es baja, también se coincide en que menos de la mitad de las instituciones que figuran en las cartillas pueden considerarse dinámicas y representativas en términos de participación comunitaria y no sólo de los empresarios de los sectores. Hay un dato interesante en este sentido aportado por el ex JAL Comuna 6 sector específico y es que hay corporaciones antiguas, de larga tradición, que aportan miembros sectoriales a las juntas administradoras locales (JAL). El tema es que, como está pensado el modelo, son más empresas que entidades participativas, a veces en alianza con otras firmas sectoriales. Muchas de gran envergadura, con muchos empleados, dado que responden a líneas de subsidios y deben cumplir con toda la normativa administrativa. Pero la lideresa comunitaria da su ejemplo, el de la organización de la Asociación Madres cabeza de familia que parece muy activa. Ella cuenta que se presentó al inicio en dos presupuestos participativos (PP), el segundo para encarar un emprendimiento de pulpa de fruta. Luego se presentaba todos los años para Plan de Negocios con lo cual invertían para continuar la actividad. Dice que no participan más de este instrumento: “como se dice, “ya nos enseñaron a pescar y ya no pedimos pescado” (Lideresa comunitaria). Pero si participan de otros programas del municipio como ruedas de negocios. Con sus ingresos muchas mujeres cubrieron la cuota inicial de una vivienda.

Lo mismo sucedió con el líder comunitario sector deportes que empieza entrenando chicos del barrio, se especializa y participa de una corporación con la cual también entrena chicas. Participaron del presupuesto participativo (PP) para tener los uniformes, el balón y la paga al árbitro, en un año hubo hasta mil jóvenes y viaje al

exterior. “Yo soy el resultado de eso porque mejore mi calidad de vida, de líderes deportivos que surgieron, catalizar la violencia y el presupuesto participativo (PP) es la inversión más democrática” (Líder comunitario deportivo)

En ese mismo sentido, hay coincidencia en que en los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) hay representantes –como la de educación– con gran conocimiento del territorio, hay otras que han sido puestas y no gozan de tal capacidad “En el consejo comunal nadie rige, nadie da una exigencia mínima de que hacer, y ellos no es que se reúnan para hacer algún planteamiento, no” Miembro JAL COMUNA 9, partido Centro Democrático. También hay coincidencia en que mucha gente, también actores social y miembros de juntas de acción comunal que no saben que existe todo este mecanismo. La información, incluso para la investigación no está publicada en las redes, hay que solicitarla expresamente.

Antes se organizaban mesas temáticas por sectores como educación, deportes, cultura, a las que concurrían entre 40 o 50 personas. Y las asambleas se hacían cuando definían el POAI. Es complejo el debate porque por momentos no se entiende el límite entre “clientelismo” o “cooptación y participación”. El Miembro JAL Comuna 9 Centro democrático dice que el proceso anterior estaba cooptado por gente de la comunidad, a veces ex miembros de las juntas de acción comunal (JAC), vinculados o no a las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocomunal), que aún están en los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP). “El método anterior, sí, me consta y muchas veces era así como la gente llegaba ya con el tarjetón ya hecho y le decían, hoy se vota esto y se hace esto y la gente si, si, si. Digamos que había un grupito de gente que manipulaban los demás” (Miembro JAL COMUNA 9, partido Centro Democrático).

Otra opinión similar desde la Alcaldía: “En algunas comunas eligen votar fortalecimiento educativo porque logran pagarles becas a los jóvenes en el presupuesto participativo (PP), pero los elegidos son los simpatizantes de esa

persona”. Concejal de Medellín del Centro Democrático. “Les daban, por ejemplo, paseos a los de la tercera edad porque los líderes son muy vivos y para tener contentos los votos, mejor dicho, tener atrapada a la tercera edad les dicen ¿qué quieren? ¿Quieren un paseíto? Paseíto a la isla tal o ¿Quieren que les compremos gafas?, entonces muchos decían “yo quiero un paseíto” (Agente del Ministerio público- Personería municipal, integrante del observatorio de participación ciudadana).

Hay cierto consenso en este sentido entre las juntas administradoras locales (JAL) actuales entrevistados de que los proyectos se planteaban en función de este modelo. Incluso en las entrevistas se menciona la lucha por el lugar donde se hacían los encuentros porque eso determinaba el tipo de asistentes. De todos modos, los JAL actuales, el ex JAL, el actual y el exconcejal entrevistados y de diverso signo, coinciden en que no todas las asambleas tenían dificultades, había algunas muy organizadas, pero al mismo tiempo puntualizan que no se lograba convocar a mucha gente como porcentaje del total y que iban los más cercanos a cada propuesta. Y muchos de los organizadores de ese mecanismo ahora forman parte del Consejo Comunal. Ya no hay asambleas ni mesas de trabajo.

En relación a la corrupción, un Exconcejal de Medellín-Candidato alcaldía de Medellín 2023 decía: “Hay muchas demandas contra Presidentes de Acción Comunal, contra gente de las juntas administradoras locales (JAL) porque contrataban pero a veces ni aparecen la obras pertinentes, o se aparecían, aparecían a medias”. Este funcionario brinda datos sobre obras sospechadas de corrupción en Belén Aguas Frías, en la Honda. Menciona a Huberney Zabala, presidente de la Acción comunal, Medellín sin Tugurios, como otro comprometido con formular las denuncias. Y dice que: “El presupuesto participativo (PP) es el que más tiene filtración de corrupción porque allá también hay necesidad de llevar algo de comida para la casa, pues el 85% de la ciudad vive en estrato 1,2, y 3, el 42% es de estrato 1. En la comuna 9 tenemos barrios de estrato 1 como el JUAN PABLO,

Medellín sin Tugurios, el 8 de marzo, Caicedo. El barrio Pablo Escobar, Es estrato 1, siempre están mezclados los bandidos”.

Una opinión que puede hacer reflexionar en la medida en que se da un ejemplo de cómo el problema no es sólo local como se quiso hacer ver es la del ex JAL Comuna 6 sector específico: El Instituto de Mejoramiento de Vivienda (ISVIMED) tiene el dinero del presupuesto participativo (PP) para las casas y tienen unas constructoras determinadas. Cuando viene a la comuna ya hay una tajada que se queda el operado”. Pero el también reconoce que en el territorio “las organizaciones priorizan sus líneas porque ellos la ejecutan, cuando viene una entidad externa a la comuna, no lo dejan”

Respecto a la posibilidad de que este entramado –en las diversas escalas- hubiera sido cooptado por la ilegalidad. El Agente del Ministerio público- Personería municipal plantea que en la mayor parte de los casos son líderes territoriales inmersos en la pugna entre diversos poderes políticos y económicos, entre ellos y con fuerza, los ilegales, especialmente en los 2000, como parte del proceso de reestructuración de sus negocios. “En las oficinas hay unos pelados patrocinados por un jefe, son poderes ilegales que se relacionan en todas estas situaciones. Y se entremezclan con la política, pero además controlan diversos negocios y la seguridad” (Agente del Ministerio público- Personería municipal).

