



**FACULTAD DE DERECHO  
Y CIENCIAS POLÍTICAS**



**APROXIMACIÓN A LAS PRÁCTICAS DE LA CULTURA POLÍTICA EN EL  
PROGRAMA DE PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. EL  
CASO DEL CORREGIMIENTO SAN ANTONIO DE PRADO DEL AÑO 2005 AL 2014**

**POR:  
JOHN FREDY ARANGO HERNANDEZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO  
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESORA:  
ANA VICTORIA VASQUEZ**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN  
2015**

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>PAG</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	6
<b>CAPITULO UNO</b>	
<b>1. CONTEXTUALIZACION DEL CASO</b> .....	11
1.1. Aproximación al Presupuesto Participativo .....	11
1.1.1. Referente histórico de Presupuesto Participativo en América Latina.....	11
1.1.2. Los presupuestos participativos en Colombia.....	14
1.1.3. El Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín y su diseño institucional.....	17
1.1.3.1. Estructura del Presupuesto Participativo.....	18
1.1.3.1.1. Autoridades.....	19
1.1.3.1.2. Instancias institucionales de participación.....	19
1.1.3.1.3. Órganos de la planeación local.....	20
1.1.3.2. Tipo de cultura política que promueve el PP.....	20
1.2. Caracterización del corregimiento de San Antonio de Prado.....	23
1.2.1. Organización y participación ciudadana.....	25
1.2.2. División político administrativa y participación política.....	25
1.2.3. Comportamiento electoral y participación en PP.....	26
1.2.4. Procesos de Planeación Participativa en San Antonio de Prado.....	29
1.2.5. El presupuesto participativo en San Antonio de Prado.....	30
1.2.6. Planteamiento del problema.....	34
1.3. Pregunta de investigación .....	37
1.4. Objetivos.....	37

1.4.1. Objetivo General.....	37
1.4.2. Objetivos específicos.....	37
1.5. Hipótesis.....	38

## **CAPITULO DOS**

<b>2. Referente conceptual.....</b>	<b>39</b>
2.1. El presupuesto participativo.....	40
2.2. Democracia.....	41
2.3. La participación política.....	44
2.4. La ciudadanía.....	46
2.5. Cultura política.....	47

## **CAPITULO TRES**

<b>3. Orientación metodológica.....</b>	<b>53</b>
3.1. Diseño del estudio.....	53
3.2. Herramientas de recolección de datos y análisis de información.....	54

## **CAPITULO CUATRO**

<b>4. Análisis del caso.....</b>	<b>58</b>
4.1. Identificación de actores -delegados PP- San Antonio de Prado.....	60
4.1.1. Los Ediles de la Junta Administradora Local.....	60
4.1.2. Los delegados por las asociaciones de Juntas de Acción Comunal.....	61
4.1.3. Los delegados por organizaciones sociales o grupos poblacionales.....	62
4.1.4. Los delegados elegidos en Asambleas barriales y veredales.....	62
4.2. Conductas que desvirtúan la democracia en el presupuesto participativo.....	63

4.2.1. La exclusión, la verticalidad y la cooptación en las relaciones de poder.....	64
4.2.2. La cooperación y conflicto.....	68
4.2.3. Bien común vs provecho particular.....	70
4.3. El hilo delgado entre lo legal y lo ilegal.....	71
4.4. El nuevo clientelismo en el presupuesto participativo.....	74
<b>CAPITULO CINCO</b>	
5. Conclusiones.....	78
<b>Bibliografía.....</b>	<b>80</b>
<b>Anexo formato de entrevista.....</b>	<b>85</b>

*Agradezco a Dios por todas sus bendiciones, a mis profesores porque sembraron en mí la inquietud necesaria por el conocimiento, a mi madre y a mi hija Sofía, por su amor, fortaleza e inspiración en todo momento.*

## INTRODUCCION

El Estado de Colombia, bajo los parámetros de la constitución de 1886, se caracterizó por tener una organización política y administrativa puramente centralista, y fue solo hasta principios de la década de los años 80, con el gobierno de Belisario Betancur, que se dan los primeros pasos hacia la modernización y descentralización territorial del régimen político, con la aprobación de leyes que modificaron las funciones y atribuciones de los municipios, siendo la más relevante el Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986 que permitió que los ciudadanos eligieran a sus autoridades locales.

Este proceso de la descentralización<sup>1</sup> fue reforzado por la Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991<sup>2</sup>, que continuó la tendencia de apertura a la democratización, definiendo a la República de Colombia como un Estado Social de Derecho, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, que además tiene como uno de sus fines esenciales, facilitar la participación de todos los habitantes en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Procurando que los ciudadanos sean más comprometidos, responsables y protagonistas en las decisiones que tengan que ver con el desarrollo a nivel local, regional y nacional. En consecuencia la Carta Magna de 1991 crea el marco constitucional del Sistema Nacional de Planeación Participativa, procurando articular en torno al Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales, el plan de desarrollo nacional y local respectivamente, con énfasis en la inclusión, armonización y participación de los ciudadanos.

---

<sup>1</sup>Hace referencia a un cambio sustancial en el papel del nivel local y regional en el marco de las funciones públicas del Estado, caracterizada por su diseño integral, el cual comprende aspectos administrativos, políticos y fiscales, en una estructura de gobierno en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general; en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud, asuntos de responsabilidad directa de las autoridades locales, las cuales son elegidas por voto popular, fortaleciendo la autonomía territorial.

<sup>2</sup>En el año de 1989 el movimiento estudiantil llamado “todavía podemos salvar a Colombia” adelantó la campaña de la “séptima papeleta” para convocar a una asamblea nacional constituyente y reformar la Constitución Política de 1886, que tuvo lugar el 11 de marzo de 1990, junto con las elecciones de autoridades locales y del congreso de la república, obteniendo una votación de cinco millones de votos favorables a la iniciativa. Luego mediante Decreto, el gobierno de cesar Gaviria, convocó a elecciones el 9 de diciembre de 1990 donde se eligieron en todo el territorio nacional 75 constituyentes, que se reunieron durante los meses de febrero a julio de 1991, y el 4 de este último mes, promulgaron una nueva constitución política para la República.

Continuando con esta línea, en 1994 se promulga la Ley Orgánica 152 que tiene por objeto establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo y en 1997 la Ley 388 que regula el ordenamiento territorial de los municipios con acento participativo de los pobladores, ampliando los espacios para las diferentes experiencias de planeación participativa de carácter institucional en todo el territorio nacional. De esta manera, el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación, se instituyen como instancias para la deliberación y participación de los ciudadanos, tanto en el ámbito nacional como municipal, con la opción de formular recomendaciones y emitir conceptos a las autoridades administrativas acerca de lo contenido en los planes de desarrollo de las respectivas administraciones municipales y departamentales. Con estos escenarios e instancias se busca promover la participación de los y las ciudadanas en las decisiones que los afectan desde los niveles locales, fomentando el encuentro con las administraciones municipales.

Desde entonces, Colombia viene avanzando, en las tres últimas décadas, en la creación de espacios democráticos para la participación, así como en la promulgación de normas que buscan ser garantes del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Uno de los espacios institucionales que se erigen como alternativa para la participación en el desarrollo local, es el Programa de Presupuesto Participativo, en adelante (PP), que hoy se implementa en diferentes ciudades del territorio nacional, incluida la ciudad de Medellín, que luego de transitar por diferentes experiencias de gestión participativa desde los años 90, le dio paso a la presupuestación participativa en el año 2004, así se establece en el Plan de Desarrollo 2004-2007 *“Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*. El programa de Presupuesto Participativo nace con el propósito de fortalecer la cultura política, la participación ciudadana y el desarrollo local buscando empoderar a las comunidades (OPPCM, 2011).

La implementación de este programa en la ciudad se justifica, desde la misma administración municipal, por la existencia de problemáticas como: la baja participación ciudadana, la desconfianza en las instituciones, la privatización de lo público, la corrupción y la politiquería,

la pérdida de la legitimidad del Estado, la violencia y la pobreza e inequidad territorial y la inequidad en la inversión pública que genera una gran deuda social<sup>3</sup>.

Con frecuencia la administración municipal ha venido insistiendo en las bondades del Presupuesto Participativo haciendo referencia a los aportes en cuanto a la profundización de la democracia, la apertura hacia la participación ciudadana y la gestión del desarrollo en cada barrio<sup>4</sup>. Sin embargo, no se ha precisado cuál es el aporte a la cultura política de los participantes del proceso, ya que en diferentes informes evaluativos del programa e investigaciones se indican prácticas de los delegados relacionadas con la reproducción de una cultura política tradicional como el clientelismo, la corrupción, el individualismo y la exclusión.

El desarrollo del PP también ha puesto en evidencia la presencia de prácticas asociadas a las formas dominantes y excluyentes de ejercicio de poder, incluso de carácter antidemocrático. Entre ellas la corporativización de la participación, la creación de organizaciones de papel, la ubicación estratégica de integrantes de organizaciones sociales en las asambleas barriales y veredales y la presencia de antiguos actores armados en los escenarios de participación. Algunos han denominado neo clientelismo a este conjunto de prácticas, esto es nuevas formas de clientelismo que se adaptan a estas modalidades de gestión participativa (Carvajal, 2009,111)

En este sentido, esta investigación se presenta como una aproximación a las prácticas de la cultura política de los delegados participantes en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo –PL y PP-, específicamente en el caso del corregimiento San Antonio de Prado.

Así, el objetivo general del trabajo consiste en analizar las prácticas de cultura política desarrollada por los delegados que han participado de manera continua del programa de PL y PP del año 2005 al 2014 en el corregimiento San Antonio de Prado. Los objetivos específicos buscan, en primer lugar, describir el proceso del presupuesto participativo en la ciudad de Medellín, su diseño institucional y el tipo de cultura política que promueve; en segundo lugar,

---

<sup>3</sup>Para ampliar información ver diagnóstico de la línea estratégica 1 *Medellín gobernable y participativa* del Plan de desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007”

<sup>4</sup> Para ampliar información ver Encuesta Calidad de Vida años 2010, 2011 y 2012

identificar y analizar los comportamientos políticos de los delegados en el proceso de PL y PP en el corregimiento San Antonio de Prado, como expresión de su cultura política.

El trabajo se realizó bajo un enfoque metodológico cualitativo, como el estudio de casos, muy utilizado en investigaciones en las ciencias sociales y que se estima el procedimiento más adecuado para aproximarse al estudio de esta realidad social. El ejercicio de recolección de información se basó, en primer lugar en la revisión de fuente documental como informes, evaluaciones y material relacionado con el caso objeto de estudio de origen institucional y de organizaciones no gubernamentales, actas de discusión acerca del tema en debates del Concejo de Medellín y el Consejo Municipal de Presupuesto Participativo –CMPP-. En segundo lugar, en entrevistas semi-estructuradas a un grupo de delegados de PP de San Antonio de Prado, las preguntas se agruparon por temas, diferenciando aquellas con las cuales se buscaba la opinión y las que buscaban obtener información. El mecanismo de validación de la información y hallazgos de la investigación fue la triangulación de datos, esta triangulación consistió en la verificación y comparación de la información obtenida en diferentes momentos mediante los diferentes métodos, que permitió identificar patrones de conducta de los delegados en el proceso.

Metodológicamente para el desarrollo del trabajo se construyó el referente conceptual sobre categorías como la democracia, la participación y la ciudadanía, elementos que son núcleo esencial de este programa de planeación participativa, en relación a la perspectiva de la cultura política que se constituye en uno de los enfoques de estudio para la ciencia política. En este caso se trabajaron las contribuciones conceptuales de algunos académicos en esta materia. Así mismo se hizo la revisión de literatura acerca del origen del presupuesto participativo en América latina y las experiencias en Colombia, prestando mayor atención al caso de Porto Alegre Brasil y la ciudad de Medellín. De otro modo, se hizo una contextualización del corregimiento de San Antonio de Prado y de los actores bajo una descripción detallada de la implementación del programa de PL y PP en el territorio.

El presente informe de investigación consta de cuatro capítulos. En el primero se desarrolla el tema central, el objeto y el problema que convoca. Así mismo, se presenta la pregunta de investigación, los objetivos y la hipótesis elaborada. En el segundo, se presentan los referentes

conceptuales que sirvieron de guía a la elaboración de la investigación, además de sus implicaciones con respecto al tema-objeto de estudio. El tercero, describe la ruta metodológica desarrollada en la investigación, así como del tratamiento de los datos, diseño del estudio y el mecanismo de validación de la información. Y el cuarto, da cuenta de los principales hallazgos de la investigación y se realiza una aproximación descriptiva con pretensión analítica de los datos. En el quinto, se exponen las principales conclusiones.

El presente trabajo de investigación tiene un alcance de aproximación a un objeto de estudio, como es la expresión de la cultura política de los delegados que participan en el PP, y que se constituye en una realidad particular, que puede tener múltiples posibilidades de abordaje investigativo. Cabe anotar que en el proceso de PP, dada la interrelación de los actores, se presentan contradicciones, tensiones y conflictos de diversa naturaleza, que tratándose de un proceso de construcción colectiva debe acomodarse a las particularidades de cada una de los territorios donde se aplique, en tanto no existe un modelo de PP único. En esta investigación se asume que el PP es un fenómeno relevante en la realidad social y política para las ciencias sociales, en particular para la ciencia política.

Este proceso de investigación no puede entenderse como algo ya terminado, sino como un proceso de continua construcción, que a futuro pueda facilitar el desarrollo de nuevas interpretaciones y la elaboración de diversos documentos académicos e institucionales que den cuenta sobre la realidad social abordada.

## **CAPÍTULO UNO**

En este capítulo se desarrolla el tema central, el objeto y el problema que convoca. Se indica la pregunta de investigación, los objetivos y la hipótesis elaborada.

En este sentido, se presenta la contextualización social y política que da origen al Presupuesto Participativo, siguiendo la línea histórica se exponen los planteamientos estructurales del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, así como su desarrollo y encuadre en el territorio del corregimiento San Antonio de Prado.

### **1. CONTEXTUALIZACION DEL CASO**

#### **1.1. Aproximación al Presupuesto Participativo**

##### **1.1.1. Referente histórico de Presupuesto Participativo en América Latina**

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta, con la caída de los regímenes militares, se apreciaron en América latina cambios constitucionales (Viciano y Martínez, 2012, p. 32). Y uno de los rasgos característicos de ese nuevo Constitucionalismo latinoamericano, tiene que ver con la respuesta a las demandas de inclusión y participación en el poder político de los actores sociales, y como ha sido capaz de construir una nueva institucionalidad y determinadas características que cuentan como finalidad promover la integración social, crear un mayor bienestar y establecer elementos de participación que legitimen el ejercicio del gobierno (Viciano y Martínez, 2012, p. 38).

La participación ciudadana en el proceso de reconfiguración del Estado y de la instauración de la democracia pos-dictadura en los países de la región ha asumido un creciente y esencial protagonismo dentro de los actuales sistemas democráticos. (Montesinos, 2009).

En el caso colombiano, aunque no se experimentó la dictadura, si debe anotarse que con la constitución de 1991 se instauró un cambio en el régimen hacia la consolidación de una democracia más competitiva e incluyente (Peña, 2007).

La innovación y puesta en marcha de los Presupuestos Participativos es una muestra de la apertura de los gobiernos en compartir con otros actores políticos y sociales el poder en la toma de decisiones acerca de la inversión de un porcentaje de los recursos públicos en el nivel local.

La génesis de esta propuesta es reciente, la mayoría de autores están de acuerdo en reconocer que la experiencia de Porto Alegre, capital del Estado de Rio Grande Do Sul en Brasil marca el comienzo de esta práctica democrática en tanto representa la primera ocasión en la que un gobierno local adopta el presupuesto participativo como parte de su gestión, específicamente por el Partido de los Trabajadores -PT- en el año de 1989<sup>5</sup>. Tratándose de una ciudad que hasta ese momento experimentaba un acelerado crecimiento de su población, una fuerte concentración de los ingresos y la exclusión en el ejercicio del poder político.

La población vivía en condiciones precarias entre las que se destacaban la ilegalidad de los barrios, la carencia de agua potable, de alcantarillado y la falta de vías pavimentadas (Dubai, 1996, p.3). Todo esto sumado a la centralización del poder y el acceso restringido de la participación dado las dificultades que el ayuntamiento atravesaba.

El gobierno del PT implementaría dos estrategias para enfrentar la falta de confianza generalizada de la población en la administración y la inviabilidad financiera del municipio. En primer lugar la presencia de los funcionarios en las diferentes zonas de la ciudad para estrechar relaciones entre el gobierno y la ciudadanía y realizar pequeñas obras. Como segundo se tomaron medidas de ajuste fiscal para controlar las finanzas públicas. Estas acciones de gobierno darían paso a la implementación del presupuesto participativo, ya que se requería de la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad y disponibilidad de recursos.

La estructura básica del presupuesto participativo en esta ciudad estaba integrada por tres tipos de órganos que sirven de nexo entre el ejecutivo municipal y la sociedad civil: (i) las unidades administrativas y órganos del ejecutivo municipal encargados de administrar el debate presupuestario con los ciudadanos. (ii) las organizaciones comunitarias que sirven de

---

<sup>5</sup> El Partido de los Trabajadores fundado a principios de los años ochenta, emergente del movimiento sindical, particularmente fuerte en el Estado de San Pablo, y una de las fuerza más importantes en la lucha contra la dictadura militar (...) a finales de los años ochenta el PT, junto a otras fuerzas políticas triunfo en las elecciones locales de varias ciudades importantes – como San Pablo, Porto Alegre, Santos, Belo Horizonte, Campinas, Vitoria, Goiana- e introdujo en todas ellas innovaciones institucionales, alentando la participación popular en los gobiernos municipales. De todas ellas sin duda la de Porto Alegre ha sido la más exitosa ganando reconocimiento general, incluso fuera de Brasil (Sousa, 1998, p. 109)

nexo entre la participación ciudadana y la elección de prioridades por regiones de la ciudad. E, (iii) instituciones de participación comunitaria concebidas para la mediación e interacción entre los dos primeros, como el Consejo de presupuestación participativa y gobierno que es el escenario de toma de decisiones sobre asignación de recursos y otros procedimientos.<sup>6</sup>

En el proceso de distribución temporal y administrativa se articulan al ciclo presupuestal las diferentes instancias de consulta y decisión de la ciudadanía en escenarios como las asambleas en los que se informa, se eligen delegados, se priorizan demandas, se elaboran propuestas de presupuesto, se decide el presupuesto y se le hace seguimiento a la gestión de los funcionarios. Todo esto bajo tres principios orientadores:

- a. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar
- b. La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y democracia representativa, funcionando desde instituciones regulares y con estatutos acordados por los participantes.
- c. Los recursos son distribuidos con criterios generales, técnicos, económicos y jurídicos.<sup>7</sup>

Fuera de la gestión en la solución de problemas locales y su aporte al desarrollo de los territorios, uno de los mayores logros del PP de Porto Alegre, tiene que ver con la democratización en el ámbito político de lo público, pues logró, promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, reducir las prácticas clientelistas, capacitar a la ciudadanía acerca de otras formas de participación democrática y mejorar los mecanismos de control a los gobiernos.

(...) el logro más importante del OP (Orçamento participativo) quizá no ha sido el cambio de asignación de los recursos que aquel ha aportado, sino la manera tan

---

<sup>6</sup> Para ampliar, ver en: De Sousa Santos, B. (1998). Presupuestación participativa hacia democracia redistributiva, p. 115

<sup>7</sup> Boaventura de Sousa Santos. (2003) Democracia y participación, el ejemplo del presupuesto participativo. Ediciones el viejo topo, p. 28

diferente de la que la ciudad es vista por los ciudadanos, esto ha creado en la gente una gran sensación de pertenecer a la ciudad (Filho y Passos, 2004, p. 1).

