



**BALANCE DEL CAMBIO NORMATIVO EN LA PLANEACIÓN DEL
DESARROLLO LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: EL CASO
DE MEDELLÍN DESDE LA MIRADA DE SUS PARTICIPANTES (2016-2019)**

YULIAN DANILO MONTES VELÁSQUEZ

INFORME DE PRÁCTICA PARA OPTAR AL TÍTULO DE SOCIÓLOGO

**Asesor académico: OMAR URÁN Ph.D. Investigación y Planeación Urbano-
Regional**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
MEDELLÍN**

2020

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
2.	DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	7
2.1.	<i>Planteamiento del problema</i>	7
2.2.	<i>Objetivo general</i>	15
2.3.	<i>Objetivos específicos</i>	15
3.	FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL	15
3.1.	<i>Democracia</i>	15
3.2.	<i>Participación ciudadana</i>	19
3.3.	<i>Planeación para el Desarrollo</i>	24
3.4.	<i>Presupuesto Participativo</i>	28
4.	DISEÑO METODOLÓGICO	31
4.1.	<i>Técnicas y estrategia metodológica</i>	33
5.	RESULTADOS	38
5.1.	<i>Actores y Escenarios</i>	38
5.1.1.	<i>Acuerdo Municipal 043 De 2007</i>	38
5.1.2.	<i>Acuerdo Municipal 028 De 2017</i>	43
5.1.3.	<i>Actores comunitarios y su representación.</i>	46
5.1.4.	<i>Juntas Administradoras Locales</i>	53
5.1.5.	<i>Funcionarios</i>	57
5.1.6.	<i>Escenarios</i>	59
5.2.	<i>Cambio normativo y transformaciones metodológicas</i>	66
5.2.1.	<i>Planeación Participativa</i>	72
5.2.2.	<i>Priorización Participativa</i>	86
5.2.3.	<i>Ejecución</i>	97
5.2.4.	<i>Seguimiento y Evaluación</i>	106
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	112
7.	REFLEXIÓN SOCIOLÓGICA	116
8.	REFERENCIAS	123

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Número de asistentes a las Asambleas Barriales y Veredales (2006-2015)..	48
Gráfica 2. Total de representantes por año PL-PP (2006-2020).....	49
Gráfica 3. Total de representantes Comuna 6- Doce de Octubre PL-PP (2006-2020)..	50
Gráfica 4. Número de Proyectos priorizados PL-PP (2005-2019)	86
Gráfica 5. Participación ciudadana en la priorización de recursos PL-PP(2006-2018)..	94

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Síntesis de mecanismos de participación ciudadana.	22
Tabla 2. Clasificación de la planeación.....	27
Tabla 3. Instrumentos para la recolección de información.	36
Tabla 4. Códigos para el análisis de las fuentes.	37
Tabla 5. Actores de PL-PP bajo el Acuerdo 043 de 2007 y el Decreto 1205 de 2013. ..	40
Tabla 6. Escenarios de PL-PP bajo el Acuerdo 043 de 2007 y el Decreto 1205 de 2013.	42
Tabla 7. Actores y Escenarios de PL-PP bajo el Acuerdo 028 de 2017 y el Decreto 0697 de 2017.	45
Tabla 8. Miembros de los CCP bajo el Decreto 0697 2017.	47
Tabla 9. Ruta de Presupuesto Participativo 2015.	68
Tabla 10. Reglamentación de PL-PP bajo el Acuerdo 028 de 2017.....	71

LISTADO DE ABREVIACIONES

CCCP	Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación
CES	Comité de Enlace y Seguimiento
CMPC	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
CTP	Consejo Territorial de Planeación
CMPP	Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo
DAP	Departamento Administrativo de Planeación
JAC	Juntas de Acción Comunal.
JAL	Juntas Administradoras Locales
OPPCM	Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín
PDL	Planes de Desarrollo Local
PL	Planeación Local
PL-PP	Planeación Local y Presupuesto Participativo
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Presupuesto Participativo
SPC	Secretaría de Participación Ciudadana
SMP	Sistema Municipal de Planeación

“Democracia: nostalgia de las mayorías”

A la brevedad posible - Luis Yslas Prado (2015)

1. INTRODUCCIÓN

La Administración municipal a través del Acuerdo 028 de 2017 y su respectiva reglamentación, el Decreto 0697 de 2017, buscó corregir las problemáticas que se presentaban al interior del Sistema Municipal de Planeación, principalmente en materia de Planeación Local y Presupuesto Partitivo. Para esto el SMP se estructuró a partir de (3) subsistemas, a saber: Subsistema de Articulación de la Planeación; Subsistema de Organización y Formación para la Participación Ciudadana en la Planeación y el Subsistema de seguimiento, evaluación y control del proceso de Planeación. Esta estructuración pretendió además adecuar el sistema a las normas nacionales que regulan la planeación, el presupuesto participativo y la modernización de la estructura administrativa, teniendo como premisa el derecho a la participación planteado por la Ley Estatutaria 1757 de 2015, según la cual el Estado en todos sus niveles tiene la obligación de garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo (Art. 104). Es importante señalar además que la Ley Estaría en sus artículos 80 y 86 plantea que los Sistemas de Planeación hacen parte de los sistemas Participación Ciudadana. Bajo este escenario se plantean los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo como instrumentos de planificación local que son transversales a los tres subsistemas. En este sentido, los Planes de Desarrollo Local son entendidos como acuerdos participativos que construyen los actores de determinado territorio con el propósito común del desarrollo del desarrollo local, que para el caso de Medellín es comunal y corregimental. Por su parte, el Presupuesto Participativo es un

instrumento de planificación financiera, el cual no podrá ser inferior al 5% del presupuesto de inversión del municipio.

Ahora bien, teniendo en cuenta los cambios normativos que se han dado al interior del proceso, el presente informe constituye una reflexión acerca de las implicaciones que han tenido estas transformaciones en el desarrollo del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo durante el periodo administrativo 2016-2019 en la ciudad de Medellín, transformaciones que son leídas e interpretadas desde los múltiples actores que participan del proceso. Cabe anotar que este informe se realizó en el marco de la Práctica de Excelencia realizada en la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de la Alcaldía de Medellín. Así pues, el informe consta de seis partes: en la primera parte, se ubica el problema y se presentan los objetivos de la investigación, es decir “analizar el cambio normativo experimentado por el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín y sus implicaciones durante el periodo 2016-2019”. Seguidamente, se presentan los fundamentos teóricos y conceptuales que sustentan el proceso de PL-PP, a saber: democracia, participación ciudadana, planeación del desarrollo y presupuesto participativo. En la tercera parte se expone lo referente al diseño metodológico, donde se incluyen las técnicas y las estrategias que se utilizaron para la recopilación y análisis de los datos, donde resalta el enfoque de la Evaluación Pluralista de políticas públicas. Acto seguido, se presentan los resultados asociados al cambio normativo, esto en términos de actores, escenarios y desarrollo metodológico. Finalmente se exponen las principales conclusiones que genera el balance y se plantean algunas reflexiones en perspectiva sociológica del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

2. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

2.1. *Planteamiento del problema*

Desde un punto de vista normativo los procesos de planeación local nacen y se institucionalizan en la ciudad de Medellín con el Acuerdo 43 de 1996, por medio del cual se crea el Sistema Municipal de Planeación (SMP). Sin embargo, desde una óptica más amplia, los procesos de planeación participativa en la ciudad son previos a la expedición del acuerdo municipal, remontándose a mediados de los años 80 con ejercicios impulsados por organizaciones sociales, movimientos cívicos y populares, articulados alrededor de la Planeación Zonal, bajo un contexto altamente marcado por la crisis social e institucional. En este sentido, Urán (2009) señala la importancia de la articulación entre organizaciones comunitarias, ONG´s, Centros de investigación y extensión universitaria en la promoción y consolidación de la participación ciudadana en varios frentes, incluida la planeación local, destacando experiencias como “la Red de Planeación Zonal, la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, la Red de Organizaciones Comunitarias, la Red de Mujeres Populares y la Asamblea Ciudadana por la Paz” (p. 179). Ahora bien, reconociendo estas experiencias e inspirado en la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica del Plan de Desarrollo) el SMP marca un hito a nivel municipal en materia de planeación, ya que la participación ciudadana sería reconocida como un eje fundamental en el relacionamiento y la gestión del Estado en todas sus dimensiones y niveles.

En el caso del Presupuesto Participativo este nace oficialmente en el marco del Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 “*Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*”, como una apuesta por ampliar la democracia, bajo la administración de Sergio Fajardo. En este sentido, para este periodo se tramita en el Concejo municipal el Acuerdo 043 de

2007 “Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos” introduciendo el capítulo 7 denominado “Planeación Local y Presupuesto Participativo”. En este Acuerdo se define el Presupuesto Participativo como “una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio” (Art. 63), recurso correspondiente al 5% del presupuesto de inversión del Municipio en cada anualidad. Así mismo, se definen los instrumentos, los escenarios y los mecanismos para la planeación local, poniendo de manifiesto la necesidad de articular los diferentes instrumentos de planeación, cobrando importancia los Planes de Desarrollo Local.

Respecto a la metodología general del proceso, Urán (2009) indica que desde sus inicios PL-PP se planteó con un enfoque constructivista orientado hacia el aprendizaje colectivo, es decir que su diseño estaría abierto a constantes discusiones para su mejoramiento continuo (p. 193). Esto quiere decir que la estructura se ha ido modificando de acuerdo a los requerimientos de los actores sociales, los problemas identificados y las demandas del gobernante de turno en materia de participación.

En su desarrollo Presupuesto Participativo (PP) ha tenido hitos importantes que han impactado su instauración, redimensionamiento y permanencia en el tiempo, como son su formalización e institucionalización en el marco del Sistema Municipal de Planeación que le da el carácter de política pública (Acuerdo 043 de 2007), distintos esfuerzos por reglamentarlo, cualificarlo y ampliarlo, decisiones y acciones con poblaciones específicas, entre otros, que son en últimas expresiones de su dinámica y proceso permanente de cambio”.

(Unidad de Investigación y Extensión Secretaría de Participación Ciudadana, 2016, p.1)

Como se puede apreciar la historia de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo ha estado marcada por múltiples y reiterados cambios, tanto en acciones concretas para vincular poblaciones y temáticas, como en modificaciones en su estructura metodológica. De esta manera, se destaca por ejemplo en la inclusión de actores el programa de PP Joven (Acuerdo 46 de 2010) y en cuanto a temáticas, los múltiples actos administrativos para incrementar las oportunidades de educación superior a través de PP (Acuerdo 69 de 2010, Acuerdo 09 de 2011, Decreto 1773 de 2012, Acuerdo 02 y el Decreto 1350 de 2013).

En términos metodológicos el programa inicialmente fue reglamentado por el Decreto 1073 de 2009, el cual detalla las etapas, los escenarios, las autoridades y las funciones de cada uno de los actores; sin embargo, con su puesta en marcha se empezaron a identificar una serie de problemas, a saber: carencia de articulación y comunicación entre actores; falta claridad en las competencias; desconocimiento y falta de capacitación y problemas de fiscalización (OPPCM, 2017, p.48). Bajo este escenario, para el año 2013 se modifica la estructura metodológica a través del Decreto Reglamentario 1205, con la intención de incorporar las directrices que implicaba la Ley 1551 de 2012 en cuanto a la modernización del régimen municipal, además de atender los problemas que se venían presentando al interior del proceso, procurando por una mayor articulación entre los diferentes instrumentos de planeación.

Es preciso señalar que durante la historia PL-PP las diferentes modificaciones en la metodología han generado serios debates en la ciudad- tanto al interior de la Administración municipal como en la sociedad civil- en torno al ejercicio de la

planeación participativa, donde el debate más reciente se ha generado alrededor de los cambios introducidos con el Acuerdo Municipal 028 “por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación” y el Decreto Municipal 0697 “por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa”, ambos desarrollados en el 2017 durante la administración de Federico Gutiérrez (2016-2019). En este sentido, el Plan de Desarrollo Municipal “*Medellín Cuenta con Vos*” (2016-2019) menciona que el Presupuesto Participativo requería de una “resignificación”, es decir “una transformación no solo metodológica, sino de su sentido sustancial y propósito en el campo de la participación democrática” (p. 127). “Resignificación” que estaría propiciada por la actualización del SMP, siendo PL-PP una parte fundamental de este sistema. Cabe anotar, que esta actualización estuvo argumentada por el nuevo escenario que definía la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (máxima Ley en materia de participación ciudadana del orden nacional) donde el artículo 90 indica que los presupuestos participativos deberían estar en armonía con los diferentes instrumentos de planeación, siendo los planes de desarrollo los principales orientadores del proceso.

La ley tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades, así como la fiscalización de la gestión.(Ley Estatutaria 1757 de 2015)

En este sentido, dentro de la estructura del Plan de Desarrollo Municipal (2016-2019) se presentaron una serie de programas y proyectos para propiciar actualización del SMP y “resignificar” el proceso de Presupuesto Participativo. Sin embargo, es

necesario mencionar que el anhelo de modificar el SMP fue un propósito en diferentes administraciones, destacándose la de Aníbal Gaviria (2012-2015) y la de Alonso Salazar (2008-2011), donde se generaron una serie de documentos¹ que pretendían un cambio normativo al interior del SMP, no obstante estas iniciativas no surtieron efecto y la actualización del SMP no ocurriría sino hasta el 2017.

Retomando la estructura del PDM (2016-2019) en este se hace explícito el propósito de la “resignificación”, el cual está consignado en el proyecto “Vos sos presupuesto participativo” donde una de las metas principales se concentró en establecer la “Ruta metodológica y política del Presupuesto Participativo” (p.128), lo cual implicaría un cambio en cada una de las fases y etapas del proceso. Así mismo, el objetivo de actualizar el SMP se establecería como meta dentro del proyecto “Sistema municipal de planeación para el desarrollo sostenible, integral, planeado y participativo” (p.130). Adicionalmente dentro del Plan de Desarrollo se generaron otras estrategias complementarias para propiciar y consolidar la resignificación del PP y la actualización del SMP, como fueron la creación del Subsistema de seguimiento y evaluación de presupuesto participativo y el Sistema de seguimiento monitoreo y evaluación de los Planes de Desarrollo Local actualizados.

Ahora bien, para llevar a cabo estas transformaciones fue necesario presentar ante el Concejo de Medellín una propuesta de ajuste y actualización consignada en el proyecto de Acuerdo 55 de 2016- que una vez sancionado sería el Acuerdo 28- liderado por la

¹ En el año 2010 durante el gobierno de Alonso Salazar se presentaría el “Anteproyecto de Acuerdo. Revisión y ajuste del Sistema Municipal de Planeación. Por el cual se ajusta el Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 43 de 2007) y se establece el Acuerdo general para promover y consolidar la planeación participativa para el desarrollo del Municipio de Medellín, sus comunas y corregimientos”. Por otra parte, durante el año 2015 se desarrolló el proyecto “Revisión y ajuste del sistema de planeación de Medellín. Un asunto de agenda pública y construcción colectiva”, el cual se realizó en compañía de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín), cuya finalidad era generar insumos para actualizar el SMP.

Secretaría de Participación Ciudadana y del Departamento Administrativo de Planeación (DAP), el cual tomaba como punto de partida el diagnóstico realizado por la Universidad Nacional durante el 2015. Desde la administración municipal se insistía en que el proceso de planeación local y presupuesto participativo presentaba serias problemas estructurales, tales como: corrupción; ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control; relación conflictiva entre el PDM, el PP y los PDL; ausencia de formación ciudadana para la participación; y debilidades en la institucionalidad. En sentido, el Secretario de participación ciudadana Andrés Bedoya aseguraba que alrededor de PP se habían creado estructuras clientelares, además de ser permeado por grupos criminales, lo que dificultaba en últimas el ejercicio de la participación y desplazaba los criterios técnicos para la asignación de los recursos, por lo cual se hacía necesario recuperar la planeación (OPPCM, 2018, pp. 5-7).

Frente al proyecto de Acuerdo 55 de 2016, este fue discutido abiertamente en el Concejo Municipal, contando con un respaldo contundente, a tal punto que recibiría una votación de 19 concejales a favor y solo uno en contra. Sin embargo, desde diversos sectores y organizaciones sociales se realizaron fuertes críticas al articulado que actualizaría el SMP. Una de esas opiniones se dio al interior del Concejo, donde la concejala Luz María Múnera (Polo Democrático Alternativo) -aparte de presentar un proyecto alternativo-afirmaría en los medios de comunicación que:

Se votó un proyecto que deja por fuera la participación ciudadana, (un proyecto) que acaba con todo ese proceso que teníamos de asambleas barriales, de

asambleas comunales; deja por fuera que la gente pudiese definir por sus propias necesidades, por comuna y corregimiento (Caracol Radio², 2017).

Así mismo, importantes organizaciones de la ciudad como la Corporación Región y la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín daban un concepto desfavorable, considerando que esta reforma era regresiva en términos de participación, ya que concentraba las “facultades de planeación y decisión en el órgano administrativo lo que significa un evidente retroceso”(Veeduría al plan de desarrollo de Medellín³, 2017), pues el alcalde estaría habilitado para definir la metodología de PP, limitando el ejercicio integral de la planeación participativa. Adicionalmente, la Corporación Región afirmaría que “el proyecto se centró más en una visión técnica de la planeación que en las potencialidades de un enfoque territorial y de participación ciudadana” (Corporación Región⁴). Sin embargo, a pesar de las múltiples críticas el proyecto sería aprobado sin mayores modificaciones en el mes de abril, entrado en escena como el Acuerdo 028 de 2017. Por su parte la metodología de PP sería reglamentada por el Decreto 697 promulgado por el Alcalde en el mes de septiembre, concretando así la actualización y la “resignificación” de la planeación local y el presupuesto participativo.

² Para ampliar la noticia y su contexto visitar https://caracol.com.co/emisora/2017/04/23/medellin/1492970240_468527.html

³ Para ampliar la noticia y su contexto visitar https://veeduriamedellin.org.co/images/publicaciones/Pronunciamento_P%C3%BAblico_ACUERDO_5_5_marzo_2017.pdf

⁴Para ampliar la noticia y su contexto visitar <http://www.region.org.co/index.php/opinamos/item/195-editorial-reforma-sistema-planeacion-municipal-medellin-en-deuda-con-la-participacion-ciudadana>

Figura 1. Sistema Municipal de Planeación (2017).



Fuente: Acuerdo Municipal 028 de 2017.

Desde entonces el proceso de PL-PP se ha venido desarrollando en Medellín bajo el nuevo escenario planteado por el cambio normativo, a pesar de las fuertes tensiones que se presentan en los territorios. En este sentido, dada la complejidad y la dimensión de este programa y teniendo en cuenta su incidencia en las distintas las comunas y corregimientos, vale pena preguntarse desde la voz de los actores implicados ¿Cuáles han sido las principales transformaciones experimentadas en el proceso de PL-PP y sus consecuencias en Medellín durante el periodo 2016-2019?

2.2. Objetivo general

Analizar el cambio normativo experimentado por el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín y sus implicaciones durante el periodo 2016-2019.

2.3. Objetivos específicos

- Identificar los principales cambios normativos experimentados por el proceso de PL-PP y sus implicaciones en el desarrollo metodológico en Medellín durante los años 2016-2019.
- Caracterizar los principales logros y retos que presenta el proceso de PL-PP en materia de participación ciudadana en Medellín durante los años 2016-2019.
- Interpretar sociológicamente las transformaciones identificadas en el proceso de PL-PP en Medellín durante los años 2016-2019.

3. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO-CONCEPTUAL

3.1. Democracia

Etimológicamente, democracia significa poder del pueblo, pero su definición va más allá de esto al comprender su referencia y su desarrollo histórico. Se encuentra que la democracia se desarrolla en un desnivel entre lo que es y lo que debería ser, con aspiraciones ideales que superan sus condiciones reales. De hecho se ha constatado que las democracias son en realidad "poliarquías"⁵, sin embargo aunque el término no sirve para fines descriptivos, es necesario para efectos normativos, de ahí que "un sistema democrático es ubicado por una deontología⁶ democrática y ello porque la democracia

⁵ Poliarquía significa Gobierno que es ejercido por muchos.

⁶ Deontología quiere decir "planteamiento sobre lo que es debido"

es y no puede ser desligada de aquello de la democracia debería ser” (Sartori, 2016, p. 4).

El término democracia es asociado generalmente con una entidad política, una forma de gobierno o de Estado, sin embargo su uso se extiende por fuera del ámbito político, de ahí que se hable también de democracia social y democracia económica, por lo que resulta necesario definir qué es lo que se entiende por estos tipos de democracia, de tal manera que se pueda esclarecer su sentido.

La primera noción surge a partir de lo que observa Tocqueville en los Estados Unidos, a mediados del siglo XIX, caracterizando la democracia estadounidense como una sociedad guiada por un “espíritu igualitario”, debido en gran parte a la ausencia de un pasado feudal a diferencia de los países europeos, donde la democracia no era entendida como lo contrario al régimen de tiranía que implicaba el feudalismo, sino lo contrario de aristocracia, esto es, de una estructura social horizontal en lugar de una vertical y jerárquica. En esta misma línea, Bryce destaca la democracia como una forma de vivir, mencionando que uno de los rasgos fundamentales de la democracia estadounidense es la “igualdad de estima”, de ahí que se hable de un *ethos*⁷ igualitario en la forma en que se reconocen las personas. Ahora bien, a partir de estas dos concepciones Sartori (2016) indica que de la acepción original del término se puede deducir que la democracia social puede ser entendida como el conjunto de democracias primarias, es decir desde la base (sociedad civil), agregando que la “democracia social está en la infraestructura de las microdemocracias, las cuales sirven de base a la macrodemocracia de conjunto, a la superestructura política” (p. 8).

⁷“(…) modo de vivir y convivir, y, en consecuencia, condición general de la sociedad” (Sartori, 2016, p. 5)

Por otra parte, la democracia económica hace referencia a la igualdad redistributiva. No obstante, más allá de esta definición intuitiva, la democracia económica puede ser considerada como una “subespecie” de la “democracia industrial”, es decir democracia en el mundo del trabajo, de tal manera que al miembro de la comunidad política, al *polites*, lo sustituye el miembro de una comunidad económica, el trabajador, pues en la sociedad industrial el trabajo se concreta en la fábrica, siendo entonces necesario situar la democracia en la fábrica, configurando de esta manera una mirada desde la microdemocracia.

Una vez hechas estas aclaraciones, tenemos que la democracia social y la democracia económica amplían y complementan la democracia en sentido político, siendo estas democracias más auténticas, ya que parten desde lo micro. Sin embargo, si no existe democracia en el sistema político, las pequeñas democracias (social y económica) corren el riesgo de no poder desarrollarse, de ahí que el término democracia sin adjetivos se entienda como democracia política. De lo anterior se concluye entonces que “la democracia política es supraordenada y condicionante, y las otras son subordinadas y condicionadas” (Sartori, 2016, p. 8).

Retomando, existe una insuficiencia desde la etimología del concepto democracia pero no de la realidad, puesto que lo primero introduce el concepto afirmando que el poder es legítimo sólo cuando viene de abajo, de esa manera se expondrá la voluntad popular, en ese sentido el Estado estaría al servicio de los ciudadanos, pues el gobierno existe para el pueblo y no al revés.

De acuerdo a lo anterior ¿en qué momento un sistema es gobernado y en parte gobernante? de esto da cuenta las elecciones populares en las cuales se manifiestan las voluntades individuales que dan línea a todo gobierno -gobierno de opinión-, es “un

governar que ampliamente responde y corresponde a la opinión pública” (Sartori, 2016, p. 55). La opinión pública entonces, hace referencia al interés de la sociedad por la *cosa pública*, por el bien común; esta se caracteriza por la difusión entre el público y por la alusión a la cosa pública.

Por consiguiente, es posible hablar de democracia representativa como la ocasión en la que una sociedad elige representantes que los gobiernen. Este tipo de democracia comprende a su vez la democracia electoral y la participativa, a diferencia de la democracia directa, en cual no existe representación. Ahora bien, participación es “tomar parte personalmente, un tomar parte activo que verdaderamente sea mío, decidido y buscado libremente por mí” (Sartori, 2016, p. 74), es decir que la participación es ponerse en movimiento por sí mismo no por otros, es tomar parte personalmente, la cual es inversamente proporcional al tamaño del grupo del cual se participa. Sin embargo, menciona Sartori que la democracia participativa, así tal cual, se queda en la teoría y ésta obedece a la democracia directa; la participación es la base de la democracia y la esencia de la infraestructura del Estado democrático, pero la participación “no propone nada que sustituya a lo que critica o rechaza” (Sartori, 2016, p. 76). Se pregunta entonces cómo mejorar esta situación: al participar fuertemente, se supone una intensidad como principio que conllevan o a una secuencia virtuosa o a una secuencia perversa, las cuales se explican en la intensidad de “interés que da atención, da información, da saber” (Sartori, 2016, p. 76), mientras más extrema sea una posición más es más sentida por el público, en consecuencia se obtendría un fanatismo que podría destruir el proceso democrático.