Luego de las reformas, la primera instancia es la recolección de insumos a cargo de consejeros y ediles, para definir la línea, paso previo al proyecto; en teoría esta etapa se puede hacer con la comunidad, pero el acuerdo del los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) fue en sentido de no hacerlo de ese modo, la segunda corresponde a ajustes del los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP), luego ya la Alcaldía entrega valores puntuales y el techo presupuestal, posteriormente se confecciona el tarjetón que trae la línea, este termina formulado a nivel municipal. Todo con la coordinación del

Departamento Administrativo de Planeación (DAP). Los únicos que emiten resolución previa a la intervención de la DAP) es la JAL. De algún modo el tarjetón garantiza la participación popular.

Si se observa por ejemplo el tarjetón de 2019 puede verse que hay 12 proyectos, cada uno responde a otro tipo de sector, de objetivos y de intereses, son difíciles de comparar y todos urgentes y necesarios, en el marco de otro enfoque acerca del rol del Estado, deberían ser gastos estatales prioritarios y no sujetos a este tipo de mecanismos.

Priorización de Proyectos
Planificación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo

Las 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 consorcio.

Comuna: **9 - Buenos Aires**

Participo **ciudadanía**

Alcaldía de Bogotá

	PROYECTO 1: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>	PROYECTO 10: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>
	PROYECTO 2: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>	PROYECTO 11: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>
	PROYECTO 3: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>	PROYECTO 12: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>
	PROYECTO 4: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 5: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 6: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 7: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 8: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 9: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 10: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 11: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		
	PROYECTO 12: Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Alcaldía de Bogotá para la implementación de la Ley 1712 de 2014, mediante el fortalecimiento de la gestión administrativa, financiera y operativa de la Alcaldía de Bogotá.	<input type="checkbox"/>		

Proyecto 1 Educación Superior- Becas por: \$ 4.173.821.694

Proyecto 2 Seguridad Alimentaria e Inclusión Social-Bono alimentario por: \$ 2.109.737.510

Proyecto 3 Inclusión Social-Atención integral de la discapacidad severa (poco claro): \$ 425.250.000

Proyecto 4 Participación Ciudadana- Fortalecimiento a las organizaciones sociales y telecentros (poco claro): \$ 1.189.459.307

Proyecto 5 Salud-Promoción de estrategias de sensibilización y capacitación en la cultura del cuidado (poco claro): \$ 1.228.238.020

Proyecto 6 Desarrollo Económico- Formación en competencias laborales para habitantes de la comuna (poco claro): \$ 679.344.160

Proyecto 7 Deporte y Recreación. Realización de eventos deportivos y recreativos, procesos formativos, etc. (poco claro): \$ 2.455.212.033

Proyecto 8 Arte y cultura- Fortalecimiento de procesos artísticos y culturales (poco claro): \$ 1.806.666.667

Proyecto 9 Gestión del Riesgo Ambiental-Intervención a organizaciones de recicladores de oficio para formarlos en competencias como empresarios del aprovechamiento y otras actividades (poco claro): \$ 1.204.238.178

Proyecto 10 Infraestructura- Construcción, mejoramiento de andenes (poco claro): \$ 650.000.000

Proyecto 11 Vivienda y Hábitat-Entrega subsidios de mejoramiento de vivienda para mujeres jefas de hogar (no queda claro cantidades): \$ 1.042.460.991

Proyecto 12 Jóvenes- Promoción de estrategias de sensibilización y capacitación en el autocuidado, en jóvenes, formación experiencial y atención psicosocial individual (poco claro): \$ 271.048.680

El nuevo modelo parecía podía generar graves disputas en los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) al menos porque restaba poder a las JAL (que, incluso en la norma anterior tenían la facultad de realizar ajustes sobre la marcha). “Se ha equiparado a los consejeros con los miembros de las juntas administradoras locales (JAL), pero debe existir un equilibrio y así las JAL entran a ese equilibrio de ruta de planeación local y planeación del presupuesto participativo (PP) a formar parte con el Consejo Comunal” (JAL COMUNA 9 PARTIDO VERDE)

Sin embargo, nos plantean que en las juntas administradoras locales (JAL) se trabaja bien, y que se han logrado alianzas en los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP), este proceso es presentado como positivo respecto al anterior: “cuando vimos que en el presupuesto participativo (PP) éramos una minoría, que todas nuestras propuestas se caían, que todo lo tumbaban, que no valíamos ni un peso porque todo lo tenían cuadrado, empezamos a conocer esos actores, línea por línea, y así fue como logramos la mayoría y que esa gente de antaño se saliera del poder” (Miembro JAL COMUNA 9, partido Centro Democrático).

Como no hay poder contratista, la distribución de líneas funciona como elemento de la negociación, según nos dicen, esta alianza supera cualquier división partidista. Los ediles actuales entrevistados dicen que pudieron lograrlo porque son nuevos, que nunca han contratado, se aprovechó cierto cansancio de ciertos actores, de todos modos, se reconoce que la lógica anterior subsiste. Por otro lado, los que no adhieren a la lógica de las juntas administradoras locales parecen estar enojados, entre ellos el representante de las asociaciones de juntas de acción comunal (Asocomunal)

Este arreglo hizo que en la comuna 9 la votación virtual (con la cual se reemplazaba la presencialidad con medios que pudieran hacer más masivo todo) no haya sido para priorizar, en cambio las juntas administradoras locales distribuye los recursos para que todas las líneas tengan participación; en otras palabras, la votación fue formal, la representación depende de los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) y las juntas administradoras locales (JAL). Tal vez esto se rectifique luego de la pandemia.

El cuadro adjunto muestra la votación y las líneas aprobadas. Puede verse que el tenor de los proyectos es similar a los que analizamos para 2019. El primero obtuvo un presupuesto de casi 3 mil millones, el segundo de algo más de 2 mil, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, juntas y consejo, 1350 millones, el proyecto de fortalecimiento del arte y la cultura algo más de mil millones, el resto por debajo.