Este ejercicio transformó las relaciones entre la sociedad y el Estado en la medida en que ha favorecido un cambio profundo en la cultura política de la ciudad, suprimiendo a las tradicionales prácticas de favoritismo e interés individual revalorizando la participación de la ciudadanía y transformando a los hombres y mujeres comunes en protagonistas de su propio destino (Reina et al., 2004, p. 36)

### **1.1.2. Los presupuestos participativos en Colombia**

Los presupuestos participativos en Colombia hunden sus raíces en el contenido de la Constitución de 1991 que establece los pilares para el desarrollo institucional de la democracia en Colombia. Actualmente esta modalidad democrática ha tenido acogida en las administraciones municipales y departamentales en el país.

Las experiencias más conocidas en Colombia en materia de PP han tenido lugar en municipios como Pasto, Medellín, Barrancabermeja, Ocaña, Yumbo y Bogotá. Pero también se han desarrollado en municipios más pequeños en diversos departamentos. A nivel de las administraciones departamentales se han producido experiencias en Risaralda, Nariño y Antioquia, entre otros. También existen experiencias que tienen un radio de acción que trasciende los departamentos como es la que han desarrollado varios municipios de la región del Magdalena Medio. (Velásquez y Gonzales, 2003, p. 73)

En cada caso, su origen y diseño institucional ha sido diferente, según el contexto político, económico y social. Así, en su mayoría la implementación responde a la voluntad política de los gobernantes y el nivel de participación del porcentaje de presupuesto público que las administraciones designan para colocar a consideración de la ciudadanía.

A continuación se describen algunos casos de las experiencias de PP en Colombia:

**Pasto:** como precedente en esta ciudad, se tiene que en el año de 1995 se comienza a implementar los cabildos abiertos rurales que serviría de antecedente a la implementación del plan y presupuesto participativo en el año 2001. Este se origina en la alcaldía del señor Eduardo Alvarado y se propuso como objetivo, que la ciudadanía se vincule activamente al ciclo de elaboración, priorización, decisión, seguimiento y control de los proyectos que se han definido como parte del presupuesto de los cabildos (Velásquez y Gonzales, 2003, p. 421). De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 “Pasto mejor”, corresponde a un modelo de gestión pública sustentado en la participación ciudadana, la primacía del interés general, la confiabilidad, el servicio, la eficiencia y la equidad<sup>8</sup>.

Como resumen de su diseño institucional, en el proceso la ciudadanía se reúne en pre cabildos, asambleas ciudadanas, cabildos y asambleas de voceros. Los cabildos finalizan con la firma de un acta de compromiso por parte de los participantes sobre los proyectos priorizados y la administración municipal tiene un periodo de dos años para ejecutar los proyectos aprobados.

En el 2008 el gobernador Antonio Navarro Wolff plantea como un aspecto estructurante de su gestión la democracia participativa y la transparencia, llevando al nivel departamental la experiencia exitosa en Pasto de los cabildos abiertos.

**Risaralda:** es uno de los departamentos pioneros en implementar este modelo democrático de gestión, con lo cual se impulsó una forma de organización, de priorización y de asignación del presupuesto de acuerdo a las propuestas realizadas para el Plan de Desarrollo Departamental, en la que los municipios lideraran un proceso presupuestal sometido a votación ciudadana. Según lo contenido en un boletín de prensa de Risaralda, esta iniciativa está orientada para Alcaldes, Gobernadores y sociedad civil en los propósitos comunes de fortalecer, racional y permanentemente, la legitimidad, avanzar en transparencia y desarrollar la democracia participativa como aporte a la construcción pacífica de condiciones de vida digna. (Gobernación de Risaralda, 2008, p. 1).

---

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Municipal Alcaldía de Pasto, 2007

Esta dinámica se desarrolló a partir de nueve procesos, que parten de la preparación, movilización, votación, capacitación, definición de perfiles de proyectos, sustentación en asamblea, rendición de cuentas, ejecución y evaluación (Otero et al., 2004, p. 39)

**Tolima:** en el caso del Tolima el proceso fue denominado Presupuesto participativo provincial. Entre los objetivos planteados está la orientación de la inversión pública en las provincias con mayores necesidades e índices de pobreza, propiciar la participación de la población y promover el fortalecimiento de la población civil.

El proceso comenzó en 2003 con dos provincias piloto donde se cofinanciaron proyectos provinciales elegidos por la comunidad. La priorización de la población tiene una dinámica colectiva de tipo regional, y el compromiso de la administración municipal de cada una de las provincias enmarcado en una visión de tipo regional por encima de intereses locales.

El proceso de PP del departamento del Tolima, cuenta con nueve pasos desde la organización y la sensibilización hasta el proceso de rendición de cuentas.<sup>9</sup>

**Otros casos de PP en Colombia:** la ciudad de Manizales entre el 2004-2007 puso en práctica el presupuesto participativo. En Cartagena en 2007, la Alcaldía lo puso en marcha apoyado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- convocando a las organizaciones sociales y comunitarias para priorizar cinco mil millones de pesos (Alcaldía de Cartagena, 2007).

En Antioquia está el caso del municipio de Marinilla en el que se desarrollan procesos de presupuestación participativa desde el año 2001. El municipio de Envigado tiene formalizado este proceso en el Decreto N°495 de 2006 que describe los actores sociales e institucionales y el procedimiento para adelantar este proceso. En el municipio de Sabaneta el presupuesto participativo quedó incluido en el Plan de Desarrollo en la línea estratégica “Sabaneta de gestión” de la Alcaldía en el año 2008.

Al mismo tiempo en que se desarrollan estos programas de presupuestación participativa, se avanza en la pedagogía y formación ciudadana para mejorar la calidad de la participación en el desarrollo local. Cabe destacar que desde el año 2008 se viene realizando cada año un evento denominado “Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo” con la participación de las

---

<sup>9</sup> Para ampliar ver: Otero, et al., (2004). El PP una propuesta para radicalizar la democracia

administraciones municipales y líderes sociales de las ciudades y departamentos donde se está implementado este programa.

Tres rasgos importantes y característicos de los PP en Colombia tienen que ver, primero con el respaldo brindado por autoridades provenientes de grupos alternativos (Antonio Navarro en Pasto; Antanas Mockus y sus sucesores en Bogotá; y Sergio Fajardo y Alonso Salazar en Medellín). Segundo, la estrecha ligazón entre el PP y los procesos de planeación del desarrollo municipal y departamental y tercero que la norma no ha sido condición indispensable para la concurrencia de dinámicas participativas en los diferentes municipios (Velásquez y González, 2003, p. 87).

### **1.1.3. El Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín y su diseño institucional**

El Presupuesto Participativo está inscrito en el Sistema Municipal de Planeación de Medellín a partir de la sanción del Acuerdo municipal 043 de 2007 *“por el cual se crea y se institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación”*. Por medio de este Acuerdo se crean y modifican órganos e instancias para la planeación local en el nivel comunal y de corregimiento, buscando articularlos al Plan de Desarrollo Municipal y a otros instrumentos de gestión como el Presupuesto Participativo.

El capítulo 7º del Acuerdo citado, define las fases del proceso y las autoridades y actores que participan de este proceso, buscando profundizar en la ciudadanía la democracia participativa en las decisiones públicas.

Se ha definido que el monto destinado por Presupuesto Participativo en Medellín equivale al 5% del Presupuesto Anual de Inversiones –POAI- del municipio, tal cual está establecido en el Acuerdo municipal, así:

El Departamento Administrativo de Planeación asignará dentro del Plan Plurianual de Inversiones un componente denominado Presupuesto Participativo que no podrá ser inferior al 5% del valor total de dicho plan. En todo caso el valor total de este

componente no será inferior al 5% del presupuesto de inversión del municipio en cada anualidad<sup>10</sup>.

### **1.1.3.1. Estructura del Presupuesto Participativo**

El presupuesto participativo cuenta con un marco institucional que facilita su operatividad. Estructurado por: *(i)* autoridades. *(ii)* instancias institucionales, y *(iii)* órganos de la planeación local. Todas éstas cumplen un rol y tienen diferentes funciones en el proceso de toma de decisiones, según lo preceptuado en el Acuerdo Municipal 043 de 2007.

En el primer grupo se encuentran ubicados las instituciones, dependencias y equipos técnicos de la administración, desde el Alcalde como máximo orientador, pasando por el Consejo de Gobierno, el departamento administrativo de planeación, las Secretarías municipales, comités locales y equipos zonales que puedan crearse para cumplir determinadas tareas en el territorio. En el segundo grupo se encuentran las instancias institucionales de participación como: el Concejo de Medellín, el Consejo territorial de planeación y las Juntas administradoras locales. En el tercer grupo se ubican los órganos de la planeación local como el consejo comunal en el sector urbano y el consejo corregimental en el sector rural; además de otras instancias que se derivan de éstas y complementan el proceso como las comisiones temáticas, equipos coordinadores de los consejos comunales y corregimentales y el Comité Municipal del Presupuesto Participativo -CMPP-. Y se puede asociar un cuarto grupo, compuesto por los habitantes, organizaciones y movimientos comunitarios y sociales, que actúan con autonomía frente a la administración municipal y se constituyen en la base del presupuesto participativo. Tanto las autoridades, las instancias institucionales, los órganos de la planeación local y las organizaciones de base social operan de manera articulada y es, entre todas éstas, que se presenta la presupuestación participativa. El papel que juegan las juntas administradoras locales en este proceso, ha sido de largo debate jurídico y político, en tanto sus integrantes son parte de las instancias institucionales cuya competencia esta reglada en la Constitución Política y en la Ley 1551 de 2012, que les da atribuciones especiales en el manejo de los recursos de presupuesto participativo. Competencias que en la práctica chocan con el espíritu de lo establecido en el Acuerdo 043 de 2007, que las fija como instancias que deben compartir

---

<sup>10</sup> Acuerdo 043 de 2007, Artículo 40

su capacidad de decisión sobre estos recursos con las demás que componen la estructura de la planeación participativa. Así, conforme a lo establecido en el citado acuerdo municipal y la ruta metodológica desarrollada, anualmente, entre la Secretaría de participación ciudadana y el Departamento administrativo de planeación municipal, tenemos:

#### **1.1.3.1.1. Autoridades**

La Secretaria de Participación ciudadana a través de la Subsecretaria de Planeación Local y Presupuesto Participativo, orienta con sus coordinadores y funcionarios zonales el proceso en relación con la ciudadanía, y a su cargo tiene la responsabilidad de los procesos operativos de preparación y ejecución de la ruta metodológica que guía cada año el proceso.

Para esta función cuenta con facilitadores operativos que se encargan de la promoción y organización de la participación ciudadana con relación al cronograma de actividades y reglamentación del proceso.

El Departamento Administrativo de Planeación es el encargado de administrar, sistematizar y ordenar la información del municipio y todas sus dependencias, por comunas y corregimientos, así como de crear los instrumentos para su información y comunicación en los procesos de planeación y gestión participativa del desarrollo local.

Los equipos técnicos de la Secretaría de Participación Ciudadana y del Departamento Administrativo de Planeación, adelantan funciones de campo para la orientación y el acompañamiento técnico a la ciudadanía en la formulación de las iniciativas de inversión. Son el vínculo directo entre el municipio, la comunidad y las organizaciones en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad.

#### **1.1.3.1.2. Instancias institucionales de participación**

El Concejo de Medellín cumple una función de observador frente al desarrollo del programa en la ciudad y utiliza instrumentos de control político para vigilar el manejo de los recursos y las acciones de los funcionarios que intervienen en el proceso. Así mismo puede realizar observaciones y elevar propuestas a la administración municipal acerca de la planeación participativa.

El consejo territorial de planeación podrá participar como invitado temporal o permanente al proceso, con derecho a voz y voto.

Los integrantes de las juntas administradoras locales por su parte, integran la mesa directiva de los consejos comunales o corregimentales, así mismo, tienen la responsabilidad de coordinar cada una de las comisiones temáticas, conformada según la estructura de los planes de desarrollo local de cada comuna y corregimiento. Y son quienes deben refrendar la decisión del consejo comunal o corregimental mediante resolución ante el departamento administrativo de planeación municipal.

#### **1.1.3.1.3. Órganos de la planeación local**

**Consejo Comunal y Consejo Corregimental:** según el Acuerdo 043 de 2007 es el máximo orientador de la planeación participativa en la comuna o corregimiento. Se constituye en el espacio de deliberación y concertación de iniciativas y presupuesto que reúne a todos los delegados del proceso.

**Asambleas barriales y veredales:** es un espacio de encuentro que busca ampliar la participación directa en cada barrio y vereda, donde los vecinos priorizan las necesidades y eligen a los delegados de su barrio, quienes participan en el Consejo Comunal o Corregimental y en las comisiones temáticas.

**Comisiones temáticas:** Son creadas por el Consejo comunal y corregimental. Están divididas por líneas temáticas según el Plan de Desarrollo Local y en ellas se reúnen los delegados con el objetivo de profundizar los diagnósticos temáticos articular los problemas identificados en las asambleas barriales y veredales. Son responsables de concertar con la administración los ajustes y aclaraciones a las iniciativas para luego presentarlas al Consejo Comunal o Corregimental.

**Comité Municipal del Presupuesto Participativo-CMPP-:** es un espacio integrado por un representante de cada consejo comunal y corregimental y por el presidente del consejo territorial de planeación, que cumple una función de coordinación para el diseño de la metodología y del reglamento del presupuesto participativo.

#### **1.1.3.2. Tipo de cultura política que promueve el PP**

En consonancia con los postulados constitucionales acerca de la promoción de la democracia participativa, la vinculación de la ciudadanía en la planeación del desarrollo y en la toma de decisiones que afecten su vida en el ámbito económico, político y social, el tipo de cultura

política que se promueve en este novedoso escenario de participación ciudadana es un modelo cívico de cultura política democrática<sup>11</sup>.

En este sentido, se pueden identificar algunos elementos distintivos de una cultura política cívica democrática en el presupuesto participativo:

- a. **El ciudadano:** se hace del ciudadano el protagonista central, siendo este titular de la soberanía, se busca que asuma su responsabilidad con la sociedad y se comprometa con los asuntos públicos. Al tiempo, que es sujeto activo, también es sujeto pasivo, en tanto el resultado de las decisiones que toma pueden afectarlo positiva o negativamente.
- b. **La participación:** promueve la ampliación de la participación de los ciudadanos garantizando la inclusión de los diferentes sectores de la población. Una participación activa en la que los ciudadanos incidan en el rumbo del desarrollo local, tomando decisiones acerca de los recursos, programas y proyectos que impacten a su comunidad.
- c. **Una sociedad abierta, activa y deliberativa:** inspirada en principios de la doctrina liberal que defiende la concepción de una sociedad con amplios márgenes de autonomía frente al Estado, se intenta fomentar una ciudadanía que discuta sus problemas desde la concertación y articulación de demandas sociales. Con mayor capacidad crítica y de interlocución con el Estado.
- d. **Capacidades o competencias ciudadanas:** busca la formación constante de los participantes en los asuntos de la planeación, a través de talleres, diplomados y escuelas con la finalidad de complementar el conocimiento experiencial y que adquieran elementos que los nutran y sean útiles al momento de plantear demandas en

---

<sup>11</sup> Este tipo de cultura política está asociado al modelo de cultura cívica propuesto por Almond y Verba en el trabajo *Civic Culture (1963)* en el que se propusieron identificar la cultura política en la que la democracia liberal puede florecer y desarrollarse mejor, y que Jacqueline Peschard desarrolla en el texto *La cultura política democrática (2001)* señala los componentes de la cultura política democrática, así: la ciudadanía, la participación, la sociedad abierta, activa y deliberativa, la secularización, competencia o eficacia cívica, legalidad, pluralidad, la cooperación con los conciudadanos, una autoridad políticamente responsable.

diferentes campos sociales. Con esto, se busca una participación más cualificada en este escenario.

- e. **Legalidad:** el PP es un escenario político reglamentado, que define los procedimientos y los roles de los actores. Define derechos, deberes y sanciones.
- f. **Pluralidad:** parte del reconocimiento de la diversidad. Se garantiza la inclusión, participación de representantes de diferentes capas de la sociedad, que en este escenario pueden competir en igualdad de mérito bajo los parámetros de la tolerancia y respeto a la diferencia.
- g. **Cooperación:** pretende la suma de esfuerzos de los actores sociales como conciudadanos. Esto es algo deseable y posible en el marco de la planeación participativa.
- h. **Autoridad políticamente responsable:** se presenta en el marco de la interrelación de diferentes actores sociales y funcionarios, donde cada uno tiene unas funciones en el desarrollo de sus actuaciones y toma de decisiones y se espera que cada uno actúe consultando los intereses de la colectividad sometido a procesos de fiscalización y rendición de cuentas.

Compartir una cultura política democrática implica concebirse como protagonista del devenir político, como miembro de una sociedad con capacidad para hacerse oír, organizarse y demandar bienes y servicios del gobierno, así como negociar condiciones de vida y de trabajo; en suma, incidir sobre las decisiones políticas y vigilar su proyección (Peschard, 2001, p.21)

(...)

Toda cultura política influye en las instituciones a la vez que es influida por ellas. Así, el análisis de una cultura política tiene necesariamente que hacerse su relación con las estructuras políticas, pues es en ellas donde cobra su real dimensión, donde se observa su influencia mutua y donde se plantean con claridad el problema de la estabilidad de los sistemas democráticos y el problema del cambio (Peschard, 2001, p.32)

## 1.2. Caracterización del corregimiento de San Antonio de Prado.

El corregimiento de San Antonio de Prado<sup>12</sup> está ubicado en el extremo sur occidental de la ciudad de Medellín. Limita por el norte con los corregimientos de Palmitas y San Cristóbal, por el oriente con el corregimiento de Alta Vista, por el sur con los municipios de Itagüí y la Estrella y por el occidente con los municipios de Heliconia y Angelópolis. El corregimiento se compone de ocho veredas: Montañita, El Astillero, Yarumalito, San José, La Verde, Potreritos, La Florida, El Salado y la Parte Central.

El corregimiento tiene un área de 60,4 Km<sup>2</sup> de extensión, con un núcleo urbano que hace las veces de cabecera con un área aproximada de 0.56 Kmts<sup>2</sup> y la zona rural con 50. 49 Kmts<sup>2</sup>. Geográficamente se halla inscrito en la cuenca de la quebrada Doña María, sobre el ramal occidental de la cordillera central (Plan de desarrollo participativo del corregimiento de San Antonio de Prado, 2007).

San Antonio de Prado comienza su desarrollo en la época de la colonia, en 1860 se estableció en Prado el señor Felipe Betancur quien repartió estas tierras entre sus hijos.

En el año de 1869 se realizó un censo que presenta las características sociales y económicas de los pobladores del corregimiento. El censo registra una población de 246 habitantes, que luego para el año 1918 en el IX censo de población, llegaba a la cifra de 2.913 habitantes, indicando con ello el aumento demográfico alcanzado.

Por algún tiempo, mediando la segunda mitad del siglo XIX San Antonio de Prado fue parte del municipio de Itagüí. Más adelante, se constituiría en municipio por ordenanza del 2 de abril de 1903. Sin embargo, mediante Acuerdo municipal expedido en 1909 se deroga dicha Ordenanza y fue incorporado definitivamente al municipio de Medellín. En 1963 mediante Acuerdo 052, se definió la sectorización del municipio de Medellín y se establecieron los límites del corregimiento (Plan de desarrollo participativo del corregimiento de San Antonio de Prado, 2007).