Dado lo anterior, reaparece la democracia directa que puede definirse también como una interacción cara a cara -o casi- entre verdaderos participantes. Es posible diferenciar esta democracia del autogobierno que puede funcionar mejor en un territorio pequeño

donde puede darse más intensidad de los participantes, es por eso que este tiene un límite, pues inicialmente ambos están aunados pero luego se separan al superar el tamaño de grupos pequeños⁸, es decir, una colectividad que sea observable desde afuera y entre sus miembros, quienes además interactúan. “He aquí la característica que sirve de parteaguas: una presencia, un estar reunidos, en el que los componentes del conjunto son todavía observables individualmente, en el sentido en que no desaparecen y no son sumergidos en ‘multitudes oceánicas’” (Sartori, 2016, p. 79).

Entonces es posible hablar de democracia directa cuando la posibilidad de observar la colectividad disminuye al igual que la copresencia, pero esta es empobrecida por la falta de relación interpersonal, de la relación directa que la dota de sustancia. El autor llama a esto la democracia directa en grande como el lugar donde no confluyen opiniones que tampoco pueden ser escuchadas para orientar cierta discusión.

3.2. Participación ciudadana

La participación ciudadana puede ser entendida como una de las múltiples formas de gestión del Estado resultado de sus reformas, en consecuencia, la participación ciudadana en la gestión pública se comprende como la participación directa de la ciudadanía en las acciones y decisiones del Estado, ya que se tiene la necesidad de democratizar la administración pública (Colina y Hoffman, 2009).

Esta necesidad de incluir a la sociedad civil en la administración pública surge a partir de cuatro problemas que identifican Colina y Hoffman (2009):

⁸ El autor no define qué tan pequeños, pero agrega ejemplos como el de las asambleas (entre 400 y 500 personas).

1. La administración pública no es un ente neutro, ya que este es un espacio de poder en el cual se generan políticas, leyes y normativas que indican el cómo se relacionan el Estado y la sociedad.
2. En la administración pública se establecen los derechos de la ciudadanía, lo que puede generar pasividad, paternalismo, dependencia y despolitización.
3. La administración pública puede propiciar corporativización y captura de intereses particulares.
4. En la ciudadanía existe una percepción desfavorable sobre el desempeño de la administración pública.

Ahora bien, estos problemas podrían resarcirse incluyendo a la ciudadanía en la toma de decisiones, generando así mayores niveles legitimidad y mejorando el desempeño de la acción estatal; toda vez que fomenta la inclusión, la diversidad y la equidad (Colina y Hoffman, 2009). En este sentido, estos autores mencionan que las principales ventajas que presenta la participación ciudadana, además del aumento de la calidad democrática, son:

- A) Eficiencia y efectividad, pues las políticas públicas estarían diseñadas con base en las necesidades y demandas reales de la ciudadanía. Sumado a esto se tendría un medio de control social para la transparencia, diversidad e inclusión.
- B) Disminuye la desigualdad social, contribuyendo a la disminución de las brechas económicas y sociales en la identificación conjunta entre el Estado y comunidad de sus necesidades y problemas para buscar soluciones.
- C) Refuerza el sentido comunitario, a esto se refiere la solidaridad y el sentido del bien común, puesto que la comunidad al participar en estos procesos decide no sólo por el beneficio individual sino también por el comunitario, se habla así de un bienestar

colectivo que refuerza el sentido de solidaridad debido a la consciencia de la realidad que se vive.

Por otra parte, Contreras y Montecinos (2019) mencionan que implementar mecanismos efectivos de participación ciudadana se hace complicado debido a la acción de gobierno y el sistema democrático en general que carece de mecanismos que permitan canalizar los intereses y demandas de la ciudadanía. Por ese motivo, se cree que para hablar de participación y democracia se hace únicamente desde la formalidad institucional, perdiendo así su legitimidad. De esta manera se encuentran con que en la década del 70 se impulsa un interés por mejorar y perfeccionar la democracia a través de la “ampliación de la participación de los ciudadanos en las decisiones de gobierno, lo que se traduciría en mayores márgenes de gobernabilidad” (Casas, 2009 citado en Contreras y Montecinos, 2019, p. 182), a eso se le llamó democracia participativa que contempla la democracia representativa, que centra un interés por los problemas colectivos y contribuye a la formación de una ciudadanía activa que tenga la capacidad de decidir por cuestiones de gobierno.

Contreras y Montecinos (2019) encuentran 5 elementos que consideran importantes para garantizar la efectividad en escenarios de participación ciudadana. El primero es contar con una metodología clara que convoque a la participación dejando claro desde el inicio las reglas del juego que guiarán el mecanismo que se implementará (capacidades, necesidades y objetivo de la convocatoria a participar). Segundo, es fundamental que los ciudadanos puedan acceder de información básica que disminuya las brechas entre la institucionalidad y la sociedad civil; este tipo de inconvenientes fortalece relaciones clientelares las cuales sesgan los beneficios a ciertos grupos sociales gracias al control de recursos “en caso contrario, cuando dicha información tiene escasas barreras de entrada o de acceso y está disponible para todos los ciudadanos de

una comunidad se garantiza la transparencia” (Contreras y Montecinos, 2019, p. 185). Tercero, el control de expectativas de los objetivos que se pueden generarse de los procesos participativos con la ciudadanía. Cuarto, que quienes toman las decisiones se involucren del proceso y garanticen que la participación tendrá un verdadero impacto, pues en ocasiones no se cuenta con el amparo de estos actores, lo cual muchas veces desmotiva a los ciudadanos “porque perciben que su participación no tiene ningún valor político ni mucho menos para la gestión de la institución convocante” (Contreras y Montecinos, 2019, p. 185). Quinto, debe existir un consenso entre los actores para la elección de herramientas tecnológicas que faciliten la participación ciudadana. Finalmente, Contreras y Montecinos (2019) hacen una síntesis de 14 mecanismos de participación ciudadana que encontraron en su revisión documental, esto se presenta a continuación.

Tabla 1. Síntesis de mecanismos de participación ciudadana.

Mecanismo de participación	Descripción y principales características
Presupuestos Participativos	El proceso presupuestario es una importante vía para la toma de decisiones de asignación de recursos, y por lo tanto, el presupuesto participativo permite a los ciudadanos tener algo que decir en cómo el dinero de los contribuyentes se gasta por entidades gubernamentales (Guo y Neshkova, 2012)

Rendición de cuentas	<p>Si bien la rendición de cuentas representa un enfoque que puede derivar en diversos mecanismos de control, uno de los más utilizados son las cuentas públicas que realizan las autoridades, para dar una explicación satisfactoria a los ciudadanos sobre el ejercicio del poder, la autoridad y los recursos confiados a ellos (Kakumba, 2010). También denominado, contraloría social, mecanismo a través del cual todo ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente, participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, y vigila la conducta de los funcionarios para prevenir, racionalizar y promover correctivos (Morales y Núñez, 2012)</p>
Planificación participativa	<p>A este mecanismo, al igual que en el caso de los presupuestos participativos, se circunscriben otros mecanismos consultivos que materializan una secuencia para identificar un problema, objetivos de planificación, seguido de discusiones, recopilación de información y planes de acción para implementar y evaluar (Davidson, 1996 citado en Martin et al. 2012:1-2)</p>
Referéndum	<p>Este mecanismo involucra a los ciudadanos de forma individual, permitiendo que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones en cuestiones de política pública (Ebdon, 2000 citado en Kim y Lauer, 2014:459)</p>
Iniciativa Popular	<p>La iniciativa popular legislativa consiste en que un número determinado (legalmente) de ciudadanos puede ingresar iniciativas para que sean sometidas a su discusión en el poder legislativo (Soto, 2012)</p>
Audiencias Públicas	<p>Este mecanismo permite que los ciudadanos puedan acceder directamente a sus autoridades políticas</p>
Junta de Voluntarios	<p>Estos organismos son similares a los consejos ciudadanos, pero más allá de asesorar, cuentan con facultades para la formulación de políticas (Dougherty y Easton, 2011).</p>

Consulta Ciudadana	El papel de la consulta consta en obtener legitimidad por medio del consentimiento de comunidad en general. (Irwin y Wynne, 1996. Citado en Cook, 2011:69)
Jurados Ciudadanos	Es un mecanismo involucra a los ciudadanos en el gobierno y permite inculcar virtudes cívicas. Consiste en un sistema de jurado, donde los ciudadanos pueden sancionar sobre algunas temáticas a las que se le convoca (Gastil y Weiser, 2006 citando en Kim y Lauer, 2014:459)
Encuestas	Las instituciones públicas realizan encuestas, utilizando el método estadístico, para conocer las preferencias de la ciudadanía sobre un determinado tema a partir de una muestra
Focus Groups	Este mecanismo consiste en sesiones cara a cara que permite maximizar la capacidad de los participantes para expresar sus puntos de vista (Schachter y Liu, 2005. citado en Kim y Lauer, 2014:459)
Cabildos	En otras palabras, este mecanismo se refiere a las reuniones públicas, diálogos ciudadanos o asambleas donde los ciudadanos tienen la posibilidad de escuchar y ser escuchados por los agentes del Estado
Co-producción	Este mecanismo consiste en alianzas de trabajo donde los profesionales transfieren poder o funciones de gestión a los ciudadanos. También se le denomina co-gestión (Bovaird, 2007 citado en Kim y Lauer, 2014:459)

Fuente: Contreras y Montecinos (2019).

3.3. Planeación para el Desarrollo

Carlos Matus (1983) define la planeación como el proceso sistemático que realiza un actor para tomar decisiones que preceden y presiden su acción, de tal manera que un plan surge de la necesidad de alterar las tendencias situacionales a las que se enfrenta (P. 1730-1731). Ahora bien, según Lopera (2014) no es posible identificar el momento

preciso en que iniciaron los procesos de planificación, ya que estos han estado presente a lo largo de la historia, sin embargo como producto de la “intervención deliberada del proceso socioeconómico basado en el conocimiento científico y racional” (p. 30), sus antecedentes se remontan a las grandes transformaciones que dieron forma a la modernidad, esto es la Revolución industrial, la Revolución francesa y los procesos de reforma social. No obstante, independiente de su origen es posible identificar por lo menos dos corrientes principales de la planificación, a saber: la concepción política y la concepción tecnocrática. La primera, destaca la planificación como un proceso social y político, donde se reconoce la importancia del contexto histórico y el grado de organización con el que cuentan los actores. La segunda, la concepción tecnocrática, entiende la planificación como una metodología o un conjunto de procesos técnicos para la toma de decisiones racionales (Lopera, 2014).

Por su parte, la planificación para el desarrollo surge hacia la primera mitad del siglo XX, debatiéndose entre los paradigmas capitalista y socialista. Encontrando algunos referentes en la teoría de Friederich List, Carlos Marx y las propuestas de economía planificada de Walther Rathenau. En este orden de ideas, Lopera (2014) destaca desde el punto de vista histórico seis grandes procesos interrelacionados que incidieron en la comprensión de los procesos de planificación del desarrollo: (1) la planificación como producto del desarrollo histórico de la antigua Unión Soviética, donde se buscaba revertir el orden social basado en las leyes del mercado, proponiendo al Estado como garante de la producción de bienes y servicios con fines igualitarios. (2) La planificación como producto de los cambios en el desarrollo de las fuerzas productivas en los países capitalistas, donde se destaca el modelo intervencionista del Estado de bienestar orientado bajo presupuestos teóricos de John Maynard Keynes surgido después de la crisis de 1929. (3) La planificación como instrumento para

implementar estrategias de crecimiento económico en países dependientes (el caso de América Latina), siendo este un proceso iniciado en los años 30 para responder a problemas en el sector energético, infraestructura, transporte y más tarde de las condiciones sanitarias. De esta manera se propuso un Estado interventor y empresarial con un papel en la producción de bienes y servicios. Se destaca en 1948 la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y en los años 60 el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Así mismo se llevó a cabo la Alianza para el Progreso, promovida por el gobierno del presidente Kennedy de los Estados Unidos, donde según Lopera (2014) citando a De Mattos “estos planes estuvieron centrados en el proceso de industrialización y de integración económico-geográfica capitalista y relegaron los objetivos sociales y territoriales” (Lopera, 2014, p. 33). (4) La planificación en el marco de la globalización y las propuestas neoliberales, desarrolladas durante las décadas de 1980 y 1990 concebidas entorno al Consenso de Washington, donde se empezaron a promover políticas a favor de la estabilización macroeconómica, relegando las políticas sociales implementadas por el Estado de bienestar. Estos procesos fueron inspirados en las teorías económicas de Milton Friedman y Friedrich Hayek, ambos defensores del libre mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos. Bajo este escenario se produjo la transformación del Estado de bienestar en un “Estado minimalista que pasa de director y orientador de las políticas a “regulador”, instrumentador y controlador. Un Estado que cede espacio en la gestión de las políticas fiscales y monetarias al sector privado y restringe la política social” (Lopera, 2014, p. 35). (5) Algunas propuestas alternativas para concebir el desarrollo, donde se destacan la Teoría del Desarrollo Humano y las Teorías de Desarrollo Sostenible, lo cual ha implicado pensar la planificación como un proceso que trasciende el crecimiento económico,

incluyendo la justicia redistributiva, las capacidades humanas y la protección del ambiente. Todo esto exige corresponsabilidad ciudadana y un Estado garante de los derechos humanos y la equidad social. 6) el surgimiento de órganos internacionales de planificación, los cuales aparecen como estamentos para impulsar el desarrollo económico y reducir los conflictos sociales, destacándose la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial de la Salud (OMS), El Fondo Monetario Internacional (FMI), El Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), todas estas instituciones que han incentivado la planeación gubernamental. Ahora bien, en la actualidad existen dos tendencias en materia de política y planificación para el desarrollo “la ONU con la política de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y más recientemente la agenda Post-2015, y por último las ONG y otras fundaciones internacionales que inciden en la política de investigación e innovación” (Lopera, 2014, p. 37).

A continuación se presenta una síntesis con las principales clasificaciones que encuentra Lopera (2014) asociadas a los procesos de planeación:

Tabla 2. Clasificación de la planeación.

Clasificación de la planeación		
De acuerdo con el régimen político	Indicativa	Se aplica a una economía capitalista, donde el Estado ejerce su orientación mediante un sistema de planificación institucionalizado
	Imperativa	El Estado utiliza la planificación como instrumento administrativo porque detenta la propiedad social sobre los medios de producción
De acuerdo con la forma en que se realiza	Burocrática	Responde a formas plurales de organización, al orden jerárquico de la institución y de los tomadores de decisión y a los procedimientos burocráticos basados en los conocimientos de sus miembros

	Tecnocrática	Propone un experto planificador con rigurosa base científica, que en un proceso de racionalización basado en el monopolio del saber, integra al hombre y la tecnología en la toma de decisiones
	Democrática	Es aquella en que los ciudadanos ejercen su derecho a la toma de decisiones
De acuerdo con los aspectos relativos al método	Normativa	Planificación determinista que incorpora la razón científica (tradición positivista) donde se desconocen los actores del proceso social, así como la política. Acoge desarrollos de la estadística y la econometría y su fundamento es que existen relaciones de causalidad
	Estratégica	Planificación dinámica que no responde a un cuerpo teórico y metodológico único. Se caracteriza por ser un proceso permanente de discusión y análisis de los problemas sociales, cuyas metas son conflictivas y están mediadas por el poder

Elaboración propia basada en Lopera (2014)

Se puede evidenciar como la actividad planificadora está determinada por aspectos políticos asociados con el tipo de Estado (universalista/minimalista), el régimen político (democrático/autoritario), el modelo de desarrollo (socialistas/ capitalistas en sus distintas vertientes), y las relaciones que se establecen los actores dependiendo de su grado de poder (Lopera, 2014)

3.4. *Presupuesto Participativo*

Respecto a la definición del Presupuesto Participativo Goldfrank (2006) indica se han ofrecido definiciones generales y particulares acerca de su significado. En este sentido, menciona que las definiciones generales describen el Presupuesto Participativo como un “proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental” (Goldfrank, 2006, p. 4). Mientras que

las definiciones particulares, por lo general se derivan de la experiencia originaria en Porto Alegre (Brasil) poniendo énfasis en varias características: participación abierta, combinación de democracia participativa y representativa, deliberación (no solo consulta), redistribución y autorregulación. Sin embargo, considera que estas definiciones se quedan cortas, ya que por una parte las definiciones generales abordarían muchos casos incluyendo los cabildos abiertos y los grupos de presión; y por otra parte, las definiciones específicas incluirían muy pocos. Teniendo en cuenta estas limitaciones Goldfrank (2006) propone entender el PP como:

Un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. (Goldfrank, 2006, p. 4).

En esta misma línea, Buenrostro (2004) menciona que si bien es fácil hablar de este modelo, su conceptualización es un tema pendiente en el mundo académico, ya que existen algunas definiciones que ofrecen una visión técnica, mientras que otras son más políticas. No obstante, más allá de estas disyuntivas el presupuesto participativo puede ser entendido como un “contrato social entre el poder público municipal y la sociedad civil local, basado en la participación directa de los ciudadanos” (Buenrostro, 2004, p. 72), cuya finalidad es la toma de decisiones sobre el uso de los recursos bajo un criterio de justicia social. De cualquier modo, a pesar de las múltiples definiciones el elemento común sobre presupuesto participativo es su concepción y apuesta por la participación ciudadana, entendida esta como la “capacidad real de la ciudadanía para tomar decisiones sobre las materias que trascienden el ámbito de lo privado y que necesariamente se sitúan en la esfera de lo común y público” (Llamas, 2004, p. 329).

Como metodología y experiencia los presupuestos participativos son tan diversos y heterogéneos como los lugares donde se presenta -desde Latinoamérica hasta Europa,- ya que su implementación y desarrollo está anclado a la “función de sus referencias políticas y administrativas, así como de la cultura política de cada estado nación” (Barragán, Romero & Sanz, 2010, p. 40), por lo que no es posible hablar de una metodología que pudiera llamarse presupuesto participativo. Sin embargo, aunque se trate de metodologías distintas, todas ellas poseen por lo menos cuatro elementos en común:

1. La participación tiene como objeto la discusión de las finanzas públicas, es decir todos los presupuestos participativos tienen como objetivo común reflexionar sobre el destino de los recursos públicos.

2. Todas las experiencias se desarrollan en escenarios que implican un conjunto de sub-unidades territoriales (barrios y distritos) y un espacio general que los incluye a todos (la ciudad).

3. Las experiencias son periódicas, es decir se implementan de forma continuada, anualmente o con otra periodicidad, y siempre de manera estable.

4. El proceso incluye la rendición de cuentas de los resultados del proceso, permitiendo a la ciudadanía valorar la gestión de los gobernantes y los efectos de su participación (Barragán, Romero & Sanz, 2010, p. 43).

El Presupuesto participativo representa entonces una apuesta muy importante para profundizar la democracia y mejorar el Estado social de derecho, ya que involucra la ciudadanía en la administración pública y genera mayores niveles de legitimidad en la acción estatal, pues las decisiones presupuestales están abiertas al debate.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

Según la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)⁹ (2010) evaluar es un “proceso integral de observación, medida, análisis e interpretación, encaminado al conocimiento de una intervención pública - norma, programa, plan o política-, que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (p. 13), valoración que se genera con el propósito de mejorar la calidad de la intervención pública. En otras palabras, evaluar en el terreno de las políticas públicas sirve para “conocer qué es lo que ha hecho el gobierno, de qué forma y por qué se ha hecho de esa manera” (Aguilar, 2017, p. 24).

Dada la complejidad que presentan los programas y las políticas públicas, la evaluación en su desarrollo se apoya en el método científico, sin ser estrictamente una disciplina científica, puesto que su razón de ser es la actividad institucional y la responsabilidad de los poderes públicos frente a los ciudadanos, es decir que su contribución está en la comprensión de la acción pública y como esta podría servir para impulsar una democracia más participativa (AEVAL, 2010, pp. 13-14).

La evaluación, al igual que la investigación, no es ajena a los debates generales que sobre metodología se producen en el seno de la ciencia contemporánea. “la crisis paradigmática en las Ciencias Sociales, y la ausencia de un referente único o de un paradigma normal indiscutido, ha desembocado en la pluralidad metodológica en contraste con el monismo positivista o tecnológico atribuido tradicionalmente a la actividad científica” (Izquierdo, 2008, p. 115)

⁹ La AEVAL fue una agencia española de carácter estatal, cuya misión era la promoción y realización de evaluaciones y análisis sobre el impacto de las políticas y programas públicos.

La evaluación entendida como investigación aplicada reúne metodológicamente múltiples técnicas tanto del campo de las ciencias sociales como de la gerencia pública. Izquierdo (2008) indica que la evaluación ha ido evolucionando desde una visión monolítica y única hacia una más plural y abierta. En este sentido, la evaluación surgió como una técnica de racionalización del gasto público centrada en la medición, donde los diseños intentaban reproducir condiciones experimentales para establecer “relaciones causa-efecto con objeto de conocer si las acciones ejecutadas habían producido los efectos buscados y deseados” (Izquierdo, 2008, p. 117). Cardozo (2013) menciona que los criterios que busca este tipo de evaluación giran alrededor de eficacia (logro de objetivos), la eficiencia (al menor costo posible), efectividad (impacto) y equidad (en relación con las necesidades existentes) (p. 52). En términos generales, esta perspectiva configura el modelo clásico de evaluación (Evaluación por objetivos) en el cual predomina un enfoque cuantitativo inspirado en el positivismo.

Por otra parte, el modelo alternativo va rechazar la idea mecanicista y racional promulgada por el enfoque clásico de la evaluación, centrándose en la importancia de los valores, intereses y opiniones que presentan los distintos actores sobre un programa (Izquierdo, 2008, p.121) reconociendo las múltiples perspectivas y el contexto en el que se desarrolla.

Uno de los principios fundamentales que van a guiar el modelo de evaluación pluralista es su rechazo a la idea de evaluación ‘imparcial’ y ‘objetiva’. Desde esta posición, las aproximaciones pluralistas se convierten en evaluaciones ‘sensibles’ a los intereses de los actores que participan en la evaluación (...) decisores políticos, gestores, beneficiarios etc. con el propósito de responder a las necesidades de información de estos grupos (Izquierdo, 2008, p.121)

Este tipo de evaluación se inscribe entonces dentro del enfoque cualitativo, ya que es objeto de conocimiento la “forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos,” (Hernandez Samipieri, et al., 2014, p. 358), interesándose más por el análisis de los procesos que en el cumplimiento de objetivos. En este sentido, la AEVAL (2010) plantea que la evaluación pluralista se caracteriza por:

1. Reconocimiento del carácter político de la evaluación y servir a las decisiones políticas.
2. Abrir el proceso evaluador a múltiples actores, con intereses y perspectivas diversos.
3. Aplicar una diversidad de enfoques evaluativos según situaciones específicas en función de la finalidad del programa.
4. Producir conclusiones que buscan la utilidad para los actores.
5. El papel del evaluador como mediador” (p. 85).

Finalmente, es preciso indicar que en la actualidad se reconoce la validez y la relevancia de este tipo de evaluación, ya que las metodologías cualitativas permiten en el terreno de la evaluación: analizar la viabilidad de las políticas, comprender los procesos de negociación y articulación entre diferentes sectores (gubernamentales y civiles), recuperar experiencias previas y complementar las limitaciones de los análisis cuantitativos, entre otros. (Cardozo, 2013, p. 50).

4.1. *Técnicas y estrategia metodológica*

Teniendo en cuenta que el propósito fundamental de este informe es analizar las implicaciones que ha tenido el cambio normativo dentro del proceso de PL-PP (2016-2019) desde la experiencia de los actores, es preciso indicar que este tomó como marco

de referencia los postulados de la evaluación pluralista de programas y políticas públicas. Para tal propósito se utilizaron técnicas e instrumentos propios de la investigación cualitativa, a saber: análisis documental, entrevistas, grupos focales y diarios de campo sustentados en la observación.

En este sentido, se realizó un análisis documental que se centró principalmente en comparar los actos administrativos que dieron forma al cambio normativo, es decir los Acuerdos Municipales 043 de 2007 y 028 de 2017 cada uno con su respectivo Decreto Reglamentario (Decreto 1205 de 2013 y 0697 de 2017). Para esto se construyó una matriz donde se consignaron los principales cambios en términos de los actores, los escenarios, las instancias, los instrumentos, etc. Así mismo se analizaron investigaciones académicas e institucionales sobre temas de participación ciudadana, presupuesto participativo, planeación local y democracia.