Proyectos del presupuesto participativo (PP) 2021

PROYECTOS	VOTOS
Apoyo, Acceso y Permanencia para la educación superior en el ITM – IU Pascual Bravo – IU Colegio Mayor de Antioquia	4.807
Asistencia social para la población Adulto Mayor en la comuna nueve (9) Buenos Aires	4.575
Implementación de estrategias en seguridad alimentaria en la comuna nueve (9) Buenos Aires	4.442
Conectividad y ampliación del parque tecnológico. Una apuesta por la permanencia escolar	4.395
Fortalecimiento de la actividad física, la recreación y el deporte en la comuna nueve (9) Buenos Aires	4.173
Fortalecimiento de la salud y prevención de Enfermedad de la comuna nueve (9) Buenos Aires	4.170
Fortalecimiento de la cultura ambiental en la comuna nueve (9)	4.168
Fortalecimiento de las microempresas de la comuna nueve (9)	4.091
Fortalecimiento de procesos artísticos y culturales de la comuna (9)	4.069
Implementación de acciones de inclusión social para las personas con discapacidad, familiares y cuidadores de la comuna nueve (9)	3.647
Implementación de acciones de promoción del autocuidado y estilos de vida saludable en jóvenes de la comuna nueve (9)	3.499
Fortalecimiento a organizaciones sociales y comunitarias, telecentros, JAC, JAL y CCCP.	3.403
Fortalecimiento en la construcción de una cultura en derechos humanos y reconciliación en la comuna nueve (9)	3.369
Fortalecimiento de medios alternativos y comunitarios	

Fuente: JAL Comuna 9 (2021) Resolución número 02, febrero

Otros opinan diferente. “Hecha la ley, hecha la trampa. Ellos se alían y sacan los proyectos que ellos quieren, ellos buscan mucho lo que sea de conferencias, capacitaciones, para gastar en refrigerios o actividades parecidas” (Exconcejal de Medellín-Candidato alcaldía de Medellín 20-23)

Como cuenta el Agente del Ministerio público- Personería municipal hubo ejemplos diversos, en la comuna 6 se hizo una priorización de forma virtual mediante un link con el cual se realizaba la elección, si bien el modelo ha sido considerado un éxito votaron nos 6000 vecinos. En esta comuna la Asociación de juntas de acción comunal (Asocomunal) trabaja bien con los otros consejeros.

En cuanto a la relación con la Administración, ésta no parece poder contener todo el proceso porque no tiene la suficiente capacidad técnica para hacer la formulación, evaluación y priorización de tantos proyectos “De esta manera, puede ser algo más seguro y más técnico pero menos participativo, pero finalmente están desesperados buscando asociaciones comunales dentro del territorio para ejecutar

el proyecto, consiguen a prácticamente los mismos que los hacían en el sistema anterior, crearon un procedimiento más largo para hacer exactamente lo mismo y además hay demoras en los tiempos” (Concejal de Medellín del Centro Democrático). También debe además buscar los faltantes de corporaciones especializadas en otras comunas (Líder comunitario sector educativo; ex JAL COMUNA 6 sector específico).

El Agente del Ministerio público- Personería municipal opina diversamente, aprobando con decisión el nuevo modelo en una versión más tradicional de los poderes ejecutivos “Desde mi punto de vista yo prefiero que la administración sea la que haga los procesos, porque si las comunidades no están preparadas para asumir procesos contractuales que implican estudios previos, una planeación entonces, la comunidad si conoce la realidad de su contexto, y conoce las necesidades, pero de hecho no están preparados para definir cómo solucionarlas”

El tema de la contratación es importante, todos los entrevistados dicen que a la hora de ejecutar casi siempre son las mismas empresas, pero el edil de las juntas administradoras locales Comuna 9 Partido verde, dice que no lo hacen de manera ilegal sino gracias a la experiencia que se le permite ejecutar esos recursos. De todos modos, como nos dijo este edil, las licitaciones del presupuesto participativo (PP) son menores, al lado de las grandes obras financiadas directamente por la alcaldía de Medellín. El Agente del Ministerio público- Personería municipal reconoce que es poco respecto al presupuesto municipal, pero le da más importancia al impacto que puede tener en el territorio

Pero lo cierto es que los concejales están menos sospechados de corrupción porque no tienen capacidad de contratación. Actualmente la licitación es realizada en forma abierta por la administración. Es tarea de las juntas administradoras locales (JAL) solicitar rendición de cuentas a las dependencias y al operador al final del proyecto.

El esquema resolvió al menos en parte uno de los orígenes de la corrupción pero dejó a los actores sin presupuesto: “ hay una idea errónea que contratar también

es corrupción porque funciona como un monopolio para sus propios intereses, pero yo pienso que la contratación en las comunas es muy importante porque permite la creación de los procesos y expandirlos, mantenerlos en el tiempo, vos puedes crear un club juvenil pero como haces día a día si no tenéis con qué darles un almuerzo” (Miembro JAL COMUNA 9, partido Dentro Democrático). Pero está la opinión contraria: “Dan una manzana y un pastel y se quedan con el 80%. Y la charla, dictan una hora y pasan 20 horas. Contratan obra de un andén por 5 o 10 metros de andén y cobran por 100 metros. Ahora sucede lo mismo” (Exconcejal de Medellín-Candidato alcaldía de Medellín 20-23).

El tema depende claramente de esta licitación, es decir, encontrar instituciones representativas de los ciudadanos, capaces de llegar al territorio, cosa que como se vio es difícil. En una entrevista se dio el ejemplo muy positivo de una contratación ganada por la Universidad de Antioquia que supo dinamizar el vínculo con la gente “Antes el contratista dependía de los líderes que lo habían propuesto para convocar a la gente, sino no le iba nadie, así se cerraba el sistema, y si los líderes no recibían el beneficio, no le convocaban y hoy sigue estando el mismo problema: si un contratista no cuenta con el apoyo del líder no consigues la gente” (JAL COMUNA 9 Partido verde)

Todos plantean que había que mejorar los órganos de control, especialmente darle atribuciones de advertencia. Sobre todo, teniendo en cuenta que las personerías municipales, especialmente en alcaldías grandes tienen un alto presupuesto, delegados, hay varias unidades y personal y tienen entre sus funciones, como surge de la ley 136 de 1994, la defensa de los derechos ciudadanos, protección de derechos, etc. Pero el Exconcejal de Medellín-Candidato alcaldía de Medellín 2023 sostiene que “No existe un control político fuerte, vehementes, no funciona la fiscalía, ni contraloría ni personería.