---

<sup>12</sup> Para ampliar ver en: *Historia de San Antonio de Prado, Medellín* (2008). Unión temporal Corporación Casa de la Cultura San Antonio de Prado y Corporación cultural y ecológica Ciudad Rural. Medellín: comunicaciones puerta abierta, 120 p.

En el periodo comprendido entre 1920 y 1940 la vida económica de San Antonio de Prado estaba dada por arrieros y comerciantes de tabaco, aguardiente y extensa extractividad de maderas.

La industria y comercio de Medellín e Itagüí provocó el desplazamiento de la población rural hacia el casco urbano del corregimiento, recuperando y restaurando muchas de las viviendas para ocuparse en las actividades recién creadas. Más adelante en la década de los 50's, el corregimiento recibe una amplia corriente migratoria de las poblaciones vecinas, Armenia, Ebéjico y Heliconia. Este fenómeno trajo como consecuencia el fraccionamiento de la propiedad rural y el incremento de la mano de obra para abastecer el sector industrial y comercial asentado en el sur de Medellín e Itagüí.

La historia reciente del corregimiento, después de la década de los ochenta se ha visto dinamizada por el proceso de urbanización, ya que sus suelos son vistos como destino de expansión urbana y soporte de vivienda de interés social para el municipio de Medellín. En consecuencia, El crecimiento poblacional se ha venido acelerando desde los años 90 con la creación de urbanizaciones como “El limonar”, “Prados del este” y “Compartir”, así mismo desde el año 2000 con la construcción de más de 30 nuevas urbanizaciones. Basándose en los datos de la *Encuesta Calidad de Vida Medellín*, la población en San Antonio de Prado en el año 2004 equivalía a 71.279 y para el año 2015, según la misma encuesta, la cifra es de 108.856 pobladores (Plan de desarrollo participativo del corregimiento de San Antonio de Prado, 2007)

El crecimiento acelerado de su población lleva aparejado el incremento de déficit de equipamientos para satisfacer las necesidades de vida digna y de espacio público, y al mismo tiempo, la pérdida de calidad del hábitat por el incumplimiento de los estándares de calidad y la ausencia de control a los proyectos de intervención urbana, y los problemas ambientales que se generan por los nuevos índices de densidad urbana, los proyectos urbanos en desarrollo y la inadecuada planificación del territorio. Esto acarrea desintegración en tres ámbitos territoriales: el urbano, el rural-urbano y el de conservación ambiental.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Documento de revisión Plan de Desarrollo Local San Antonio de Prado año, 2012.

De acuerdo con la Encuesta Calidad de Vida Medellín 2013 la clasificación de la población por estrato socioeconómico de la vivienda en San Antonio de Prado arrojó como resultado: viviendas en estrato bajo-bajo 1.815; bajo 29.672; medio bajo 17.586; medio 78; alto 175. Lo que refleja que la mayor cantidad de personas son de estrato bajo y dependen no sólo de sus ingresos para mejorar la calidad de vida, sino también de programas y proyectos sociales ofertados por la administración municipal.

### **1.2.1. Organización y participación ciudadana**

En la organización comunitaria, de acuerdo al diagnóstico realizado en la revisión del plan de desarrollo local para el año 2012, se identificaron alrededor de 69 organizaciones dinamizadoras del desarrollo en diversos ámbitos: juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria, organizaciones de interés social, cultural, deportivo, recreativo y ambiental; así como de representación de grupos poblacionales, niñez y adolescencia, jóvenes, mujeres y LGTBI. Fuera de las cooperativas, asociaciones de padres de familia, Red de personeros estudiantiles, organizaciones de acueductos veredales, ligas de usuarios hospitalarios e instituciones educativas, que desde su esfera también intervienen en el desarrollo económico y social del corregimiento.

La mayor parte de estas organizaciones tienen asiento en el Presupuesto Participativo, además en otros escenarios no institucionales desde los cuales se discuten los diferentes problemas que se presentan en el territorio.

### **1.2.2. División político administrativa y participación política**

Al tratarse de un corregimiento de la ciudad de Medellín, el núcleo central de toda autoridad en materia administrativa está en cabeza del Alcalde de Medellín y la administración municipal, quien elige un Corregidor que tiene funciones de inspector de policía y funge como coordinador de un equipo de trabajo integrado por funcionarios de diferentes Secretarías, quienes atienden los requerimientos de los pobladores del corregimiento desde un sitio ubicado en el territorio denominado *Casa de gobierno*.

En la arquitectura municipal, los asuntos administrativos de los corregimientos son atendidos por la Gerencia de Corregimientos, adscrita a la Vicealcaldía Territorial. Los corregidores con funciones de inspector de policía están adscritos a la Secretaría de gobierno y el Subsecretario de desarrollo rural como parte de la Vicealcaldía de desarrollo económico.

Así mismo, cuenta con una Junta Administradora Local, máximo ente de representación política a nivel local, compuesta por siete ediles elegidos por votación popular por un periodo de cuatro años. Los ediles, además de las funciones que les confiere la constitución, eventualmente podrán ejercer aquellas que le sean delegadas por el Concejo de Medellín y por el Alcalde de la ciudad. Cabe anotar que no se conoce de ninguna administración o Concejo de la ciudad que haya delegado funciones en estos corporados.

Además de considerarse una corporación pública de representación popular, cumplen en el territorio funciones de participación en algunos escenarios como Presupuesto Participativo, donde se desempeñan como coordinadores de las siete comisiones y son quienes refrendan por medio de resolución, las decisiones de la Asamblea General del PP.

### **1.2.3. Comportamiento electoral y participación en PP**

En el curso de la historia, la participación democrática de los habitantes del corregimiento ha estado circunscrita a organizaciones cívicas y comunitarias de cultura y deporte, así como en comicios electorales con militancia en los partidos políticos tradicionales. En los años setenta y ochenta, el partido Conservador contaba con más simpatizantes en el territorio que el partido Liberal u otro movimiento político. Muchas familias de clase media, hacendados y comerciantes profesaban apoyo incondicional a Raúl Cardona, hijo del corregimiento y quien fuera uno de los militantes más destacados del partido Conservador, llegando a ocupar una curul en el Concejo de Medellín por esa colectividad. Cuentan quienes conocieron su gestión, que buscó mejorar las condiciones de movilidad, infraestructura y servicios públicos y sociales a los habitantes de esta comunidad, junto a los líderes comunitarios llegaba a todos los rincones del territorio entregando beneficios como mercados, subsidios, puestos escolares etc. A finales de los años ochenta y principios de los noventa, aparecería otro líder movilizador de masas, el señor Barlahan Henao, un reconocido militante del partido Liberal y quien afincara en estas tierras su nicho político para pujar por cargos de representación política en las urnas,

aglutinando seguidores quienes se identificaban con el ideario de su partido, pero también atrayendo a colaboradores del partido Conservador con ofertas de beneficios para sus familias y vecinos.

Algunas de las personas que trabajaron con estos líderes carismáticos continúan liderando procesos políticos y sociales en la actualidad en el corregimiento, hicieron parte activa de las estructuras de movimientos y partidos políticos de los años 80s y 90s, y tratan de mantener vigencia sosteniendo una parte de votación como cuota para candidatos a la Alcaldía o Concejo de la ciudad.

En lo referente a la participación en los comicios electorales en elecciones locales, se puede observar en la última década, un incremento en el número de personas aptas para ejercer el derecho al sufragio en el corregimiento, que según cifras de la Registraduría Nacional, para el año 2014 cuenta con un potencial de 30.027 inscritos en el censo electoral. Contrastando con las bajas cifras de participación en los comicios, donde el comportamiento ha sido consecuente con el promedio de la ciudad, con índices de abstención que se ubican cercano al 50% en las elecciones de autoridades locales.

**Grafico 1. Comparativo de participación en elecciones locales san Antonio de prado**

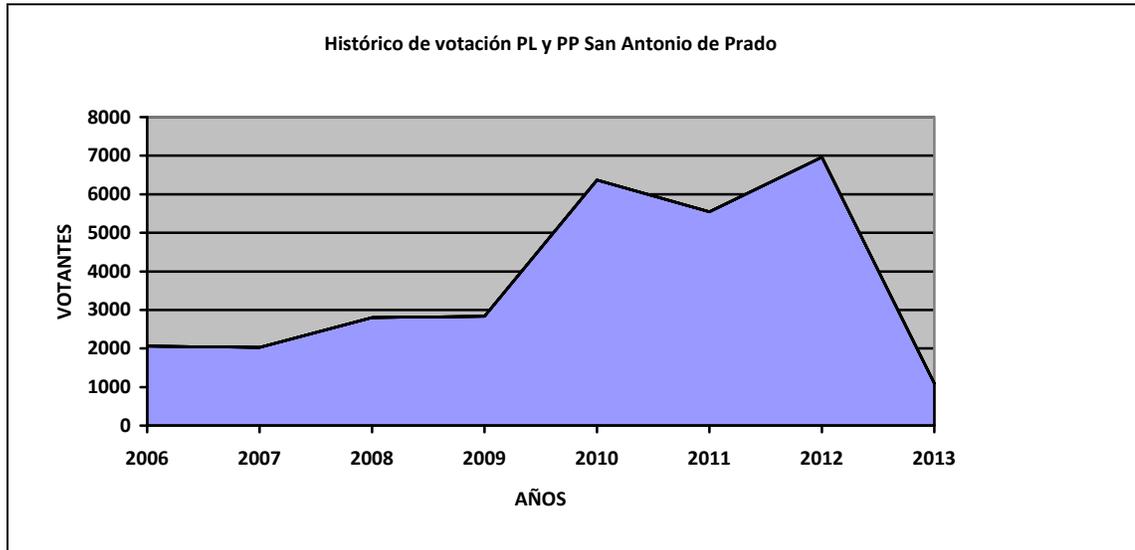
<b>tabla de votación</b>		
<b>Elecciones locales</b>	<b>Año 2003</b>	<b>Año 2007</b>
<b>Potencial sufragantes</b>	<b>21.180</b>	<b>28.662</b>
<b>Total votantes</b>	<b>11.516</b>	<b>15.683</b>

Elaboración propia. Fuente Registraduría nacional

Con respecto a la participación de los ciudadanos en el proceso de asambleas barriales y veredales del Presupuesto Participativo, los datos muestran un aumento de participantes del año 2005 al 2012, que denota el interés que ha despertado en la comunidad participar de este escenario, cabe anotar que la cifra de participación en el proceso tenía una incidencia en el techo presupuestal asignado a cada comuna y corregimiento de la ciudad.

A continuación se presentan los resultados de asambleas barriales y veredales y los techos presupuestales detallados en San Antonio de Prado comprendidos entre los años 2006 y el 2013<sup>14</sup>

**Grafico 2. Ilustrativo histórico votación PL y PP San Antonio de Prado**



Elaboración propia. Fuente Subsecretaría de PL y PP Alcaldía de Medellín

**Grafico 3. Asistentes asambleas barriales y veredales en San Antonio de Prado**

Asistentes asambleas barriales y veredales corregimiento San Antonio de Prado		
Año	Asistencia	Techo presupuestal asignado
2005	--	1.933 datos en millones
2006	2.061	2.400
2007	2.027	3.033
2008	2.798	4.570
2009	2.832	4.570
2010	6.366	4.979
2011	5.544	5.587
2012	6.962	5.698
<b>2013<sup>15</sup></b>	1.095	6.495

<sup>14</sup> Datos suministrados por la Subsecretaría técnica de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Alcaldía de Medellín

<sup>15</sup> Este año se registra la cifra más baja de participación ciudadana en el corregimiento como resultado de una movilización social que demandaba a la administración de Aníbal Gaviria el cumplimiento de sus compromisos de campaña y una

#### **1.2.4. Procesos de Planeación Participativa en San Antonio de Prado.**

La experiencia en planeación participativa a través de la creación de espacios de confluencia de la población para la deliberación colectiva, definición de problemas y concertación de soluciones en el corregimiento, tiene un antes y un después de la implementación del presupuesto participativo en el año 2004.

El antecedente que se tiene del año 2000 es la construcción del plan de acción barrial, llamado “razones para vivir en un barrio sostenible” realizado por líderes del barrio el limonar y que fuera acompañado por la Corporación Penca de Sábila. El resultado de este proceso es aprobado en una asamblea barrial, de acuerdo a lo estipulado en el Acuerdo Municipal 043 de 1996 y posteriormente refrendado por la Junta Administradora Local (Gómez et al., 2012)

Posteriormente, con la implementación del programa de presupuesto participativo, se impulsa la creación de nuevos espacios para la participación, y es así como en el año 2005 se realiza una escuela de formación ciudadana donde 35 líderes comprometidos con el territorio se dotan de conocimientos sobre el desarrollo, la democracia participativa, la gestión pública y la planeación participativa. Conocimientos que posteriormente fueron aplicados en sus barrios y corporaciones con el fin de mejorar la calidad de la participación en estos escenarios (Gómez et al., 2012)

Más adelante, en el año 2006 se consolida el proyecto de “la Red nucleadora”, un espacio que reunió a sesenta organizaciones comunitarias y sociales para gestionar el desarrollo local de san Antonio de Prado.

Este acervo participativo serviría para que en el año 2007 se diera el paso a la construcción del Plan de Desarrollo Local, con el acompañamiento de la corporación Penca de Sábila y la participación de ciento cuarenta y cinco organizaciones y mil veintiocho personas, convocadas en tres asambleas corregimentales y una asamblea con campesinos, así como en diferentes

---

reestructuración de la metodología del presupuesto participativo. Este excepcional hecho político se abordara líneas más adelante.

En el año 2014 no se realizaron asambleas barriales y veredales, la administración municipal determinó adelantar el proceso de priorización de proyectos y recursos con los delegados elegidos el año inmediatamente anterior y la JAL.

encuentros con representantes de grupos poblacionales, quienes deliberaron en torno al presente y futuro del corregimiento. Como resultado de este proceso se tiene el Plan de Desarrollo Local 2007-2015 (Gómez et al., 2012)

Otro de los espacios que se destacan en este camino, es la creación del Equipo de Gestión del Plan de Desarrollo Local en el año 2009, de iniciativa institucional estipulado en el artículo 12 del Decreto 1073 de 2009 y al que la administración municipal, realizara un acompañamiento y fortalecimiento en su tarea de gestión política del plan, mediante procesos de capacitación y actividades de promoción y cooperación con el sector privado. La participación en este escenario era voluntaria y no precisaba de ningún requisito, salvo que perteneciera al territorio, con lo cual sirvió para la emergencia de nuevos liderazgos con capacidad de toma de decisiones, generando tensión por competencia con representantes de acciones comunales y la Junta Administradora Local, como se detallará más adelante.

En la actualidad, el plan de desarrollo se encuentra en etapa de evaluación y ajuste, donde una vez a la semana se reúnen líderes y representantes de organizaciones comunitarias y sociales con el acompañamiento de CIPS<sup>16</sup>, con el objetivo de deliberar sobre los cambios sociales, políticos y económicos que en los últimos años ha tenido el corregimiento y así, modificar con arreglo a la realidad actual, el Plan de Desarrollo Local.

### **1.2.5. El presupuesto participativo en San Antonio de Prado**

De acuerdo a lo expuesto líneas atrás, se puede observar que el programa de Presupuesto Participativo tuvo en el corregimiento un efecto dinamizador de la participación de los pobladores, en la promoción de nuevos liderazgos y en la calidad de la participación. Así mismo, ha servido de alternativa para buscar pronta solución a diferentes problemáticas que, gestionadas a través de lobby político con el recurso ordinario, podían tardar más en llegar a un territorio que sufre un incremento de la población significativo y que demanda equipamientos y amueblamiento urbano en materia de salud, educación, vivienda digna, recreación, deporte y gobernabilidad.

---

<sup>16</sup> Corporación internacional que opera en la ciudad de Medellín y adelanta diferentes proyectos de intervención social, El Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popole –CIPS-

En el proceso de PP, se distinguen tres clases de delegados, los que son elegidos en asambleas barriales y veredales, aquellos enviados por corporaciones y organizaciones sociales y los que llegan por derecho propio. De ésta distinción se puede establecer el nivel de representatividad que tienen, los intereses que entran a defender en el PP y la calidad de la participación en el proceso.

En el grupo de los delegados enviados por organizaciones sociales, corporaciones, cooperativas, asociaciones y fundaciones que hacen presencia en el territorio se sitúan representantes con interés y capacidad para contratar proyectos con recursos de presupuesto participativo. La presencia de representantes de éstas organizaciones durante todo el proceso es constante y su participación es calificada, en tanto conocen las problemáticas, los instrumentos técnicos para darle solución y muestran capacidad para incidir en las decisiones de la comisión y la asamblea.

Los delegados elegidos en asambleas barriales y veredales, en su mayoría son líderes barriales, comprometidos con el bienestar de sus vecinos y que buscan llegar a PP con el objetivo de llevar a sus barrios programas y proyectos de este recurso.

Según el reglamento de PP, en las asambleas son electos delegados con 15 votos si es de vereda y 25 si es de la parte urbana. Esta mínima cifra exigible, posibilita a cualquiera que no sea muy reconocido en su barrio, pueda ser elegido, al tiempo que genera tensión con otros líderes locales por elección popular y que requieren de mayor votación para ser representantes de la comunidad, como los ediles y los dignatarios de las acciones comunales, que se creen con mayor autoridad para decidir sobre los recursos de PP.

En este grupo de delegados se ubican personas con más conocimiento desde la experiencia en la gestión de ayudas para solucionar problemas de sus barrios, y muy pocos con conocimientos académicos y técnicos acerca de los instrumentos de gestión.

De parte de los delegados con derecho propio, están aquellos que son representantes de grupos poblacionales y han sido elegidos para ello, como cabildante mayor, representantes del consejo de cultura, presidentes de acciones comunales, Ediles de la Junta Administradora Local, representante de la red de niñez y adolescencia y de mesas de trabajo de medio ambiente y salud, así como representantes de las instituciones educativas del corregimiento.

En este segmento de delegados hay confluencia entre quienes representan intereses de grupo con capacidades y conocimiento calificado y aquellos que son líderes de barrio y tienen asiento asegurado.

Según registros históricos de la Subsecretaría de PI y PP, el máximo número de delegados que ha llegado a tener el corregimiento en este programa fueron 298 en el año 2012, sin embargo en la anualidad de ese periodo se presentó deserción y al final terminaron participando no más de 180 delegados.