Por otra parte, para capturar la experiencia de los actores involucrados en el proceso se realizaron tres grupos focales, dos entrevistas y un diario de campo. De esta manera en los diferentes ejercicios de recolección de información, se tuvieron en cuenta líderes comunitarios de distintos sectores y servidores públicos de distintas secretarías y dependencias; los cuales hacen presencia en distintas comunas y corregimientos de la ciudad. Para el análisis, en total se contó con la opinión de 30 personas que conocían el proceso.

En este sentido, para garantizar que los actores tuvieran conocimiento y pudieran identificar los principales cambios en el PL-PP, el requisito fundamental era que hubiesen participado en ambos procesos, es decir antes y después de la puesta en marcha del Acuerdo 028 de 2017. De esta manera, los instrumentos estuvieron orientados a comprender los principales cambios en el desarrollo metodológico; las

bondades y problemáticas del nuevo modelo; la interacción y articulación entre los actores y la lógica de los escenarios dispuesto para la planeación local a partir de PP.

Adicionalmente, se tuvo en cuenta para el análisis dos sesiones del Concejo Municipal de Medellín donde se trataron temas referentes a PL-PP: La sesión del 13 de junio de 2018 (Acta 465) y la sesión del 18 de 2019 (Acta 670)¹⁰. En estas actas están consignadas intervenciones de distintos concejales, órganos de control (Contraloría General de Medellín, Personería Municipal), expertos en el tema (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín) y representantes de la comunidad de distintos sectores, comunas y corregimientos. Finalmente toda esta información, tanto de fuentes primarias como secundarias, fue procesada y analizada con el software de investigación cualitativa Atlas ti.

A continuación, se presentan una descripción general con los instrumentos que se utilizaron para la recolección de la información, relacionando las fuentes y las características de los actores que participaron de esta evaluación plural del proceso de PL-PP (2016-2019).:

¹⁰ Ambas actas se encuentran en el perfil del Concejo Municipal de Medellín de la plataforma en Soundcloud:

Acta 465 - 13 Junio 2018 - Planeación Local y Presupuesto Participativo [Audio en podcast]. Recuperado de: <https://soundcloud.com/concejo-de-medell-n-concejomedellin/acta-465-13-junio-2018-planeacion-local-y-presupuesto-participativo>

Acta 670 - 18 de junio de 2019 - analizar presupuesto participativo [Audio en podcast]. Recuperado de: <https://soundcloud.com/concejo-de-medell-n-concejomedellin/acta-670-18-de-junio-de-2019>

Tabla 3. Instrumentos para la recolección de información.

Técnica	Actores participantes	Características
Grupo Focal	10 Líderes comunitarios	Representantes de las comunas (1, 4, 5, 6, 11, 12 y 14) Sectores: Comunicación; Niñez y adolescencia; Veeduría; JAL; Salud; Adulto Mayor; Estudiantes universitarios; ASOCOMUNAL
	8 Funcionarios: Enlaces CES (Comité de enlace y seguimiento PL-PP)	Secretarías de Desarrollo Económico; Inclusión Social, familia y Derechos Humanos; Participación Ciudadana; Seguridad y Convivencia; Medio Ambiente y Cultura.
	3 Funcionarios: Enlaces territoriales del equipo de ASOC (Acompañamiento Social y Orientación a la Ciudadanía). Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Enlaces territoriales: Comunas 1,3,4,12,14,15,16, 3, 4, 12, 14, 15, 16. Corregimientos: Palmitas, San Cristóbal, San Antonio de Prado, Santa Elena y Altavista
Entrevista	1 Líder comunitario	Representante ASOCOMUNAL corregimiento San Sebastián de Palmitas
	1 Líder comunitario	Representante Veeduría Comuna 6
Observación Diario de campo	7 Funcionarios: Diario de campo del grupo focal, aplicado por el SSE de la Secretaría de Participación Ciudadana a Enlaces CES	Secretarías de Desarrollo Económico; Inclusión Social, familia y Derechos Humanos; Participación Ciudadana; Cultura; Salud; INDER

Elaboración propia

Es preciso mencionar que para el análisis de la información se tuvo en cuenta los siguientes codificación de acuerdo a la técnica utilizada, el número de documento primario en Atlas.ti, el rol dentro del proceso y la línea en que se encuentra el texto dentro del documento primario. Para una mayor comprensión veamos el siguiente ejemplo: (SC, P6, CM, L121). Donde (SC) hace referencia sesión del concejo, (P6) al documento primario número 6, (CM) a la persona que intervino que para este caso es parte de la comunidad y (L43) es la línea en la que se encuentra el texto dentro del documento primario. En el caso de los líderes comunitarios y los funcionarios se mantendrá el anonimato en sus declaraciones, mientras que a los concejales y secretarios se les identificara con su nombre.

Tabla 4. Códigos para el análisis de las fuentes.

Técnica	GF: Grupo Focal ENT: Entrevista DC: Diario de campo
Documento Primario	P1: Grupo focal comunidad (2018) P2: Entrevista líder comunitario (2018) P3: Grupo focal funcionarios. Enlaces CES (2018) P4: Diario de campo del grupo focal, aplicado a Enlaces CES (2018) P5: Sesión del Concejo Municipal (2018) P6: Sesión del Consejo Municipal (2019) P7: Entrevista líder comunitario (2020) P8: Grupo Focal Funcionarios ASOC (2020)
Rol	CM: Comunidad F: Funcionario

Elaboración propia.

5. RESULTADOS

A continuación, se expondrán las principales transformaciones que ha experimentado el proceso en términos de actores y escenarios. En esta medida, resulta pertinente revisar los distintos Acuerdos y sus respectivos Decretos Reglamentarios para luego dar cuenta de los cambios en este sentido. Seguidamente, se presentaran los cambios a nivel metodológico, todo esto desde la perspectiva de los actores que participan actualmente

5.1. *Actores y Escenarios*

5.1.1. *Acuerdo Municipal 043 De 2007*

En términos de actores el ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo (2015) destaca que bajo el Acuerdo 43 de 2007 y su Decreto reglamentario 1205 de 2013, intervenían distintos actores comunitarios e institucionales. Destacándose dentro de los actores gubernamentales: la Administración Municipal, las Juntas Administradoras Locales y el Concejo Municipal. En este sentido:

La Administración Municipal Asume un rol de coordinación del proceso, en cabeza de la Secretaría de Participación Ciudadana, el Departamento Administrativo de Planeación y la Vicealcaldía de Gestión Territorial. Adicionalmente, proporciona la asesoría técnica a las comunidades, con el fin de facilitar la formulación y ejecución de los proyectos ciudadanos. Esta asesoría la da cada secretaría y ente descentralizado, a través de un grupo de profesionales denominado Equipo Zonal, que a su vez es coordinado por un técnico de enlace, que hace parte del Comité de Enlace y Seguimiento (CTE). (Alcaldía de Medellín, 2015, p.17)

En el caso de las Juntas Administradoras Locales estas tenían un rol fundamental dentro del proceso, donde sus principales funciones eran según el artículo 6 del Decreto 1205 de 2013: presidir y orientar los Consejos Comunales y Corregimentales; promover la actualización y aprobación de los PDL; coordinar las comisiones temáticas; hacer seguimiento, evaluación y control y Distribuir de las partidas de presupuesto participativo, de acuerdo a la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo. Finalmente dentro de los actores gubernamentales, el Concejo de Medellín tenía como función debatir y aprobar el Plan Operativo Anual de Inversión POAI, en el que se incluyen los proyectos aprobados por PP.

Por su parte los actores sociales y comunitarios contaban con tres formas de participar como delegados territoriales: Delegados por Asamblea Barriales y Veredales, Delegados por organizaciones y Delegados por grupos poblacionales. Estos delegados debían de cumplir unos requisitos mínimos para poder ejercer sus funciones de representación. Los delegados por Asambleas Barriales y Veredales por ejemplo eran personas elegidas por votación ciudadana, las cuales debían de contar con mínimo 25 votos en los barrios y 15 en las veredas. Los delegados por organizaciones, eran personas designadas por organizaciones sociales, comunitarias y solidarias (una por cada organización) avaladas, por la junta directiva o asamblea de la organización. Finalmente los delegados por grupos poblacionales eran representantes de los grupos sectoriales reconocidos por la ley (mujeres, negritudes, adultos mayores, jóvenes, LGBTI, entre otros).

Tabla 5. Actores de PL-PP bajo el Acuerdo 043 de 2007 y el Decreto 1205 de 2013.

Actores	Gubernamentales	Administración Municipal: Actores Alcaldía Máxima autoridad: Alcalde Dirección Estratégica: Secretaría de Participación Ciudadana, DAP, Vicealcaldía de Gestión Territorial) Coordinación institucional: Subsecretaría de PL-PP, Secretaría de Participación Ciudadana) Acompañamiento territorial: Dinamizadores PL-PP, Comité Técnico de Enlace (CTE), Equipos Zonales
		Juntas Administradoras Locales
		Concejo Municipal
	Sociales (delegados territoriales)	Elegidos por Asambleas Barriales
		Designados por organizaciones sociales, comunitarias y solidarias
		Designados por grupos poblacionales y sectoriales

Elaboración propia basada en ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo (2015).

En términos de los escenarios, el Acuerdo 43 de 2007 en su artículo 55 plantea como máximo órgano de planeación los Consejos Comunales en la zona urbana y los Consejos Corregimentales en la zona rural. Las principales funciones de estos Consejos eran analizar y aprobar la formulación de los PDL; crear las comisiones temáticas; priorizar y orientar los proyectos y promover mecanismos de evaluación y control (rendiciones de cuenta y veedurías ciudadanas). Así mismo la normatividad contemplaba las Asambleas Barriales en la zona urbana y las Asambleas Veredales en la zona rural, como escenarios de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio y vereda, estas se realizaban en dos momentos con la intención de identificar las problemáticas territoriales y elegir los delegados. Las comisiones temáticas por su parte

eran entendidas como grupos de trabajo para debatir y profundizar las problemáticas como también de elaborar los proyectos con el acompañamiento de personal de la administración municipal.

Adicionalmente el Decreto reglamentario 1205 de 2013 en su artículo 14 contempla otros escenarios de planeación local como lo son: la Comisión de Vigilancia y Control, los Equipos Zonales de Gestión y el Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo (CMPP). Como su nombre lo indica la Comisión de Vigilancia y Control era la encargada de hacerle seguimiento al cumplimiento de las actividades y funciones establecidas para los delegados según el reglamento. Los Equipos Zonales de Gestión por su parte eran los responsables de facilitar y promover la materialización y articulación de los PDL en cada uno de los territorios. finalmente el Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo (CMPP) era de una de las instancias más importantes, ya que en esta se concertaba el diseño de la metodología y el reglamento para el proceso de planeación Local y Presupuesto Participativo. A continuación se presenta a manera de resumen una tabla con los principales escenarios contemplados en la normatividad antes de la actualización del SMP y la resignificación de PP.

Tabla 6. Escenarios de PL-PP bajo el Acuerdo 043 de 2007 y el Decreto 1205 de 2013.

Escenarios	Integrantes
Consejos Comunales y Corregimentales	<ul style="list-style-type: none"> - Los integrantes de las Juntas Administradoras Locales. - Delegados designados por organizaciones sin ánimo de lucro - Delegados elegidos en asambleas barriales y veredales. - Delegados designados por grupo poblacionales u organizacionales reconocidos por la normativa. - Un observador del CTP, con voz y sin voto.
Comisiones Temáticas	10% de la totalidad de integrantes del Consejo Comunal o Corregimental
Asambleas Barriales y Veredales	personas domiciliadas en dicho territorio que sean mayores de 14 años, sin distinción de género, religión, origen, estrato o partido político
Comisión de Vigilancia y Control	<ul style="list-style-type: none"> - Un delegado de ASOCOMUANAL o de las Juntas de Acción Comunal y Juntas de Vivienda Comunitaria donde no exista Asociación Comunal. - Tres integrantes de la Junta Administradora Local. - El delegado designado para estar en el Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo –CMPP-. -Una persona de la Vicealcaldía de Gestión Territorial, designada autónomamente. - Una persona de la Secretaría de Participación Ciudadana, designada autónomamente. - Una persona del DAP, designada autónomamente.
Equipos de Zonales Gestión	Conformado por el número de integrantes que decida el Consejo Comunal o Corregimental y mínimamente contará con los integrantes de la Junta Administradora Local, el delegado del Consejo Comunal o Corregimental al Comité Municipal de Presupuesto Participativo – CMPP-, el delegado de ASOCOMUANAL l o de las Juntas de Acción Comunal en caso de que ésta no exista y una persona designada por los diferentes grupos poblacionales reconocidos en el territorio.

Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo – CMPP	<ul style="list-style-type: none"> - Una persona de la Vicealcaldía de Gestión Territorial. - Una persona de la Secretaría de Participación Ciudadana. - Una persona del Departamento Administrativo de Planeación. - Un Representante de cada una de las Juntas Administradoras Locales. - Un Representante de cada Consejo Comunal y Corregimental - El Presidente del Consejo Territorial de Planeación, o su delegado.
--	--

Elaboración propia basada en ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo (2015).

5.1.2. Acuerdo Municipal 028 De 2017

Frente a los actores y los escenarios con los que cuenta actualmente el proceso de PL-PP el artículo 4 del Decreto Reglamentario 0697 de 2017 plantea que son actores del proceso las autoridades administrativas, las corporaciones públicas (Concejo Municipal y Juntas Administradoras Locales) y los concejos municipales, comunales y corregimentales. En este sentido, en el municipio de Medellín son autoridades de Planeación: El Alcalde, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría de Hacienda y las demás Secretarías, Departamentos Administrativos y entes descentralizados en su respectivo ámbito. Dentro de estas autoridades el Alcalde es la máxima autoridad administrativa, ya que es el encargado de orientar el proceso de planeación a nivel municipal. Seguidamente se encuentra el Consejo de Gobierno, siendo espacio de articulación y coordinación de las Secretarías y entidades del orden central y descentralizado. Por su parte, le corresponde al Departamento Administrativo de Planeación dirigir y coordinar técnicamente el proceso de planeación local del desarrollo, mientras que a la Secretaría de participación le corresponde promover y estimular ejercicios deliberativos alrededor de la presupuestación participativa. La

Secretaría de Hacienda es la responsable de direccionar el presupuesto anual (rentas, ingresos, gastos e inversiones) y el plan financiero del municipio. Finalmente las demás Secretarías, Departamentos Administrativos y entes descentralizados son corresponsables en el ejercicio dentro de su ámbito misional.

Dentro de las corporaciones públicas, le corresponde al Consejo Municipal realizar control político y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, incorporando los acuerdos participativos de cada territorio del municipio. Por su parte las Juntas Administradoras Locales tienen múltiples funciones¹¹ en temas de planeación local, sin embargo en lo que respecta a la normatividad local, las principales funciones de la JAL son: liderar en el territorio la movilización ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de planeación, esto incluye presidir el Consejo Comunal o Corregimental de Planeación, aprobar mediante resolución los PDL y promover los ejercicios de control social y veeduría.

Finalmente dentro de los actores dispuesto por la normatividad se encuentran a nivel municipal el Consejo Territorial de Planeación (CTP) y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), y a nivel local los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCP). Del nivel municipal el CTP es el encargado de recibir la sustentación de los acuerdos participativos de cada comuna y corregimiento sobre los cuales podrá emitir concepto no vinculante sobre cómo estos se articulan con el Plan de Desarrollo Municipal. Por su parte, el CMPC tiene como función establecer canales de comunicación para la fortalecer y garantizar la participación ciudadana en los ejercicios de planeación. Mientras que el CCP es la principal instancia de planeación

¹¹ Las funciones JAL en términos de planeación local están establecidas en la Constitución Política (artículo 318), la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012 y la Ley 1757 de 2015.

local donde participan los distintos sectores sociales y comunitarios, donde su principal función, según el artículo 46 del Acuerdo Municipal:

Liderar la concertación democrática que sustenta la planeación del desarrollo local de comunas y corregimientos, apoyando la promoción en el territorio de la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de los diferentes instrumentos de planeación. (Concejo Municipal de Medellín, 2017)

Cabe anotar que el CCP está compuesto por los miembros de la JAL y un representante de cada sector y grupo poblacional, los cuales representaran a su sector por un periodo de cuatro años. Es importante señalar que los CCP complementan y apoyan el cumplimiento de las funciones de la JAL en los territorios. A continuación se presenta el siguiente esquema con los principales actores y escenarios con los que cuenta el proceso actualmente:

Tabla 7. Actores y Escenarios de PL-PP bajo el Acuerdo 028 de 2017 y el Decreto 0697 de 2017.

Actores y Escenarios	Autoridades Administrativas	Alcalde, Consejo de Gobierno, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Participación Ciudadana, Secretaría de Hacienda y demás Secretarías, Departamentos Administrativos y entes descentralizados corresponsables en su ámbito funcional.
	Corporaciones Públicas	Concejo Municipal, Juntas Administradoras Locales
	Consejos Municipales, comunales o corregimentales	Consejo Territorial de Planeación (CTP), Consejo Municipal de Participación Ciudadana(CMPC) y Consejo Comunal o Corregimental de Planeación(CCP)

Elaboración propia basada en el Decreto 0697 de 2017.

Además de lo planteado anteriormente el artículo 5 del Decreto Reglamentario enuncia de manera no taxativa, los siguientes mecanismos y escenarios: votación ciudadana, diálogo social, audiencias públicas participativas y audiencias públicas. Es preciso mencionar que a nivel institucional la Administración municipal dispone del Comité de Enlace y Seguimiento (CES) como escenario de articulación de todas las dependencias que participan en PL-PP, donde sus principales funciones son concretar las acciones de movilización, los lineamientos técnicos y las estrategias de seguimiento en las diferentes fases.

5.1.3. Actores comunitarios y su representación.

Teniendo en cuenta el cambio normativo se puede observar que uno de los cambios más evidentes en el proceso de PL-PP se da en términos de la representación de los actores, pues bajo el Acuerdo 43 de 2007 los actores sociales y comunitarios contaban tres formas de participar en la planeación local, ya fuera como delegado por Asamblea Barrial o Veredal, como delegado por organizaciones sociales o como delegado por grupos poblacionales y sectoriales. En la actualidad la normatividad precisa que la representación será solo por sectores y grupos poblacionales, los cuales vienen definidos por la norma, dependiendo además del reconocimiento que realiza la Secretaría de Participación Ciudadana con el mapa de actores que se construye para la conformación de los CCP. Anteriormente los Concejos Comunales y Corregimentales eran escenarios transitorios de plenaria en los que participaban todos los delegados elegidos democráticamente, donde en el primer Consejo se presentaba la metodología de priorización, se definía y se conformaban las comisiones temáticas, mientras que en el segundo se priorizaban los proyectos elaborados en las mesas temáticas a través de la votación en plenaria (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 28). A diferencia de los Consejos

pasados, los actuales tienen una duración de cuatro años, contando cada uno consejero con un suplente, teniendo la potestad además de definir su reglamento interno de funcionamiento. A continuación se presenta los sectores y grupos poblacionales que conforman los actuales CCP.

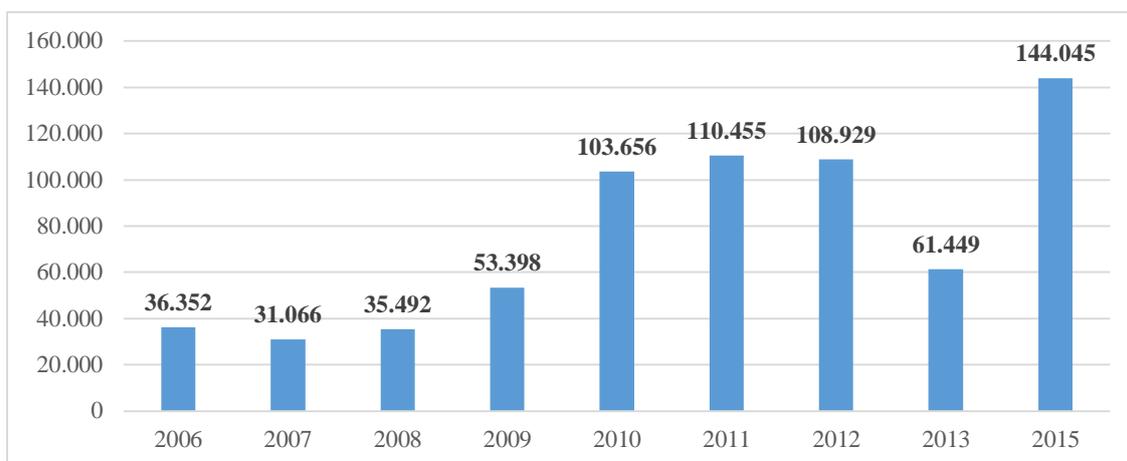
Tabla 8. Miembros de los CCP bajo el Decreto 0697 2017.

1. Miembros de la JAL	11. Instituciones educativas públicas y privadas	21. Discapacidad
2. Representante ASOCOMUNAL	12. Trabajadores sindicalizados	22. Indígenas
3. Representante de las actividades económicas (sin comercio y construcción)	13. Sector salud	23. Mujeres
4. Representante de la industria	14. Sector Cultural	24. Víctimas
5. Representante del comercio	15. Economía Social y Solidaria	25. Organizaciones basadas en la fe
6. Representante del sector de la construcción	16. Población Afrodescendiente	26. Medios y comunicación comunitaria
7. ONG	17. Campesinos	27. Veedurías ciudadanas
8. Sector social que trabaje por la infancia y la adolescencia	18. Jóvenes	28. Estudiantes Universitarios
9. Sector ecológico o ambiental	19. Población LGTBI	29. Otros representantes según
10. Representante de las universidades	20. Adultos Mayores	Mapa de Actores

Elaboración propia basada en el Decreto 0697 de 2017.

Cabe recordar que bajo la normatividad pasada para ser delegado por Asamblea Barrial o Veredal se debía contar con mínimo con 25 votos en la zona urbana y 15 en la zona rural, asegurando representatividad por barrios y veredas. Por otra parte cada organización que demostrara trabajo comunitario en el territorio tenía derecho a contar con un delegado, al igual que los sectores y los grupos poblacionales.

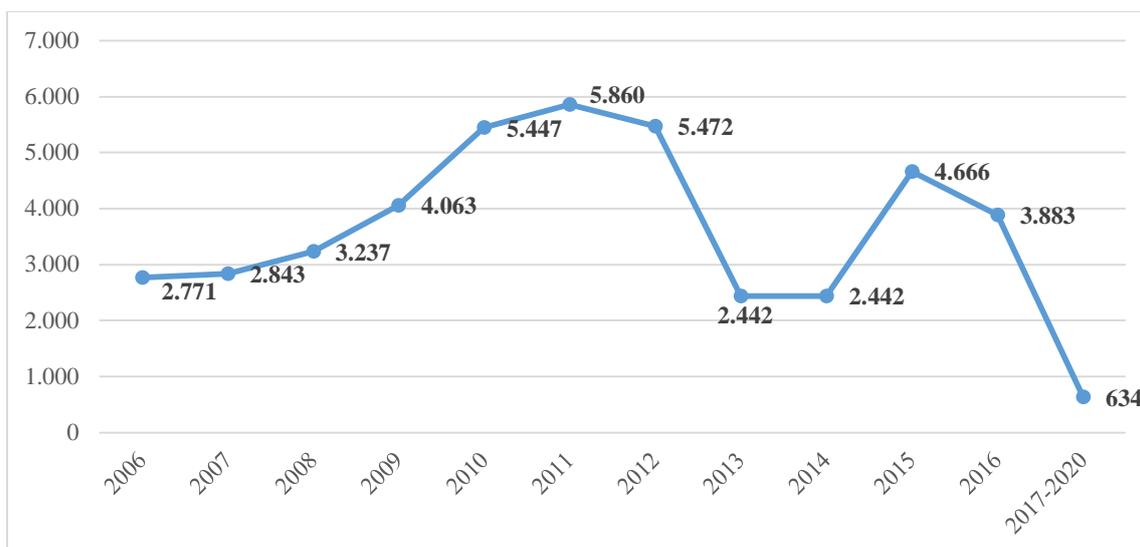
Gráfica 1. Número de asistentes a las Asambleas Barriales y Veredales (2006-2015).



Fuente: ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo (2015). Sin datos para el 2014.