Cómo se ha visto, la Comuna 9 no escapa a lo planteado más en general acerca del presupuesto participativo en Colombia y Medellín. Los problemas que generaron los cambios de 2017 parecen verificarse en este territorio especialmente la falta de participación. y los problemas de la contratación, además de que el pobre alcance

cuantitativo y la escasa dimensión de los proyectos no ha cambiado. El nuevo procedimiento ha generado un acuerdo entre ediles que es valorado por los entrevistados pero que puede ser motivo de quejas ya que obtura otra forma de priorización participativa, la cuestión de la contratación no aparece del todo resuelto en la medida que las oficinas municipales de todas maneras requieran oferentes y el territorio en términos de relaciones sociales y económicas es el mismo. En las conclusiones generales se aborda nuevamente esta cuestión.

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 protagónica 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.

Bibliografía

Abedrop, E. (2010). Presupuesto basado en resultados. México: IEXE Editorial.

AciMedellín (2017) ¿Porque aquí? Recuperado de: acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/por-que-medellin-2017.pdf

Aguirre Pulgarín, M. L. (2010). Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local. El caso del Presupuesto Participativo de Medellín, 2004-2008. [Tesis, de Maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín.

Aguirre, J.F. (2013). Nuevos alcances de la participación ciudadana a través de las redes sociales. Culturales, Época II, 1(2), 119-150. Recuperado de. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-11912013000200004&script=sci_abstract&lng=es

Alburquerque F 2010 (2019) “Dimensiones del desarrollo y funciones de los gobiernos locales: reflexiones para una nueva agenda municipalista” Desarrollo y

Territorio Nro 5. Junio. REDDET. Recuperado de: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/03/E%C2%AADesarrollo-y-Desarrollo-Territorial-3.01.pdf>

Alcaldía de Medellín (2016) Plan de Desarrollo “Medellín Cuenta con Vos” 2016-2019. Acuerdo N°003.

Alcaldía de Medellín. (2014). Plan de desarrollo local/comuna 9- Buenos Aires. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportalDelCiudadano_2/PlanDeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/SharedContent/Documentos/comunas/COMUNA_9_BUENOS_AIRES.pdf

Alcántara-Santuario, A., & Marín-Fuentes, V. (2013). Gobernanza, democracia y ciudadanía: sus implicaciones con la equidad y la cohesión social en América Latina. Revista Iberoamericana de Educación Superior, 4(10), 93-112. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S2007-2872\(13\)71926-7.117](http://dx.doi.org/10.1016/S2007-2872(13)71926-7.117)

Álvarez Correa K. M. (2017) Proyecto aprobado en el Concejo aún genera dudas en la ciudadanía. En El Mundo.com. Recuperado de: <https://www.elmundo.com/noticia/Proyecto-aprobado-en-el-Concejo-aun-genera-dudas-en-la-ciudadania/351348>

Annunziata, R (2013). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo. En Estudios Políticos, N° 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 115-135.

Araújo, R. (2011). Delimitación conceptual de la participación ciudadana administrativa. En R. Araújo, & M. Torres, Retos de la democracia y de la participación ciudadana (pp. 85-115). Bogotá: Universidad del Rosario. Recuperado de: <https://pure.urosario.edu.co/en/publications/delimitaci%C3%B3n-conceptual-de-la-participaci%C3%B3n-ciudadana-administrat>

Arboleda, R (2021). El barrio “Medellín sin tugurios” la herencia de Pablo Escobar que sus habitantes quieren cambiar. Infobae, 3 de febrero. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/02/03/el-barrio-medellin-sin-tugurios-la-herencia-de-pablo-escobar-que-sus-habitantes-quieren-cambiar/>

Arboleda, Raúl (2021). El barrio “Medellín sin tugurios” la herencia de Pablo Escobar que sus habitantes quieren cambiar. Infobae. En <https://www.infobae.com/>

Área Metropolitana del Valle Aburra. (2016). Plan de Gestión 2016-2019: Territorios integrados. In documento interno. <https://www.metropol.gov.co/>

Arredondo Trapero, F., de la Garza García, J., & Vázquez Parra, J. (2014). Transparencia en las organizaciones, una aproximación desde la perspectiva de los colaboradores. Estudios Gerenciales, 30, 408-418. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1016/j.estger.2014.06.007>.

Asocomunal (2014). Organizaciones que promueven el desarrollo. Buenos Aires Comuna. Cartilla1. Recuperado de: <http://asocomunalnueve.com/pdf/cartilla1.pdf>

Asocomunal (2021) Directorio. Recuperado de: www.asocomunalnueve.com/directorio-comunales.html

Banco Mundial (2011). Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados. [Documento Resumen]. Lima, Perú. Recuperado de: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/791401468295194694/evaluaci-243-n-del-presupuesto-participativo-y-su-relaci-243-n-con-el-presupuesto-por-resultados>

Barragán, V., Romero, R., Sanz, J. (2010). Fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. Direitos Fundamentais & Democracia, 8(2), 31-64. Recuperado de: https://www.ucm.es/data/cont/docs/3-2016-03-02-11_fundamentos_politicos.pdf

Barrera Lievano J (2019) Juntas de acción comunal y pequeñas y medianas empresas - articulación para el desarrollo de actividades de responsabilidad social

empresarial. Tend. vol.20 no.1. Recuperado de:
<https://doi.org/10.22267/rtend.192001.107>

Barrera Machado y Otros (2018) Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa. Serie victimas del desarrollo en Colombia. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/kavilando/20190318011450/0.pdf>

Barrera Machado y Otros (2018) Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa. Serie victimas del desarrollo en Colombia. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/kavilando/20190318011450/0.pdf>

Betancourt, C. (2008). Los determinantes del Presupuesto Participativo y la Experiencia Colombiana. Bogotá DC: Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.