Para el año 2013 se presentó la cifra más baja de delegados participantes en el PP, que no superó la cifra de 80 delegados, ya que meses antes de realizarse las elecciones en asambleas barriales, se promovió de parte de la ciudadanía del corregimiento una acción colectiva denominada “desobediencia civil” que desestimuló la participación de los habitantes, por las razones que quedaron consignadas en un artículo publicado en un medio local:

***Las razones de la desobediencia civil en San Antonio de Prado***

*Por: Alberto Mesa*

*La comunidad del corregimiento se cansó de una serie de problemas por parte de la Alcaldía de Medellín, de los propios dirigentes locales y del caos administrativo que se vive en la zona ciudad.*

*El enredo de La Administración Municipal con la inversión del Presupuesto Participativo (PP) desde hace muchos años, lo cual requiere de un pare para analizar de fondo y de forma la estructura, la metodología y la estrategia de la inversión de los dineros públicos de la comunidad.*

*Los líderes no trabajan procesos. Se limitan a presentar proyectos puntuales, individuales y desarticulados, olvidándose de construir y cumplir con un Plan de Desarrollo Local (PLD). Solo se acomodan a la oferta institucional.*

*La falta de conocimiento y la poca importancia que le dan los líderes y menos la comunidad a los procesos de planeación participativa, tan trascendentales como el PLD, y menos al Plan de Ordenamiento Territorial (POT), desconociendo la ruta administrativa para mejorar procesos que generen beneficio de la comunidad. Esta situación la aprovechan los grupos económicos y de la construcción, para asegurar sus proyectos a futuro en nuestro territorio.*

*La dependencia económica y política de varios líderes locales. Estos utilizan a las organizaciones comunitarias para garantizar su entrada económica. Además, es evidente su falta de criterio. Benefician con esta actitud al jefe político de turno. Esto lleva a la comunidad a tomar decisiones erróneas para el futuro del corregimiento.*

*La administración de turno hace uso del poder y establece alianzas económicos-políticas. Y proyecta al corregimiento según sus conveniencias e imponen obras que se constituyen en pagos políticos y económicos. Son proyectos que no generan desarrollo y tejido social real en el corregimiento.*

(...)

*La consecuencia de esto implicó que la comunidad exigiera a los líderes que actuarán en su defensa y dejaran sus intereses particulares y trabajaran por lo colectivo en el corregimiento. El reto fue asumido por varios líderes, quienes se unieron y convocaron a todas las organizaciones públicas y privadas del corregimiento. Esto dio como resultado la creación de la asamblea corregimental, en la que convergen todas las tendencias políticas, grupos temáticos y poblacionales, para tomar decisiones incluyentes y participativas.*

*La comunidad depositó su confianza en ellos<sup>17</sup>.*

Si bien el PP ha servido para solucionar asuntos de orden corregimental, también se ha convertido en una posibilidad que tienen las organizaciones y las personas del común para fortalecerse desde la contratación de proyectos con el municipio, al menos en los primeros años de este programa.

Desde la implementación del PP en el año 2005, se ha visto un aumento en el número de organizaciones sociales en el territorio, en su mayoría adscritas como proveedores del municipio y que han demostrado su capacidad técnica y financiera para ejecutar proyectos con recursos del PP.

---

<sup>17</sup>Tomado de periódico virtual de San Antonio de Prado, 19 octubre, 2013. En: <http://sanantionodeprado.info/blog/2013/10/19/las-razones-de-la-desobediencia-civil-en-san-antonio-de-prado/>

De ésta manera las organizaciones sociales se han convertido en actores protagonistas en el proceso de presupuesto participativo, pues ocupan un lugar por derecho propio en el consejo corregimental, toda vez que pueden designar un delegado que los represente, con derecho a voz y voto en la priorización de problemas e inversión de recursos.

Sin embargo, las últimas modificaciones realizadas al programa desde la administración municipal han venido desestimulando la participación en PP, ya que por un lado, lo que tiene que ver con los criterios para establecer la viabilidad de proyectos, según los cuales deben estar sujetos a los Planes de Desarrollo Local y generar un impacto corregimental, acabó de tajo con la iniciativa de los delegados que buscaban recursos para sacar adelante sus pequeños proyectos para cada barrio. Y por el otro, minó la posibilidad de que los pequeños oferentes, como las corporaciones, pudieran competir en los procesos para la contratación de los proyectos, los cuales se empaquetan y se adjudican a grandes contratistas como universidades y corporaciones con mayor experiencia y capacidad financiera para ejecutarlos.

En la actualidad la administración municipal se encuentra construyendo la ruta a implementar para el año 2015, que se desarrollará en los seis primeros meses del año, con participación de la comunidad, que confía en que pueda recogerse muchas de las sugerencias entregadas por los líderes y superarse las tensiones y conflictos suscitados en el desarrollo de este programa.

#### **1.2.6. planteamiento del problema**

En San Antonio de Prado se puede identificar la participación continua de líderes y organizaciones sociales desde el año 2005 en este escenario, quienes se aseguran recursos, programas y proyectos para el sector de la población que representan, y algunos participan no sólo de la formulación y aprobación de los proyectos, sino también de su ejecución como contratistas en los mismos. Lo que ha generado con el paso del tiempo, el riesgo de que los delegados, que tienen el deber de pensar en el bienestar y calidad de vida de todo el territorio, puedan terminar aprobando inversión en proyectos elaborados a la medida de sus capacidades para luego ser contratados en la ejecución de los mismos. En este sentido, la misma comunidad ha llegado a señalar que con el paso del tiempo, en este programa ya no participan ciudadanos comprometidos con el desarrollo y bienestar general, sino contratistas interesados en ejecutar los recursos públicos.

Así mismo, se ha detectado como algunos de los delegados que logran la aprobación de un proyecto para su barrio, organización o grupo poblacional, tienen algún nivel de incidencia en los beneficiarios del proyecto, presentándose una oportunidad para que estos delegados puedan negociar con los potenciales beneficiarios algún tipo de contraprestación, con frecuencia apoyo electoral para algún candidato en elecciones locales y parlamentarias, al tiempo que su figura de liderazgo en el barrio y frente a la comunidad se fortalece por la gestión que realiza.

Estas prácticas no son exclusivas de los delegados de San Antonio de Prado, pues según el informe presentado por Corporación Región en el año 2008 *“Planeación y Presupuesto Participativo: Un balance de sus propósitos, alcances y retos”*, destaca como una de las principales deficiencias del PP en la ciudad, la insuficiente transformación de la cultura política, debido en parte a la falta de capacitación para que los nuevos delegados puedan ejercer su rol con criterio e independencia frente a los delegados tradicionales que cuentan con mayor información y experiencia y han desarrollado habilidades para sacar adelante sus iniciativas. Así mismo, señala como obstáculo el neoclientelismo, al respecto menciona:

En el PP han surgido nuevas formas de clientelismo que hacen uso de prácticas clientelistas y las adaptan a estas nuevas formas de participación y gestión; en palabras de uno de los líderes consultados, *“el PP genera eso, un neoclientelismo ya no representado en concejales o congresistas, sino en líderes comunitarios que aprendieron aquello de alimentar la clientela, entonces buscan en el PP tener poder de decisión sobre los beneficiarios, yo escojo los beneficiarios, yo entrego los beneficios, todavía el tema del beneficio particular sigue estando ahí. Ahora quieren tener poder de decisión sobre con quién seguir contratando, entonces ya no es solamente quienes son los beneficiarios sino con quien se contrata y avalan y hasta son contratistas (Corporación Región, 2008, entrevista 05, Servidor Público, p.46).*

Parecer ser, que la apertura de la participación a la ciudadanía en la gestión de recursos públicos abrió el abanico para que emergieran líderes con posibilidad de satisfacer necesidades a sus vecinos o amigos sin tener que sacar un peso de su bolsillo, sino del recurso público. Hay delegados que son reelegidos en este escenario porque la comunidad los considera muy

buenos gestionando, esto es, entregando beneficios (paseos, auxilios económicos, becas, cursos culturales, etc.) ganando el respeto y la deferencia de una comunidad que fortalece la imagen y la figura del líder, semejante a un caudillo.

En este orden de ideas, el PP no ha logrado superar la democracia representativa para alcanzar la democracia directa en el proceso, y así al requerirse de la intermediación para que la comunidad acceda a los bienes y servicios del Estado, los intermediarios, en este caso delegados, se favorecen de los recursos públicos para alimentar las lealtades y la relación del delegado con el sector de la población que representa. En los barrios la gente no tiene plena consciencia de lo que se consigue con recursos del PP, sino que asumen que “esto o aquello” fue un logro y gracias a la gestión de “Fulano o Perano” que lo saco por PP, y así lo advierten algunos ciudadanos.

Las fronteras entre esta especie de clientelismo y la corrupción son borrosas. La veeduría ciudadana que le hace seguimiento al PL y PP en San Antonio de Prado manifiesta que son muchas las quejas que ha recibido de la comunidad referente a la manera como algunos delegados distribuyen, a dedo, recursos para mejoramientos de viviendas, auxilios económicos para la población vulnerable y paseos, entre otros. Así mismo, como algunas corporaciones que tienen delegados en PP, al tiempo que son contratistas en el mismo proceso, se afanan en aprobar recursos para los proyectos que luego se presentan a ejecutar, beneficiando a familiares y amigos en la contratación.

Aun así, el sistema democrático en el que se enmarca el programa de PP contiene una cultura política democrática, promovida desde la institucionalidad con apego a los principios del pensamiento liberal, intentando confeccionar una ciudadanía apta para la participación en este proceso, esto es, unos ciudadanos soberanos, comprometidos y responsables con los asuntos públicos, con capacidades para la deliberación y la concertación, con un ánimo cooperativo, respetuosos de las normas y la institucionalidad, además con unos comportamientos tolerantes e incluyentes con la diversidad y que garanticen la prevalencia del interés público sobre el privado en la esfera pública.

En la operativización del programa de PP, se presenta constante interacción entre los ciudadanos y de estos con las instituciones, relaciones de poder y de autoridad que es el contenido de la política. Aquí los delegados asumen posiciones subjetivas frente a los problemas sociales que tienen que ver con su rol de representantes de sectores de la población,

con las motivaciones para participar, con los valores democráticos, la concepción de ciudadanía, entre otros. Porque los ciudadanos no solo son simples asistentes en este proceso, sino que además asumen posiciones y determinados comportamientos frente al proceso derivados de su participación, que puede generar legitimación de los productos o rechazo frente a los mismos, como los proyectos priorizados y el plan de desarrollo local, así como sobre el sistema político, y esto incide en la gobernabilidad, coincidencia entre lo que concibe y espera la ciudadanía de la autoridades y de la estructura política, pero sobre todo esta incidencia tiene que ver con la recreación o negación de la naturaleza de la democracia participativa, los valores que pretende infundir en la ciudadanía y las conductas que expresan su cultura política.

### **1.3. Pregunta**

- ¿Cómo es la cultura política desarrollada por los ciudadanos que han participado de manera continua, del año 2005 al 2014, como delegados en el programa de PL y PP en el corregimiento San Antonio de Prado?

### **1.4. Objetivos**

#### **1.4.1. Objetivo General**

Analizar las prácticas de cultura política desarrollada por los delegados que han participado de manera continua en la PL y PP del año 2005 al 2014 en el corregimiento San Antonio de Prado

#### **1.4.2. Objetivos específicos:**

- Describir el proceso del presupuesto participativo en la ciudad de Medellín, su diseño institucional y el tipo de cultura política que promueve.

- Identificar y analizar los comportamientos políticos de los delegados en el proceso de PL y PP en el corregimiento San Antonio de Prado, como expresión de su cultura política.

### **1.5. Hipótesis**

Se considera como hipótesis en la presente investigación que, si bien la administración municipal pregona que el programa de presupuestación participativa ha tenido un impacto positivo en el desarrollo de los territorios y que hoy se puede hablar de unos líderes con capacidades para formular proyectos y ejecutar los mismos, también es cierto que no se han superado las prácticas del clientelismo en este escenario, generando un neo-clientelismo, que se traduce en actores políticos que aprovechan los recursos del presupuesto participativo para buscar beneficios para su clientela (grupo político, amigos, etc.), bajo la modalidad de transacción en la que esperan recibir favores electorales y mantener una posición dominante en el territorio. Una práctica que mina la autonomía de las comunidades, que ven como cada vez más se reproducen los intermediarios para acceder a los beneficios del Estado y que cierra las puertas a la construcción colectiva de una sociedad más democrática, solidaria, incluyente y con capacidades para articular sus demandas bajo la concepción de lo público, restringiendo la participación a la transacción de ayudas por favores políticos.

Estas prácticas de algunos delegados, distan de los objetivos inicialmente propuestos con el programa de presupuesto participativo en la ciudad de Medellín, que se fijó en profundizar la democracia y fomentar la cultura política en las comunidades. Transcurridos diez años de su implementación, es pertinente rastrear, en los delegados que han participado de forma continua de este proceso de Planeación Participativa en San Antonio de Prado, los comportamientos políticos que han asumido como representantes de la comunidad en este escenario y que expresan su cultura política.

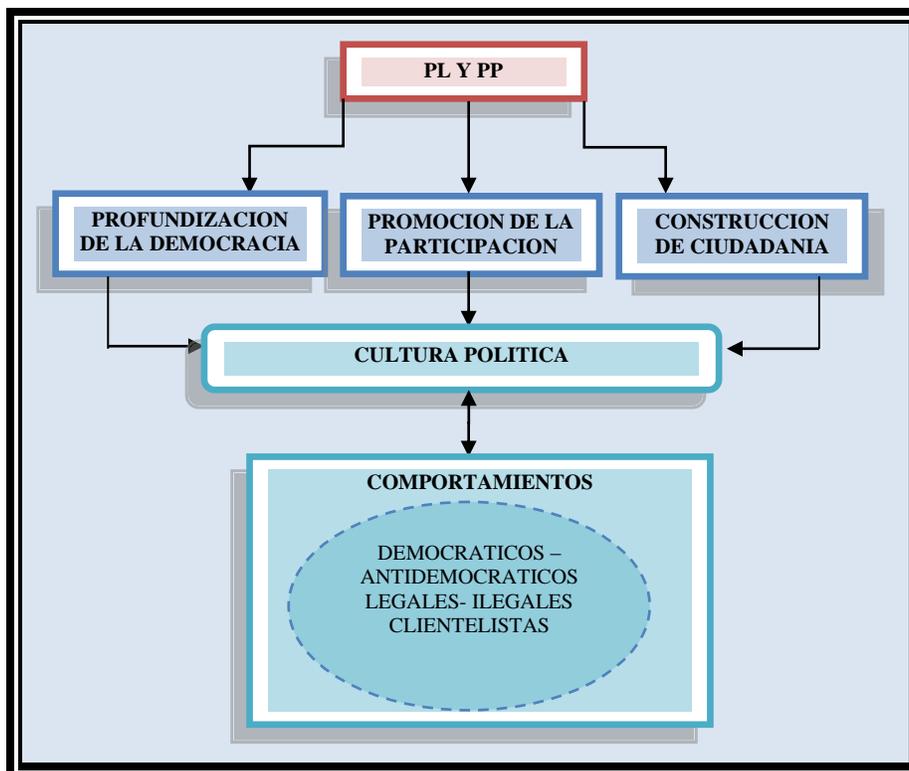
## CAPÍTULO DOS

En este capítulo se da cuenta de los referentes conceptuales que sirvieron de guía a la elaboración de la investigación, además de sus implicaciones con respecto al tema-objeto de estudio.

### **2. REFERENTE CONCEPTUAL**

Analizar las prácticas que expresan la cultura política desarrollada por los delegados que han participado en el programa de PL y PP del año 2005 al 2014 en San Antonio de Prado, implica profundizar en los conceptos de Presupuesto Participativo y los elementos que son núcleo esencial de este instrumento de planeación, como la democracia, la participación y la ciudadanía. Desde las cuales se fija el proyecto de construcción de una cultura política que se expresa en prácticas específicas de los actores políticos en el marco de un territorio, donde se verifican las tensiones y las relaciones de poder con sujeción a los lineamientos legales o por fuera de estos.

**Grafico 4. Esquema entrelazamiento conceptual**



Elaboración propia

En principio es importante indagar por el concepto de presupuesto participativo, ya que es el escenario democrático en el que se enmarca el análisis del problema de investigación que se propone en el presente documento.

## 2.1. El presupuesto participativo

La primera experiencia de presupuesto participativo (PP) se presentó en Porto Alegre, Brasil en 1989, como una manera de romper la tradición paternalista, y autoritaria de las políticas públicas, recurriendo a la participación popular en las diferentes fases de preparación e implementación presupuestarias con énfasis en la priorización de la distribución de recursos de inversión (Sousa, 1998, p.114). Hasta el día de hoy, se ha venido expandiendo en América Latina y son varios los países que han adoptado este mecanismo de planificación y gestión local, entre ellos Colombia, donde se conoce de esta experiencia en departamentos como Risaralda, Nariño y Antioquia, así mismo en algunas ciudades como Bogotá, Pasto, Barrancabermeja, Ocaña, Yumbo y Medellín.

De las múltiples definiciones que se han ido construyendo a lo largo de estos años acerca de lo que se entiende por Presupuesto Participativo, no hay ninguna que prime sobre las demás.

Como veremos, los conceptos encierran características comunes que destacan elementos como: la participación democrática, la movilización ciudadana, la gestión del desarrollo, la gobernabilidad.

El presupuesto participativo puede ser entendido como instrumento de planeación que permite desarrollar aspectos de la democracia participativa (Reina, et. al., 2004, p. 8) toda vez que se erige como un espacio de encuentro entre vecinos para la deliberación y toma de decisiones que tiene incidencia en el bienestar y desarrollo de la comunidad en el corto, mediano y largo plazo y que se materializa en los planes de desarrollo locales.

El presupuesto participativo también es entendido como un mecanismo de participación que alude a una participación directa de la ciudadanía mediante diversos mecanismos como las asambleas barriales, vecinales o regionales, y también a una delegación de poder a unos representantes que tendrán un papel que cumplir en espacios de representación (Velásquez y Gonzales, 2005, p. 68). El papel que cumplen estos representantes de la comunidad es el de decisores del uso y destinación del recurso público.

Así mismo, el presupuesto participativo implica una concesión de poder por parte de los gobernantes a la ciudadanía, una nueva noción de gobierno, fundamentada en la convicción de que el pueblo puede asumir el co-gobierno y que se pueden democratizar las decisiones que tienen que ver con la inversión pública. (Fernández, 2004, p. 25).

En este orden de ideas, el PP puede ser entendido y utilizado como herramienta de gestión para un eficaz acceso de la población a bienes y servicios sociales. Como mecanismo de participación para promover y ampliar la participación ciudadana en el debate público y como instrumento de planeación participativa para planificar la inversión del recurso público en un territorio.

## **2.2. Democracia**

La palabra democracia, ontológicamente está compuesta por el *kratos* y el *demos*, y expresa poder del pueblo. Su desarrollo conceptual y experiencial se remonta a la antigua Grecia, donde *la polis* asumió esta forma de gobierno en la que participaban solo hombres libres, con patrimonio y mayores de edad, quienes reunidos en la plaza pública en la asamblea, que era el

centro de la vida política, alzaban sus manos para tomar decisiones de manera directa sobre los asuntos que se consideraban de interés público. Además, cumplían funciones legislativas, ocupaban por sorteo y durante periodos muy breves cargos ejecutivos y ejercían directamente funciones judiciales en los jurados populares (Del Águila, 1997).

Sin embargo la democracia de hoy no es la misma que la antigua, y al tiempo que la sociedad se complejiza, también las formas de organización y gobierno como la democracia.

En la modernidad, los Estados constitucionales de Derecho, entienden la democracia como una construcción desde el pensamiento liberal, que privilegia derechos libertarios y reconoce la soberanía del pueblo en el poder político, así mismo, reconoce la igualdad ante la ley y la ciudadanía extendida a todos los miembros de la nación.

La idea del liberalismo es que la justificación de la democracia consiste en su contribución a la libertad, al desarrollo y al bienestar de cada ciudadano individualmente considerado (Del Águila, 1997, p. 142). El individualismo es una de las características del ciudadano que promueve este modelo de democracia.