Esta situación es percibida por la comunidad como una reducción en la participación, pues anteriormente en los escenarios dispuestos para la planeación local participaban muchas más personas, sin embargo esto no quiere decir que la calidad de la participación haya mejorado o empeorado. Lo que si es cierto es que en algunos líderes comunitarios hay cierta añoranza del proceso pasado, pues según ellos la representación barrial y veredal permitía tener en cuenta las particularidades de cada contexto, siendo estos escuchados ya que eran delegados.

Gráfica 2. Total de representantes por año PL-PP (2006-2020).



Elaboración propia basada en el documento “Datos consolidados de representantes ciudadanos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” (2020)

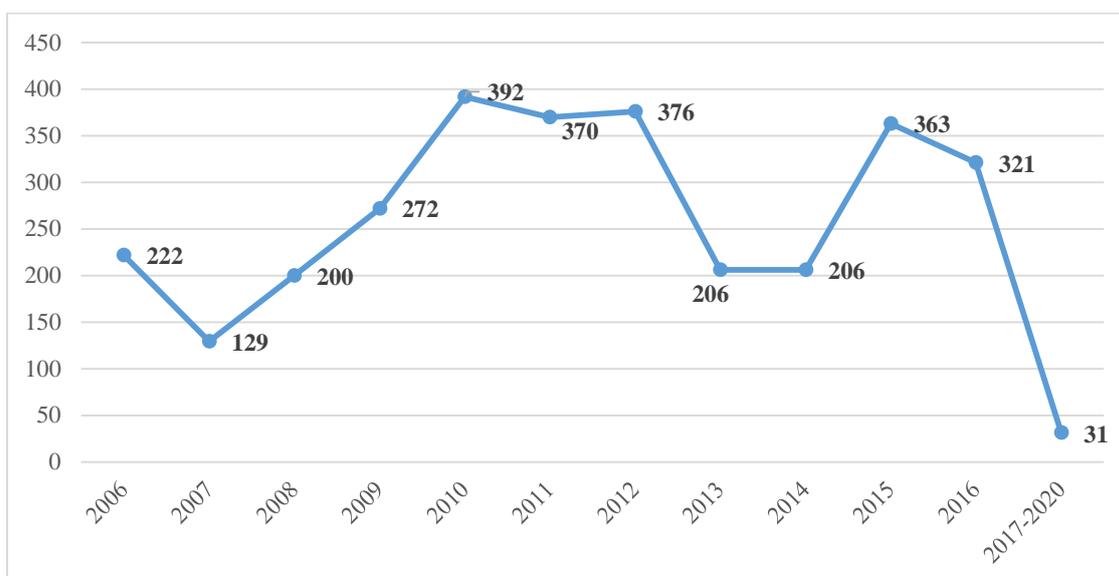
Como se puede observar la representación en los escenarios de planeación local tuvo una disminución considerable, pues la representación actual tiene como protagonistas los representantes de los sectores y grupos poblacionales. Por ejemplo, teniendo en cuenta el año 2016 la representación de los sectores sociales disminuyó en la ciudad un 83%, pasando de 3.883 delegados a 634 consejeros. En términos de promedios para el año 2016, en las comunas el promedio de participación era de 198 delegados por comuna, mientras que en la actualidad es de 30 Consejeros. En los corregimientos por su parte el promedio fue de 142 y ahora es de 32.

“Hay más negativo que positivo, para mí el Acuerdo no es bueno y no es erradicarlo, pero si hay que modificarle muchos de sus aspectos. Uno de ellos es la participación, veto totalmente la participación, cerro la participación ciudadana y la paso a una instancia representativa, o sea ya la paso a una instancia donde es solamente a través de la representación que va uno al Consejo

Comunal de planeación. Entonces limito la participación de 300, 400 personas, además de las personas que eran 25 personas que te daban una responsabilidad y te daban también como un deber de estar retroalimentando y de llevar la voz del ciudadano de a pie. Entonces yo siento que ahí se perdió mucho esa participación y se perdió mucho esa incidencia que había en los territorios. También porque eso puso en juego a las comunidades, los puso en una disputa y entonces quienes iban a hacer parte de. (GF P1, CM, L132).

Esta opinión corresponde a una consejera suplente de la comuna 6, la cual no está muy alejada de la realidad, ya que en el Doce de Octubre se logró contar en distintos años con más de 350 delegados en las plenarios de los Consejos Comunales, teniendo la participación más alta en el año 2010 con 392, con un promedio de participación 277 personas hasta el 2016, pasando de tener en 321 delegados en el 2016 a 31 consejeros en la actualidad.

Gráfica 3. Total de representantes Comuna 6- Doce de Octubre PL-PP (2006-2020).



Elaboración propia basada en el documento “Datos consolidados de representantes ciudadanos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” (2020)

Ahora bien, uno de los efectos de esta disminución en la representación es la competencia que se genera en la escogencia y conformación de los CCP, así como la concentración de poder en ciertos sectores. Dado que la representación se limita a una persona por sector, ha ocurrido que ciertos sectores han copado el CCP, siendo este el caso de ASOCOMUNAL en las comuna 4 y 6, donde los miembros de ASOCOMUNAL se han hecho elegir representantes de distintos sectores, negando la oportunidad de una representación sectorial más idónea.

"Desde mi comuna la 4 qué es lo que yo veo, quién maneja en su mayoría eso es ASOCOMUNAL es el que maneja, es el que habla, el que dice – el que monto el consorcio, porque allá no se montan proyectos sino bajo la línea que puede contratar ASOCOMUNAL- porque la mayoría de los delegados son representantes de las juntas de acción comunal (GF, P1, CM, L138)

Esta concentración de poder alrededor de los CCP ha permitido que persistan las mismas prácticas lascivas, como lo son la cooptación de espacios y la clientelización de la participación en razón de la contratación social, además de la no renovación de los liderazgos, ocasionando en definitiva que muchas personas interesadas en trabajar por el desarrollo integral se cansen y decidan mejor no participar, pues sienten que sus opiniones e ideas no son tenidas en cuenta. Por otra parte, se manifiesta que en muchos casos existe una desarticulación entre el sector y el concejero que asume la representación en el CCP, pues algunos representantes no realizan acciones de movilización sectorial, no comunican el acontecer del proceso y toman decisiones sin consultar previamente, lo que evidencia un interés más personal que comunitario. Además se ha observado que algunos representantes no cumplen a cabalidad las funciones que dispone la norma, además de no tener conocimiento en los temas sectoriales y poblaciones, es decir que las mayores falencias se encuentran en que los

liderazgos son débiles. Esto es problemático ya que cuando se está en la etapa de priorización, muchas veces los verdaderos problemas y las necesidades más sentidas no son tenidas en cuenta, lo que genera un resquebrajamiento entre el sector y la representación.

En términos de representación sectorial existe una alta preocupación tanto de funcionarios como de líderes comunitarios, frente al tema de la participación y representación de los adultos mayores en el proceso de planeación local, pues este grupo tiene una participación considerable en todo el proceso, lo que ha generado una alta cooptación de espacios, impidiendo además el surgimiento de nuevos liderazgos.

La dinámica fue la siguiente. Se supone que los representantes de cada sector se escogían dentro del sector y resulta que en la comuna 11 hubo una particularidad (...) Entonces los adultos mayores seleccionaron o escogieron al representante de cada sector pero con un gran agravante, que el de juventud no es un joven, que el de LGTBI no es (...) en el Decreto se establece que cada sector escoge su representante, entonces adulto mayor no es un sector que represente a la juventud, adulto mayor no es un sector que represente a los LGBTI. (GF, P3, F, L260)

También existe una queja frente a la forma como participan los Adultos Mayores y cómo estos conciben los temas de desarrollo local, pues se ha identificado que estos van con escasa información a participar, lo que permite que el recurso no atienda otras problemáticas importantes y se destine a proyectos que no dejan capacidad instalada en las comunidades, de esta manera el desarrollo comunal se quede solamente en lo sectorial. Finalmente frente al tema de la representación en el CCP se manifiesta que otro punto problemático es el asociado al protagonismo e incidencia que tienen los

consejeros suplentes en el ejercicio, ya que estos consideran que su función es accesoria y muchas veces restringida por el titular. Adicionalmente cuando se presenta la oportunidad de participar e incidir llegan sin un contexto previo ya que estuvieron al margen de todo el ejercicio.

5.1.4. Juntas Administradoras Locales

Siendo los ediles de la JAL unos de los protagonistas llamados a liderar los procesos de desarrollo local, bajo el contexto planteado por el cambio normativo su participación en la planeación local ha sido muy distinto en todas las comunas y corregimientos de la ciudad, donde en algunos casos están totalmente apropiados de los temas, generan movilización comunitaria y facilitan el acompañamiento de la Administración, mientras en otros casos existen ediles que no tienen ni siquiera conocimiento sobre sus PDL, fomentan practicas clientelistas y entorpecen el proceso cuando no existe la forma de contratar. Sobre estas particularidades de la JAL un funcionario de Inclusión Social que acompaña los corregimientos menciona:

En San Cristóbal, es evidente allá poco o nada le interesa ese proceso o si lo hacen es de manera esporádica. De manera muy distinta cuando uno se para en un escenario como san Antonio de prado, ahí si ve uno una JAL empoderada, lo mismo en Palmitas pero es distinto en Palmitas. Cuando yo digo que tienen ese rol de incidencia es que están metidas dentro de todo el proceso: convocan, direccionan, dicen, jalona, sugieren. Como donde hay unos territorios que no, Santa Elena. (GF, P8, F, L11)

Adicionalmente para seguir ejemplificando estos casos particulares, en la comuna 14 por ejemplo, se menciona que los ediles no participan, razón por la cual se han quejado frente a los órganos de control (Personería y Procuraduría). Sin embargo para

ellos es molesto saber que aunque la JAL no lidera el proceso toda la comunicación por parte de la Secretaría de participación les llega a ellos. Por esta y otras razones algunos líderes han insinuado que se deben de crear mecanismos para hacerle seguimiento a la labor de los ediles y que en el caso de que no cumplan con sus funciones poder emprender acciones para sancionarlos y permitir que otras personas que si quieren participar lo hagan.

Hay un punto en común entre los funcionarios y los líderes comunitarios y es que en muchos casos dentro de los CCP no se comprende cual es el rol de la JAL para diferenciarlos de los consejeros. Lo cual ha generado dinámicas de competencia alrededor de este espacio. Bajo este panorama, se ha presentado casos donde la JAL direcciona el ejercicio a su amaño, pero también ocurre que en otros territorios son totalmente relegados. En los casos donde la JAL direcciona el ejercicio se ha mencionado que ellos actúan como si fueran dueños de las comisiones y en el caso donde no pueden ejercer su influencia entorpecen el proceso, retrasando los tiempos, como menciona un funcionario “como ya no pueden poner los proyectos en la mesa lo que hacen es me opongo a la administración” (GF, P3, F, L228). Por otra parte, algunos líderes comunitarios mencionan que en sus territorios algunos ediles utilizan estos espacios como plataforma política con consentimiento de funcionarios para favorecer sus intereses personales, desconociendo los ejercicios de planeación participativa:

En comuna 11 desafortunadamente la JAL es muy dada a la politiquería y eso es algo que todavía no hemos podido superar. Allá la JAL se divide los programas, o sea allá hay la dueña de los clubes, la dueña de los programas ambientales, el dueño de los programas deportivos, porque con eso saben que van hacer su próxima política, no es sino una plataforma para decir “voten pero acuérdesese que yo soy la que saco los clubes de vida adelante, pero yo saco el

deporte adelante”, o sea que esa es su plataforma política y de ahí no salen. Entonces como vos decís van condicionados. La otra cosa es que llegan ellos a un acuerdo con el funcionario de la alcaldía para llevar las propuestas prefabricadas y ya ellos dicen (porque ellos hablan de primero) “esta es la propuesta que hemos visto que es la que sirve y entonces ya todo el mundo vota, porque ella es la que sabe y ella es la que los manda para paseos o nos saca el deporte”. O sea ya vienen con todo prefabricado y ya es sino hacer el protocolo pues la legalización, pero ya ellos le dan un manejo y eso... ahí si es donde me da tristeza porque ahí se pierde todo lo de participación, la posibilidad de tener capacidad de opinión, nada... eso ya está hecho. (GF, P1, CM, L173).

Ha ocurrido en algunas comunas que el grado de direccionamiento de JAL es tanto que en los espacios de socialización les solicitan a los representantes de la Administración que antes de pasar a los CCP, socialicen primero con ellos, desvirtuando el ejercicio deliberativo. Como menciona un funcionario “yo voy a citar el caso de la 7 donde por ejemplo para socializar en el Consejo tenemos que pedir permiso, tenemos que dar un paso por la JAL (...) y eso no está en ninguna reglamentación (GF, P3, F, L231). Aquí es preciso mencionar que bajo el Acuerdo 043 de 2007 también existían denuncias frente algunas extralimitaciones de la JAL, donde por ejemplo, para dar avales en educación superior recurrían al cobro de favores de favores personales.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente existen territorios en la ciudad donde la JAL está totalmente relegada en el escenario de los Concejos Comunales y Corregimentales de Planeación, siendo este el caso de la comuna 4 y la comuna 6, donde ASOCOMUNAL es el que direcciona los ejercicios de planeación local, sin tener en cuenta la opinión de los ediles. En el caso de la comuna 4: “no les iban a permitir la

participación a la JAL en la Comuna 4, y eso me lo contaron los mismos Ediles, que les toco pararse, porque ellos iban a someter a votación si les dejaban o no participar a la JAL” (GF, P1, CM, L187). Sobre este punto, vale la pena recordar que bajo el Acuerdo 43 los integrantes de la JAL, aparte de orientar los Consejos Comunales y Corregimentales, hacían parte de su mesa directiva, coordinado además las comisiones temáticas, donde podían contar además con un representante en el CMPP. Frente a esta situación la presidenta de ASOEDILES menciona:

Saben que he visto que ha cambiado que la autoridad y el respeto por los ediles cada vez va para abajo, cada vez mermamos, cada vez somos menos, cada vez se nos olvida más que somos la primera autoridad de planeación en las comunas, de planeación y participación. (SC, P5, CM, L200)

Uno de los temas más polémicos frente a las funciones de la JAL tiene que ver con el tema de asignación de presupuestos, donde el artículo 6 del Decreto 1205 de 2013 (literal e), afirmaba que una de las funciones de la JAL está en la “distribución de las partidas de presupuesto participativo, de acuerdo a la mitad más uno de los integrantes del respectivo consejo consultivo comunal o corregimental”. Esta función ha sido interpretada, como una perdida grande dentro de la JAL.

Porque este acuerdo 28 en el CCP es un integrante más, no lo considera. O sea la Junta Administradora Local como corporado: coordina, preside, hace muchas acciones. Pero la incidencia como pasaba, por ejemplo cuando ellos colocaban ese techo presupuestal, esa apuesta política, eso ya se les quitó, les bajo esa potestad. (GF, P1, CM, L182).

Sobre este tema el Secretario de Participación Ciudadana indica que existe una confusión frente a los tipos de recurso, ya que según el:

Si los ediles siguen entendiendo que PP son partidas globales nunca nos vamos a poner de acuerdo, porque las partidas globales es una facultad que da el concejo en el momento en que lo considere. El PP no son unas partidas globales y eso ha sido ya una discusión de dos años y medio en torno a este proceso.

(SC, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L226)

Finalmente frente al tema las Juntas Administradoras Locales el Concejal Carlos Alberto Zuluaga menciona que una de las alertas es que “no se evidencia la participación de la JAL en las acciones de seguimiento, evaluación y control de PP” (SC, P5, Concejal Alberto Zuluaga, L208), siendo esto un punto a mejorar ya que esta es una de las funciones que dispone la norma. Ahora bien, para solucionar estos problemas relacionados con las JAL tanto la presidenta de ASODILES como algunos Concejales consideran que es necesario crear una mesa con todos los ediles de la ciudad para poner en consideración el papel de la JAL dentro de los procesos de planeación local.

5.1.5. Funcionarios

Teniendo en cuenta que los funcionarios y los servidores públicos son una parte fundamental del proceso, es importante conocer como ha sido su participación dentro del ejercicio de PL-PP. En este sentido, algunos líderes comunitarios han puesto de manifiesto que existen funcionarios que desconocen las dinámicas propias del proceso, esto es, que desconocen la normatividad y los detalles de cada una de las etapas, aludiendo a que estos se encuentran en el ejercicio como cuota burocrática de algún político de turno. De esta manera existe una preocupación latente, ya que estos funcionarios además de desconocer el contexto comunitario tratan de direccionar el proceso sin tener en cuenta las opiniones y los diagnósticos realizados por las mismas

comunidades, lo cual va en contravía del espíritu del PL-PP. Sobre este punto, los mismos funcionarios son conscientes de que hay territoriales que no cumplen con sus labores, careciendo además de competencias en temas de planeación y formulación de proyectos.

Esas personas tienen grandes deficiencias y son carentes de competencias en procesos de planeación. Hay gente muy dispuesta, muy amigable y toda la cosa, pero uno los va a evaluar y realmente (...) pero precisamente que en esa complementación hayan las competencias, si Ud. es antropólogo, sociólogo, si es comunicador que por lo menos sepa cómo se realiza un proceso de planeación y utilizando las herramientas que hay en ese momento, que sepa de marco lógico, no que hizo el curso hace dos semanas. Realmente que sepa cómo se formula una problemática, cuáles son las pautas para formular un objetivo porque es que muchas veces ni siquiera el lenguaje lo tienen (...) estamos hablando de los territoriales de Participación, eso genera unas debilidades fuertes para el proceso. (GF, P3, F, L165).

Por otra parte una de las preocupaciones más sentidas en los funcionarios es la pérdida de protagonismo frente a los territoriales y dinamizadores del Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Participación Ciudadana. Ya que según ellos, en los escenarios con los que contaba la normatividad pasada tenían mayor protagonismo, a saber, el acompañamiento en las comisiones temáticas y los equipos zonales de articulación. Ahora sienten que todo el acompañamiento está centralizado en estas dos dependencias, y que su participación es muy poca, solamente les solicitan el concepto para ver si los proyectos son viables dentro de la competencia de la cada dependencia y secretaría. Sobre este punto una funcionaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos, menciona:

Entonces mira que esto centraliza tanto el poder en unos líderes como en las secretarías, porque también disminuyeron la capacidad de participación e incidencia de las secretarías en este proceso, casi que nos aislaron y dejaron un CES para informar, pero ya no se pueden hacer propuestas, no hay formación, no hay interacción, no hay equipos zonales. (GF, P8, F, L20)

Como se puede observar, en este apartado se hace alusión a una competencia entre las secretarías, competencia que se da por las implicaciones que tiene el tipo de contrato de con los que cuentan algunos de los funcionarios. Es decir, como muchos funcionarios son contratistas, su rol dentro el proceso está condicionado pues hay un temor latente a temor perder su trabajo. Esta situación se evidencia en los procesos de priorización, donde a los funcionarios contratistas les conviene que los proyectos que acompañan sean votados, ya que las probabilidades de mantener su trabajo aumentan. Por otra parte, el hecho de ser contratistas les impide mantener una posición crítica frente a algunas acciones arbitrarias por parte de la Administración que desvirtúan el proceso de planeación local. Adicionalmente, sobre este tema algunos líderes opinan que el hecho de que la gran mayoría de los funcionarios sean contratistas no permite que los procesos de planeación sean maduros y tengan continuidad, ya que muchos de estos solo están por 6 meses y no dejan capacidad instalada, por lo que recomiendan que para los ejercicios de Planeación Local y Presupuesto Participativo es preciso contar con funcionarios de carrera administrativa.

5.1.6. Escenarios

En términos de los escenarios dispuestos para la planeación local, el cambio normativo trajo consigo importantes transformaciones en los Consejos Comunales y Corregimentales, a la vez que no dio continuidad a otros escenarios, siendo este el caso

de las Asambleas Barriales y Veredales, el Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo (CMPP) y los Equipos zonales de Gestión. Por otra parte, los Consejos Comunales y Corregimentales y las comisiones temáticas sufrieron transformaciones.

Frente a las Asambleas Barriales y Veredales, los líderes consideran que esta ha sido una de las grandes pérdidas del proceso, ya que a través de este escenario existía la posibilidad del debate de las necesidades más próximas de los habitantes.

Nosotros en nuestro solo barrio, persona por persona, casi que teníamos 30 delegados, 25 personas votando por cada uno de nosotros, y hacíamos ese esfuerzo grande de llevar la gente y movilizarla. 25 personas por compañero y llegamos a contar a tener en nuestro barrio, más de 30 delegados. Eso sí se llama participación comunitaria...se perdió la participación, se perdió la capacidad de convocatoria. (SC, P6, CM, L104).

Si bien las Asambleas eran escenarios donde las personas participaban masivamente, algunos funcionarios advierten que en estos espacios se presentaba igualmente concentración de poder y practicas corporativista.

Pero acuérdesse que al tener todos los delegados, podía llegar por ejemplo el sector del Adulto Mayor, era de 300 el consejo y había 60 representantes del adulto mayor. O sea con el proyecto debajo del brazo y el poder de votación de una gran cantidad del consejo, ese proyecto estaba destinado a pasar y seguramente el que llevaba el proyecto era el que lo iba a ejecutar, por un convenio seguramente. (GF, P3, F, L 231).

Este ha sido un tema bastante álgido que ha ocasionado serios debates en el Concejo de Medellín. Donde el Secretario de Participación Ciudadana, por ejemplo, afirmaba en

la sesión del 13 de julio de 2018 que no era preciso realizar tales comparaciones en las cifras de participantes, ya que las “reglas de juego son distintas, la medición y la forma como llegamos a los territorios es distinta” (SC 2018, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L43). Por el contrario la Concejala Luz María Múnera considera que esta si es una pérdida sensible, ya que según ella lo que hizo el cambio normativo fue convertir la participación ciudadana “en un mero acto de hundir un botón y acabo con la deliberación, el debate y la construcción de democracia” (SC, P6, Concejala Luz María Múnera, L67). Por otra parte la concejala veía un potencial en las asambleas, ya que permitían renovar los liderazgos año tras año.

Ahora bien, frente al Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo (CMPP) cabe recordar que el Acuerdo 43 en su artículo 64 menciona que este es el espacio de coordinación para el diseño de la metodología y el reglamento del proceso, donde cada Consejo Comunal y Corregimental contaba con un delegado. Esto ha generado cierta añoranza frente al proceso pasado, ya que sin lugar a dudas este era uno de los espacios más importantes, pues en él se definían las reglas de juego, frente a esta pérdida un líder comunitario manifiesta “me parece que hace mucha falta en CMPP, porque ahí si era la comunidad con la comunidad trabajando por la comunidad” (GF, P1, CM, L147). Adicionalmente el CMPP se convertía en un espacio adicional para la incidencia de los actores sociales más allá de los Consejos y las Asambleas, “entonces perdimos el CMPP donde podíamos definir ese método, o sea teníamos un representante de ciudad, que era los sectores de la ciudad, y podíamos hacer la reglamentación, podíamos hacer la metodología (GF, P1, CM, L115). Es importante señalar que el Alcalde en ambas normativas es la autoridad máxima en el proceso, teniendo facultades para reglamentarlo, sin embargo frente a este punto el Acuerdo 43 era más flexible, ya que contaba precisamente con el CMPP, mientras en la actualidad

gran parte del proceso recae sobre el Departamento Administrativo y la Secretaría de Participación Ciudadana.

Por parte de los funcionarios, la no continuidad de los Equipos Zonales de Gestión ha sido calificada como una pérdida de protagonismo frente al direccionamiento casi exclusivo del Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Participación.

Antes las secretarías podíamos estar en las deliberaciones para conocer todo ese contexto (acompañamiento técnico), ahora todo recae sobre planeación y participación. Fuera de eso, nosotros estábamos en equipos zonales que era donde articulábamos todo el tema, con todas las secretarías, por comunas o corregimientos o por zonas. Ya eso lo quitaron, ahora es un CES centralizado con un representante de todas las secretarías o máximo dos hablando de todas las comunas (GF, P8, F, L22).

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones el escenario del Concejo Comunal y Corregimental no desapareció con el cambio normativo, sino que tuvo importantes transformaciones, las cuales tienen que ver con su conformación, los tiempos de representación y los mecanismos para reglamentarse. En este sentido, los Consejos se transformaron de escenarios transitorios de plenaria a escenarios permanentes con un periodo de 4 años. Frente a la reglamentación interna el artículo 14 del Decreto 0697, plantea que los CCP tienen potestad para definir su propio reglamento, el cual podrá contener aspectos referentes al quórum, la existencia de comisiones temáticas, el régimen sancionatorio, la conformación de mesa directiva y las modalidades de votación. Como se puede observar las comisiones temáticas bajo este escenario quedan a merced de lo que decida el CCP, mientras que bajo el Decreto 1205 se daba por

sentada la existencia de estas. Sobre este punto uno de los funcionarios mencionaba en el 2018:

Están definiendo comisiones porque en medio de su reglamentación, que es potestad de cada consejo definirla, lo establecieron. Pero eso no quiere decir que en las otras comunas lo vayan hacer, porque de hecho las reglamentaciones de las otras comunas ya van muy avanzadas y yo no veo ninguna de esas tendencias a conformar comisiones, de hecho parece que no se va a dar. (GF, P3, F, L178).