Bloj, R. (2009). El “presupuesto participativo” y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a las familias. CEPAL. Serie Políticas Sociales 151, 1-61. Santiago de Chile: ONU. Recuperado de:
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/6157-presupuesto-participativo-sus-potenciales-aportes-la-construccion-politicas>

Boisier S. (2004) Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. Revista eure (Vol. XXX, N° 90), pp. 27-40. Recuperado de: <https://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf>

Borja J (2004) Barcelona y su urbanismo. Exitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras. Zirna, año 3- número 21 – julio. Recuperado de.
https://cafedelasciudades.com.ar/politica_21.htm

Borja J. y Carrión F. (2016) Ciudades resistentes, ciudades posibles. En Ciudades para cambiar la vida. Una respuesta a Hábitat III. Recuperado de:
https://cafedelasciudades.com.ar/Ciudades_para_cambiar_lavida_.pdf

Bovens, M. (2002). Information Rights: Citizenship in the Information Society. *Journal of Political Philosophy*, 10(3), 317–341. Recuperado de: <https://doi.org/10.1111/1467-9760.00155>

Brugué, Q., & Martín, S. (2011). Participación y democracia en el ámbito local. En: C.A. Briseño. *Presupuesto Participativo: Herramienta para la Democracia*. Congreso del Estado de Jalisco, Guadalajara, México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5031183>

Bustamante, J. (2010). La cuarta generación de derechos humanos en las redes sociales. *Telos: Cuadernos de Comunicación e Innovación*, 85, 80-89. Recuperado de: <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero085/la-cuarta-generacion-de-derechos-humanos-en-las-redes-digitales/>

Cabannes, Y. (2004). Tendencias recientes y perspectivas de los Presupuestos Participativos. *Era Urbana Revista de la Ciudad Global*. Edición Especial Presupuestos Participativos, 4-10. Recuperado de: <https://presupuestoparticipativo.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Cabbanes-Tendencias-PP-Mundial.pdf>

Cámara de Comercio de Bogotá (2021) Ley 388. Recuperado de: <http://recursos.ccb.org.co/ccb/pot/PC/files/ley388.html>

Campos, R. (2014). El desarrollo ayer y hoy: Idea y utopía. *Economía UNAM*, 11(33), 1-25. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S1665-952X\(14\)72179-6](http://dx.doi.org/10.1016/S1665-952X(14)72179-6)

Canto, M. (2008). Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas. *Revista Política y Cultura* 30(1), 1-25. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002

Carmona Sánchez C., Supelano González D. y Osejo Villamil I. (s/f) *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades*

territoriales colombianas. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/2015may28%20Tipologias.pdf>

Carreño Blanco L (2016) El empoderamiento de los movimientos sociales: alternativa de garantía de los derechos humanos frente a la ciudadanía como identidad política individualista y excluyente al servicio del neoliberalismo. Derecho y Realidad Vol. 14 - Núm. 27. Recuperado de: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/derecho_realidad/article/view/7828/6194

Castaño V (2021) El centro votó y decidió en qué destinar los recursos de presupuesto participativo. Centropolis. Recuperado de: <https://www.centropolismedellin.com/centro-voto-decidio-destinar-los-recursos-presupuesto-participativo/>

Cavarozzi, M y Casullo, E (2002). "Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?". En Cavarozzi, Mo y Abal Medina, J M (comps.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario: Homo Sapiens. Recuperado de: <http://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v1-n2/Cavarozzi.pdf>

Centro de Análisis e Investigación Fundar. (2016). Presupuesto Participativo: Participación Ciudadana para Mejorar las Políticas Públicas. Programa ELLA. Fundar, UKAID, Practical Action: México.

Cepal (2021) Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia. Recuperado de. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-organica-de-ordenamiento-territorial-de-colombia>

Cideu (2021) Medellín. Recuperado de. <https://www.cideu.org/miembro/medellin/>

Coltejer. (2021) La Compañía Colombiana de Tejidos, es una empresa de textiles colombiana fundada en 1907 por el industrial Alejandro Echavarría en la ciudad de Medellín. Recuperado de: <https://www.coltejer.com.co//>

Congreso de Colombia. (2013). LEY 1625 DE 2013: Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Gaceta Oficial, 1. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Contrato interadministrativo N°4600043606 Municipio de Medellín – EMTELCO, proyecciones de población realizadas por el Demógrafo Edgar Sardi. Medellín, 2015. (2016). Perfil Demográfico por barrio Comuna 9 Buenos Aires 2016 - 2020. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/IndicadoresyEstadsticas/SharedContent/Documentos/ProyeccionPoblacion2016-2020/PerfilDemografico_Barrios_2016_2020Comuna_09_BuenosAires.pdf

Contraloría General de la República (2017) Efecto redistributivo del Sistema General de Participaciones. Resultados y perspectivas en los sectores de Salud y Educación. Contraloría General de la República

Coraggio JL (1999.) De la descentralización intraurbana a la descentralización regional. Descentralización y Democracia. Un debate necesario, Agencia Española de Cooperación Internacional-Intendencia Municipal de Montevideo. Recuperado de: <https://www.coraggioeconomia.org/>

Coraggio JL (2003) Las políticas públicas participativas ¿Obstáculo o requisito para el desarrollo de local? Ponencia presentada en el II Seminario internacional Cenocedes- UNGS. 19 de noviembre. Recuperado de: <https://www.coraggioeconomia.org/>

Coraggio JL (2005) Desarrollo regional, espacio local y economía social. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Las regiones del Siglo XXI. Entre la globalización y la democracia local”, organizado por el Instituto Mora, México, 9-10 de junio. Recuperado de: <https://www.coraggioeconomia.org>

Corporación Con La 9 (2020) Nuevas figuras de representación en la 9. 28 de junio. Recuperado de: <https://www.mascomunicacion.org/post/nuevas-figuras-de-representación-en-la-9>

Corporación Con La 9 (2020) Nuevas figuras de representación en la 9. 28 de junio. Recuperado de: <https://www.mascomunicacion.org/post/nuevas-figuras-de-representación-en-la-9>

Corporación VIVA la Ciudadanía. (2012). Encuentro Nacional “Compartiendo Experiencias: Deliberación sobre Planeación Local y Presupuestación Participativa”. [Memorias Digitales Comisiones (1 a 9)]. Barrancabermeja, Colombia. Recuperado de: http://viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacionalde-planeacion-local-y-presupuesto-participativo/8-comisiones-encuentrobarrancabermeja

Dahl, R. (1999). La democracia: una guía para los ciudadanos. Madrid: Taurus.

DANE (2008)

DANE. (2020). Estimación y proyección de población nacional, departamental y municipal total por área 1985-2020.

De Remes (2001), “Elección racional, cultura y estructura: tres conceptos para el análisis político”, Revista Mexicana de Sociología, México, Vol. 63, N° 1.

De Sousa, B. (2004). Democratizar la democracia: Los caminos de la democracia participativa. México: Fondo de Cultura Económica.