La democracia puede ser representativa en tanto requiere de elecciones para ocupar los cargos de dirección de los asuntos públicos, requiriendo así de los intermediarios entre las demandas de la sociedad y los beneficios del Estado; puede ser participativa cuando privilegia escenarios de participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Y aunque trate de discutirse acerca de la preeminencia de alguna de las dos, cabe anotar que la democracia participativa es un complemento de la democracia liberal, Su interés fundamental es aumentar la participación de los ciudadanos como un mecanismo para contrapesar el poder de los gobernantes y para que sean tomados en cuenta intereses previamente denostados y voces marginadas de la sociedad (Baños, 2006, p. 47).

En este sentido la democracia representativa es una solución a las deficiencias de la democracia liberal, que demostró su incapacidad de tramitar intereses colectivos a través de los partidos políticos y circunscribió el ejercicio de la ciudadanía únicamente a la elección de representantes, y en esta medida propone un mayor acceso de la ciudadanía al ejercicio del poder en la toma de decisiones.

En el caso colombiano, la Constitución de 1991 establece mecanismos de participación ciudadana distintos del voto, como la revocatoria del mandato, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, el plebiscito y la iniciativa legislativa. Además de todos aquellos

espacios que desde los entes territoriales puedan crearse para promover y vincular a la ciudadanía en los procesos de gobierno y gestión administrativa compartida y participativa.

Sobre democracia no puede establecerse una definición única y acabada, como sostiene el teórico Enrique Suarez (2005), ni la democracia es algo terminado, definitivo, ni es una panacea, ni se limita a procesos electorales. Es algo que se construye diariamente, que incluye una diversidad de elementos, ciertamente, libertades y elecciones pero no se agota en ellas (p.162). Siguiendo a este pensador en su intento por aproximarnos a una mejor comprensión del término en tiempos modernos, es menester mencionar que identifica las características que debe tener una democracia para ser considerada como tal, cuales son: *alternancia en el poder, rendición de cuentas, referéndum, responsabilidad de las autoridades no sólo ante la nación sino de las funciones que le son propias, transparencia o visibilidad del poder, descentralización, pluralismo, debate público, estar enmarcada en un Estado de derecho, libertades, justa igualdad de oportunidades y reconocer y premiar el mérito* (Suarez, 2005, p. 170)

Estas características van más allá de la simple definición de gobierno de las mayorías, y son las que definen si una forma de gobierno es democrática o no. Pero más acertado aún es la idea de que la democracia está en constante construcción y puede tomar variadas formas de expresión en una sociedad.

Así las cosas, superando la interpretación que restringe la democracia sólo al ámbito electoral, tenemos que, en un escenario de deliberación y toma de decisiones como el presupuesto participativo se intenta profundizar las características que identifican a una verdadera democracia, expresándose una democracia mixta, por un lado propende por una democracia participativa, de abajo hacia arriba, en que la participación trascienda el instrumento del voto y se valore el alcance de las decisiones y su eficacia en la transformación de la realidad social. Por otro lado, estima una democracia representativa en tanto las comunidades eligen mediante procedimientos legales y legítimos a sus representantes en la asamblea o consejo general. Así mismo, en la operativización del programa se establece un procedimiento para tomar decisiones, que implica legitimación del actor en el escenario que participa y el cumplimiento

de unos rituales para que la decisión sea considerada válida, colocando un mayor peso de responsabilidad y autoridad en los representantes de la comunidad.

Tanto la democracia participativa como representativa dan cuenta de un tipo particular de participación, esto es, la acción intencionada de individuos o grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. (Velásquez y González, 2003).

De esta manera, en el marco de la democracia participativa, las relaciones de poder que se esperan de los actores sociales deben responder a los valores de una democracia participativa basada en los principios de igualdad, libertad y justicia. Y en las virtudes del ciudadano cívico, de pensar en términos de interés común y de mutualidad (Baños, 2006), lo cual exige una participación ciudadana incluyente y despojada de cualquier interés particular o individualista. En este sentido, las relaciones de poder no pueden ser autoritarias y de exclusión, sino de solidaridad y búsqueda del bien común en el marco de la legalidad.

El llamado que se hace a la ciudadanía para que se reúna a deliberar acerca de sus problemas, soluciones e inversión de recursos, hace hincapié en la profundización de los valores de una democracia participativa: el establecimiento de la horizontalidad en las relaciones entre los actores sociales, de cooperación y que se propenda por la búsqueda del bienestar general de la sociedad. Así, el conjunto de acciones tendientes a la ampliación de los ciudadanos en el debate público y la toma de decisiones políticas, que transforman las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, es lo que se denomina democracia participativa. Esta noción se encuentra muy vinculada a la de ciudadanía, pues la participación no es otra cosa que la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes (Velásquez & Gonzales, 2003, p. 56)

De tal manera, que en la democracia participativa se autentica la ciudadanía mediante la participación política.

### **2.3. La participación política:**

Los procesos de apertura democrática han permitido reconocer y valorar la participación de la ciudadanía en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. La democracia participativa propone una amplia participación social y política en los espacios públicos no estatales, en los

cuales la ciudadanía delibere, decida y ejerza control sobre la gestión estatal (Velásquez y Gonzales, 2003)

El Presupuesto Participativo representa una herramienta que se sustenta en la participación ciudadana, siendo uno de sus objetivos principales que la posibilidad de decisión sobre recursos públicos aumenten la representación social de las decisiones de inversión. Así pues, el elemento participativo es central en el análisis del PP, en tanto le otorga legitimidad, representación y soporta la efectividad social de sus intervenciones. (OPPCM, 2012)

En términos de Gómez (2007), en el PP la participación ciudadana se abordó desde un enfoque político en el que las comunidades comienzan a perder el carácter pasivo e inanimado que anteriores esquemas de gobierno promovieron al concebir el desarrollo única y exclusivamente como un asunto técnico – administrativo”.(p. 60). Los ciudadanos como delegados hacen parte de un escenario de mayor extensión de la democracia, se convierten en sujetos protagonistas de su propio destino, bajo lineamientos institucionales y legales que posibilitan o limitan su participación, y en las relaciones de poder que se establecen en su interior asumen comportamientos, ya sea que los lleve a moderar sus intereses particulares para construir y fortalecer lo público, o por el contrario, lleven a un distanciamiento de la responsabilidad ciudadana del sentido de la democracia, y se representen a sí mismos.

Las condiciones de la participación dependen de las características de cada individuo y del contexto en el que esta se da. Si bien hay factores exógenos de contexto (corrupción, clientelismo, violencia, entre otros) que facilitan u obstaculizan la participación, en ella también inciden intereses y condiciones particulares de los individuos, como su consciencia de sujeto de derechos, el sentido de la ciudadanía y sus motivaciones o intereses que no siempre son positivos.

Para Fabio Velásquez y Esperanza Gonzales, dentro de las condiciones que inciden y determinan de alguna manera la participación, se pueden encontrar los siguientes elementos: *El reconocimiento de las necesidades particulares y colectivas; uso de los canales existentes; cercanía y confianza de la población frente al Estado; Escenarios que garanticen la protección de los derechos; compromiso social de los individuos, las organizaciones y el*

*Estado entre otras*<sup>18</sup>. Por lo tanto, en la democracia la garantía de participación no depende solo del deseo del ciudadano, sino también de las condiciones del contexto y del cumplimiento eficiente de los gobiernos en la consolidación de estas condiciones.

En este sentido, se entenderá la participación como:

Un proceso social de intervención de la comunidad como sujeto de su propio desarrollo, en los planes de trabajo que pretendan mejorar su calidad de vida y los cuales se concretan en la realización de proyectos de beneficio general. La participación es un mecanismo de articulación de las relaciones sociales entre los miembros de la comunidad, lo que supone la construcción de redes de comunicación, de relaciones de poder, de toma de decisiones; en fin, un modelo de ordenamiento social basado en el pluralismo. Para que una comunidad pueda ejercer la participación de todos los agentes en los planes de trabajo deben existir unas mínimas condiciones tanto del entorno como en los individuos en particular y tener definidos unos canales y niveles mediante los cuales realiza la intervención para la búsqueda de soluciones para sus necesidades. (Pérez, Chaurra, Cuervo, Atehortúa y Pineda, 2006, p. 26)

De esta manera, la participación en la presupuestación pública, es tomar parte activa y comprometerse en la deliberación colectiva acerca de todos los temas que afectan a la comunidad política, el elemento central de la participación es el poder y supone la necesidad de interrelaciones humanas y la capacidad de actuar en concierto para impactar la estructura del Estado.

#### **2.4. La ciudadanía**

La profundización de una democracia participativa, requiere de un papel activo y protagónico de los ciudadanos en la esfera pública, de ahí su énfasis en la participación, a partir de la cual se desarrolla y estimula nuevas formas de responsabilidad y autonomía y se promueve la inserción de nuevos actores en la deliberación y toma de decisiones en los asuntos públicos.

Esto conlleva a la urgente necesidad de superar el modelo de ciudadanía propuesto en la democracia representativa del pensamiento liberal, que privilegia el individualismo y entiende la ciudadanía, siguiendo a Marshall, como un asunto de status, derecho a tener derechos. En esta tradición de pensamiento, el ciudadano se abstrae de los asuntos públicos y se limita al

---

<sup>18</sup>Para ampliar ver en: Velásquez, F & Gonzales, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Corona. Pág. 455.

ámbito de la vida privada, esperando a que el Estado le garantice sus derechos y dejando la responsabilidad de los asuntos colectivos en manos de los políticos que elige en las urnas.

La ciudadanía en la actualidad, tiende a definirse a través de escenarios y prácticas sociales que van más allá del estatus, de los derechos y las responsabilidades asociadas al Estado liberal y al civismo, al considerar que su ideal supone la existencia de intereses comunes, la reclamación de esos intereses y las mismas oportunidades y derechos para su cumplimiento (Corporación Viva la ciudadanía, 2014, p. 12).

Acorde con los postulados de la democracia participativa, el ciudadano es parte activa en la dirección de la sociedad a través de la deliberación y la toma de decisiones públicas porque se identifica con su comunidad política y se siente responsable de la promoción del bien común.

A este tipo de ciudadano, activo y propositivo, apunta la formación a través de cursos, talleres y cartillas institucionales acerca de la democracia, la participación y el Presupuesto Participativo.

En el caso de la inserción en el proceso de presupuestación participativa, ser ciudadano no es simplemente la construcción garantista de los derechos y reglamentaciones delegadas del Estado, es asumir la responsabilidad y el compromiso con los conciudadanos frente a los problemas que afectan a la colectividad.

De allí que, en ejercicio de la ciudadanía, durante el desarrollo del PP se espera que los delegados asuman actitudes y conductas de responsabilidad y compromiso con el bienestar general de sus conciudadanos, con sentido solidario y cooperativo. Sin embargo, superar el modelo de ciudadanía propuesto en la democracia liberal no es tan sencillo, y aún se verifican conductas que responden al individualismo, a la apatía de pensar y actuar en la esfera de lo público y a dejar lo político como responsabilidad exclusiva de los políticos profesionales y las burocracias administrativas.

## **2.5. Cultura política**

Es esta la perspectiva que guía la presente investigación y que se constituye en uno de los enfoques de estudio para la ciencia política en la actualidad.

Punto de partida de la inquietud sobre la cultura política es la obra de Almond y Verba publicada en los años sesenta, que muchos teóricos del tema señalan como la génesis a partir

de la cual el asunto de la cultura política se convierte en objeto de estudio para la ciencia política, entre otras disciplinas.

Leticia Heras señala, en uno de sus trabajos, que una buena parte de la investigación que hasta la última década del siglo XX se llevó a cabo en relación con el tema de la cultura política, se realizó a partir de la obra de Almond y Verba, *Civic Culture* (1963), en tal sentido señala que,

*Situada dentro de la perspectiva de la naciente política comparada la obra consistió en un estudio sobre las actitudes de la población hacia sus respectivos sistemas políticos. Que intentaba abarcar una dimensión cognoscitiva, una afectiva y una evaluativa. (...) bajo la cual, estos autores presentan tres tipos de cultura política: parroquial, de súbdito y participativa, e incluyen su posible combinación. Finalmente entienden que el mantenimiento del sistema político democrático está soportado en el desarrollo concreto de la cultura cívica. (Heras, 2002, p.277, 278).*

Esta noción de cultura política vista desde la tradición estructural-funcionalista de la *civic culture* desarrollada por la investigación de Almond y Verba, solo fue el punto de inicio de una preocupación por un fenómeno político que asaltaría a los académicos en los años subsiguientes, a quienes este trabajo investigativo les sería útil como referente, pero que luego habría de superarse desde diversas disciplinas como la Sociología, la Antropología, la Ciencia Política, entre otras.

Siguiendo a López de la Roche (2000), en este tema indica:

*Desde una perspectiva psicológica la cultura política se asocia con las disposiciones u orientaciones de los individuos frente a los objetos políticos y en esta medida tendría que ver con los conocimientos, valores, creencias, sentimientos, predisposiciones y actitudes de los individuos ante la política. (...) Desde la óptica de los historiadores de la cultura y antropólogos, la cultura política está asociada al conjunto de fenómenos como los “imaginarios”, las “mentalidades” y las “representaciones sociales” que*

*distintos grupos conforman acerca de la realidad en general, y de la vida política en particular.*

*(...) Para otros analistas, una visión sociológica de la cultura política se vincula íntimamente con la cuestión de la identidad o de las identidades (nacionales, posnacionales, étnicas, sociales, regionales, locales, sexuales, de género, etáreas).(p,97-98).*

Cabe anotar que entre los investigadores y teóricos hay consenso en señalar las dificultades para llegar a una definición del término cultura política, y que son varios los enfoques interdisciplinarios, las metodologías y los usos en las ciencias sociales desde los cuales se ha querido construir un concepto, sin que llegue a imponerse alguno como estatuto universal y que dada la imposibilidad de llegar a una noción única del mismo, desde todos los frentes se proponen aproximaciones aceptables. Como bien lo señala López de la Roche (2000) la noción de cultura política aborda una pluralidad enorme y compleja de fenómenos y su uso tan ampliamente extensivo tienen que ver con los dos mundos de la vida social que interrelaciona: la “política” y la “cultura”. Siguiendo a este autor, se puede clasificar la aproximación al estudio de la cultura política en dos grandes grupos. Así:

*Por un lado, uno más politológico, el de la “civic culture” y otras perspectivas cercanas a ella, metodológicamente centrado en el estudio de la cultura política, sobre la base de encuestas. Por el otro, el de un conjunto de perspectivas más abiertas y menos restringidas a la hora de tratar el componente cultural de la “cultura política”, que conducen, cada una de ellas, a distintas opciones en términos de estudio de temas, problemas y procesos, a diferentes ubicaciones disciplinarias o confluencias interdisciplinarias en la aproximación a esos objetos de estudio, y así mismo, al uso de herramientas metodológicas también diferenciadas. Sin embargo, ninguno puede detentar un monopolio al momento de abordar tan complejo tema, desde ambos se han producido aportes importantes con miras a dar cuenta de lo que algún autor ha llamado “el entramado cultural de lo político”.(López de la Roche, 2000, p. 120)*

Como queda establecido, las diferentes disciplinas han aportado orientaciones teóricas y herramientas metodológicas útiles para llegar a una mejor comprensión de las dinámicas sociales y los fenómenos políticos bajo el enfoque de la cultura política.

En este sentido, tenemos que los comportamientos que los sujetos políticos asumen frente al sistema político y en ejercicio de la participación ciudadana en los escenarios democráticos, son expresión de una cultura política, sea que respondan a componentes psicológicos de percepciones, sentimientos o predisposiciones; sea que correspondan a un conjunto de valores, imaginario o representaciones sociales; o bien estén asociados a una construcción de su identidad como sujeto político vinculado al contexto social e histórico al que pertenece.

Es así, que para los objetivos propuestos en la presente investigación, se han recogido los elementos conceptuales de cultura política que nos aproximan a la consideración de los comportamientos, las actitudes de los sujetos frente al mundo de lo político en el proceso de relacionarse con sus conciudadanos y las instituciones políticas. Pues, los comportamientos de los sujetos políticos no se presentan como generación espontánea y de forma aislada a su contexto, sino que responden a una tradición política y cultural que se transmite de generación en generación y es aprehendida cuando se vive en sociedad. Así pues, las actitudes frente a los fenómenos políticos son la expresión de la cultura política que se tiene.

En este sentido es importante identificar, a manera de aproximación, las características de la cultura política colombiana, y en este apartado, Eduardo Guevara (1999), nos aporta una síntesis de los rasgos característicos de la cultura política en Colombia, al respecto indica que el bipartidismo en Colombia fungió como uno de los elementos estructurante de la cultura política colombiana, siendo el discurso del partido conservador el que se afincara mejor, inclinado hacia la estabilidad y defensa de la autoridad tradicional propia de una sociedad jerarquizada que fortalece a una elite, que a su vez se apoya en la formación de valores y actitudes en los colombianos desde la iglesia católica. La pugna ideológica entre los partidos tradicionales llevada a las calles y los campos, propicio hechos violentos entre los simpatizantes de unos y otros, significando que la identidad política llevara con gran facilidad a la violencia. De la cultura política tradicional en Colombia, se destacan características como el individualismo, donde la ética de la "avionada" signa el comportamiento de los ciudadanos. Y el clientelismo, al que los partidos tradicionales han recurrido para asegurar lealtades políticas, creando redes sociales de transacción de favores por votos.

Estas características se traducen en modelos de conducta tradicionales que expresan la cultura política actual. El individualismo, el conflicto que se traduce en una relación amigo-enemigo y el clientelismo por citar algunos, que degeneran en fragmentación social, corrupción y caudillismo dentro del sistema de gobierno democrático.

Quizá el clientelismo sea uno de los rasgos característicos más notables en la cultura política tradicional y que ha servido de mecanismo de dominación política en la historia colombiana, como lo señala Rodrigo Uprimny (1989), pues considerándose que en el clientelismo se presenta una relación desigual entre un patrón, que está en posición superior y le presta un servicio a un cliente, que generalmente está en condiciones precarias y de inferioridad, a cambio de reconocimiento, respeto y lealtad, se legitima la dominación a través del paternalismo ( p. 128).

Visto así, el patrón aprovecha la necesidad del cliente para transar apoyo y lealtad por beneficios. Para este autor, el clientelismo afecta la autonomía en la participación política de la comunidad, toda vez que al tratarse de una relación desigual y de verticalidad, facilita la manipulación puesto que las lealtades condicionan la orientación del accionar político de los clientes (Uprimny, 1989).

De esta forma el comportamiento político de la sociedades queda íntimamente influido por los intereses de la clase dirigente dominante que han construido para mantener su predominio en las relaciones de poder (Moller y Jaramillo, 2009)

Se configura así un poder estructurado como influencia (Acuña, 2009) donde la política tiene un uso utilitarista para la satisfacción de intereses inmediatos a través de la manipulación de beneficios.

Así las cosas, en esta investigación, el uso de la expresión cultura política en el marco de un escenario democrático como el presupuesto participativo, debe asociarse a los elementos característicos vistos desde una perspectiva politológica, como conjunto de comportamientos asumidos por los miembros de una comunidad frente a los fenómenos políticos, que toma como objeto las orientaciones de actitud de los actores sociales en el entramado relacional, como el individualismo, el clientelismo, el autoritarismo, la exclusión, la violencia, la

corrupción, el respeto a los procedimientos normativos, el ejercicio de los derechos políticos y la responsabilidad ciudadana.

## CAPÍTULO TRES

En este capítulo se describe la ruta metodológica desarrollada en la investigación, así como del tratamiento de los datos, diseño del estudio y técnicas utilizadas.