Esta tendencia a no conformar comisiones temáticas ha generado dos situaciones contradictorias al interior del proceso. Por una parte es positivo, ya que el trabajo en plenaria implica que los consejeros conozcan sobre todas las temáticas, estando al tanto de las problemáticas y de los proyectos. Sin embargo esto es problemático en términos operacionales, ya que para realizar ejercicios de socialización, por ejemplo, el trabajo en plenaria dificulta los tiempos, retrasando la ejecución de los proyectos, pues para cada tema habría que convocar la totalidad de los consejeros.

Entonces en ese orden de ideas cuando se hace por plenaria cada secretaría está demandando de ese consejo comunal, pero como ya no es por comisiones temáticas sino por consejo comunal, y nos estamos “viendo a gatas” como decimos los paisas para socializar y poder arrancar los proyectos (GF, P3, F, L67)

Esta saturación en los CCP impide además otro tipo de actividades complementarias, como lo son las actividades formativas, pues como menciona un funcionario: “ellos están tan reventados atendiendo los temas de todas las secretarías, que no les da la vida para formarse. Entonces los convocan a capacitaciones y ellos

dicen “Uds. creen que nosotros no comemos, que no trabajamos” (GF, P8, F, L81).

Anteriormente el trabajo por comisiones permitía generar mayores niveles de discusión, pues estos espacios eran alimentados por los distintos delegados, generando además un trabajo más cercano entre la administración y las comunidades, pues como menciona una funcionaria de la Secretaría de Desarrollo Económico

Antes cuando nosotros íbamos a las comisiones, cuando estábamos en salones, cuando estábamos todos los fines de semana, de alguna manera alfabetizando a la comunidad, el Estado ahí cercano diciéndoles “mira tus necesidades, mira evalúa esto”, era como una especie de abrirle, de decirle antes de, conozca para que luego priorice. Y había una cercanía que permitía no solo acercarse, no solo al Estado, sino tener una concepción un poco más amplia de lo que es la incidencia social y su rol de líder en el proceso. (GF, P3, F, L83).

Ahora bien, uno de los escenarios creados por la nueva normatividad es el Comité de Enlace y Seguimiento CES, en el cual se da la articulación institucional entre las dependencias del nivel central y entidades descentralizadas que participan del proceso PL-PP. Frente a este escenario hay una preocupación latente por parte de los funcionarios que hacen parte de este escenario, ya que sienten que el ejercicio está altamente centralizado en la Secretaría de Participación Ciudadana y que sus opiniones no son tenidas muchas veces en cuenta: “nos dicen sugíranos, díganos a ver cómo queremos que se haga esto, pero después nos llegan es “tenga”. Entonces yo creo que Participación se está quedando mucho con la labor, ellos estructuran todo y luego nos dicen cómo hacerlo” (GF, P3, F, L468). Adicionalmente, los funcionarios manifiestan que anteriormente el CTE (Comité Técnico de Enlace) tenía mayor protagonismo,

afirmando inclusive que el comité actual hace las veces de “razonero” presentado deficiencias en la definición de la ruta

Yo me acuerdo que en tiempos anteriores el CES era la elite pensante de PDL y PP, para cambiarlo, para modificarlo, transformarlo en un bienestar. ¿En qué se convirtió el CES en este momento?, ese es el “razonero” entre PACI¹² y los que estamos más bajitos y los territoriales, en eso se convirtió el CES. Entonces ese grupo tan valioso, ese talento humano que hay ahí tan valioso está totalmente subvalorado y desaprovechado. (GF, P3, F, L461).

Otra sugerencia frente al Comité de Enlace y Seguimiento tiene que ver con la inclusión de la Secretaria de Sumisitos en este espacio, ya que esta secretaría es fundamental en la etapa de ejecución y contratación. Sobre este punto, algunos funcionarios indican que esta secretaría desconoce las lógicas inherentes al proceso de PL-PP, por lo que es preciso su participación.

Suministros que es una entidad recientemente creada ha tenido una incidencia muy grande en ese tema de ejecución por los tiempos, precisamente mientras aprenden el proceso, conocen como funciona cada secretaría y además el desconocimiento de las dinámicas de PDL y PP, porque es diferente al presupuesto ordinario. Entonces ellos si la etapa está ahí, ejecución, suministros debería de participar en este proceso, tener representantes, pero todavía no – en el CES- y lo hemos insistido. (GF, P3, F, L418).

Finalmente, teniendo en cuenta los escenarios de carácter municipal, si bien durante esta administración se pudo conformar el Consejo Municipal de Participación Ciudadana y el Consejo Territorial de Planeación, no se evidencia una plena

¹² Acá se hace referencia a la Secretaría de Participación Ciudadana

articulación con los escenarios locales. Sobre esta situación el secretario de Participación Andrés Bedoya manifestaba en la sesión del Concejo de 2019 que es importante lograr la articulación plena de ambos sistemas el de planeación y el de participación, sin embargo esta tarea sería tarea de una nueva administración, pues el Sistema Municipal de Participación y la política pública de participación ciudadana apenas se encuentran en construcción: “¿qué sigue para los años venideros en materia de participación? el SMPC fundamental para poder conectarlo con el Sistema municipal de planeación.(SC, P6, Andrés Bedoya Secretario SPC, L34).

5.2. Cambio normativo y transformaciones metodológicas

Uno de los puntos fundamentales que se propuso con el cambio normativo fue la “resignificación” de Presupuesto Participativo, lo cual pasaba por modificar la metodología y las etapas con la que se venía desarrollando el proceso. En este sentido, es preciso presentar cada una de las metodologías para posteriormente poder identificar los principales cambios metodológicos, a la vez de evaluar cómo ha sido su desarrollo y aplicación actual. En este sentido, metodológicamente el Acuerdo 43 de 2007 plantea en términos generales que son fases del Presupuesto Participativo:

1. Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva.
2. Realización de las asambleas barriales y veredales para identificar problemas y oportunidades de cada barrio o vereda. Cada Asamblea elegirá un(a) delegad(a) al Consejo Comunal o Corregimental, a razón de, máximo, uno (1) por cada 25 votantes en la Asamblea barrial y uno por cada 15 votantes en la asamblea veredal.

3. Realización de Consejos Comunales y Corregimentales en las distintas fases del proceso: Diagnóstico, priorización, aprobación del presupuesto participativo, monitoreo y seguimiento a la ejecución.
4. Refrendación de la decisión del Consejo Comunal y Corregimental mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento Administrativo de Planeación. (Artículo 64)

Adicionalmente, en uno de los párrafos de este artículo como se ha visto se propone el CMPP como escenario para el diseño metodológico y reglamentario del Presupuesto Participativo. Teniendo en cuenta la primera etapa del proceso la Administración Municipal realizaba inicialmente una distribución del 15% del recurso para los corregimientos y 85% para las comunas. Seguidamente el valor restante lo dividía según la población, el índice de calidad de vida y el indicador de participación en la Asambleas Barriales y Veredales. Concretamente para el año 2015 la ruta metodológica se desarrolló teniendo en cuenta de la siguiente manera:

Tabla 9. Ruta de Presupuesto Participativo 2015.

Etapas	Momentos y características
Etapa 1. Participación y elección	<p>Inicio de ruta: Rendiciones de cuentas de los proyectos PL y PP ejecutados el 2014.</p> <p>Inscripción de candidatos a delegados por Asambleas Barriales y Veredales, Organizaciones Sociales, y grupos poblacionales o sectoriales.</p> <p>* Asambleas Barriales y Veredales:</p> <p>Momento 1: Asambleas Barriales y Veredales para la identificación de problemáticas.</p> <p>Momento 2: Asambleas Barriales y Veredales para elección de los delegados y delegadas por votación comunitaria.</p>
Etapa 2. Formación y capacitación	<p>Proceso de inducción y capacitación.* Acreditación y posesión de delegados.</p>
Etapa 3. Planeación, acuerdos y priorización	<p>1er Consejo Comunal o Corregimental: Presentación metodología de priorización, definición y conformación de comisiones o plenarias temáticas.</p> <p>* Trabajo en Comisiones o Plenarias Temáticas: Elaboración de propuestas de solución a problemáticas y formulación de proyectos.</p> <p>* 2o Consejo Comunal o Corregimental: Priorización de proyectos que se ejecutarán con recursos PL y PP 2016, a través de votación en plenaria (la mitad más 1 de los votos) de los delegados asistentes.</p>
Etapa 4. Revisión y oficialización de los resultados	<p>Refrendación de las decisiones del Consejo Comunal o Corregimental por parte de las Juntas Administradoras Locales (JAL).</p> <p>* Entrega de la matriz de proyectos e inversión (POAI - Plan Operativo Anual de Inversión) al Concejo Municipal de Medellín para aprobación del presupuesto 2016.</p>
Etapa 5. Socialización y rendición de cuentas	<p>Socialización de los resultados de la priorización de recursos</p> <p>* Rendiciones de cuentas por parte de la Administración Municipal sobre los efectos y resultados en la ejecución de los recursos PL y PP 2015.</p>

Elaboración propia basada en ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo

(2015).

La ruta inicia evaluando el proceso del año anterior a través de la rendición de cuentas de los proyectos ejecutados. Seguidamente se realizan Asambleas Barriales y Veredales para identificar las problemáticas y elegir los delegados territoriales. Una vez elegidos los delegados se continúa con el proceso inducción y capacitación en temas inherentes a la planeación local y el presupuesto participativo. En la siguiente etapa se convoca al primer consejo comunal o corregimental donde se explica la metodología de priorización, se conforman las comisiones temáticas y luego en el segundo consejo se realiza la priorización de los proyectos. Posteriormente las Juntas Administradoras Locales refrendan las decisiones tomadas en el consejo, mediante una resolución que es entregada al DAP, luego de los ajustes se construye la matriz POAI (Plan Operativo Anual de Inversiones) la cual es entregada al Concejo Municipal para su aprobación. Finalmente, se socializan los resultados de la priorización y se rinden cuentas por parte de la Administración sobre los resultados de la ejecución.

Ahora bien, el Acuerdo 028 de 2017 en su artículo 43 plantea respecto a la metodología que el Alcalde en uso de sus facultades legales establecerá el procedimiento metodológico, el cual consta de las siguientes fases:

1. **Planeación Participativa:** Corresponde al proceso técnico y político de construcción de acuerdos entre los actores del territorio y el Estado sobre el desarrollo local. Es prerequisite de las siguientes fases ya que sus resultados constituyen los insumos de las demás.
2. **Priorización Participativa:** Concerniente a la definición, por parte de la ciudadanía, de los proyectos a ser financiados con los recursos de presupuesto participativo, de acuerdo con el proceso de planeación del desarrollo local, en armonía con las competencias constitucionales y legales asignadas a los entes que intervienen en la priorización participativa.

3. **Ejecución:** Alusiva a la materialización de los proyectos del plan de desarrollo local, priorizados por la ciudadanía, el ejercicio del control social a lo público y la rendición de cuentas.
4. **Seguimiento y Evaluación:** Referente al seguimiento, monitoreo, control y valoración de las diferentes etapas de la planeación del desarrollo local.

Adicionalmente en la normatividad se contemplan como ejes transversales las estrategias de comunicación; formación, movilización y organización ciudadana; control, transparencia y probidad. Por otro parte también se indica que los recursos de Presupuesto Participativo se destinaran para financiar proyectos que estén contenidos en los PDL, pues dentro del Sistema Municipal de Planeación, el Presupuesto Participativo es concebido como un instrumento de financiación de estos planes. Así mismo, se menciona que el Departamento Administrativo de Planeación es el encargado de diseñar la metodología para definir los techos presupuestales para cada comuna y corregimiento. A continuación se presenta un esquema con las fases y sus respectivos momentos:

Tabla 10. Reglamentación de PL-PP bajo el Acuerdo 028 de 2017.

Fases	Momentos
Fase 1. Planeación Participativa	Identificación mapa de actores para la conformación CCP, Conformación Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación (CCP), Formulación y/o actualización del PDL, Programa de ejecución del PDL, Formulación Anual de proyectos (viabilidad y ajustes).
Fase 2. Priorización Participativa	Difusión de proyectos a la ciudadanía en general, Elección ciudadana de proyectos a ejecutar, Asignación de techos presupuestales, Sustentación e incorporación de los acuerdos participativos, Matriz del PP e inclusión al POAI, Registro en el banco de proyectos.
Fase 3. Ejecución de los Recursos	Gestión contractual, Socialización e implementación de los protocolos de entrega de beneficios, Rendición de Cuentas y Control Social (monitoreo, seguimiento y control a la ejecución-presentación de informes).
Fase 4. Seguimiento y Evaluación	Evaluación de los resultados de los procesos, proyectos y estrategias transversales de PL-PP, Difusión de la evaluación.

Elaboración propia en base al Acuerdo 028 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017.

En términos generales frente a esta metodología, gran parte de los líderes que participaron en este ejercicio de evaluación manifestaron cierto inconformismo, ya que siente que el proceso de planeación local recae en la Administración municipal, pues como se ha mencionado en diferentes ocasiones se eliminó el CMPP, escenario que servía para definir conjuntamente la ruta. En la actualidad el proceso es direccionado por la Secretaría de Participación Ciudadana y el Departamento Administrativo de Planeación. Como menciona un líder comunitario del corregimiento de San Sebastián de Palmitas:

¿Por qué ha perdido credibilidad el programa?, porque parece y se sintiera que es un programa más de la Administración que de las comunidades. La Administración destina los techos, la Administración hace la ficha MGA, qué es lo único que le consultan a las comunidades: El árbol de problemas, o la

DOFAR. Ese es insumo para ellos construir la MGA y ese es el punto, en que la MGA debe ser conjunta porque posiblemente lo que vos estás pensando en tu escritorio de una ficha del corregimiento de San Sebastián de Palmitas no es lo que los líderes y las organizaciones pensaron en solucionar un problema, la realidad y el contexto de esa iniciativa. (ENT, P2, CM, L30).

Ahora bien, para tener un panorama mucho más amplio de las implicaciones que ha tenido el cambio normativo, resulta necesario analizar cada una de las etapas con sus respectivos momentos para dar cuenta de las principales transformaciones en términos metodológicos y procedimentales.

5.2.1. *Planeación Participativa*

La Planeación Participativa es definida por la normatividad como el proceso técnico y político que desarrollan los actores comunitarios y el Estado para propiciar el desarrollo local. Esta planeación tiene como premisa la deliberación y la concertación de todos los actores, siendo el Plan de Desarrollo Local el principal instrumento para el desarrollo comunal y corregimental. Este proceso es liderado en los territorios por el Concejo Comunal o Corregimental de Planeación, orientados técnicamente por el Departamento Administrativo de Planeación y las demás dependencias de nivel central y entidades descentralizadas según su quehacer misional. Ahora bien, la etapa de Planeación Participativa comienza precisamente con la definición de los actores que conforman los Consejos de Planeación, siendo la Identificación del Mapa de Actores el primer momento.

La ***Identificación del Mapa de Actores*** tiene como propósito reconocer la importancia de los escenarios y los liderazgos que promueven la participación ciudadana en los territorios de tal manera que sirvan para conformar los CCCP. Esta

acción de es liderada por la Secretaría de Participación Ciudadana y el Departamento Administrativo de Planeación, la cual es realizada cada cuatro años.

Sobre este asunto el Secretario de Participación Ciudadana presenta este mapa como uno de los logros durante su gestión

Logros más allá de las cifras: Construcción de mapa de actores con enfoque territorial, las dinámicas propias de los actores. Reconocemos esas dinámicas de cada una de las comunas y corregimientos. Se dijo en la discusión del 55 “no vamos a uniformar la participación en Medellín (...). Ampliación de la participación: es en personas que nunca había participado, que nunca habían hecho este ejercicio y ahí entendemos entonces que la participación ciudadana no se está perdiendo, que estamos generando nuevos canales de participación ciudadana (...)La conformación de los concejos, la vinculación de actores claves que nunca habían participado, que nunca habían sido tenidos en cuenta, hoy tenemos la posibilidad de decir que hoy se amplió esa representación y esa posibilidad de que otros participen. Y la caracterización de los integrantes de los concejos es como nosotros hacemos un ejercicio de identificar las poblaciones, los jóvenes, las mujeres, los afros, LGTBI, etc. Para que caractericemos y reconozcamos esos liderazgos y que estos sean reconocidos dentro de esos ejercicios en los territorios que nunca habían sido identificados y puestos en el panorama, porque había unas dinámicas que no permitían que otros llegaran. Y esos que otros lleguen por medio de los sectores y otras dinámicas, nos permite también que todos estemos tirando para el mismo lado. (SC, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L 40-42).

En el caso de los funcionarios existen opiniones muy diversas frente a esta cuestión. Por ejemplo, una funcionaria de Inclusión Social manifiesta que desde su Secretaría se mandó una base datos donde estaban consignados los actores territoriales y una vez les hacen la devolución la matriz de este mapa de actores contenía muchos errores frente a lo que se había mandado, ocasionando cierta desconfianza. Por otra parte, una funcionaria de la Secretaría de Cultura menciona que este mapa fue una apuesta importante, ya que permitió que actores que no habían participado en PL-PP se hubiesen acercado al proceso. (DC, P4, F)

Frente a la **Conformación de los CCCP** distintos líderes comunitarios mencionan que las garantías para la elección de los representantes no fueron las más óptimas dentro del proceso. Esto lo líderes de la Comuna 13-San Javier, la Comuna 6-Doce de octubre y el Corregimiento de San Antonio de prado, en las diferentes sesiones del Concejo Municipal para tratar los temas de PL-PP. En el caso de la Comuna 13-San Javier se menciona que:

En el tema de elecciones para los concejeros, ahí si se vio la plata y la mano de los contratistas, porque se vio la plata de todas esas organizaciones que contratan todos esos eventos que se ven en el tarjetón, se vio buses, camisas, no sabemos si votaron gente de la comuna, no había casilla para la dirección. En el tema de sectores, había sectores con un solo candidato, ni siquiera había opción de voto en blanco. (SC, P5, CM, L194).

En el caso de la Comuna 6, la Veeduría Ciudadana a la Gestión Del Plan Estratégico¹³ denuncia que:

¹³ Para ampliar este tema ver el informe que presenta Veeduría Ciudadana Al Plan Estratégico De La Comuna 6 (2018): Ejercicio De Acompañamiento Al Procesos De Planeación, Para Que Conforme A La Constitución Y La Ley Se Dé Participación A La Comunidad En El Proceso De Conformación Del Consejo. <http://veedurianestrategicocomuna6.blogspot.com/>

Esa foto que ven ahí es la portada de un informe que hizo la veeduría ciudadana al plan estratégico de la comuna. Es el evento de selección de los consejos comunal de planeación, delegado de recreodeporte. La señora que está en el centro le está llenando los votos a las otras 4 señoras y ahí al frente está las urnas y los funcionarios de la Administración municipal y los ediles viendo como pasa eso (SC, P5, CM, L168).

En el corregimiento de San Antonio de Prado las denuncias se centraron en la utilización de un grupo de personas para aumentar los votos de ciertos representantes:

En el ejercicio de 2018 pudimos ver en san Antonio de prado tres colectivos, y unos carritos de marca menor, que tenían 8 o 7 pasajeros llevando a los mismos a los 12 nodos, donde se estaban eligiendo los líderes del Consejo, los líderes temáticos (cooperativas, ruralidad, economía, etc.). (SC, P6, CM, L121)

Si bien estas denuncias en el Concejo Municipal por parte de las comunidades se concentraron en inconsistencias propias del proceso de votación, la presidente de ASOEDILES hizo un llamado frente a los tiempos, ya que según ella “se da el proceso del concejo comunal también abruptamente en dos semanas, para escoger a las personas que van a representar a los sectores por cuatro años”. (SC, P5, Presidenta ASOCOMUNAL, L200).

A pesar de todas estas situaciones en la conformación de los CCCP, el Secretario de Participación Ciudadana mencionaba frente al Concejo Municipal en la sesión del 2018 que:

Hemos logrado en 9 meses de implementación (...) 21 nuevos concejos comunales con 632 representantes con 441 suplentes, donde participaron 70981 personas en la conformación del CCP (...) Qué gana Medellín con los CCP? Gana porque tenemos un espacio que artículo la articulación de distintos

sectores y viabiliza las lógicas propias de la participación cada una de las comunas y corregimientos. El Consejo hoy está integrado por sectores y esos sectores no es un capricho, es hoy como funciona y como está planteado la Ley estatutaria, y estos CCP permiten la construcción de propuestas más allá de los recursos. Permite realmente dar una mirada de proceso al desarrollo de cada comuna y corregimiento y no solamente proyectos año a año. Fundamental, que independientemente de la cifra los CCP realmente tengan ese impacto en torno a cómo se planea, a cómo se piensa, y realmente se articulan a los territorios. (SC, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L34-36).

En estas declaraciones del Secretario Andrés Bedoya se puede apreciar que para una parte de la Administración la conformación de los CCCP significó un gran logro, ya que según él permitieron vincular sectores y personas que no habían participado de los procesos en años anteriores, afirmando inclusive que hubo un aumento en la representación. Este último tema de la representación ha sido objeto de acalorados debates, donde por ejemplo la Concejala Luz María, en esta misma sesión del Concejo a manera de réplica indica que:

Proteger y consolidar la participación. Yo creo que hay que preguntarle al doctor Bedoya que entiende por participación ciudadana. Porque no sabemos que es lo que está protegiendo y consolidando, concejos comunales de 30 personas. Yo creo que todos recordamos cuando en este recinto discutíamos el proyecto de acuerdo 28 uno de los sustentos del doctor Bedoya de la Administración era que la participación era muy corta, que concejos comunales de 250 o 300 personas no era participación ciudadana, eso no lo dijeron una y

otra vez, y hoy el sistema ha convertido consejos comunales de hasta 300 personas en concejos comunales con dudas sobre su elección que llegan a un máximo de 30 participantes, esa es la concepción de ampliación, muy delicado. (SC, P5, Concejala Luz María Múnera, L74).

Ahora bien, frente a la consolidación y puesta en marcha de los CCCP las dinámicas son muy diversas en los territorios, ya que existen unos Consejos de Planeación “que están absolutamente apropiados tanto en el tema procedimental, organizacional (...) mientras que otros son unos consejos todavía muy incipientes, todavía no tienen forma (GF, P3, F, L305), siendo la opinión de un funcionario que acompaña el proceso desde la Secretaría de Cultura. Esta consolidación está relacionada con la construcción de los reglamentos internos los cuales son potestad del mismo Consejo. Frente a este momento de la ruta, la normatividad indica que en los reglamentos internos los Consejeros tienen la potestad de decidir cuáles serán sus formas organizativas, su régimen sancionatorio y sus modalidades de votación. Bajo este panorama como se ha mencionado, las comisiones temáticas resultan opcionales según los criterios de los CCCP, también se han presentado situaciones bastante complejas, donde existen CCCP que se han vuelto herméticos, no dejando participar a otro tipo de actores:

Cosa que tampoco estoy de acuerdo es en el tema de que los Consejos Corregimentales elaboren su propio reglamento interno, porque se vuelve unos reglamentos anticonstitucionales, en algunos reglamentos comunales violan los derechos ciudadanos (...) voy a poner un artículo de reglamento interno de un consejo Corregimental “no se permitirán agentes externos a este espacio”. Si es un espacio de participación, ¿por qué están violentando la participación? Entonces, si el alcalde no tuvo la gallardía de generar un reglamento interno

general para la ciudad, le dejo la potestad a los consejos Corregimentales y esto disparó los micos de la norma en pequeña escala. (ENT, P2, CM, L22)

Como se ha mencionado en diversos apartados al interior de los CCCP se presentan problemáticas asociadas con la representación idónea y la concentración de poder en algunos sectores (ASOCOMUNAL, Adultos Mayores, etc.). En este sentido, los temas de representación idónea tienen que ver con una pertenencia verdadera al sector, con el conocimiento de la normatividad y las problemáticas sectoriales. Por otra parte, la concentración de poder y la cooptación del espacio tienen que ver con prácticas clientelares y corporativistas para beneficiar a ciertas personas, desconociendo el proceso participativo al que apunta PL-PP.