Departamento Nacional de Planeación (2002) Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Tomo 1, marco conceptual y

resultados de progreso municipal. Recuperado de:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/01_Libro.pdf

Dugas J., Ocampo A., Orjuela L. y Ruiz G. (1999) Diversidad y retos en la descentralización municipal en Colombia. América Latina, Hoy N." 24. Recuperado de: <https://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2601/2644>

Eroles, C. (2008). Familia, Democracia y Vida Cotidiana. La(s) familia(s) en la gestación de los movimientos sociales, Buenos Aires: Espacio Editorial. Recuperado de: <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4116>

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios, 10, 71-109. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004&lng=es&nrm=iso

Estrada Alvarez J (1995) Notas sobre el Plan del «Salto social» y algunas exigencias a la investigación. Nómadas (Col), núm. 2, marzo. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=105115242013>

Figuroa, J. (2011). Condiciones necesarias para la implementación de presupuestos participativos. En C. Briseño, Presupuesto participativo (págs. 139-143). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Jalisco. Recuperado de: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/presupuesto_participativo_herramienta_para_la_democracia.pdf

Finot I. (2001) Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública. CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7261/S01030319_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Finot I. (2007) Los procesos de descentralización en América Latina. Investigaciones Regionales, núm. 10, primavera, 2007, pp. 173-205. Asociación Española de Ciencia Regional. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/289/28901008.pdf>

Flores-Alatorre, S. (2015). La participación ciudadana: un proceso. Revista Mexicana de Opinión Pública. Revista Mexicana de Opinión Pública, 2015(1), 157-183. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300\(15\)71365-7](http://dx.doi.org/10.1016/S1870-7300(15)71365-7)

Franciskovic, J. (2013). Retos de la gestión pública: Presupuesto por resultados y rendición de cuentas. Journal of Economics, Finance and Administrative Science 18(2), 28-32. Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1016/S2077-1886\(13\)70028-3](http://dx.doi.org/10.1016/S2077-1886(13)70028-3).

Garay Salamanca L. y Salcedo-Albarán E. (2010) Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En 25 años de la descentralización en Colombia. Recuperado de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=46399884-9718-2b22-5e2e-f6aaaf99bdf3&groupId=287914

García Fernández, F., Salazar, V., Hinojosa, S., & Clave, P. (2017). Tamaulipas: endeudamiento y gasto público (2003-2013). Economía Informa, 403, 70-90. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.ecin.2017.05.005>

García J (2018) El Presupuesto Participativo vive entre el desencanto y las críticas. El tiempo, 24 de mayo. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/el-presupuesto-participativo-vive-entre-el-desencanto-y-las-criticas-en-medellin-221550>

García, N. (2011). Presupuesto participativo: instrumento para su control y evaluación. En C. Briseño, Presupuesto Participativo (págs. 127-137). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Recuperado de: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/presupuesto_participativo_herramienta_para_la_democracia.pdf

Geli, B., & Virgili, T. (2008). El Presupuesto Participativo: ¿factor de transformación? ECOCRI: IX Jornada de Economía Crítica (pp.1-18). Bilbao, España. Recuperado de:

<http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repo/57612e2209156>

Goetz, A., & Jenkins, R. (2011). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363-383. Recuperado por: <https://doi.org/10.1080/14616670110051957>

Goldfrank B (2005) Los procesos de 'presupuesto participativo' en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política* (Santiago), diciembre. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/251072701>

Goldfrank, 2006

Gomes, M. (2011). Presupuestos participativos panorama de Brasil. En: C. Briseño, *Presupuestos participativos* (págs. 39-46). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco & Instituto Electoral y Participación Ciudadana. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5031184>

Gómez Hernández E. (2007) El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo* Vol. 15, N°1. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/268/26815103.pdf>

Gómez, E. (2007). Presupuestos participativos entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y desarrollo*, 17, 56-77. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10495/3806>

Grosso Rincón A. (2009) Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración y Desarrollo*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403461>

Guevara J (2015) El Plan Colombia o el desarrollo como seguridad. Revista Colombiana de Sociología, 38(1). Recuperado de: [dx.doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53264](https://doi.org/10.15446/rcs.v38n1.53264)

Gutiérrez Sanín F. (2010) Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En 25 años de la descentralización en Colombia. Recuperado de: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=46399884-9718-2b22-5e2e-f6aaaf99bdf3&groupId=287914

Haefner C. (2000) La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿Ejes de la modernización de la gestión pública? Algunas notas sobre su discusión. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/11111.pdf>

Held, D. (2000). On Democracy. London: Yale University Press.

Hernández Tirado K (2018) La Veeduría Ciudadana como Herramienta para la Coadministración del Estado. Rev. Jur. Der. vol.7 no.8. Recuperado de: www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102018000100005

Ibarloza Arrizabalaga, A., Erkizia Olaizola, A., & Malles Fernández, E. (2017). Implantación de una metodología cooperativa de cálculo de costes de los servicios públicos locales. Revista de Contabilidad, 20(2), 210-224. Recuperado de: <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2017.02.001>

Ibarra, D. (2017). Paradigmas económicos corroídos. Economía UNAM, 14(41), 3-21. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2017000200003&lng=es&nrm=iso

Insuasty Rodríguez, A. Valencia Grajales J., y Restrepo Marín, J. (2016) Elementos para una genealogía del paramilitarismo en Colombia: historia y contexto de la ruptura y continuidad del fenómeno. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/kavilando/20170210032121/0.pdf>

Isuani E, Lo Vuolo R, Tenti Fanfani, E (1989) El Estado benefactor : un paradigma en crisis. Miño y Dávila

Jal C 9 (2021) Resolución número 02, Febrero

Jal C 9 y (2015) Resultado del Escrutinio

Jal C 9 y (2019) Resultado del Escrutinio

Kliksberg, B. (2003). El Círculo de Hierro. [Documento de Trabajo Online]. Recuperado de: http://www.unimet.edu.ve/capitalsocial/circulo_hierro.doc.

Leaño J A (2017) Las Mipymes en el marco del desarrollo local de Bucaramanga y su Area Metropolitana. Tesis de Maestría Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Recuperada de: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1436

Leiva Lavalle J. (2012) Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina. Serie Gestión Pública. CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7332/1/S1200060_es.pdf

Llamas, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. Intervención Psicosocial, 13(3), 325-344. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1096597>

López Mera S. y Quintero Rendón D. (2020) Impactos iniciales del presupuesto participativo en la financiación de la educación superior. Evidencia para Medellín (Colombia). Gestión y Política Pública, Volumen XXIX, Núm. 1. Recuperado de: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/qypp/article/view/660/185>

Lores, A. (2014). Epistemología Social y democracia deliberativa. Acta Sociológica, 63,99-121. Reacuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/44056>

Lucardie P (2014) Democratic Extremism in Theory and Practice: All Power to the People. Routledge.