### 3. ORIENTACIÓN METODOLÓGICA

#### 3.1. Diseño del estudio

Según los objetivos propuestos y tratándose de un fenómeno social en el que se busca establecer el tipo de cultura política que practican los delegados en ejercicio de su función de representantes de intereses en el programa de PP en San Antonio de Prado, este informe se orientó por un tipo de estudio descriptivo con pretensiones explicativas. Optando por la metodología de corte cualitativo, como el estudio de casos, de amplia tradición en las ciencias sociales (Coller, 2005) y que se estima el procedimiento más adecuado para aproximarse al estudio de esta realidad social.

Siguiendo los lineamientos fijados por Coller en el texto *Estudios de casos. Cuadernos metodológicos*, a continuación se especifican los parámetros dentro de los cuales se fijó el desarrollo de la presente investigación.

Este autor presenta una clasificación de los diferentes tipos de casos que permiten enfocar y presentar mejor el caso que se analiza. De esta manera se da cuenta de las categorías en las que se enmarca la presente investigación con la metodología del estudio de casos. Así:

- a. **Según lo que se estudia**, el objeto de estudio se refiere a un caso *objeto* con fronteras definidas tanto temporal como espaciales, ya que se trata de un caso en el que se pretende una aproximación a las prácticas de cultura política desarrollada por los delegados que han participado de manera continua en el programa de Presupuesto Participativo en San Antonio de Prado en el periodo 2005-2014.
- b. **Según el alcance del caso**, aunque puede tratarse de un caso genérico, sigue la lógica de la representatividad respecto de una población previamente definida, dicha representatividad no es estadística sino analítica de un fenómeno social.

- c. **Según la naturaleza del caso**, no se trata de un caso único ya que no es un fenómeno social raro, ni excepcional, más bien el caso puede considerarse *típico*, en tanto que de acuerdo a las características que reúne se puede estudiar de la misma manera que se estudiaría cualquier otro. Esto es, así como se estudia el caso de los delegados de PP en San Antonio de Prado, puede estudiarse los delegados en el marco del PP de cualquier otra comuna o corregimiento de la ciudad.
- d. **Según el tipo de acontecimiento**, se trata de un caso *mixto*, en tanto se recurre a acontecimientos pasados para explicar un fenómeno presente como la cultura política actual.
- e. **Según el uso del caso**, estamos frente a un caso analítico con hipótesis previa, se busca así comprobar o refutar la hipótesis previa indagando por sus causas, correlatos y efectos.

### **3.2. Herramientas para la recolección de datos y análisis de la información**

Con arreglo a estos postulados, se desplegó una metodología utilizando instrumentos cualitativos para estudiar el comportamiento político de los delegados en el PP durante los años 2005-2014 en San Antonio de Prado, tales como, *(i)* entrevistas para obtener la opinión e información de los delegados entrevistados que permitieran identificar las características y el tipo de cultura política que han desarrollado en este escenario de participación democrática. Así como *(ii)* el análisis de contenido documental como: informes, evaluaciones y material relacionado con el caso objeto de estudio de origen institucional y de organizaciones no gubernamentales, actas de discusión acerca del tema en debates del Concejo de Medellín y el Consejo Municipal de Presupuesto Participativo –CMPP-.

El ejercicio de recolección de información principal fue a través de la entrevista semiestructurada, con preguntas que se agruparon por temas, diferenciando aquellas con las cuales se buscaba la opinión y las que buscaban obtener información.

Las entrevistas se enfocaron a partir de tres aspectos claves: *(i)* conocimiento acerca del PP, *(ii)* comportamientos democráticos-antidemocráticos y *(iii)* comportamientos clientelares y de corrupción. El primer ítem me permitió dilucidar las bases conceptuales que tienen los

delegados acerca del diseño metodológico, el componente jurídico y los alcances políticos de dicho mecanismo. Además, examinar cómo se desenvuelven en el escenario de la participación ciudadana, pero también como dimensionan el PP, si como un programa de asistencialismo o como una herramienta para ejercitar el poder soberano de la ciudadanía. En los ítems (ii) y (iii) se hace referencia a comportamientos, considerando que es la conducta el eje central para la distinción del tipo de cultura política que los delegados expresan en un contexto socio-político como el PP, que dinamiza la participación ciudadana. Así mismo, dilucidar estos comportamientos de los delegados puede servir para descifrar la pretensión que tienen cuando usan esta herramienta de participación.

Para este proceso de investigación se seleccionó, de la población de los delegados que han participado de manera continua en el programa de PP en San Antonio de Prado en los periodos de 2005 al 2014, un grupo de 18 personas, las cuales participaron en las entrevistas.

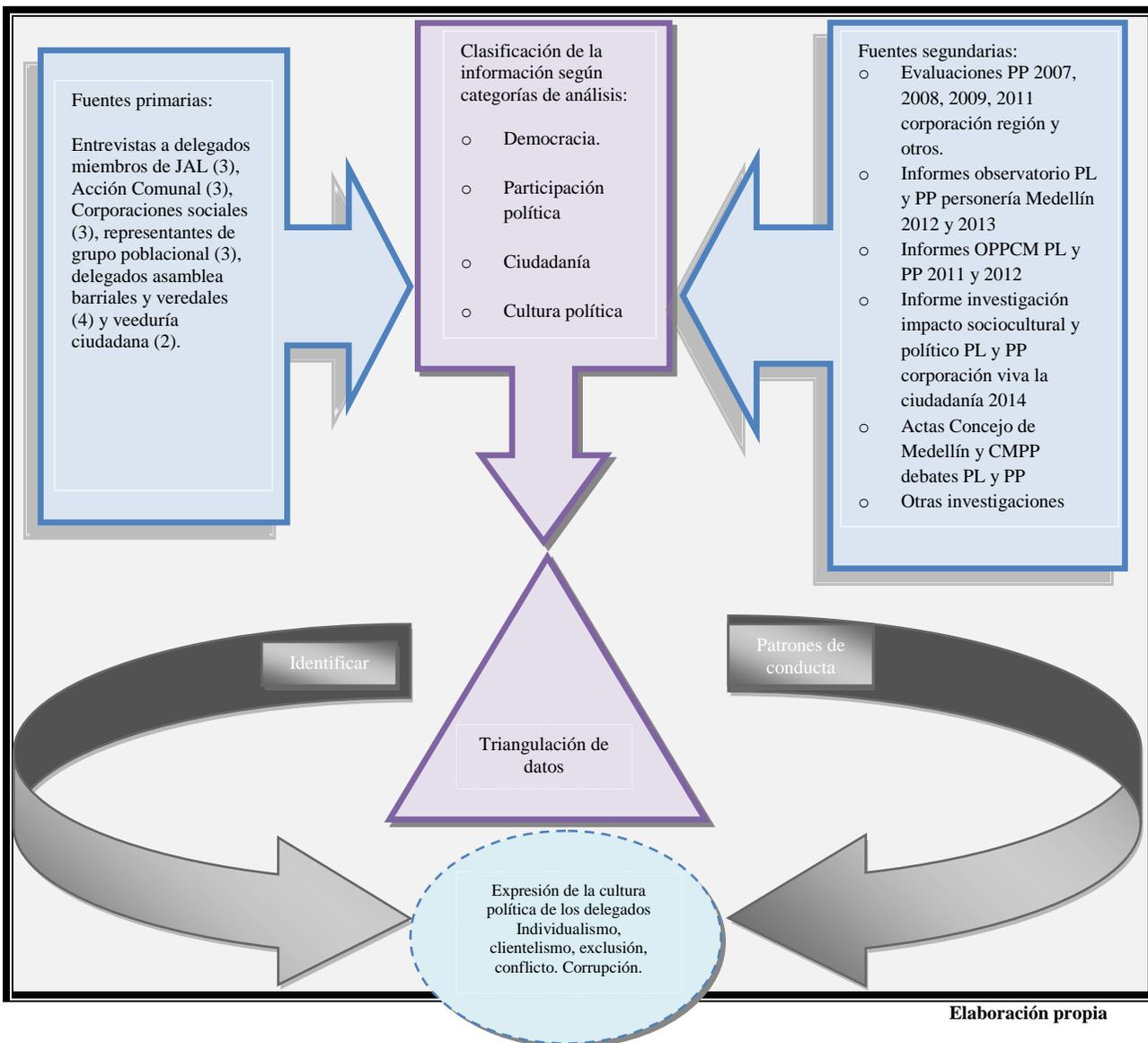
Las personas entrevistadas fueron delegados por corporaciones y organizaciones sociales (3 personas); ediles de la Junta Administradora Local en el periodo 2012-2015 (antes participantes como delegados por corporaciones y/o acciones comunales) (3); delegados de acciones comunales (3); delegados por grupos poblacionales (3); delegados por asambleas barriales y veredales (4) y veedores ciudadanos (2).

Por considerarse que los temas a tratar en las entrevistas eran espinosos y comprometedores, se decidió conservar el anonimato de los entrevistados, no solo para proteger su integridad, sino como estrategia para facilitar el proceso de obtención de la información por parte de ellos. De tal manera, que en el momento del análisis, se citaron fragmentos de las entrevistas sin referenciar los nombres, sino su condición de delegado.

Teniendo en cuenta lo anterior, el análisis se estructuró de la siguiente forma:

Luego de la recolección de la información se procedió a clasificar la misma de acuerdo a categorías de análisis establecidas desde el referente conceptual que sirven de cuerpo de la investigación, aplicando la triangulación como mecanismo para la validación de la información. Así:

Gráfico 5. Mapa de análisis de la información



Dentro del marco de una investigación cualitativa, la triangulación comprende el uso de varias estrategias al estudiar un mismo fenómeno, por ejemplo, el uso de varios métodos (entrevistas individuales, grupos focales o talleres investigativos). (Benavides y Gómez, 2005, p. 119).

Una de sus modalidades es la triangulación de datos, esta triangulación consiste en la verificación y comparación de la información obtenida en diferentes momentos mediante los diferentes métodos. Una aproximación, por un lado desde el trabajo de campo con entrevistas a los actores principales del caso objeto de estudio y por el otro, desde los balances, datos e información obtenidos en documentos públicos, investigaciones y evaluaciones acerca del PP, útiles para identificar patrones de conducta de los delegados en el proceso.

## CAPÍTULO CUATRO

En este capítulo se da cuenta de los principales hallazgos de la investigación, en desarrollo del objetivo específico propuesto, cual es: *identificar y analizar los comportamientos políticos de los delegados en el proceso de PL y PP en el corregimiento San Antonio de Prado, como expresión de su cultura política*. En este sentido, se realiza una aproximación descriptiva con pretensión analítica de los datos.

### 4. Análisis del caso

Los entrevistados coinciden en destacar los efectos positivos del Presupuesto participativo (PP) en el territorio, por un lado, en la ampliación de la base de participación visto en términos cuantitativos, pues cada año se han venido movilizandando más personas para que hagan parte de este proceso de planeación participativa y desde el punto de vista de la gestión del desarrollo, al tener que priorizar recursos en proyectos que tengan relación con el Plan de desarrollo local, anotan, se ha podido avanzar en beneficios sociales y obras públicas que las comunidades necesitan.

Esta visión es compartida por la administración municipal, que en diferentes informes presentados ante el Concejo de Medellín, hace hincapié en los datos que demuestran el aumento de la participación de la ciudadanía en este proceso a nivel de toda la ciudad, además del incremento en las cifras de los techos presupuestales en cada comuna y corregimiento para que las comunidades lo prioricen.

En este sentido, uno de los avances evaluativos del PP presentados por la Secretaría de Desarrollo social de la Alcaldía de Medellín en 2011, señala:

(...) el que nos muestra más avances en democracia participativa es el proyecto de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Lo anterior puede afirmarse al tener en cuenta el crecimiento en la participación en Asambleas Barriales y Veredales y en Consejos Comunales y Corregimentales, la construcción de planes de desarrollo local en cada comuna y corregimiento de la ciudad, y la inversión en algunos tipos de proyectos que muestran una defensa sobre acceso a mejores condiciones de vida de los participantes. Sin embargo, aún se

carece de impactos tangibles en la transformación de la cultura política de la ciudad porque hay que hacer reflexiones más sistemáticas sobre las formas en que se logra dicho propósito (p. 114)

Estos análisis de avances positivos también son reconocidos desde afuera, por organizaciones no gubernamentales y la academia, la investigadora Gómez (2007) al respecto indica:

Es indudable que el P.P. ha logrado reactivar la movilización de comunidades barriales, ha puesto en tensión el funcionamiento del aparato institucional del Estado y ha logrado renovar la legitimidad en cuanto al acceso a las cuestiones de los recursos públicos; sin embargo, se asiste a una magnificación, a un triunfalismo en esta metodología, que genera dificultades para el análisis reflexivo y crítico de asuntos cruciales, como las transformaciones del poder político local, el fortalecimiento del tejido social comunitario y la superación de condiciones de exclusión, entre ellas la pobreza, (pág. 68).

A simple vista, parece que los objetivos del programa en relación a la planeación participativa y la gestión del desarrollo local pueden estar siendo cumplidos, sin embargo, las voces que se levantan inconformes están señalando algunos lunares del PP y que tienen que ver con los comportamientos que los actores, principalmente los delegados, están asumiendo al interior de este escenario que no comulgan con los demás objetivos del mismo, de profundización de la democracia y construcción de una ciudadanía con mejores prácticas de cultura política.

Como se destaca en el informe de Impacto socio-cultural y político en el PL y PP presentado por la Corporación Viva la ciudadanía (2014):

(...) los estudios registran que la política pública de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo creó oportunidades para la construcción y consolidación del poder de la ciudadanía a través de la participación en la gestión pública; empero, las condiciones de participación y los obstáculos en términos de cultura política no permiten afirmar que exista una transformación profunda en la manera en la que la ciudadanía interviene en la gestión pública local. Se advierte por lo demás la persistencia de prácticas que impiden la emergencia de nuevos liderazgos, tales como: procesos de corrupción, clientelismos, monopolio de

iniciativas, caudillismos, prácticas excluyentes; pero también a la presencia de miradas tradicionales de la política y la participación entre la población, que impiden avanzar en la transformación de la cultura política (p. 75).

Las conductas de los delegados del PP en San Antonio de Prado son expresión de una cultura política tradicional, donde se reproducen prácticas como los particularismos, la exclusión, relaciones de poder jerarquizadas y sobre todo, el clientelismo. Como se verá en las siguientes líneas.

Para un mejor análisis y aproximación al objeto de estudio, se considera necesario realizar una breve caracterización de los actores delegados en el proceso de PP en el territorio y se buscará dar cuenta de las conductas de los entrevistados, las cuales se clasificarán para un mejor análisis en tres componentes, acorde con los referentes conceptuales, así: *(i)* conductas que desvirtúan la democracia (exclusión, individualismo, relaciones de poder verticales, provecho particularista de los beneficios) y conductas democráticas (cooperación, bien común, conveniencia); *(ii)* conductas legales e ilegales y *(iii)* conductas clientelistas en el PP.

**4.1. Identificación de actores -delegados PP-San Antonio de Prado:** Es necesario establecer que la naturaleza de los delegados que serán caracterizados en este capítulo, tienen intereses y comportamientos en la esfera pública que son disímiles y se corresponden a la calidad de la representación que ostentan.

Así, tenemos a quienes son elegidos por voto popular como:

**4.1.1. Los Ediles de la Junta Administradora Local:** participan en el PP por derecho propio y tienen un rol importante en tanto son parte integrante de la mesa directiva del PP en cada comuna, coordinan cada una de las mesas temáticas y presiden los Consejos Comunales y Corregimentales-CCC-. En su mayoría este cuerpo colegiado está integrado por líderes con tradición en los espacios de participación comunitaria y en la militancia de movimientos o partidos políticos.

El hecho de que la ley los inhabilite para la contratación bajo cualquier modalidad con el municipio, a primera vista permite que se muevan en este espacio con algún grado de objetividad con respecto a la inversión de los recursos. Sin embargo, aunque no tengan ningún interés en la contratación, los réditos de su participación en este proceso son políticos, en tanto les permite visibilizarse en la comunidad y direccionar los beneficios a determinados nichos electorales.

Para los ediles, la participación en este escenario marca de alguna manera, el que hacer en su periodo como representantes de la comunidad. En este sentido, uno de los ediles entrevistados anota:

“En este momento que sería de la labor de los ediles si no fuera por el PP, ya que la labor que desempeñamos es *ad honorem*, y no manejamos recursos, ni tenemos incidencia en las decisiones de la administración en el territorio. Así que en lo único que podemos influir con poder vinculante es en el PP, desde la coordinación de las mesas temáticas y la refrendación de la inversión y los proyectos priorizados” (Edil JAL)

#### **4.1.2. Los delegados por las asociaciones de Juntas de Acción Comunal**

Las Juntas de Acción Comunal se constituyen en el referente más importante de institucionalidad comunitaria, ya que es una de las organizaciones con más tradición para la participación de los ciudadanos en la esfera pública, reguladas y reglamentadas por la ley, además de contar con la más grande infraestructura en sedes sociales (cedidas en comodato por el municipio de Medellín), con equipos, muebles y enseres. Esta estructura logística soporta todo el proceso de Asambleas Barriales y Veredales y le permite a la municipalidad llegar a los barrios culturalmente construidos a través de los radios de acción de estas organizaciones. En estas organizaciones priman liderazgos tradicionales y muchos de los dignatarios son buscados y empleados por Concejales y políticos para mantener contacto en los barrios y cuidar nichos electorales.

En el corregimiento se presenta un debilitamiento de esta estructura participativa, ya que por esos vínculos políticos de los comunales, donde algunos reciben prebendas y pagos por

concejales y políticos, se han deslegitimado frente a la ciudadanía, haciendo que ésta no se sienta representada en estos delegados.

#### **4.1.3. Los delegados por Organizaciones sociales o grupos poblacionales, Cooperativas, Instituciones educativas y otros.**

Con base en la promoción de la participación ampliada se ha buscado convocar a todos los representantes de la comunidad para integrar el PP. En esta medida los delegados por organizaciones y grupos poblacionales, han demostrado en los últimos años que su participación es constante y calificada, en el sentido que conocen la realidad del territorio, las problemáticas y dominan instrumentos de planeación y de gestión que les permite una mejor y adecuada interacción con los funcionarios de la administración municipal.

Algunas de las corporaciones han hecho presencia en el territorio mucho antes de la implementación del PP, pero se reconoce que con este programa, surgieron muchas organizaciones nuevas, creadas con el único propósito de contratar con el municipio la ejecución de los proyectos, y otras como estrategia de líderes para lograr obtener apoyo con recursos de la administración. En entrevista uno de los delegados indica:

“El PP se corporativizó para hacer trabajo comunitario. Eh..., yo monto mi corporación para pedir recursos. Antes las corporaciones trabajaban sin PP, y con PP se crearon corporaciones para pedir recursos. Ese es un punto negativo” (delegado por organización)

#### **4.1.4. Los delegados elegidos en Asambleas barriales y veredales**

Son personas reconocidas por sus vecinos como líderes comprometidos con el desarrollo y dispuestos a representar los intereses de sus barrios. En este grupo se destacan personas que no siempre pertenecieron a las acciones comunales, ni a grupos sociales o movimientos políticos. Su labor se direcciona por el sentido solidario y el reconocimiento que tienen de la comunidad por atender las necesidades de sus vecinos.

Muchas de estas personas tienen conocimiento de los problemas locales, pero no dominan los instrumentos técnicos de la gestión pública, lo que limita su participación en términos de calidad y eficacia.