El segundo es el ejercicio de control social al proceso de conformación del CCP de la comuna 6: donde evidenciamos la cooptación de los escenarios de participación ciudadana en la ruta de PL y PP con el fin de capturar los recursos públicos que se destinan a la comuna 6 de Medellín (...) la cooptación para que una sola familia diga que se hace en el Consejo Comunal de la comuna 6, a tal grado que esa familia expulso a la Veeduría Ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6, del escenario donde se planea el desarrollo que es el CCP y no permite que se graben videos, ni se realicen fotos, ni audios, todo esto por supuesto bajo el silencio cómplice de la admón. o al menos de los profesionales universitarios de la secretaria de participación ciudadana. (SC, P6, CM, L95)

En lo que se refiere al papel de los PDL dentro el proceso de Presupuesto Participativo, la normatividad actual se esforzó para que estos dos instrumentos de planeación estuvieran realmente conectados. Sobre este asunto el Secretario de Participación menciona

¿Qué gana la ciudad con los PDL como instrumento para la priorización de recursos? Fundamental, porque este es un instrumento que permite focalización de la inversión de los recursos en temas reales de los territorios, en los corregimientos se habla de unos temas, en las comunas de otros. Por eso hoy se está planteando el ejercicio de actualización de 11 PDL para que a la par de la implementación del sistema municipal de planeación, pero también de la actualización de los PDL...esta es la base sobre la cual se debe hacer la priorización de los recursos. (SC, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L37).

Este papel que han asumido los PDL dentro del proceso integral de PL-PP, ha sido bien visto por la mayoría de los actores, pues unos proyectos diseñados bajo esta lógica permitirían desarrollos más maduros en términos de planeación local. En este sentido, Carlos H. Jaramillo del OPPCM afirma que la “resignificación” de PP consistió precisamente en esto, ya que según el:

Ahora, en el acuerdo y en el decreto claramente pone en evidencia una “resignificación” de los planes de desarrollo local, lo vimos en las acciones de la administración que para evitar esas distorsiones en PP, lo primero es la planeación local. Y El presupuesto participativo se pone al servicio del cumplimiento de los sueños de los Planes de Desarrollo Local, es decir evita que se continuaran esas denuncias de prácticas clientelistas que con PP se hacía, literalmente lo que viniera en gana haciendo caso omiso a la construcción de esos planes locales. Eso lo valoramos y lo ponemos como lo más importante que hay detrás de todas estas acciones. (SC, P5, OPPCM, L152).

Es preciso anotar, que esta visión de Carlos H. es bastante optimista, ya que como se ha visto y se seguirá mostrando las prácticas clientelares dentro del proceso de PL-PP

no han desaparecido. Sin embargo, esta articulación entre los PDL y los proyectos formulados es importante, por lo menos desde la normativo, así lo han confirmado tanto líderes comunitarios como funcionarios. En el caso de los líderes se menciona

Hay cambios positivos. En cuanto a la implementación de los Planes de Desarrollo, hace que avancemos en un proceso más maduro. Que ya no sea a través de iniciativas o a través de problemáticas sino que se haga a través ya de proyectos que están dentro de los Planes de Desarrollo de las Comunas y los Corregimientos. Entonces a mí me parece que eso es algo interesante que esta implementado ya dentro del sistema. Y me parece que es muy bueno, porque eso significa el nivel de organización también que tengan las comunidades, eso en cuanto a lo positivo. (GF, P1, CM, L131)

En este mismo sentido, una funcionaria mencionaba respecto a los cambios en el proceso: “la formulación técnica de los proyectos. Antes de priorizar que estén formulados los proyectos técnicamente, eso no estaba antes. Ya es basado en un PDL y es lo que diga el PDL y no nos podemos salir del PDL” (GF, P3, F, L80). De esta manera se presenta un cambio significativo, ya que anteriormente se menciona que ciertas personas y corporaciones iban con sus propios proyectos formulados desconociendo la planeación participativa: “yo iba con el proyecto, esa idea vale tanto, estas actividades y tengo tanta gente lista para que lo voten y para que quede”. (GF, P3, F, L267).

Bajo este nuevo escenario la Administración Municipal planteo la actualización de los PDL durante este periodo. Inicialmente esta posibilidad fue bien vista, ya que muchos actores territoriales no se veían recogidos en las iniciativas propuestas en sus Planes de Desarrollo, lo que ocasionaba problemas de legitimidad. Sin embargo, en la

práctica lo que ocurrió fue que la participación en estas actualizaciones fue muy poca, ocasionando que el desarrollo local se siga concentrando en pocas personas, la situación fue tal que una funcionaria de la Secretaría de Salud manifestó que en uno de sus ejercicios temáticos llegaron a asistir solamente 5 personas (DC, P4, F). Adicionalmente, en la complementación de los PDL se presentaron dificultades con las estrategias metodológicas y la idoneidad de algunos funcionarios para liderar el proceso. Frente a la metodología de complementación se utilizó una estrategia de identificación de problemáticas denominada el semáforo, la cual constaba de tres colores, donde el rojo indicaba una problemática de mayor envergadura, el amarillo una importancia menor y el verde una problemática leve. Aunque este ejercicio pareciera sencillo, en la práctica se presentaron grandes dificultades principalmente con los adultos mayores y las comunidades indígenas de la Comuna 3-Manrique, ya que estos grupos poblacionales no comprendían la dinámica de tal estrategia, lo que ocasiona graves problemas a la hora de incluir a estas poblaciones dentro del PDL. Con relación a la idoneidad de los funcionarios que lideraron algunos procesos de actualización, un funcionario de Inclusión Social manifiesta por ejemplo:

Y esta última actualización que hicieron fue la más perversa, ellos no conocían. Mandaron unos profesionales y la gente no conocía de eso, es más no sabían cuando habitantes habían, que grupos habían ahí o que procesos habitan. Tiene que haber formación por lado y lado permanente (GF, P8, F, L104)

Ahora bien, frente al proceso integral de Planeación Participativa se menciona que la apropiación y conocimiento de los PDL, es muy distinta en todas las comunas y corregimientos, sin embargo existe una tendencia al desconocimiento y falta de apropiación. Sobre este cuestión un funcionario se atreve a afirmar que: “sin temor a equivocarme y las compañeras me corrigen, el 90% de los concejeros no conocen el

PDL y eso es un error garrafal, esa es la carta de navegación y no la leen” (GF, P8, F, L79). Situación que es confirmada por el mismo Carlos H. del OPPCM, donde plantea que uno de los grandes retos que afronta la Planeación Participativa es propiamente en temas de conocimiento y apropiación de los PDL:

El segundo punto es la falta de conocimiento, legitimidad e interés por parte de la comunidad frente a estos PDL, es decir, de manera sistemática nos relatan cómo se le pregunta a la comunidad -si obviamente la base de todo esto que estamos haciendo son los PDL-qué conocimientos tienen sobre él y mucha gente contesta: no lo he leído, no lo conozco (...) se cita por parte del Colegio Mayor, se abren las oportunidades a líderes y lideresas y pocos de estos asisten. La comunidad dice que solo están convocando a líderes y lideresas, deberían convocar a más personas de la comunidad. Sabemos y hay coincidencia en las personas entrevistadas que ahí hay un potencial enorme y no se están logrando los resultados pretendidos. (SC, P5, OPPCM, L155)

Este desinterés y falta de apropiación por parte de las comunidades puede obedecer a la imagen que se tiene de la Administración, ya que se ha indicado que bajo este nuevo escenario muchos líderes han sentido que su incidencia ha sido mermada:

Me parece que inclusive ahí son hasta irrespetuoso, porque como es que a nosotros nos citan para “participar, promover, acompañar, apoyar y realizar retroalimentación” a nosotros no nos están poniendo a decidir por nada y piensan que ese espacio-es un espacio político donde se podría decidir- pero prácticamente en donde nosotros nos dejan decidir, hay solo una instancia en la que usted puede decidir. Y usted puede decidir y deliberar sobre los ajustes que quedan del recurso de presupuesto participativo, a Ud. no lo ponen a decir

“venga que techo presupuestal le vamos a poner a cada...”. Ya viene una oferta institucional...están fortaleciendo un Plan de Desarrollo municipal con la plata de presupuesto participativo. Entonces le estamos ayudando al Alcalde a que ejecuten su plan de desarrollo, pero entonces nosotros no estamos incidiendo porque simplemente nos traen una oferta institucional. (GF, P1, CM, L134)

Esta pérdida de protagonismo será una de las críticas más reiterativas por parte de la comunidad, principalmente en las etapas de planeación y priorización, ya que son estas etapas donde más intervienen. A propósito de esto, en el desarrollo metodológico se contó con un momento denominado talleres de insumos participativos, que aunque no aparecen en la normatividad fueron la estrategia escogida por el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Participación para recoger insumos de cara a la formulación anual de los proyectos, los cuales serían votados posteriormente. Frente a los talleres de insumos participativos los funcionarios manifiestan que esta es uno de los momentos en los que se presentan mayores dificultades, llegando a proponer inclusive un momento previo, ya que la falta de compromiso de algunos representantes para movilizar sus sectores y el desconocimiento de los PDL no permite que estos talleres tengan el impacto que deberían.

O sea previamente debió de haber una movilización con el sector. Este es el proyecto, estos son los objetivos, estas son las posibles necesidades, venga planteemos finalmente que actividades puede tener, esto configura el proyecto y ahí si se va a recolección de insumos. Lo que hicieron algunas comunas, que todavía me parece que le falta pulimiento, porque podría tener unos DRP incluso... ir al sitio y con un técnico incluso de la Secretaría para que eso alimente la planeación. (GF, P3, F, L180).

Adicionalmente frente a la formulación anual de los proyectos existe un descontento generalizado frente a la inclusión de nuevos proyectos que no respondan necesariamente a la oferta institucional. Algunos funcionarios advierten que dentro de la normatividad actual si es posible incluir nuevas ideas, claro está que se ajusten al PDL, sin embargo el desarrollo de estas ideas depende en muchos casos de la apropiación del técnico que acompañe la idea y del concepto de la Secretaría. Ha ocurrido que se presentan nuevas ideas, y simplemente se desechan porque formular un proyecto desde cero demanda más tiempo y los funcionarios están ocupados haciendo otras tareas (acompañamientos, supervisiones, etc.) o simplemente porque no quieren, logrando que independiente de los proyectos que se voten, la oferta institucional se mantenga.

Había iniciativas que ellos planteaban y podían no ser de la oferta y si eran viables, les decían que eran viables y se formulaba la fichita de viabilidad (jurídica, técnica, financiera). Esa viabilidad la definían las Secretarías, pero dependía de la pereza que les diera formular un proyecto nuevo o que tuvieran con quien montarlo. Pero la viabilidad ya está muy ceñida a la oferta, o sea que mira que cosas tan innovadoras, como los fondos de acceso a la educación superior, como por ejemplo lo que es hoy los centros vida, de cupos diurnos en hogares geriátricos que plantearon los líderes fueron ideas que ellos trajeron a la Administración, la Administración los viabilizo por PP y ya terminaron formando parte como de proyectos (...) y pueda pasar que sea porque quiere porque es muy abierto, o porque es muy dispuesto o porque hay una influencia política y el Secretario de despacho dice sí porque están dentro de la línea política mía. (GF, P8, F, L34-38).

Los talleres de insumos mencionan algunos líderes y funcionarios que son para ir a validar la oferta institucional. Como señala un funcionario Inclusión social “es eso, ir a

validar cupos. Es ir y decir “ah bueno ya sabemos que hay apoyo económico, entonces teníamos 200 subámoslo a 400; bono alimentario teníamos tantos subámoslo”. La decisión que tiene ellos es casi que cuantas personas en cada proyecto”. (GF, P8, F, L46).

Finalmente, frente a los talleres de recolección de insumos participativos y la etapa de Planeación, se menciona que a este proceso no se le dedica el tiempo que merecería un proceso integral de planeación, además de que muchos de los ejercicios son altamente direccionados por intereses particulares de algunos funcionarios.

Con la recolección de los insumos participativos, ahí hubo muchas dificultades también, en qué sentido. Que ese fue uno de los cambios.

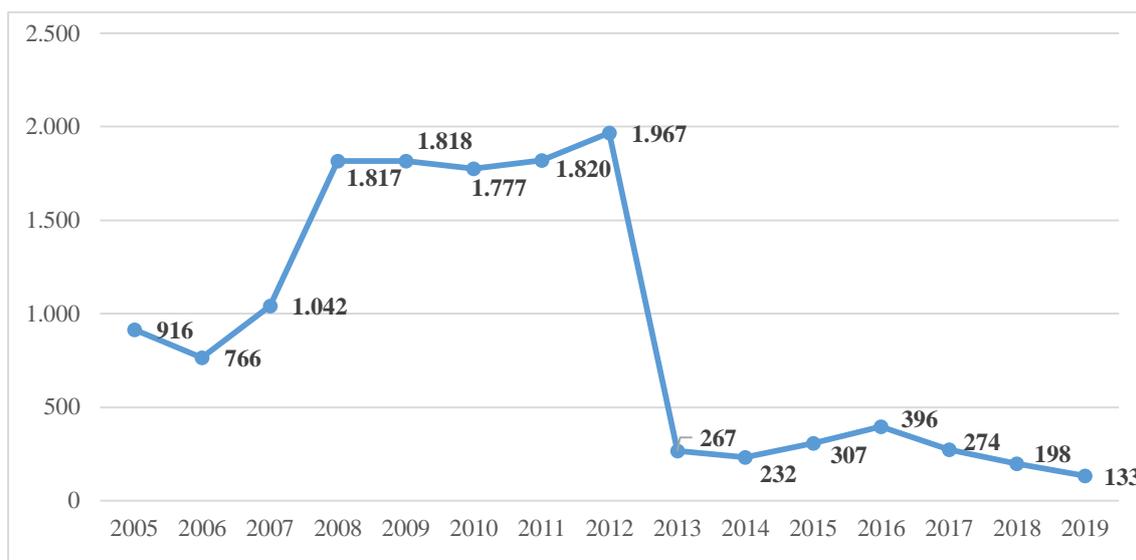
Acuerdesen que en el Acuerdo anterior el ejercicio de priorización se hacía en cuatro, cinco, hasta seis sesiones dependiendo de la Comuna. Hoy en día con los insumos participativos es una sola sesión y es un ejercicio direccionado por Planeación, por personas que no saben la particularidad de cada Secretaría. Y a nosotros el año pasado nos tuvieron como invitados de piedra. (GF, P3, F, L189)

Estos problemas identificados en la etapa de Planeación Participativa es preciso corregirlos, ya que una mala planeación tiene repercusiones en las etapas posteriores de la ruta. Un ejercicio de planeación exige corresponsabilidad de todos los actores involucrados en el proceso, corresponsabilidad que pasa por una comunicación clara y asertiva, compromiso de los representantes en la movilización y articulación sectorial y tiempos de calidad que permitan consolidar un proceso.

5.2.2. *Priorización Participativa*

La Priorización Participativa hace referencia al proceso de elección ciudadana donde se definen los proyectos que serán financiados con los recursos de PP. Para el desarrollo de esta etapa es necesario contar con los proyectos formulados que se derivan de la Planeación Participativa, los cuales serán difundidos con la intención de que el constituyente primario elija los proyectos que se ejecutaran en los territorios. Ahora bien, frente a la priorización de los recursos de PP, uno de los cambios más importantes se da en el año 2012, donde se pasó de priorizar ideas de proyectos a priorizar proyectos formulados técnicamente.

Gráfica 4. Número de Proyectos priorizados PL-PP (2005-2019)



Elaboración propia basada en el documento “Datos consolidados de proyectos priorizados en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” (2020).

Como se había mencionado en el apartado anterior respecto a la formulación de los proyectos, la comunidad siente que su protagonismo en el ejercicio es casi nulo, afirmando que bajo el Acuerdo 43 tenían un mayor protagonismo como delegados en las comisiones temáticas.

Bueno y ahí está lo técnico, lo jurídico y lo financiero, es necesario que lo hagan las Dependencias, lo deben hacer las Dependencias pero en comparación con el Acuerdo 43, por lo menos teníamos la oportunidad de decir “yo estoy con Ud. haciendo este pliego y Ud. me asesora”. Yo soy líder y estoy construyendo territoriales y todo ese tipo de cosas; yo soy una organización, también tengo competencias, tengo profesionales acá. Yo estoy acá, la Jal, comunidad, los técnicos y mira como estamos bajando estos elementos técnicos, jurídicos y financieros a un pliego, pero donde no está en oficina cerrada sino que lo estamos haciendo (GF, P1, L115)

Teniendo en cuenta la formulación de los proyectos como tal, en el sector público se cuenta con la Metodología General Ajustada (MGA) diseñada por el Departamento Nacional de Planeación, según la cual 14 :

Es una herramienta informática que ayuda de forma esquemática y modular el desarrollo de los procesos de identificación, preparación, evaluación y programación de los Proyectos de Inversión. Esta herramienta está conformada por cuatro (4) módulos en los cuales se debe depositar la información del proyecto de inversión a la hora de ser formulado. Para ello, es importante que quien la diligencie, sea conocedor de los conceptos básicos de la teoría de proyectos y de su aplicación durante cada una de las etapas por las que éste debe pasar: preinversión, inversión, operación y evaluación expost. (Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos, DNP, 2013)

¹⁴ <http://www.itc.edu.co/archives/investigacion/ManualConceptual.pdf>

Ahora bien, en la formulación de los proyectos se han presentado algunas dificultades al interior de Administración, relacionadas con la falta de comunicación y los ajustes que realiza el DAP. En este sentido, algunos funcionarios de distintas Secretarías han manifestado que cuando entregaron sus proyectos, estos fueron modificados por el DAP, sin ser justificados claramente:

Entonces fue duro, porque ha sido un año que nosotros hemos tenido que dar respuestas que en su momento ni sabemos de donde aparecieron esos resultados. Ejemplo con temas de presupuestos para proyectos, entonces fueron proyectos que aparecen con unos presupuestos pero no hay una respuesta de donde salieron esos presupuestos y eso ha sido un tema que ha tenido que enfrentar cada secretaría ante la comunidad. A darle respuesta a esa comunidad de dónde sacaron esos presupuestos, entonces eso rompe esa confianza. (GF, P3, F, L94)

Adicionalmente, se mencionan que formular todos los proyectos por MGA antes de ser priorizados o elegidos como tal, genera desgaste al interior de las Secretarías, pues muchos funcionarios, además de acompañar el proceso de PL-PP tienen asignadas otras tareas. Sobre este punto, se menciona:

Otra de las cosas desventajosas de este proceso es los reprocesos, es decir formular todos los proyectos en MGA, eso para las Secretarías es un desgaste, que pa ir a votar. Simplemente se podría decir, el presupuesto es tanto y que se le ponga ese presupuesto, pero que no pongan a hacer todo el proyecto en MGA. Entonces por ejemplo votaron y quedaron 2 proyectos y se habían formulado 20, eso es tiempo que se pierde. Entonces hay que volver a MGA y hacer el ajuste y fuera de eso 18 quedan formulados para nada, porque no se van a ejecutar. Nos

dicen que eso va a quedar en el banco de proyectos. Que se haga un presupuesto pero no la formulación completa hasta que se sepa cual quedo (GL, P8, F, L70)

Frente a la MGA algunos líderes comunitarios han dicho que les gustaría ser más protagonistas en esta construcción, ya que argumentan que formulaciones muchas veces no tienen en cuenta el contexto social y son construidos desde un escritorio. Sobre este asunto se menciona que “negativo que sea la Administración Municipal quién construya la metodología MGA, o sea que esas matrices o esas fichas no están ajustadas de igual manera al contexto real del territorio (ENT, P2, CM, L18). Es preciso anotar que desde el mismo DNP se recomienda que las personas que diligencien esta herramienta sean conocedores de los conceptos básicos de teoría de proyectos y de su aplicación, lo cual no tendría por qué ser un problema, ya que las comunidades y los Consejos cuentan también con profesionales y personas formadas en este aspecto.

Una vez formulados estos proyectos se da el momento de la socialización con las comunidades para luego ser votados. Sin embargo, ha ocurrido que en estas socializaciones Consejeros que no habían participado del proceso llegan a tratar de modificar los proyectos, desconociendo la recolección de insumos, y en últimas retrasando el ejercicio. Como menciona una de los funcionarios “el espacio de socialización se está convirtiendo en un espacio para tumbar lo que la gente había construido en los insumos” (DC, P4, F)

Ahora bien, siendo las votaciones el momento más importante de la Priorización, estas han presentado unos cambios importantes dentro del proceso. En la actualidad las votaciones son realizadas por la ciudadanía en general, mientras que anteriormente el proceso de priorización era realizado por los delegados territoriales en los Consejos Comunales y Corregimentales, adicionalmente el proceso actual contempla votaciones

virtuales, lo cual ha sido valorados de manera distinta por los actores. Frente a lo positivo un líder corregimental menciona:

Voy a empezar con lo positivo, primero no ilusionar a la gente poniéndola a votar un poco de proyectos cuando el techo presupuestal no va a alcanzar, a esta nueva ruta le apruebo eso, de que la gente sepa cuáles son los 10 proyectos que se van a ejecutar en el tarjetón (...) Segunda cosa a favor, que no esté en decisión de un sector pequeño como es el Consejo Corregimental la ejecución de los recursos del territorio, sino que sea el constituyente primario (...) Esas son las dos cosas que yo le veo al Decreto y a la norma.(ENT, P2, CM, L16).

Sumado a esto algunos funcionarios valoran positivamente la introducción del voto virtual, indicando que este cambio amplió los canales para participar, permitiendo además la introducción de nuevos grupos, principalmente los jóvenes. Este punto también es visto por el Secretario de Participación Ciudadana como uno de los logros de esta Administración, mencionando en la sesión del Concejo del 2018 que:

Este es el panorama de los 9 meses (...) otras cifras relevantes: 61% de los votantes por primera vez participa en PP, llegamos a otros públicos: 28% son jóvenes, el 58% son mujeres, 40% virtual, 60% presencial...apostar nuevas formas de participación y los nuevos ejercicios de planeación (SC, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L34)

Frente a las votaciones existen serias críticas que tienen que ver con la legitimidad del ejercicio, el voto direccionado, la implementación del voto virtual y el uso de las tecnologías. Respecto a la legitimidad, la primera crítica tiene que ver con la elaboración del tarjetón, ya que los líderes mencionan que anteriormente el tarjetón era construido de manera conjunta, mientras que ahora el tarjetón es construido por la

Administración Municipal, sobre este punto afirman: “Se concertaba el tarjetón (...) ya el tarjetón no se concerta. El tarjetón lo emite el Departamento Administrativo de Planeación, es más usted el tarjetón lo conoce en la parte pedagógica pero usted nunca estuvo en la elaboración del tarjetón”. (ENT, P2 CM, L20). Adicionalmente, en términos de legitimidad se menciona que las garantías para la votación no han sido las más óptimas, ya que se presentaron casos donde ciudadanos votaron más de una vez, además que no se contó con estrategias para la inclusión de ciertos públicos, sobre este punto convergen tanto funcionarios como líderes comunitarios. En el caso de los funcionarios se dice que:

La gente se quejó un montón, hay prácticas de votación que a veces se vuelen muy perversas como lo permite lo virtual. Quien puede garantizar que no dejaron colar dos votos o tres (...) Hay otra cosa, ellos se quejaron también mucho, de que era muy complicado ese sistema de votación. Una persona con discapacidad, una persona mayor, un ama de casa que no están familiarizados (...) por ejemplo va un sordo, o un indígena que no sepa el español como nos ocurrió en san Antonio (GF, P8, F, L57)

En el caso de los líderes se indica que “la transparencia en las votaciones no la garantiza nadie, porque nosotros tuvimos un ciudadano que hizo el ejercicio y votó 7 veces en la comuna y mostró los 7 papelitos” (GF, P1, CM, L110), adicionalmente afirman que “me parece contraproducente porque es que yo como ciudadana me puedo meter en la plataforma decir que vivo en la comuna 4, tener un número telefónico cualquiera y quién me garantiza de que si o que no sea la votación”(GF, P1 ,CM, L189).

Frente al direccionamiento del voto se indica que muchos de los representantes que tienen intereses en la contratación direccionan el voto ciudadano, siendo los adultos

mayores uno de los grupos poblacionales que más entra en estas dinámicas, pues para nadie es un secreto que esta población participa masivamente.

En los clubes de vida hacer un control definitivo y una sensibilización pero exhaustiva en cuanto a qué piensen en todos, que no piensen en ellos solamente, porque eso es una problemática social y se está viendo porque llegan a votar los de los clubes de vida, pero a votar por lo que una líder le diga y por los paseos y por los coaching, que es lo que se lleva la plata. (GF, P1, CM, L215)

Ahora bien, frente a la implementación del voto virtual y el uso de las tecnologías en la planeación participativa existe cierta preocupación en algunos líderes, pues señalan que estas nuevas modalidades en muchos casos están volviendo la participación en un ejercicio impersonal que no permite el encuentro social.