Lucero S y Remes Lenicov M (2010). Metodología de elaboración de proyectos y su difusión. Cuadernos de Economía. Ministerio de Economía Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2014/06/programacic3b3n-lucero-y-remes-2010.pdf+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar&client=firefox-b-d>

Martínez, B. (2011). El Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires. Primeras Jornadas Internacionales “Sociedad, Estado y Universidad” de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina.

Martín-García, M., Ponte-Mittelbrun, C., & Sánchez-Bayle, M. (2006). Participación social y orientación comunitaria en los servicios de salud. Gaceta sanitaria, 20, 192-202. Recuperado de: <https://doi.org/10.1157/13086043>

Más comunicación (2015a) Elección de delegados Asambleas Barriales de Presupuesto Participativo 2015. 31 de mayo, Recuperado de: <https://www.mascomunicacion.org/post/2015/05/31/elección-de-delegados-asambleas-barriales-de-presupuesto-participativo-2015>

Más comunicación (2015b) Histórica participación ciudadana en Presupuesto Participativo: 144.045 habitantes de Medellín. 1 de junio. Recuperado de <https://www.mascomunicacion.org/post/2015/06/02/histórica-participación-ciudadana-en-presupuesto-participativo-144045-habitantes-de-medel>

Más Comunicación (2016) ¿Qué es una JAL?, 5 de octubre. Recuperado de: <https://www.mascomunicacion.org/post/2016/10/05/-qué-es-una-jal>

Más comunicación (2018) Empiezan las votaciones virtuales de Presupuesto Participativo. 12 de oct. Recuperado de <https://www.mascomunicacion.org/post/2018/10/12/empiezan-las-votaciones-virtuales-de-presupuesto-participativo>

Más comunicación (2019) La Comuna 9 se prepara para priorizar recursos de Presupuesto Participativo en los próximos días. 20 de sep. Recuperado de: <https://www.mascomunicacion.org/post/2019/09/20/la-comuna-9-se-prepara-para-priorizar-recursos-de-presupuesto-participativo>

Medellín Cómo Vamos (2008). Encuesta de percepción Medellín Cómo Vamos. Medellín, Colombia. Ipsos Public Affairs. Recuperado de: <http://www.Medellín.gov.co/component/docman/?gid=385&Itemid=253>

Medellín como vamos (2018) Informe calidad de vida Medellín 2018. Recuperado de: <https://mcv.proantioquiaserver.com/download/documento-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2018/>

Medellín como vamos (2019) Informe de calidad de vida de Medellín, Desempeño Económico y Competitividad. Recuperado de: <https://www.medellincomovamos.org/sectores/competitividad-y-desempeno-economico>

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

Mejía, M. J. (2015). El Presupuesto Participativo, la Participación Comunitaria y el Capital Social en Medellín. [Artículo MonoFigura, Tesis de Maestría]. Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Recuperado de: <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/7866>

Meneses, Y., García, F., y Páez, C. (2009). Mecanismos de Participación Utilizados en la Elaboración del Presupuesto Año 2007, en la Localidad de la Candelaria. [Tesis de Grado]. Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://ciencia.lasalle.edu.co/contaduria_publica/495

Mercado A (2017) Presupuesto participativo le cambia la cara a barrios de Medellín. El tiempo. 19 de julio. Recuperado de:

<https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/presupuesto-participativo-le-cambia-la-cara-a-barrios-de-medellin-110754>

Mesa Duque Y, Insuasty Rodríguez A. Valencia Grajales, J (2020) Progreso y desarrollo urbano. Práctica colonizadora de despojo de la tierra y el territorio. Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 25, núm. 91. Recuperado de: www.redalyc.org/articulo.oa?id=27965041015

Meyenberg, L.Y. (1999). Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. Perfiles Latinoamericanos, 15(2), 9-26. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501501>

Ministerio del Interior. (2017). Lineamientos sobre los Presupuestos Participativos. Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal. Bogotá DC, Colombia

Misión de Observación electoral; MOE. (2011) Sistema Electoral Elecciones Locales. Recuperado de: <http://www.moe.org.co>

Monsiváis Carrillo, A. (2015). Hablar de política Democracia deliberativa y participación discursiva en México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 60(223), 27-60. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000100002

Montecinos, E. (2011). Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿complemento o subordinación a las instituciones representativas locales? En C. Briseño, Presupuesto participativo (págs. 46-84). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación ciudadana del Estado de Jalisco. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-090X2011000100004&lng=es&nrm=iso

Montes Velásquez D. (2020) Balance del cambio normativo en la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo: el caso de Medellín desde la mirada de sus participantes (2016 - 2019). Informe de práctica para obtener el título de Sociólogo. Universidad de Antioquia. Recuperado de: https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/15592/2/MontesYulian_2020_BalanceCambioNormativo.pdf

Morales Córdova, D. (2014). Innovación social y acción colectiva, un estudio de caso: Ecoagricultores del Sur. Estudios Políticos. Recuperado de: [https://doi.org/10.1016/S01851918\(15\)72130-6](https://doi.org/10.1016/S01851918(15)72130-6).

Nardíz, A. (2010). Democracia participativa. Valencia: Tirant lo Blanch. Recuperado de: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/democracia-participativa-la-experiencia-espanola-contemporanea/>

Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de fondos públicos. El caso del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil). En Luis B.P. y Nuria C.G., eds., Lo público no estatal en la reforma del Estado, CLAD-Paidós, Buenos Aires, pp. 291-332. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=610313>

Noticias Telemedellín (2021) Con una votación histórica se priorizaron los proyectos del Presupuesto Participativo. 01 de febrero. Recuperado de: <https://telemedellin.tv/con-una-votacion-historica-se-priorizaron-los-proyectos-del-presupuesto-participativo/426615/>

Observatorio de Políticas Publicas del Consejo de Medellín (2018) Presupuesto Participativo. Consejo de Medellín: El poder es tuyo. Recuperado de: <http://oppcm.concejedemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/presupuesto-participativo-2018.pdf>

Observatorio de Políticas Publicas del Consejo de Medellín (2019) Plan de Desarrollo 2016-2019 y lecciones aprendidas para 2020-2023. Recuperado de: <http://oppcm.concejedemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2020-03/Informe%2005%20Plan%20Desarrollo%20OPPCM.pdf>

Ortiz Jiménez W (2008) Estados paralelos o los para estados: un dilema en el actual conflicto en Colombia. Cuadernos del Sur. Historia no.37 Bahía Blanca. Recuperado de: http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-76042008001100110

Pagani ML (2015) Vos proponés, vos decidís”. Presupuestos participativos y participaciones ciudadanas en La Plata y Morón (2006-2014) Tesis de doctorado en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/50125>.

Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En C. Briseño, Presupuestos participativos (págs. 86-94). Recuperado de: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/presupuesto_participativo_herramienta_para_la_democracia.pdf

Parés, M. (2011). Presupuestos participativos: una oportunidad para la construcción colectiva de ciudades. En C. Briseño, Presupuestos participativos (págs. 85-94). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Recuperado de: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/presupuesto_participativo_herramienta_para_la_democracia.pdf

Pérez Negrete, M. (2016). Ciudad de México: el camino recorrido en la conformación de una ciudad global. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 61, 331-351. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182016000100331

Perrotti D (2012) La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe. Cepal. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/36836/S2014233_es.pdf

Pinilla D. y Otros (2015) La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. Revista de Economía Institucional, vol. 17, núm. 33, julio-diciembre. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/419/41943054006.pdf>

Porto A., Pineda Mannheim C. y Eguino H. (2018) Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú. BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-y-autonom%C3%ADa-fiscal-subnacional-en-Am%C3%A9rica-Latina-Panorama-comparado-de-Brasil-Colombia-M%C3%A9xico-y-Per%C3%BA.pdf>

Programa de Innovación para el Desarrollo y la Cooperación Sur Sur [IDEASS]. (2005). El Presupuesto Participativo. Porto Alegre, Brasil: IDEASS, ONU, UNESCO, ART GOLD. Recuperado de: http://www.ideassonline.org/pdf/br_27_57.pdf

Ramírez, J. (2013). La gobernanza y el Consejo Económico-Social de Jalisco (CESJAL). Estudios Políticos, 29, 11-36. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000200002&lng=es&nrm=iso

Ramos Chávez, A. (2015). Information and citizenship: a governance perspective. Investigación Bibliotecológica, 29(29), 187-358. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ibbai.2016.04.006>.

Mejía L F, Reina M, Oviedo S, Rivera A (2020) Planes nacionales de desarrollo en Colombia: análisis estructural y recomendaciones de política. Fedesarrollo, 8 de diciembre. Recuperado de: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4043/Repor_Diciembre_2020_Meji%CC%81a_Reina_Oviedo_y_Rivera.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Rendón, A. (2004). Porto Alegre, un modelo de presupuesto participativo. Polis, 1(4), 9-36. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/726/72610402.pdf>

Restrepo A (2011) La Nueve Nueva! 16 de noviembre. Recuperado de:
<https://lanuevetecuenta.wordpress.com/tag/comuna-9/>

Restrepo Perea, C (2006) COMUNIDAD Y RESISTENCIA, poder en lo local urbano. Colombia Internacional, enero. Recuperado de:
www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122006000100008#n8

Reynoso, L., López, R., y Palacios, M. (2016). El Programa de Apoyo Alimentario y la política social integral en la Cruzada contra el Hambre en México. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 51(227), 379-408. Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-19182016000200379&lng=es&nrm=iso

Rofman A. (2007) Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. VII Conferencia regional de ISTR para América Latina y el Caribe, 8 al 11 de noviembre de 2007. Salvador de Bahía, Brasil. Recuperado de:
https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/file/institutos/ico/contenidos/download/ROFMAN_Participacion_de_la_sociedad_civil.pdf

Saiegh, S. y Tomassi, M. (1998), La Nueva Economía Política: racionalidad y instituciones, Buenos Aires, Eudeba.

Saltalamacchia, H., y Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. Revista Mexicana de Sociología, 67(1), 31-97. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/profile/Homero_Saltalamacchia/publication/265123729_Las_ciudades_mexicanas_y_el_buen_gobierno_local_una_metodologia_para_su_evaluacion/links/53ff47530cf236d97848bf9d/Las-ciudades-mexicanas-y-el-buen-gobierno-local-una-metodologia-para-su-evaluacion.pdf

Sandoval, E. I. (2013). Hacia un proyecto “democrático-expansivo” de transparencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58, 103-134. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/43509>

Serrano, S. (2015). La participación ciudadana en México. *Revista Estudios Políticos*, 14, 93-116. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rep/article/view/46631>

Shack Yalta, N. & Porras Rodríguez, H. (2011). Algunas ideas para avanzar hacia la consolidación del Presupuesto Participativo en el Perú. *Gestión Pública y Desarrollo* 50(3), 28-32.

Singer, M. (2013). Bribery Diminishes Life Satisfaction in the Americas. *Americas Barometer Insights*, 89(1), Recuperado de: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO889en.pdf>

Siqueira L y Pires Marzulo E (2021) Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cad. Metropole* 23 (50). Recuperado de: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2021-5016>

Sistema en Crisis (2021) Presupuestos participativos en Porto Alegre. Recuperado de: <https://sistemaencrisis.es/mecanismos-democraticos/presupuestos-participativos/presupuestos-participativos-en-porto-alegre/>

Subirats J. (2005) Democracia, participación y transformación social. *Polis Revista Latinoamericana*. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/5599>

Szafran, P. (2016). Información, comunicación y cultura en la gestión local: la experiencia municipal en un territorio de vulnerabilidad de la ciudad de Montevideo. *Investigación Bibliotecológica*, 30(70), 19-39. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0187358X16300466>

Universidad de Antioquia, Grupo Estudios Sociolingüísticos. GES, (2021). Recuperado de: <http://.udea.edu.co>

Valencia Agudelo, G D Aguirre Pulgarín, M L Flórez Acosta J (2008) Capital social, desarrollo y políticas públicas en Medellín, 2004-2007. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1248>

Valverde, K., Gutiérrez, E., y García, F. (2013). Presupuesto público sin participación ciudadana. La necesidad de un cambio institucional en México para la consolidación democrática. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 58(218),105-128. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/42662>

Velásquez F (2014) Dos décadas de participación ciudadana: la Ley 134 de 1994 al banquillo. 23 de febrero. Recuperado de: <https://razonpublica.com/dos-decadas-de-participacion-ciudadana-la-ley-134-de-1994-al-banquillo/>

Vivanco Cruz L (2013) La participación en la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. Hacia un modelo de participación ciudadana en el caso del plan cantonal de Cuenca. Universidad de Cuenca, Ecuador. Recuperado de: <http://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/4755>

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos,19(1),38. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/115/11519271002.pdf>