En este grupo de delegados también se identifican personas “oportunistas” que buscan llegar al PP para sacar provecho personal. En el siguiente fragmento uno de los delegados entrevistados advierte este fenómeno:

“Antes, cuando se hacían verdaderas asambleas barriales y veredales, yo me acuerdo que a uno le tocaba salir al frente y presentarse frente a la comunidad, decir lo que iba hacer si lo elegían y la gente decidía. Pero desde que esas asambleas dejaron de hacerse así, ya los que quieren ser elegidos, y los “avivatos” llevan su gente, sus votos amarrados y el resto de la comunidad no sabe ni quiénes fueron los elegidos, ahí aparece mucha gente que no tiene trabajo en las comunidades” (delegado barrial)

Ahora bien, son los delegados antes descritos quienes ejercen el poder decisorio sobre la inversión de los recursos del PP, y en este sentido, asumen posiciones y actitudes frente a sus pares en un entramado relacional, donde se destacan comportamientos que se analizan como se anota a continuación.

#### **4.2. Conductas que desvirtúan la democracia en el PP**

Cabe resaltar que la mayoría de los entrevistados, indicaron que antes del PP ejercían sus derechos políticos como ciudadanos en elecciones de orden nacional y local con algún grado de frecuencia, además algunos manifestaron tener experiencia en la política, ya fuera desde la militancia en partidos políticos o como integrantes de células electorales de políticos, sobretodo concejales.

En este sentido, asocian la democracia como el ejercicio del voto, tomar parte en las elecciones y brindar apoyo electoral a algún político. Reconocen que el PP ha servido para potenciar su liderazgo.

El Presupuesto Participativo se presenta como un escenario que deja evidenciar que el ejercicio de la Planeación no se restringe a un asunto meramente técnico, sino también como un proceso de relaciones interpersonales con tensiones y acuerdos políticos en un contexto

democrático que pretende edificar tejido y redes sociales y revalorizar el ejercicio de la política.

Al tener como contenido el ejercicio del poder desde la participación de la ciudadanía y estar circunscrito al régimen democrático, el PP contempla procedimientos para deliberar y tomar decisiones que deben consultar el bien común. Y en este sentido, busca promover conductas democráticas en sus participantes, de inclusión, respeto al otro, concertación, comunicación asertiva, solidaridad y cooperación entre otros.

En este marco, del entrelazamiento de los diferentes actores en el escenario, se pueden verificar en los entrevistados determinadas conductas que permiten establecer si responden a los lineamientos democráticos o no, y se clasifican según sean: *(i)* las relaciones de poder, *(ii)* de cooperación y conflicto, y *(iii)* compromiso con el desarrollo y bienestar de la comunidad.

#### **4.2.1. La exclusión, la verticalidad y la cooptación en las relaciones de poder**

Por ser San Antonio de Prado un corregimiento compuesto de área urbana y rural, como vimos se presentan dos tipos de delegados elegidos en asambleas, aquellos que representan intereses de un barrio y aquellos elegidos en las veredas por los campesinos.

En el escenario, los campesinos elegidos delegados veredales, manifiestan sentirse excluidos, ya que si bien son convocados a participar en condiciones de igualdad formal, sostienen que hay una desigualdad material en la representación de los intereses de ese grupo poblacional, toda vez que en la parte urbana del corregimiento se eligen más delegados que en las veredas, y si a esto se suma que la mayoría de representantes de organizaciones son de la parte urbana, entonces cuando llegan a integrar comisiones temáticas y a la asamblea, al momento de tener que tomar decisiones, se imponen las mayorías, quedando los proyectos e intereses de esta población campesina relegados, a menos que tengan suficientes capacidades de negociación con los demás actores. Así lo señaló en entrevista uno de los delegados por asamblea veredal en representación de los campesinos:

“Yo a esto no le creo mucho ya. Llevo muchos años peleando con la misma gente que es del corregimiento por hacerles ver que nosotros los campesinos también somos parte de este territorio y merecemos importancia, como ellos. Cuando uno llega allá a sacar los recursos para que se inviertan en las veredas, eso es muy difícil, como somos poquitos, parece que nuestras necesidades no fueran también importantes. Mire, aquí hay veredas donde la gente no tiene agua potable y eso no vale mayor cosa, hacer una acueducto, pero la plata se la meten a otras cosas que la mayoría considera más importante, y así uno como hace pues, esa es una manera de excluir” (delegado por asamblea veredal en representación de los campesinos).

Con referencia a este asunto, otro delegado entrevistado apunta:

“Como campesinos, les falta más herramientas y formación para participar y exigir. Los pocos que vienen se ven apabullados por otros que tienen más representación como un barrio...se piensa que el sector campesino debería tener su propio recurso de PP porque hoy están en desventaja” (delegado por corporación)

La exclusión es una de las conductas que se presentan en las relaciones de poder que contraría postulados de la democracia participativa como la inclusión y el pluralismo. En este escenario de PP, desde el punto de vista legal, toda la comunidad tiene las puertas abiertas, sin embargo parece que los procedimientos establecidos y la incapacidad de los participantes en el corregimiento de llegar a consensos no garantizan materialmente la representatividad de los diferentes sectores de la población, como los grupos minoritarios LGTB, jóvenes y discapacitados, que en San Antonio de Prado de la misma manera que los campesinos, sienten que están sometidos al imperio de las mayorías.

Esta situación para los líderes y delegados tradicionales, se justifica en que históricamente esta población, particularmente, LGTB y jóvenes, se han mostrado escépticos a participar en procesos institucionales, como destaca uno de los entrevistados:

“Que yo sepa en PP a nadie se excluye (...) debe hablarse más bien de autoexclusión, como los jóvenes, que son muchos y se quejan mucho, pero no participan y cuando llegan quieren que las cosas se hagan como ellos piensan” (delegado acción comunal).

A pesar de excusas como estas, algunos delegados sí reconocen actitudes de exclusión en el proceso:

“Aquí hay líderes que llevamos desde el principio participando en PP y eso le da a uno cierta capacidad y experiencia (...) para los nuevos que llegan es difícil y hay delegados que los van haciendo como a un lado. Pero de todos modos hay delegados de esos nuevos que tienen capacidades y conocimientos que se destacan y no se dejan sacar así tan facilito (...) uno espera que los nuevos participantes tengan más información y herramientas para que no sean los mismos quienes orienten el proceso” (delegado acción comunal).

Parece ser que la falta de experiencia en el proceso de PP y los bajos niveles de conocimiento de este instrumento de planeación por parte de algunos delegados, son factores que inciden en los delegados con mayor trayectoria y reconocimiento, para aplicar una especie de exclusión del proceso.

De otro modo, las relaciones de poder, aun cuando se predique su horizontalidad, en el corregimiento se establecen con verticalidad. Y esto se verifica en el momento de la toma de decisiones, pues no siempre responden al principio de igualdad de mérito y a la pretensión de concertación entre los diferentes actores.

Un grupo de los entrevistados coincide en que hay maneras de imponer las decisiones por algunos delegados, ya sea porque cuentan con las mayorías en las comisiones a partir de una distribución de los beneficios de un proyecto, o por la capacidad discursiva desarrollada por algunos para tramitar sus intereses.

Así, se resalta en las siguientes entrevistas:

- “Uno sabe que asiste a las reuniones de la comisión, en mi caso de deporte, pero uno no tiene ni voz ni voto, porque en últimas hay un grupo que hace mayoría y toman las decisiones que a

ellos les conviene, si uno se pone a pelear le va peor, lo dejan sin nada, entonces es mejor aceptar las cosas como son y que le toque a uno alguna cosa” (delegado barrial).

\*\*\*

- “Pues en el tiempo que yo llevo en el PP, no me ha tocado que alguien llegue a imponer a la fuerza sus ideas y decisiones, pero si se ve que muchos de los delegados no tienen formación en los temas de la participación y el desarrollo, y entonces llegan otros que si dominan esos temas y son convincentes y los demás se dejan llevar y deciden como esas personas les sugieren. Esa es una manera de manipulación, con el conocimiento.” (delegado acción comunal).

\*\*\*

- “Existen en el proceso quienes manejan más discurso y con eso manejan más gente, tienen más relaciones con organizaciones, y digamos que uno como miembro de una organización ya sabemos que debemos pedir allá” (delegado por corporación cultural).

Otro de los elementos que deben referirse en este proceso de presupuestación participativa es el de la cooptación del proceso por grupos de interés.

En San Antonio de Prado ninguno de los delegados entrevistados dijo saber de presión de grupos armados en el proceso de presupuestación participativa, como se presenta en otras comunas, sin embargo, como uno de los delegados advierte:

“Eso que usted llama cooptación aquí se ve mucho, pero es más bien por la desinformación y falta de capacidad de líderes que van a PP y no tienen herramientas para defender sus proyectos y entonces terminan imponiéndose los que más saben, o mejor dicho, los que más verbo tienen, porque enredan a los demás que no tienen como contradecirlos, entonces todo termina haciéndose como ellos quieren, es una cooptación del conocimiento de unos pocos frente a la ignorancia de mucha gente” (delegado barrial).

#### 4.2.2. La cooperación y conflicto

Fuera de las tensiones en las relaciones de poder en el desarrollo del proceso, entre los intereses de delegados representantes de grupos poblacionales y aquellas generadas entre delegados nuevos y viejos, en los últimos años se ha intensificado algunas tensiones entre actores delegatarios de un poder popular como la JAL y otros delegados, a quienes el PP les otorga un poder similar para discutir y tomar decisiones sobre el presupuesto en el ámbito local.

Estos conflictos han trascendido de la esfera local hasta la administración municipal o los organismos de control, como la Personería de Medellín, ante quien se han impetrado quejas y denuncias a miembros de la JAL por supuestas extralimitaciones en sus funciones y autoritarismo al momento de priorizar recursos de PP, sin embargo ninguna ha prosperado.

Así lo refiere uno de los entrevistados:

“El último episodio fue el año pasado, donde algunos delegados quedaron inconformes por la aprobación de un proyecto que presentó la JAL y que implicó que se restara presupuesto a todas las comisiones. Todo porque ellos querían comprar una casa para reuniones en la centralidad, entonces los que no querían dicen que la JAL les impuso ese proyecto a la asamblea y los de la JAL se defienden diciendo que los contradictores del proyecto son contratistas y les afecta es su bolsillo. Eso llegó hasta la Personería de Medellín” (delegado por organización).

Esta clase de conflictos tienen que ver con una disputa del poder local, en tanto las JAL tienen unas funciones constitucionales y legales que fundamentan su actuación en la distribución del presupuesto y el desarrollo local, que se ve amenazado por la emergencia de nuevos actores en el territorio que apelan al Acuerdo 043 de 2007 y los decretos reglamentarios, que les otorga facultades para tomar decisiones en la misma materia.

Este hecho es destacado en uno de los informes del OPPCM (2011)

“Para algunos la JAL debería tener un rol más protagónico en la priorización, para otros darle mayor participación a las JAL sería un retroceso en la medida en que iría en contravía de un proceso más pluralista de representación de intereses en la comunidad”

La forma en que los delegados tramitan estos conflictos en el PP del corregimiento, no es como se espera según los criterios de la democracia (acudiendo a la comunicación asertiva, la prevalencia del interés general y la concertación de las diferencias) sino que se hace, por un lado a partir de la conformación de bloques para hacer valer su posición en el momento de deliberar y tomar decisiones bajo el imperio de las mayorías, y por el otro, mediante los pactos según los cuales se pueden respetar los intereses de cada grupo en el proceso.

Ahora bien, las relaciones también pueden ser de cooperación entre los delegados, cuando se fijan unos propósitos comunes y se superan los particularismos. La capacidad de concertación es el elemento clave para este proceso. Como lo anota un delegado en la entrevista:

“De manera general uno si diría que más bien hay colaboración entre los delegados para sacar adelante algunas propuestas y hasta se concilia el apoyo de los proyectos, yo le apoyo el suyo y usted el mío y todos contentos” (delegado barrial).

Sin embargo esta cooperación se presenta como un disfraz de los intereses que movilizan los delegados. Así, en la medida en que se respeten los proyectos y los recursos de unos y otros, no habrá conflictos. Se puede decir que muchos delegados actúan por conveniencia y según la misma se generan alianzas. Otro de los entrevistados señala:

“Yo reconozco que he votado por proyectos que yo ni siquiera sé si le van a servir a la comunidad, pero lo hago para que los demás apoyen el mío. Usted sabe que donde hay recursos hay un juego de intereses” (delegado por organización).

Actuar por conveniencia es una práctica que refleja el predominio del individualismo al momento de discutir y tomar decisiones sobre lo público.

En este apartado se puede decir, citando a Gómez (2007) que el P.P. no lo logra transformar en potencial de articulación, redistribución y tramitación del poder político local (p.68).

#### **4.2.3. Bien común vs provecho particular**

La búsqueda del bien común, el bienestar general o el interés colectivo, como se quiera denominar, es una de las motivaciones de la democracia participativa y que se espera de los participantes en este programa, y aunque parece que los delegados tienen esto claro en sus discursos, reconocen que no es tan fácil de llevarlo a la práctica, pues como lo manifiesta uno de los entrevistados:

“Aunque nadie lo quiera reconocer, la gente no asiste así de gratis al PP, ese tiempo y los problemas que se ganan es porque vale la pena estar ahí, porque se va a ganar algo, porque se va a conseguir el objetivo que se busca (...) lo suyo.” (Edil de la JAL).

Sin embargo un grupo de entrevistados se sostuvo en que sus actuaciones responden a la búsqueda del bienestar general.

“como se ve líderes que vienen a pelear lo suyo, también hay que decir que hay muchos delegados que si piensan en cómo ayudar al barrio y al corregimiento, yo creo que eso de los individualismos no es una cosa común, hay muchos que queremos el desarrollo y mejorar la vida de todos los habitantes del corregimiento” (delegado representación de grupo poblacional).

\*\*\*

“las organizaciones que participamos en PP, si bien nos inspira un trabajo comunitario corregimental, sabemos que ahí van a haber recursos para promover y apoyar las corporaciones que participamos. Eso es algo normal” (delegado por organización).

### 4.3. El hilo delgado entre lo legal y lo ilegal

El interés por la contratación ha movilizadado a muchas personas y organizaciones a participar en el presupuesto participativo, es más, ha fomentado la creación de corporaciones con este fin.

En este sentido, las conductas que los delegados motivados por la contratación despliegan en este escenario en San Antonio de Prado, son marcadas y deliberadamente, particularistas en tanto se presenta conflicto de interés, pues ya los delegados no toman decisiones pensando en el interés general, sino en el provecho particular. Este asunto lo ilustra uno de los entrevistados:

“yo vengo sosteniendo que en el PP ya no quedan líderes, sino contratistas, eso es lo malo del PP, que las personas que participan y toman decisiones son también contratadas, y eso es algo que hace perder de vista la razón de ser de los delegados y del PP mismo, pues están decidiendo de acuerdo al interés que tienen en la contratación” (Edil JAL).

Las organizaciones y delegados aspiran a que una vez sean aprobadas sus propuestas, puedan ser contratados para ejecutar las mismas. Esto dice un delegado que acepta esta motivación:

“en PP se hace fuerza por el proyecto, pero para que la comunidad lo ejecute. Eso es válido y es la razón de ser de PP” (delegado barrial).

Frente a una posible discusión sobre si esto puede considerarse o no, mermelada para las corporaciones, otro de los delegados reconoce que:

“eso si es mermelada, pero la mermelada es importante, con eso se genera proyectos y se moviliza la gente, además ayuda a resolver un problema de desempleo tremendo que hay en el corregimiento” (delegado por organización).

Se puede decir que el beneficio económico se ha convertido en eje transversal de la participación para algunos líderes, que ha venido desvirtuando los propósitos misionales del

programa, en tanto la mayoría asume que lo económico es el único propósito de PP. esto ha generado prácticas ciudadanas que lesionan los principios de moralidad, eficacia y eficiencia en la gestión y el manejo de los recursos públicos, toda vez que muchas de las organizaciones no tienen las capacidades técnicas, humanas y financieras para ejecutar proyectos. Este punto ha sido evidenciado por el CMPP<sup>19</sup> y por concejales en varios debates en el Concejo de Medellín (2012), cuando han expuesto que algunas comunidades demandan recursos y contratación sin condiciones para ello (...) hay operadores más interesados en el contrato, que en servir a la comunidad.<sup>20</sup>

Sobre este asunto refiere un delegado en entrevista:

“que las cosas se hagan de cualquier manera y los contratistas no cumplan con las expectativas de la comunidad cuando ejecutan un contrato, eso también es una forma de robarle al Estado” (delegado barrial).

De las diferentes etapas de la presupuestación participativa (deliberación para priorizar proyectos, toma de decisiones acerca del recurso y ejecución de los mismos), la contratación parece concentrar la mayor problemática que se presenta con relación a este programa, toda vez que en la ejecución de los proyectos es que se verifica el impacto tangible de las decisiones que las comunidades toman.

En un principio el PP se presentaba como un espacio de participación no solo en la toma de decisiones, sino también en las posibilidades de organizaciones comunitarias y sociales pudieran contratar la ejecución de los proyectos priorizados con estos recursos. Y así atenuar el problema del desempleo en los barrios de la ciudad. Teniendo en cuenta esto, el diseño del programa no debe separarse de la contratación, pues en comunidades donde el empleo es

---

<sup>19</sup> Comité Municipal de Presupuesto Participativo creado por Acuerdo Municipal 043 de 2007 como un espacio de coordinación para el diseño de la metodología y del reglamento del presupuesto participativo. Integrado, además de los funcionarios de la administración por: un representante de cada Junta Administradora Local, un representante de cada Consejo Comunal y Corregimental y por el presidente del Consejo Territorial de Planeación, o su delegado.

<sup>20</sup> Documento elaborado por la Secretaría de participación ciudadana y presentado en el Concejo de Medellín debate sobre problemática de PP 2012

necesario, ignorar esa relación genera un descontento por parte de la comunidad que en últimas lo deslegitima (OPPM, 2011).

La percepción de muchos delegados participantes es que PP es igual a contratación. Y es ahí donde se verifican prácticas que contrarían principios de la ética en la gestión de los recursos y algunas desafían los límites de la legalidad.

Un grupo de entrevistados reconoce que la contratación es la motivación principal para participar en este programa, y algunos afirman haber escuchado y hasta conocer actos que revisten las características de delitos.

“yo he conocido delegados que le cobran a la comunidad por beneficios de PP” (delegado barrial)

\*\*\*

“yo le presente a la Contraloría de Medellín pruebas de cómo una organización de deporte en Prado, contratada para ejecutar las justas deportivas en el año 2012, presentó al INDER documentos con información falsa sobre equipos, jugadores y partidos de voleibol, llegaron hasta a falsificar firmas para poder cobrar el valor de lo contratado, y la Contraloría después de investigar me dio la razón” (delegado por organización).

Al respecto, una de las sentencias de uno de los entrevistados, es lapidaria de su percepción de este programa:

“ya el PP se degeneró mucho, allá muchos van por buscar con qué vivir. No les interesa el corregimiento, sino lo de ellos” (Edil JAL).

Y justamente cuando la participación se circunscribe a la búsqueda afanosa de solventar necesidades particulares, beneficios propios y arañar parte del recurso público, los delegados terminan asumiendo comportamientos ilegales y reprochables éticamente, pero que con el paso del tiempo se comienzan a hacer normales para todos los participantes, pues la vigilancia y el control de los recursos públicos en este escenario ha sido una de las deficiencias que más se ha destacado.

En San Antonio de Prado, la administración municipal no ha promovido una veeduría ciudadana del PP, ni ha creado canales de denuncia, ni se ha garantizado una rendición de cuentas permanente por parte de contratistas a la comunidad.