Lo virtual está matando lo presencial, porque es que lo virtual lo único que hizo fue dejar que se perdiera más la posibilidad de la gente salir y participar, desde la virtualidad se maneja mucha corrupción (...) entonces estamos hablando que la tecnología también nos está sacando del contexto social. Las tecnologías son buenas pero hasta donde las utilizamos y hasta donde también es un medio de corrupción para pervertir la participación (...) Que paso con el movimiento comunal, el movimiento comunal por sí mismo que era lo que hacía, motivaba la participación, salía con su megáfono “señores vengán participen, prioricen, esto va a pasar en su barrio, esto va pasar en su sector”, como ya la tecnología simplemente, coloque un cartel y entren a la página web y desde ahí pueden (...)no estoy diciendo que la tecnología no tenga que estar a la vanguardia, pero también he visto que se desplazara mucho la participación ciudadana. Entonces a mí me parece que son unos cambios que hablan

efectivamente, cuando hablan de que el proceso virtual en la ciudad fue en un 50%, están diciendo que esto va en prospectiva, de que todo ya sea virtual y que ni siquiera nos vemos con el vecino, eso va a que ni siquiera tengamos relación con el más próximo (G, P1, CM, L132-133).

Sin embargo, es preciso agregar que desde la Administración Municipal se han desarrollado plataformas tecnológicas muy importantes para cualificar la participación ciudadana, siendo este el caso de siciudadania.co¹⁵ y el Subsistema de seguimiento y evaluación de PL-PP¹⁶. En el caso de siciudadania.co esta cuenta información concerniente al Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana (SIGC-PC), donde se incluye el Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM). Mientras que el Subsistema de Seguimiento y Evaluación de PL-PP presenta información histórica y actualizada sobre este proceso en la ciudad.

Ahora bien, volviendo al tema de las votaciones la Concejala Luz María Múnera planteaba que en el ejercicio de vigilancia y transparencia existía “déficit de funcionarios para vigilar el proceso (SC, P5, Concejala Luz María Múnera, L87). Mientras que el Concejal Héctor Preciado mencionaba que La tecnología se queda corta frente a los corregimientos en muchas veredas no llega la tecnología (SC, P5, Concejal

¹⁵ <https://siciudadania.co/> plataforma que pretende ser un espacio de participación en sí mismo, de y para la ciudadanía, abierto, multiagente, multifuente, multitareas, informativo, interactivo, formativo y de memoria, que permita la consolidación de un gran repositorio de ciudad sobre participación ciudadana, donde los datos estén abiertos y actualizados para todos sus usuarios, entendidos como ciudadanos, colectivos y actores gubernamentales.

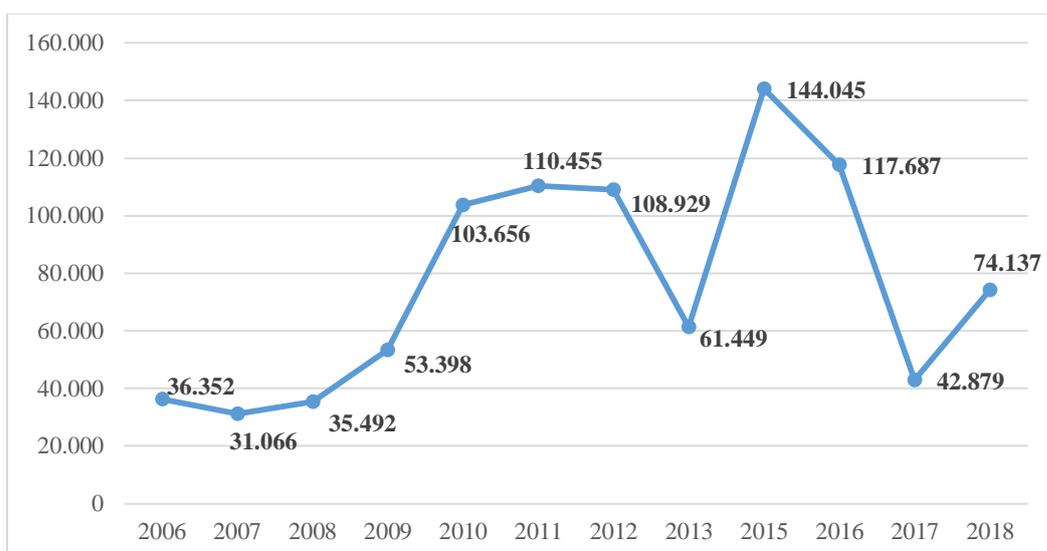
¹⁶ Ejercicio sistemático, continuo y objetivo de gestión de información, tiene como reto producir conocimiento para cualificar la participación de ciudadanos y ciudadanas en la gestión de lo público, además para fortalecer la toma de decisiones al interior de la Administración Municipal. <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://75d2018ab16ce3e3aabaf4ac80ed3271>

Héctor Preciado, L214). Finalmente el Personero encargado John Fernando Gómez mencionaba en su informe de alertas tempranas que:

Denuncias relacionadas constreñimiento al elector en la comuna 6, carrusel en materia de votación en el día de las asambleas (algunos ciudadanos participan en territorios ajenos al barrio en el que residen hace falta control, en la elaboración de los tarjetones y la priorización hay tarjetones que hemos evidenciado que son poco legibles, poco amigables, poco pedagógicos para que la ciudadanía pueda elegir y priorizar esos proyectos. Y denuncias en cuanto a que lo que las comunidades deciden, es decir los proyectos que se reúnen en esas asambleas y priorizan, luego se alteran o sufren algún tipo de modificaciones y no son prueba fidedigna o real de lo que las comunidades proyectaron (SC,P5, Personero Encargado, L140)

A continuación, se presentan los datos históricos de priorización en la ciudad:

Gráfica 5. Participación ciudadana en la priorización de recursos PL-PP(2006-2018).



Elaboración propia basada en el documento “Datos consolidados de participación ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” (2020)

Como se puede observar, en esta gráfica se presentan dos descensos significativos los cuales coinciden con cambios normativos. El primero de ellos, se da en el 2013 cuando se aprueba el Decreto Reglamentario 1205, el segundo de ellos se da en el 2017 año en el que se aprueba tanto el Acuerdo 028, como el Decreto Reglamentario 0697. Esta situación de descenso podría indicar que cuando se presentan cambios normativos, la comunidad va perdiendo confianza en el proceso, sin embargo una vez se va comprendiendo la norma y se va aclarando las dudas alrededor del mismo, la participación vuelve a aumentar, esta tendencia se puede apreciar nuevamente a partir del 2018.

Ahora bien, atendiendo al tema del techo presupuestal, este momento ha sufrido también importantes cambios, pues anteriormente el techo presupuestal era definido desde la etapa inicial, mientras que en la actualidad el techo presupuestal no se sabe si no hasta la etapa de priorización. De esta manera se presenta la siguiente situación, como los proyectos en el tarjetón ya vienen formulados con unos recursos, si por ejemplo 3 proyectos cuestan todo lo que está en el techo, los recursos se invierten en esos tres proyectos. Anteriormente lo que ocurría era que como se conocía el techo desde el inicio, el recurso se repartía de acuerdo a los requerimientos de cada proyecto, claro está desde la orientación del Consejo.

Adicionalmente como se mencionó en el apartado correspondiente a los actores, los integrantes de la JAL sienten que han perdido protagonismo en la etapa de priorización, ya que según ellos antes podían intervenir en la asignación de los recursos, mientras que ahora no existe una claridad de los criterios de asignación que plantea la Administración. Frente a este último punto el Secretario de Participación Ciudadana menciona que “detalles procedimentales: votaciones y techo, todo esto tiene un sustento técnico que siempre va relacionado con el modelo de PDL y PP. Hay que buscar cómo

se afianzan y como se ajustan las metodologías (SC, P5, Andrés Bedoya Secretario SPC, L227). Mientras que para los líderes comunitarios la asignación de los techos presupuestales no es lo suficientemente clara.

solicito que para las próximas elecciones no se utilice la fórmula mágica, estadística, que nadie entiende, que ningún técnico es capaz de explicar, y que hasta el día de hoy, ninguno de los JALES ha podido interpretar, porque es demasiado sofisticada, estamos hablando de procesos comunales y sociales, todo lo que se utilice debe ser suficientemente claro y simple.(...) que la priorización sea lo suficientemente clara para que nosotros entendamos como se asignaron los techos presupuestales y como quedaron priorizados los proyectos en cada una de las comunas porque tampoco saben explicar (...) y saben en qué se convirtió el PP, las 367 que eran los delegados pasamos a ser 24 CCP “concejeros convidados de piedra” porque se le puso el techo presupuestal sin llamar a ninguno de los concejeros a decir que fue lo que se presupuestó (SC,P5,CM196)

Finalmente frente al proceso de priorización, antes de iniciar con las ejecuciones se da la socialización de los proyectos tal y como quedaron formulados. Sin embargo, este momento no ha estado exento de problemas, los cuales tienen que ver con los tiempos y la forma en que están organizados los CCCP, pues mientras antes existían comisiones para abordar este tipos de temas, ahora en muchos Consejos de Planeación se trabaja en plenaria con todos los concejeros, lo que permite que todos los temas no sean abordados y se retrasen los tiempos para la ejecución. Por otra parte, se han dado casos en lo que ciertos grupos al interior de los Consejos piden socializaciones privadas para ver cómo pueden influir sobre el proceso de contratación:

Yo voy a citar el caso de la 7 donde por ejemplo para socializar en el Consejo tenemos que pedir permiso, tenemos que dar un paso por la JAL. La Jal nos dice antes de llegar al consejo socialícenos a nosotros – En la 6 también- y eso no está en ninguna reglamentación, es como una socialización privada para saber qué es lo que van a decir allá. Lo mismo que pasa en Altavista. (GF, P3, F, L231)

5.2.3. Ejecución

Como su nombre lo indica en esta fase se materializan los proyectos priorizados por la comunidad, los cuales hacen parte de los Planes de Desarrollo Local. Esta materialización implica la gestión contractual al interior de la Administración municipal, jugando un papel central la Secretaría de Suministros y Servicios. Adicionalmente, en esta fase se define el protocolo de los beneficiarios y se realiza monitoreo, seguimiento y control a los proyectos que se van ejecutando.

Ahora bien, frente a esta fase uno de los principales inconvenientes se encuentra a la hora de empezar precisamente con la ejecución, pues como se indicaba previamente para poder empezar con la ejecución se deben socializar los resultados de la priorización. Ha ocurrido entonces que la ejecución muchas veces se ha visto retrasada porque los CCCP no tienen espacio dentro de sus agendas.

Entonces nos dicen en dos semana tienen espacio. Y nosotros, no es que necesitamos socializar ya, es una ejecución, no es un tema de priorización ni planeación, es socializar una cosa que ya empezó, que ya está contratada, que está corriendo unos tiempos para poder pagar. (GF, P3, F, L367)

Frente a los tiempos se ha mencionado que muchas veces la ejecución se hace en unos tiempos muy apretados por todo lo que implica las dinámicas de contratación,

siendo la contratación uno de los temas más álgidos de todo el proceso, pues es aquí donde se cristalizan las prácticas clientelares y corporativista, como menciona uno de los funcionarios frente a la contratación en relación con los tiempos de ejecución “seguimos gastándonos el recurso público que debería gastarse en 8 o 9 meses, gastándonos en 3 meses lo que satura a la ciudadanía (DC, P4, F). Adicionalmente, los tiempos de la ejecución se han visto afectados también por dinámicas propias al interior de la misma Administración Municipal, donde hay problemas de articulación con la Secretaria de Suministros y Servicios, pues algunos funcionarios han mencionado que no existe una comunicación precisa.

Pero el problema es que tenemos personas allá, pues a nosotros nos ha pasado no sé si a las demás secretarías, pero todos los abogados y todos los logísticos y todos los que ponen para acompañar los proyectos en los estudios previos demoran, demoran, mandan a observaciones, mandan a correcciones, mandan todo el tiempo – y todo de a poquito- es más, uno de los compañeros me mando todos los correos que iban mandando cada semana, y cada semana le decían “ corrija esto, él lo corregía lo mandaba, después le decían, corrija esto otro – por una coma- vuelva a corregir lo mismo que ya había corregido” y se pasó así por ahí tres meses solo en unas correcciones de cosas que ya estaban. Tres meses en eso, pero ya llevaba otros meses tratando de ajustar el estudio previo final. Ese proceso se demoró casi todo el año pasado, era para que empezara el marzo y empezó el primero de diciembre. Tres meses solo en esa corrección que les comento de cambiarle el objetivo del lugar y póngalo aquí y estas comitas... unas bobadas y era un correo por semana, y él me los mandaba a copia y yo miraba y decía hasta donde llegamos, ahí es donde yo digo también las personas. (GF, P3, F, L415).

Como se ha mencionado en diferentes apartados uno de los principales cambios que se dio en PP fue el referente a la formulación de los proyectos. Ocurría anteriormente que tanto líderes como algunas corporaciones llevaban sus propios proyectos, muchos de los cuales eran ejecutados por ellos mismos, fenómeno que es conocido como corporativismo, es decir planeación direccionada para satisfacer necesidades particulares, desvirtuando el ejercicio participativo. Ahora bien, con el cambio normativo esta práctica fue mermada considerablemente, pues los proyectos actualmente tienen que estar contenidos dentro de los PDL, como lo evidencia uno de los funcionarios:

En esa pérdida de poder con lo que decíamos, de que por lo menos ya se tienen que basar en PDL y no en proyectos que ellos quieran, también se están yendo por el lado de la contratación que mencionaste. Nosotros hemos tenido ya reuniones en 4 o 5 comunas y nos llaman para saber a quién contratamos, cómo los contratamos, que por qué no contratamos a los de ellos, etc. El tema de siempre pero ya como no tienen otra forma de reclamar por los proyectos (GF, P3, F, 282).

Ahora bien, uno de los temas más polémicos que se ha dado con el cambio normativo es el referente a la contratación social, donde existen múltiples y variadas opiniones que vale la pena revisar, las cuales aportan elementos para a la comprensión de un fenómeno tan complejo como lo es la contratación en Presupuesto Participativo. En este sentido, se destacan dos posiciones principalmente frente a este tema, una tiene que ver con el aporte que hace la contratación social para el fortalecimiento de los procesos sociales en los territorios, mientras que la otra posición indica en como esta contratación es objeto de prácticas clientelares y corporativistas.

Frente a la primera posición tanto actores comunitarios, funcionarios y algunos concejales ven este mecanismo como una forma de fortalecer los procesos locales y reconocer el trabajo comunitario. Frente a esto un líder comunitario indica que:

Mirémoslo desde dos puntos de vista. O sea la contratación social es buena, ¿por qué si las grandes empresas pueden contratar con el Estado y las corporaciones de líderes no?, estando organizadas. Quien dijo que los líderes, que son los que más trabajan por esta ciudad, no tienen derecho. La contratación social en su esencia si es buena, lo que si no está bien es que se permita la corrupción. De que vengan los amiguismos

(GF, P8, F, L51)

En esta misma línea un funcionario de la Secretaría de Inclusión Social agrega que:

Cuando ellos dicen nosotros tenemos una corporación acá. Y si él tiene todo y está organizado y cumple todo, claro. Si cumple los requisitos, él contrata (contratación social). Eso se entra en la página, eso es por menor cuantía con actividades deportivas, culturales. Que eso es mal visto dentro del territorio, porque ellos desconocen la dinámica de la organización como tal, muchos sectores y la misma comunidad. Entonces dicen que la alcaldía le dio el proyecto a esta organización por pagar favores, cuando desconocen esa dinámica que ha hecho la organización por el territorio, eso es un asunto que hay que revisar.

(GF, P8, F, L13)

Como se puede observar, aunque este mecanismo es reconocido como una herramienta muy importante para el desarrollo local, en los relatos se advierte cierta preocupación, consignada también en la opinión del Concejal Carlos Zuluaga, el cual menciona que “no nos dé temor de entregarle estos contratos a organismo sociales que

tiene cada comuna y cada barrio, que en su inmensa mayoría son gente de bien que lo han hecho supremamente bien. (SC, P6, Concejal Carlos Zuluaga, L133).

Atendiendo a la segunda posición se manifiesta que en el desarrollo de PL-PP se siguen presentado en la actualidad prácticas clientelares, pues algunos contratos que son de menor cuantía los siguen ejecutando algunas corporaciones que utilizan estos mecanismos para beneficios particulares. Sobre este punto coinciden tanto funcionarios como líderes:

Es más mira, por lo menos en la 3 hay una señor que es una docente, una pensionada docente, ella va a PP porque ella siempre lleva en su frente que tal proyecto va a ser para ella, y ella puja y lleva gente y lleva dos, tres proyectos y téngalo por seguro que uno de los tres le queda. Ella obtiene beneficios económicos porque ella es operadora, es que pa eso es que retacan. En este momento está haciendo uno de mujeres, cómo hizo, fácil. Ella es profesional, tiene su corporación y se presentó a la página cuando licitaron- eso es una convocatoria abierta pero ya va amarrada con la de mujeres, porque le dice a la de mujeres “ayúdeme que yo le ayudo”-. (GF, P8, F, L120).

Por otra parte, en distintos escenarios destinados al debate sobre PL-PP, se ha denunciado el grado de cooptación que existe en algunos Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, siendo este el caso por ejemplo de la Comuna 6-Doce de octubre, donde ASOCOMUNAL a parte de poner la mayoría de los delegados, impide que otras personas participen.

El tercer informe que está en construcción hablamos en como la contratación se convirtió en el elemento de sacar de la participación ciudadana a los ciudadanos de a pie, una sola familia está concentrando la contratación. Voy a darles un pequeño ejemplo aquí con un derecho de petición que nos responde

el INDER. Con el INDER nada más esta familia hace contrataciones con medio ambiente, cultura, pero en el INDER nada más, voy a contarles de que se trata: el presidente de ASOCOMUNAL de la Comuna 6, su familia es la propietaria de la organización social Hacer Comunitario, además el presidente es el presidente de la Junta de Acción Comunal del barrio San Martín de Porres, el presidente es el concejero del sector de recreo deportes, la esposa del presidente es la concejera del sector de organizaciones sociales y hay un grupo de organizaciones u otros contratistas que se camuflan como presidentes de juntas de acción comunal que tienen la mayor contratación de la comuna, les voy a decir: festival infantil (Hacer comunitario), festival infantil en el barrio Carmelitas, Brisas de Robledo, Santander 3ra etapa (Hacer comunitario) (...) y estoy hablando solo del INDER (SC,P6,CM,L96)

Esta cooptación que aquí se menciona se presenta en varias Comunas y Corregimientos lo que ocasiona que la contratación social sea estigmatizada en muchos casos, pues los mismos líderes comunitarios indican que es contraproducente que la misma persona que planea sea la que contrate, pues sus aportes van a estar totalmente parcializados. Así lo indica un líder comunitario “Ud. cuando planea en esto de lo público, Ud. no puede ser juez y parte, Ud. no puede planear y ejecutar, porque Ud. planea para Ud., para lo que yo necesite”. (ENT, P7, CM, L43). Ha ocurrido además que se presentan casos donde los líderes corruptos no han visto la oportunidad de ser contratados y lo que hacen es entorpecer los procesos y generar división dentro de los CCCP, logrando en definitiva restarle calidad al proceso de planeación local.

Ahora bien, independiente de la posición que se tenga frente a la contratación social, hay un fenómeno que ha sido de intensos debates, tanto en espacios comunales como en el mismo Concejo de Medellín, el cual tiene que ver con la disminución de este

tipo de contratación y la escogencia de los operadores de dichos contratos. Por parte de las comunidades, las críticas se centraron en que cierto tipo de actividades que fueron entregados a grandes operadores pudieron haber sido realizada por ellas mismas, lo que genera cierto inconformismo:

La intermediación también era algo negativo porque resulta que hoy la contratación, aparte de haberse negado en 2017 y haberse negado en 2018, estoy hablando de la contratación social bajo el supuesto que el Decreto 092 del 2017, de enero de 2017, había limitado la contratación por convenios de asociación, la Administración se relajó y no entrego convenios y con ese argumento entrego empaquetamientos a procesos grandes como Colegio Mayor. Y yo porque menciono eso, si parece un caso específico, porque precisamente es un caso específico gigantesco de ciudad, de todo el sector organizacional , de todo el sector de juntas de acción comunal, de todo el sector de JAL, de muchos procesos (...) de una entidad idónea para la contratación de algo que tiene que ver con un perfil social, todo lo de nosotros es social y comunitario, alrededor de eso tienen que haber organizaciones calificadas que piensen filosóficamente alrededor de esto y no solamente como ejecutoras de refrigerios, de silla, de mesas. Entonces eso también lo pueden hacer las organizaciones, entonces yo creo que ahí hay que mirar todo ese tema. (GF, P1, CM, L124).

Lo otro que ocasiona fricciones tiene que ver propiamente con la contratación de ciertos operadores y el fenómeno de la intermediación y la subcontratación, para lo cual resulta ilustrativo revisar las opiniones de los Concejales Francisco Preciado y Luz María Múnera. En el caso del Concejal Francisco preciado, su intervención se concentró en llamar la atención de los problemas que ocasiona la intermediación, señalando que:

Se estaba perdiendo en la intermediación de esos contratos entre el 30% y el 36% porque se contrata con una institución, esa institución luego contrata con un tercero. La ley 1551 establece que la admón. puede contratar directamente con las JAC o con las organizaciones civiles (...) Con esto lo que quiero significar es que la administración puede ahorrarse ese trámite de acudir a contratar con una institución como es el caso de estos operadores (Tecnológico, Pascual Bravo, etc.) sino que contraten directamente con la JAC o con las organizaciones. (SC, P5, Concejal Francisco Preciado, L215).

Luz María Múnera por su parte apunta que no era necesario reducir la contratación social, sino que esta debía de contar con mejores procesos de control y vigilancia, pues según ella estos recursos permitían mejorar la calidad de vida de muchas personas. Adicionalmente critica el sistema de subcontratación el cual no permite un uso óptimo de los recursos:

Porque el dinero sale de la secretaria, va a la Universidad de Antioquia, al Pascual Bravo, etc. Y ellos subcontratan, entonces cada quien saca su pedacito y finalmente cuanto llega a las comunidades, bueno además de proyectos que no son de ellos, que no propusieron ellos. (SC, P5, Concejala Luz María Múnera, L107).

En materia de hallazgos en esta etapa de ejecución, es importante tener en cuenta la opinión de los entes oficiales que realizan seguimiento y control al proceso. En este sentido, la Secretaría de Evaluación y Control, encontró por ejemplo en 2017 problemas relacionados con la planeación de la supervisión, retrasos en la ejecución, falta de compromiso, entre otros. Veamos:

1. Seguimiento y gestión en la gestión de los contratos (se le hizo una evaluación a un contrato con UdeA implementación del acompañamiento territorial con un enfoque diferencial en la nueva ruta de PL-PP) el valor es de 700 millones de pesos oportunidades de mejora, de los 48 días de 80 no se evidenciaba un avance oficial de las actividades y productos descritos en el plan de trabajo, actividades, herramientas de difusión y convocatoria.

2. Capacitación de los supervisores se identificó que en los contratos de METROPARQUES (operación logística de eventos) y el contrato con la UdeA (acompañamiento territorial) los supervisores no fueron a las capacitaciones que les fueron asignadas.

3. Número de contratos por supervisor, se identificó que un solo supervisor tenía bajo su responsabilidad 7 contratos, sin tener en cuenta las funciones asignadas para su empleo. Lo cual disminuye la capacidad para realizar o cumplir adecuadamente el rol de supervisión así como las funciones propias de su cargo.

4. Planificación de la supervisión. Se evidencio que de los 4 contratos de la muestra del alcance del que hablamos al inicio por un valor de 8.971.000 no se consideró una planeación de la supervisión o se encontraba incompleta sin el detalle estricto de cada actividad

5. Liquidación de los contratos del total de los contratos liquidados se encontraron dos contratos sin liquidar (SC, P5, Secretario Evaluación y Control, L58).

Por su parte la Contraloría de Medellín señala que en este mismo año se presentaron problemas relacionados con cambios en la actividades que se habían priorizado, recursos que no alcanzaron a ejecutarse y que pasaron a fondos

comunes y la falta de capacitación de los diferentes grupos poblacionales.

Sumado a esto la Contraloría presentan unos datos frente a las reservas presupuestales en la ejecución

Otra situación fue que en los presupuesto de cada una de las comunas se dio una ejecución aparentemente del 98% pero realmente se hicieron reservas presupuestales por un valor alrededor del 33%, lo cual indica que la ejecución no fue del 96% sino realmente de un 80%, porque no se dio esta ejecución del 98%, porque se hicieron reservas presupuestales lo que quiere decir que esa ejecución de las obras programadas para ese año apenas se empezaron a ejecutar en el año 2018. (SC, P5, Contralora de Medellín, L135).