La única veeduría ciudadana al PL y PP existente fue creada por iniciativa de la misma comunidad y es a través de ella que se han logrado escalar algunas irregularidades que se presentan en el PP. Sin embargo, el ejercicio de la veeduría y la denuncia, no son una práctica arraigada en los participantes en este programa.

Al respecto, uno de los entrevistados refiere:

“la gente le roba al Estado porque es el dinero público y porque éste no es capaz de ponerles freno. Aquí en Prado hay muchas historias de personas y organizaciones que sacan proyectos y plata del PP para ellos, pero como no hay control ni de los demás delegados, ni del Estado, es como si no pasara nada” (Edil JAL).

Cuando estas conductas dejan de escandalizar y se normalizan dentro de un escenario como el PP, lo que se tiene por cultura política en los delegados, será muy distante de la cultura política, democrática y de legalidad que se promociona y se espera afianzar como mejores prácticas ciudadanas.

#### **4.4. El nuevo clientelismo en el presupuesto participativo**

El clientelismo es una de las características de la cultura política de Colombia, siguiendo a Uprimny (1989) son tres los elementos distintivos del clientelismo: *(i)* la intermediación entre los beneficios que ofrece el Estado y los beneficiarios, *(ii)* la desigualdad en la relación entre el patrón y la clientela, y *(iii)* la transacción de favores por apoyo electoral.

Cuando el acceso a los servicios públicos del Estado son limitados para la mayoría de ciudadanos que los demanda, se hacen necesarios los intermediarios.

En el presupuesto participativo los delegados son nuevos intermediarios que se suman a los Concejales y los Ediles para satisfacer necesidades de sus vecinos a través de la distribución de los recursos públicos.

Son los delegados quienes en muchas ocasiones determinan quienes serán los beneficiarios de los proyectos y deciden a quien entregar gafas, cupos en paseos y hasta mejoramientos de vivienda, entre otros.

Este asunto es ilustrado por uno de los delegados en la entrevista:

“el delegado busca votos para llegar a PP, y para sacar adelante su proyecto, y cuando obtenga el beneficio, lo reparte entre quienes le ayudaron” (delegado barrial).

Así, los delegados están revestidos de una facultad que los coloca en una posición dominante frente a sus vecinos, que esperan ser tenidos en cuenta al momento de la distribución. En esta posición, ya los delegados adquieren una capacidad de negociación, de transacción y de mantener una clientela sin sacar recursos de su propio bolsillo, sino con los recursos públicos. Ocupando un primer nivel en la intermediación, los delegados con protagonismo en lo local, resultan atractivos para los políticos. Así lo reconoce uno de los entrevistados:

“el PP es un escenario donde el líder se va visibilizando y atrae a los Concejales para ser incluido en sus cuadros políticos” (delegado por organización).

Este fenómeno ha sido resaltado en diferentes informes:

El PP se ha visto amenazado por la interferencia y cooptación de las estructuras politiqueras tradicionales (...) su vocación participativa y el acceso a sus recursos lo convierten en un espacio codiciado por estos actores, de tal manera que puede ocurrir que el instrumento no reemplaza o ataca esos liderazgos “neo-clientelares” que surgen en el proceso de priorización y contratación (OPPCM, 2012)

\*\*\*

Se percibe que el PL y PP es un espacio donde se generan relaciones clientelares en tanto hay un hábito de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos y representantes comunitarios regulan la concesión de prestaciones obtenidas a través de su rol o de los

contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo social, simbólico, económico o electoral. (Corporación Viva la ciudadanía, 2014, p. 99)

En este sentido la investigadora Gómez en uno de los informes evaluativos (2007) anota:

Los partidos políticos tradicionales renuevan sus cuadros en los barrios con nuevos líderes que se destacan en el P.P. por hacerse elegir como delegados y ganar propuestas para tramitar las prioridades de las comunidades, con lo cual se genera así un mercado abierto de lo social para lo electoral ( p. 68-69)

Este nuevo clientelismo, es tolerado por algunos de los delegados, como se evidencia en las entrevistas:

“uno si ve que algunos que son delegados van a los barrios o a su grupo luego a pedir que le ayuden con un amigo político, pues con voticos, pero eso a mí me parece normal, pues si esa persona demuestra que trabaja por su gente, pues no tiene nada de malo que pida ayuda con la política” (delegado barrial)

\*\*\*

“Uno reconoce que cuando pide votos por favores políticos es clientelismo, pero eso a mí no me parece malo, es normal que si usted le lleva beneficios a la gente, luego esté pendiente de pedirles que le ayuden a seguir ayudándoles, es un circulo de ayuda recíproca” (delegado por organización)

A esta altura, ya el delegado ha adquirido capacidad de transacción, no sólo con sus vecinos, sino con los políticos que buscan apoyo electoral.

Muchos de los delegados que han participado en el PP desde sus inicios, tienen una tradición política y sus relaciones con los políticos ha sido de gestión de ayudas personales, para sus vecinos o grupos de interés, así que cuando tienen la oportunidad de priorizar recursos y entregar beneficios, reproducen esas prácticas, ya no requiriendo la ayuda del Concejal, sino que ellos mismos son los abastecedores. Uno de los delegados al respecto anota:

“el intercambio de favores por apoyo electoral si se presenta en los delegados del PP. en este proceso si se ve que se repiten vicios clientelistas” (delegado por organización).

Hay organizaciones que tienen delegados en PP y que públicamente se reconocen apadrinadas por políticos y que se mueven en este escenario buscando reconocimiento y formas de mantener nichos electorales.

Este nuevo clientelismo es una práctica distintiva de una cultura política tradicional no deseable y que se pretende erradicar con programas incluyentes y de participación directa como el presupuesto participativo, que es una iniciativa joven en la ciudad y aún debe generar estrategias para combatir este tipo de comportamientos en sus participantes.

Estas prácticas neo-clientelares están íntimamente relacionadas con los actos anti-éticos y corruptos que se puedan cometer, así mismo denotan una cultura política marcada por el individualismo y la búsqueda del beneficio particular que afectan la adecuada implementación de una democracia participativa.

## CAPÍTULO CINCO

### **A modo de conclusión**

El presupuesto participativo se ha implementado como una herramienta de gestión del desarrollo local, buscando profundizar la democracia participativa y promover prácticas en la ciudadanía de una cultura política democrática.

Este programa garantiza autonomía para las comunidades, al posibilitar la toma de decisiones sobre el uso de los recursos económicos y la decisión sobre los proyectos a realizar, así mismo les permite participar de la ejecución del mismo. A pesar de la aplicación de diferentes lineamientos metodológicos y jurídicos, no se han erradicado en el tiempo vicios como la corrupción en la contratación y el neoclientelismo de manera eficaz.

Los delegados que han participado desde el inicio de la implementación de este programa en el corregimiento San Antonio de Prado, denotan un alto conocimiento de los objetivos y alcances del programa, así mismo de las estrategias políticas para sacar adelante sus proyectos y reconocen que tienen las habilidades para asumir la contratación de los mismos.

La evidencia empírica de la investigación da cuenta de que el mayor interés en la participación está mediado por las posibilidades de ejecutar los recursos, en el caso de los delegados participantes por las corporaciones y organizaciones sociales o grupos de interés; o de direccionar los beneficios para sí, o para ciertos grupos o nichos electorales por parte de algunos delegados interesados en ganar confianza en su barrio y legitimidad política.

El nuevo clientelismo está presente y se manifiesta a través de la intermediación que ejercen los delegados entre los beneficios con recursos del PP y la comunidad, lo que les permite transar beneficios por votos, ya sea para sí mismo ante una eventual reelección o para sus aliados políticos, quienes están dispuestos a pagar con favores de escala municipal a estos delegados por esos “voticos”.

En este escenario las relaciones que se presentan entre los delegados pueden ser de competencia, según sean los diversos intereses que motivan su participación. Así mismo de tensión, cuando la relación es de choque, y de cooperación, si media una conciliación o pacto por conveniencia. Cooperación que en pocos casos tiene lugar con la finalidad de atender el bien común, es decir, de la población en general, sino que en la mayoría de casos se traduce en alianzas para buscar el favorecimiento de intereses individuales.

Bajo este esquema de relacionamiento, los representantes de las minorías (población campesina, en situación de discapacidad, LGTB, jóvenes, entre otros) para lograr sacar adelante sus pretensiones y no ser excluidos de la distribución del presupuesto, deben desarrollar capacidades de negociación o generar pactos con los delegados que ostentan una mayor representación y reconocimiento, según los cuales deben apoyarlos en sus intereses para que éstos hagan lo mismo con los suyos.

Tanto la exclusión, el individualismo, el neoclientelismo y la politiquería son comportamientos que expresan una anti-cultura política democrática en los delegados de PP de San Antonio de Prado. Y que se presenta como un fenómeno que ha sido retomado de prácticas tradicionales de la política o aprehendido en el ejercicio político y se reproduce en este escenario con algún grado de normalización, de tolerancia y complicidad entre algunos actores, y en los que no, con mucha resignación.

Mientras el PP siga siendo visualizado como un escenario de asistencialismo económico y social, así como una ventana de oportunidades para obtener ventajas particularistas, se continuaran reproduciendo prácticas propias de una cultura política tradicional.

En fin, sobre la cultura política expresada por los delegados de PP en San Antonio de Prado, se encuentra una continuidad o pervivencia de los valores y conductas característicos en la historia nacional, asociados al clientelismo, la corrupción, el individualismo y la exclusión.

En la actualidad, tanto la administración municipal, el CMPP y el Concejo de Medellín adelantan mesas de trabajo con la comunidad, buscando identificar los puntos críticos de este programa y elaborando propuestas de mejoramiento que puedan introducirse en la modificación al Acuerdo 043 de 2007 que se avecina.

## Bibliografía

Acuerdo municipal 043 de 2007 Concejo de Medellín

Acuña, I. (2009) Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia. *Revista Reflexiones*, 88, 27-36.

Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Revista andamios*, 4, 35-58.

Benavides M, Gómez, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: la triangulación. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 1, 118-124.

Cárdenas, J. (2012), Una aproximación a la cultura política colombiana desde el debate contemporáneo de la democracia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 117, 393-424.

Carvajal, Y. (2009), Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín. *Revista Foro*, 68, 105-114.

Coller, X (2005). Estudios de casos. Cuadernos metodológicos 130. Madrid, España: Centro de investigaciones sociológicas.

Corporación Región, (2008), *Planeación y Presupuesto Participativo: Un balance de sus propósitos, alcances y retos*. Medellín

De Sousa Santos, B, (1998). Presupuestación participativa hacia una democracia redistributiva [versión electrónica]. *Revista Ruralter*, 16/17, 107-156

Duarte, A. & Jaramillo, M. (2009). Cultura política, participación ciudadana y consolidación democrática en México. *Revista espiral, estudios sobre Estado y sociedad*, 46, 137-171.

Del águila, R. (1997). *Manual de ciencia política*. Madrid, España: Trotta.

Fernández, P. (2004). Gobernabilidad, planeación del desarrollo y presupuesto participativo como instrumentos de gestión de lo público. *Módulos regionales-Antioquia. Corporación Viva la ciudadanía*.

Filho A. & Passos A. (2004). Entrevista a funcionarios de la prefectura municipal de Cordeiro, Porto Alegre. Rescatado de <http://www.govint.org/spanish/interview13.html>

Gómez, E. (2007). El Presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Revista investigación y desarrollo*, 1, 56-77.

Gómez et al., (2012). *Planeación participativa: realidades y retos*. Medellín, Colombia: La carreta editores.

Guevara, E. (1999). Aproximaciones Sociológicas en Torno a la Cultura Política Colombiana. En: *Reflexión Política*, 2. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11010209.pdf>

Heras, L. (2002). Cultura Política: el Estado del arte contemporáneo. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, 30, 275-291. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10503014>

Historia de San Antonio de Prado, Medellín (2008). Unión temporal Corporación Casa de la Cultura San Antonio de Prado y Corporación cultural y ecológica Ciudad Rural. Medellín: comunicaciones Puerta abierta, 120 p.

López de la Roche, F. (2000). Aproximaciones al Concepto de Cultura Política. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, 22, 93-123. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10502205>

Montesinos, E. (2009). El Presupuesto Participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44, 1-17

Observatorio de Políticas Públicas Concejo de Medellín, (2011) *Reporte Breve N°3: Presupuesto Participativo*.

Observatorio de Políticas Públicas Concejo de Medellín. (2012). *Informe presupuesto participativo, de las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos sociales*.

Peschard, J. (2001), *La cultura política democrática*. México DF, México: Ediciones Instituto Federal Electoral.

Pérez et al, (2006), *Sistema de la valoración de la participación ciudadana*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana

Peña, L. (2007). Sistema político y democracia en Colombia. Redes de inclusión en los años sesenta y noventa una aproximación desde la teoría de los sistemas. *Revista diálogos de saberes*, 191-230.

Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 “*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*”

Plan de desarrollo participativo del corregimiento San Antonio de Prado 2007-2015. Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. Alcaldía de Medellín

Plan de Desarrollo Municipal Alcaldía de Pasto, 2007

Posada, J. (2007) programa de PL Y PP en Medellín. Un ejercicio democrático de construcción de ciudad y formación ciudadana. *Revista Desde la Región*, 48, 35-46

Reina et al., (2004), *El presupuesto participativo. Una propuesta para radicalizar la democracia. Experiencias y metodologías*. Medellín, Colombia: IPC, ENS, fundauniban.

Revisión y ajuste del plan de desarrollo local San Antonio de Prado 2012. Corporación universitaria Lasallista y Alcaldía de Medellín

Romero, J. (2006) el concepto de cultura política en ciencia política y sus implicaciones para la historia. *Revista Ayer*, 61, 233-266.

Secretaría de Desarrollo social, (2011), *balance evaluativo programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo Plan de Desarrollo 2008-2011*. Alcaldía de Medellín

Suárez-Íñiguez, E. (2005), La verdadera democracia. Las características indispensables. *Revista de Estudios Políticos Nueva época*, 127, 161-177.

Uprimny, R (1989). Legitimidad, clientelismo y política en Colombia. Un ensayo de interpretación. *Revista cuadernos de economía*, 113-164. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/19169/20115>

Velásquez, F & Gonzales, E. (2003), *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación corona.

Velásquez, F & Gonzales, E. (2005), *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá, Colombia: fundación Foro Nacional por Colombia.

Viciano, R. & Martínez, R. (2012). Fundamento teórico del nuevo constitucionalismo latinoamericano. En R. Viciano (Ed.), *Estudios sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano*, (pp. 11-75). Valencia: Tirant Lo Blanch

Villegas, Gómez y Torres, (2014). Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudadanía de Medellín: Corporación Viva la ciudadanía.

## **ANEXO**

Formato de preguntas orientadoras de entrevista

Clasificación de las preguntas orientadoras	Opinión	información
<b>temas</b>	1. Si hoy usted pudiera cambiar algo del presupuesto participativo, ¿Qué sería?	5. ¿considera que tiene buen conocimiento acerca de la normatividad, el proceso y objetivos del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo?
<b>Conocimiento acerca de PP</b>	2. Cree que el papel de la administración municipal en el proceso de PP es de facilitador o que interfiere en la autonomía de la comunidad para tomar decisiones 3. ¿Para qué sirve el PP? 4. Describa como el PP ha servido para solucionar los problemas de trabajo en la comunidad	
<b>Comportamientos anti-democráticos</b>	1. usted considera que el resultado de las votaciones que se presentan en los diferentes momentos del PP, son producto de una deliberación amplia e imparcial, o intervienen actores con capacidad política o económica para manipular a los delegados que toman las decisiones. 2. ¿Ha conocido de actos o hechos que usted pueda catalogar discriminatorios o de exclusión entre los delegados del PP?	3. ha llegado a tomar una decisión respecto de proyectos o recursos de PP, presionado por algún delegado, funcionario público u otro actor. 4. ¿Ha conocido delegados que buscan satisfacer solo intereses particulares?
<b>Comportamientos democráticos</b>	1. en el momento de aprobar proyectos de PP, ¿para usted es importante tener en cuenta de quién es la propuesta y a quién beneficia? 2. Si se entera de que un delegado muy cercano a usted y al que le tiene algún grado de aprecio, está actuando indebidamente para beneficiarse con los recursos de PP, usted que haría. 3. la labor que usted desempeña siendo delegado de PP la considera un favor que le hace a la comunidad, o lo asume como una responsabilidad que tiene como ciudadano. 4. ¿Usted considera que los delegados nuevos están en la misma capacidad de participar y tomar decisiones que los delegados con más experiencia?	5. Antes de que fuera delegado de PP ¿Cómo era su participación en las elecciones presidenciales, parlamentarias o locales? 6. cuándo conocía de algún problema en el barrio, ¿qué actitud asumía para darle solución. De indiferencia, se reunía con sus vecinos para tratar el tema o buscaba el apoyo de un político? 7. ha llegado a buscar el apoyo de alguna persona con poder político o económico para que le ayude a usted, o a sus amigos, a satisfacer alguna necesidad básica 8. ¿usted considera que todos los delegados que participan en PP en san Antonio de prado buscan mejorar la calidad de vida de todos los habitantes? 9. Puede describir las acciones que toma usted junto a los demás delegados para vigilar que los recursos de PP sean bien invertidos y los proyectos se ejecuten según los objetivos planteados. 10. ¿Ha tenido que “pelear mucho” para sacar adelante algún proyecto? 11. ¿Se respetan los procedimientos y las reglas de juego al momento de tomar decisiones?
<b>Comportamientos clientelares</b>		1. Conoce si algún delegado ha llegado a pedir a la comunidad favores electorales por beneficiarlos con programas y proyectos priorizados con recursos de PP. 2. Llego usted a votar proyectos o recursos por recomendación de un amigo, o esperando algún tipo de contraprestación por su voto.
<b>Comportamientos corruptos</b>	1. ¿usted considera que son los recursos lo que atrae la participación de algunos delegados en el presupuesto participativo?	2. hay algún hecho de los delegados que participan en el proceso de PL y PP en San Antonio de Prado que usted califique como corrupto 3. ¿Ha conocido delegados que defiendan un determinado proyecto esperando ser contratados en la ejecución del mismo? 4. Conoce de algún delegado que, a dedo, escoja los beneficiarios de un proyecto ejecutado con dineros de PP? 5. ¿Ha llegado a cambiar su voto, a favor o en contra de un proyecto de PP, por la promesa de algún beneficio? ¿Conoce de algún delegado que lo haya hecho? 6. En el tiempo que lleva participando en PP, ha conocido de algún delegado que haya recibido algún tipo de recompensa por apoyar a una persona o grupo para sacar adelante una iniciativa o proyecto
<b>Percepción frente a la institucionalidad</b>	1. Después de su participación en el programa de Presupuesto Participativo, ¿ha mejorado su percepción frente al Estado, la ciudadanía, la democracia? 2. ¿Considera usted que el presupuesto participativo ha facilitado la renovación y/o formación de nuevos liderazgos en san Antonio de prado? 3. Considera usted que el presupuesto participativo ha promovido en los delegados comportamientos de legalidad, de solidaridad, de concertación, de ayuda desinteresada. ¿puede mencionar algunos?	4. Describa los comportamiento de los delegados de PP que, a su juicio, estén afectando este programa de planeación participativa en el corregimiento 5. Un informe presentado por Corporación Región en el año 2008 “Planeación y Presupuesto Participativo: Un balance de sus propósitos, alcances y retos”, señala como una deficiencia, que los delegados buscan en el PP tener poder de decisión sobre los beneficiarios del proyecto, entregar los beneficios a dedo. Usted qué piensa de esto