Para finalizar, con respecto al proceso de contratación vale la pena preguntarse hasta qué punto está politizado Presupuesto Participativo, ya que en algunas ocasiones se insiste en contratar con operadores que han tenido un mal desempeño, aumentando la desconfianza de todos los actores que participan en el proceso. Este es el caso de algunos funcionarios que sienten inclusive que desde la misma Administración Municipal se obliga a que sean ciertos operadores los ejecuten los proyectos de PP (GF, P4, F).

5.2.4. Seguimiento y Evaluación

Esta fase hace referencia al seguimiento, monitoreo, control y valoración que se da en cada una de las fases que componen la ruta metodológica de PL-PP, es decir que esta etapa es transversal a todo el ejercicio. La finalidad de esta etapa es según el artículo 47 del Decreto Reglamentario 0697:

El seguimiento y la evaluación permiten verificar y divulgar el cumplimiento de indicadores, metas, objetivos, actividades y compromisos en

cada fase y/o hacer los ajustes o correcciones necesarias a los mismos; generar insumos para analizar de manera crítica y constructiva los procedimientos; transformar la experiencia en aprendizaje institucional y en últimas, materializar los principios de transparencia, probidad y participación que rigen a las actuaciones administrativas.

Lo más importante de esta fase sería entonces transformar los hallazgos en información que permita el aprendizaje institucional de cara a la cualificación del proceso. Adicionalmente, la norma indica que esta etapa deberá articularse con el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del SMP.

Teniendo en cuenta la finalidad de esta etapa una de las grandes críticas que motivaron la “resignificación” de Presupuesto Participativo fue precisamente que el proceso pasado no contaba con un sistema de evaluación lo suficientemente consolidado, sobre este punto todos los actores están de acuerdo. En el caso de un funcionario, este afirma que durante la normatividad pasada no hubo intentos sistemáticos e integrales por evaluar el proceso:

Y respecto a que esto haya cualificado o cuantificado la participación, obviamente también la respuesta – va en proceso-no se sabe no responde. Está por evaluar (...) porque eso es una gran falencia que ha tenido este proceso, en los doce años del proceso anterior, nunca hubo una medición, hubo intentos por ahí, hubo pequeños estudios (...) quién puede decir que el proceso anterior fue fallido, absolutamente nadie. Nadie tiene una medición, nadie tiene una sistematización del proceso, no se hizo un monitoreo, no hay ni una pequeña sistematización de una secretaría, entonces nadie puede decir que el proceso anterior fue fallido (GF, P3, F, L433).

Una opinión similar se presenta en los líderes comunitarios donde la ausencia de un sistema de evaluación no ha permitido valorar los impactos de los distintos proyectos en sus territorios.

Nosotros desde la veeduría hemos venido haciéndole seguimiento al PDL de la comuna. Hemos venido haciendo una evaluación del plan que terminó (2006-2015) y hemos detectado que en ese plan de desarrollo se invirtieron más de 115 mil millones de pesos, en unas propuestas y unos supuestos procesos que no fueron evaluados por la Administración Municipal, ni por las JAC y la JAL y mucho menos por la comisiones que en ese tiempo existían (deporte, etc.) jamás entregaron una evaluación a la comunidad. (SC, P5, CM, L169).

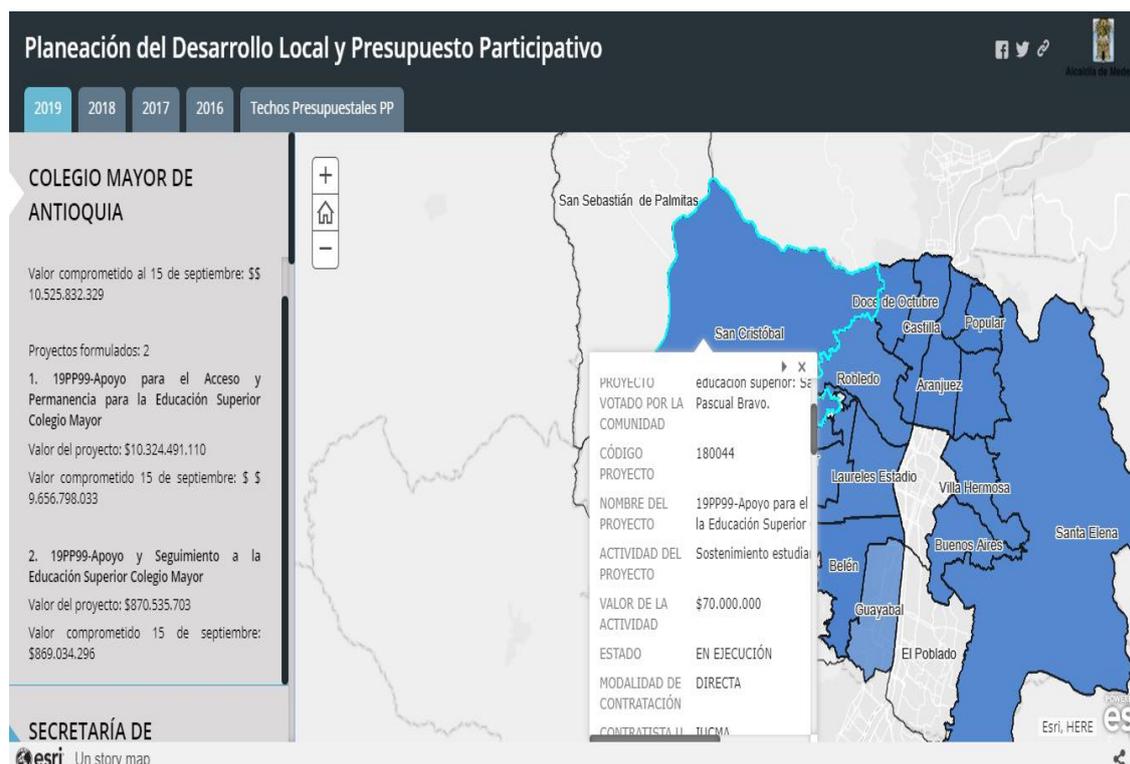
Esta situación es presentada por el mismo Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) como una de las principales falencias con las que contaba PL-PP, donde la información que presenta es preocupantes, veamos:

Nos encontramos impactados al encontrar en 2017 que en torno a estos temas, desde los orígenes del PP por allá en el 2004, se habían invertido cerca de 1 billón 200 mil millones de pesos y no se tenía información de esos recursos en que se habían intervenido que de esos recursos realmente habían hecho que se fueran superando las metas propuestas en los planes de desarrollo local, es decir nosotros como comunidad en que estamos avanzando, no era posible para ese entonces rendir cuentas. (SC, P5, OPPCM, L149)

Ahora bien, sobre este punto es preciso mencionar que el proceso actual de PL-PP cuenta con el Subsistema de Seguimiento y Evaluación, el cual es uno de los grandes logros de esta administración. Subsistema que es concebido como un ejercicio sistemático de gestión de la información, el cual tiene como objetivo cualificar la participación ciudadana y favorecer la toma de decisiones de los diferentes actores. Este

subsistema se presenta como un logro, ya que cuenta con una página web muy completa donde hay información interactiva referente a cada una de las etapas. Es decir, se encuentra información sobre qué es PL-PP, cuál es su historia, cuales son las normas que lo sustentan y los PDL de cada Comuna y Corregimiento con sus respectivos programas de ejecución. Sumado a esto la página web permite ver datos históricos sobre los techos presupuestales, los representantes, las votaciones y el avance de ejecución de los proyectos priorizados en tiempo real. A continuación se presentan algunas imágenes tomadas de la página web para ilustrar las herramientas con las que cuenta el Subsistema de Seguimiento y Evaluación:

Figura 2. Mapa Geomedellín Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.



Fuente: Subsistema de Seguimiento y Evaluación de PL y PP¹⁷:

¹⁷ Para ampliar información, visitar: <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://783ab7e1c90bc8ebdda3b9bd0b5c3ed7>

Si bien esta información que presenta el Subsistema de Seguimiento y Evaluación es muy valiosa, uno de los líderes menciona que es preciso complementar estos datos con ejercicios más cualitativos, para evaluar de manera integral los impactos reales en las comunidades, pues muchas veces los datos que presentan los sistemas de información no indagan más allá de las cifras. Adicionalmente se hace un llamado desde las mismas comunidades, para que los líderes que los representan (Consejeros, JAL, etc.) también asuman una posición activa frente a la evaluación y control en sus territorios.

No todos los delegados y los consejeros hacen seguimiento y veeduría a esas ejecuciones. Entonces si no hacen seguimiento que es lo que está pasando en las comunidades, un error de las comunidades, no hacen seguimiento y a la hora de evaluar critican el proceso “es que no hicieron esto, esto”. ¿Pero Ud. hizo el seguimiento?, no solamente vengo a la entrega y llego con un poco de cosas” (ENT, P2, CM, L35)

Ahora bien, como es bien sabido el ejercicio de seguimiento y evaluación es un ejercicio que no solamente le compete a la Administración municipal, sino que requiere de acompañamiento continuo por parte de las comunidades, ya que son estas últimas las que se benefician de dichos proyectos. En este sentido, uno de los mecanismos que están llamados a fortalecer esta labor son las veedurías ciudadanas, mecanismo sobre el que vale la pena detenerse, ya que existen múltiples opiniones. Por ejemplo, el Concejal Jesús Aníbal Echeverri pone en consideración la existencia de veedurías ciudadanas en cada territorio, ya que son constantes las denuncias que se dan frente al proceso

Yo estoy con Víctor y Manuel que en cada comuna debe de haber una veeduría y se le haga una veeduría al tema del PP. Es que hubo denuncias hoy de

como el PP se monopolizan en unas comunas y unos proyectos, veeduría para ver quien tiene la razón (SC, P5, Concejal Jesús Aníbal Echeverri, L234).

Desde las mismas comunidades se advierte que “dejamos la costumbre de creer en las veedurías ciudadanas, de empoderar la veeduría ciudadana (...) necesitamos organizarnos para precisamente hacerle control a estos procesos y seguimiento” (GF, P1, CM, L123).

Sin embargo, en algunas comunas donde existen y están consolidadas las veedurías, sus miembros, insisten en que muchas veces su labor no es visibilizada, ni tenida en cuenta, como lo indica un veedor “los invitamos a que escuchen también las veedurías, las veedurías podemos hacer también informes serios, informes responsables (SC,P5,CM,L168).

Para finalizar, en lo que respecta a esta etapa de Seguimiento y evaluación vale la pena traer a colación algunos de los hallazgos de la Secretaría de evaluación y control del municipio, los cuales dificultan esta etapa. En este sentido, la Secretaría de Evaluación y Control indica que uno de los problemas que dificultan esta etapa tiene que ver con la integridad de la información que suministran las dependencias

En la información suministrada por la SPC no se encontraron bases de datos que contengan antecedentes históricos, usuarios beneficiados por el proyecto con su respectivo detalle, estudios de demanda insatisfecha, entre otros. Además las tablas que manejan son en Excel lo que permite que no tengan unos controles con integridad y confiabilidad (...) La gestión de la información del proyecto se realiza y se conserva en los equipos del escritorio, portátiles de los contratistas y el operador, y se comparte entre los interesados por medio físico, digital y/o medio magnética, ahí se evidencio un represamiento documental del proceso. (...)La utilización de los aplicativos manuales pone en riesgo el manejo y

custodia de la información del proyecto, debido a que no reúne los principios básicos de la información (integralidad, confiabilidad y disponibilidad) (SC, P5, Secretario de Evaluación y Control, L61)

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta el objetivo general que se propuso este balance, las principales conclusiones que se derivan del proceso de PL-PP en el periodo (2016-2019) a raíz del cambio normativo son las siguientes:

Actores y Escenarios

- En términos de actores y representación existe cierta preocupación por parte de los líderes y las comunidades organizadas, ya que la representación de los actores sociales disminuyó notablemente en el proceso. Pues, se pasó de tener tres tipos de representación territorial a tener solo una. Es decir, el proceso pasó de tener delegados por Asambleas Barriales y Veredal, por organizaciones sociales y grupos poblacionales y sectoriales; a tener solo representantes por grupos poblacionales y sectoriales. Esto ha sido interpretado como una disminución en la planeación participativa, permitiendo además que las decisiones se concentren en pocas personas.
- Esta disminución de la representación trajo consigo dinámicas de competencia en la escogencia, conformación y desarrollo de los CCCP, concentrando el poder en ciertos sectores. Pues, dado que la representación se limita a una persona por sector, ha ocurrido que ciertos sectores han cooptado la participación, negando la oportunidad de una representación sectorial más idónea. Por otra parte, Esta concentración ha permitido que persista la clientelización de la participación en razón de la contratación social, además de la no renovación de los liderazgos.

- Se evidencia en muchos casos una desarticulación entre el sector y el consejero que asume la representación en el CCCP, pues algunos representantes no realizan acciones de movilización sectorial, no comunican el acontecer del proceso y toman decisiones sin consultar previamente el sector, lo que evidencia un interés más personal que comunitario.
- Frente a la JAL no existe claridad frente a su rol en el proceso, pues mientras en unos territorios tiene un rol protagónico en otros están totalmente ausentes. Lo que si es cierto es que frente a la normatividad pasada han perdido protagonismo, ya que anteriormente coordinaban las comisiones temáticas, tenían representación en el CMPP y distribuían las partidas presupuestales.
- En el caso de los funcionarios muchos sienten que han perdido protagonismo en el proceso, ya que el ejercicio es direccionado por el DAP y la Secretaría de Participación Ciudadana. Anteriormente tenían un mayor protagonismo en las comisiones temáticas y en los Equipos Zonales de Articulación. Por otra parte, se evidencian algunos funcionarios carentes de manejo comunitario y falta de formación en temas de planeación y formulación de proyectos.
- En términos de escenarios desaparecieron las Asambleas Barriales y Veredales, el Comité Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo (CMPP) y los Equipos zonales de Gestión. Por otra parte, los CCCP y las Comisiones Temáticas sufrieron transformaciones. En el caso de CCCP se transformaron de escenarios transitorios de plenaria a escenarios permanentes con un periodo de 4 años, por su parte las Comisiones Temáticas pasaron a ser opcionales según lo considere el reglamento interno de los CCCP.

- Frente a los escenarios de carácter municipal, el CMPC y el CTP, no se evidencia una plena articulación con los escenarios dispuesto para la planeación local, por lo que es preciso generar esta articulación.

Metodología

- La definición de la Metodología es uno de los temas más polémicos en el ejercicio de PL-PP, ya que la definición es potestad de la Administración Municipal en la cabeza del Alcalde, lo cual ha generado mucha preocupación, ya que anteriormente la discusión metodológica tenía en cuenta a los representantes de la comunidad a través del CMPP.
- La comunidad y los líderes sienten que el ejercicio de planeación y priorización obedece más a cumplir asuntos estratégicos de la Administración municipal quedando relegado el ejercicio participativo, pues los proyectos y las alternativas de solución no tienen en cuenta muchas veces las demandas que presentan las comunidades, donde estas solo se limitan a decidir sobre los ajustes. Sin embargo, es importante que los proyectos ejecutados con Presupuesto participativo estén contemplados en los PDL
- Los tiempos de la Ruta de PDL y PP como son llevados hasta ahora no han sido los mejores, pues no se está destinando el tiempo suficiente para cada una de las fases y etapas, lo que resta calidad en el proceso.
- Frente al uso de la tecnología en el proceso existen opiniones divididas. Por un lado hay quienes ven la tecnología como un gran aliado para la ampliación de la participación ciudadana, principalmente para atraer a nuevos públicos. No obstante, por otra parte existe cierta preocupación, ya que algunos líderes consideran que el uso intensivo de la tecnología está volviendo la participación ciudadana en un ejercicio impersonal que no permite el encuentro social. Sumado a esto, existe desconfianza frente a la legitimidad del voto electrónico, por lo que resulta pertinente mejorar constantemente la plataforma

y los procesos de control frente a estas herramientas. Adicional a esto, es preciso realizar ejercicios de alfabetización tecnológica, ya que todos los grupos poblacionales no cuentan con las competencias para participar en el proceso, siendo este el caso por ejemplo de los adultos mayores y las comunidades indígenas. Finalmente, si la apuesta de la Administración es en este sentido, se debería propiciar una mayor conectividad, siendo esto urgente en los corregimientos de la ciudad.

- En términos de contratación es necesario que la Secretaría de Suministros y Servicios se integre más al ejercicio de PL-PP, ya que este recurso tiene una naturaleza y unas dinámicas especiales, pues su desconocimiento ha ocasionado problemas de articulación entre las dependencias. Además sería importante que contara con un representante dentro del CES. Por otra parte, aunque el tema de la contratación social es un punto álgido, esta fue reducida sustancialmente en este periodo administrativo, por lo que las organizaciones sociales hacen un llamado para que se reestablezca, claro está haciéndole seguimiento y un control exhaustivo.
- El ejercicio de seguimiento y evaluación requiere una mayor corresponsabilidad tanto de la Administración Municipal como de los actores sociales en todas las etapas, teniendo en cuenta que este es un ejercicio transversal al proceso. Cabe mencionar que los ejercicios que se realizaron de seguimiento y evaluación han sido casi todos de tipo descriptivo cuantitativo, sería importante incluir ejercicios experienciales cualitativos para tener una mayor comprensión del proceso. Se destaca positivamente la implementación de la plataforma web. Por otra parte, sería importante incentivar y fortalecer los procesos de veeduría ciudadana para que el seguimiento y control no recaiga solo en la Administración.
- Respecto a los ejes transversales es importante fortalecer la comunicación y los procesos de formación, ya que estos son garantes de un ejercicio exitoso de planeación.

En este sentido, es importante una estrategia pedagógica que incluya temas teóricos, normativos y metodológicos, que permitan a los implicados del proceso pensar más allá de lo sectorial, siendo este un tema con urgencia en los adultos mayores. Por otra parte, es necesario capacitar constantemente a los diferentes equipos que componen la administración, así como a los operadores e interventores.

7. REFLEXIÓN SOCIOLÓGICA

Para analizar sociológicamente el ejercicio de PL-PP en la ciudad de Medellín es conveniente, en primer lugar, presentar algunos elementos conceptuales para vincular la reflexión sociológica con el análisis de las políticas públicas, siendo este el caso del programa Planeación Local y Presupuesto Participativo.

En este sentido, cabe anotar dentro del estudio de las políticas públicas existen dos grandes tendencias para abordar este tipo de cuestiones. Por una parte, se encuentra una tendencia que centra su análisis sobre lo que comúnmente se ha llamado el ciclo de la política pública, es decir un ciclo entendido de manera secuencial donde impera la lógica de la eficiencia y la eficacia, a saber: definición del problema, agendamiento, formulación, implementación y evaluación. Por otra parte, existe una tendencia que pone su foco de análisis en las prácticas y las acciones que desarrollan los distintos actores sociales y decisores políticos, es decir la política pública entendida como proceso de interacción. Sobre este punto Grajales (2019), indica que aunque estas dos perspectivas parezcan ambiguas, se trata de dos enfoques analíticos diferentes:

El privilegiar el estudio del ciclo de las políticas públicas es suponer que se trata de estudiar un proceso particular dentro de un encadenamiento sucesivo de otros procesos y al mismo tiempo, lo que se busca es construir conocimiento a través de instrumentos cognitivos y de métodos analíticos “Policy Analysis”

para posibilitar que se tomen decisiones de forma eficiente y eficaz por parte de los responsables políticos “Policy Makers”, Para algunos el “Policy Analysis” es una ciencia aplicada, una medicina para resolver las enfermedades de la sociedad (Lasswell, 1971). Por el contrario, estudiar las políticas públicas como un proceso de construcción conjunta de múltiples actores sociales y estatales “Policy Process Studies”, va más allá de describir fenómenos empíricos específicos y trata mejor de comprenderlos, es decir, intenta comprender las lógicas, dinámicas y contingencias, sin la pretensión de buscar mejorar la eficiencia de los procesos. (Grajales, 2019, p. 114)

Ahora bien, es sobre esta segunda tendencia que se han desarrollado las principales reflexiones en materia sociológica, siendo la teoría de la acción pública una de estas apuestas de tipo relacional. Sobre este punto, Grajales (2019) valiéndose de las premisas teóricas de Pierre Lascoumes & Patrick Le Gales, indica que las políticas públicas son esencialmente una acción colectiva, con la cual se busca establecer cierto orden social y político, asunto que suele complejizarse si se tienen en cuenta “la multiplicación de las escalas de acción, el aumento progresivo de actores, espacios y temas a debatir y el surgimiento de instituciones público-privadas que han desmitificado aún más la idea de unidad del Estado“ (p.118). Es por estas razones, según los autores, que el término Política pública, ha sido desplazado analíticamente por el concepto de Acción Pública. En esta misma línea Thoenig (1997), plantea que:

El enfoque que recurre al concepto de política pública corre el riesgo de portar consigo un postulado de estatocentrismo. Ya sea que sus partidarios lo quieran o, por lo demás, tomen sus distancias al respecto, lleva a una representación particular del mundo y de los fenómenos políticos. Es como si las autoridades políticas y administrativas legítimas ocupasen una posición, si no

monopólica, al menos hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella. (P. 22-23)

Lo que se quiere indicar, es que bajo esta perspectiva las características propias del entramado político estarían explicadas desde las reglas institucionales, los agentes públicos y la voluntad de los dirigentes siendo estos “en definitiva los amos del destino público y, más aún, colectivo del devenir social” (p.23). Por el contrario la Acción Pública, permite ampliar el panorama, ya que su análisis se centra más en la sociedad en general y no solo sobre la esfera institucional del Estado, de tal manera que son tres elementos los que nutren esta respuesta teórica, metodológica y empírica. En primer lugar, esta perspectiva indica que el Estado no actúa solo, sino que existen múltiples interlocutores. En segundo lugar, que la sociedad recurre a múltiples formas para tatar sus problemas colectivos, siendo la esfera pública sólo una de las posibilidades. En tercer lugar, que “la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato” (Thoenig, 1997, p.28)

Como se puede apreciar la teoría de la Acción Pública permite entonces un tratamiento distinto a los problemas colectivos, explicitando la cuestión dinámica y relacional que es propia de cualquier ejercicio político. Como menciona Thoenig (1997) si se quiere construir una teoría de lo político, “hay que investir el campo de la política pública de su legitimidad y de sus forma variables en el seno de una sociedad” (p.28), lo cual pasa por dos procesos: relativizar el lugar de la esfera pública y considerar los contextos sociales y las coyunturas históricas en las cuales se construyen y se desarrollan los problemas colectivos. Como se indica en estas líneas el contexto social e histórico es una variable imprescindible en los análisis relacionales, lo cual pasa necesariamente por reflexionar la importancia de los actores sociales que dan forma a

este entramado. Sobre este punto, Urán (2015) retoma de Raffestin (1993) la categoría de actor sintagmático para introducir la noción de poder ligada a lo territorial. En este sentido, esta categoría se refiere a los actores que “por medio de su acción, delimitan él y los espacios generando demarcaciones de poder” (p.129), es decir actores que producen territorialidad.

Ahora bien, teniendo en cuenta el propósito central de este apartado, las categorías y conceptos presentados anteriormente dan elementos para reflexionar sociológicamente el proceso de PL-PP. Por ejemplo, desde la teoría de la acción pública se puede realizar un análisis del origen y desarrollo de este proceso en la ciudad de Medellín. Pues, como se ha mencionado PL-PP fue un programa que tuvo sus orígenes en procesos previos de movilización social que convergieron con cierta voluntad política en un contexto marcado por la Constitución Política de 1991 y las ganas de superar la violencia que hasta entonces había caracterizado la ciudad de Medellín. Como indica Urán (2009) en la ciudad de Medellín

Se fue configurando una dinámica y articulación socio-política en la que convergían estas organizaciones y movimientos ciudadanos populares con fundaciones del sector privado empresarial, redes académicas y culturales, e incluso organizaciones sindicales, que tenían como eje de su articulación lo que diagnosticaban como una crisis de confianza y corrupción en el estado local y de ingobernabilidad en la sociedad. Y es en esta articulación que nace el movimiento político Compromiso Ciudadano, movimiento en el cual la Red de Planeación Zonal y la Red de Organizaciones Comunitarias irán a plantear como tema de convergencia, fuera de otros, el asunto de la descentralización política y participación ciudadana al interior de la ciudad, para lo cual se propone el

fortalecimiento de la planeación local del desarrollo y la implementación del presupuesto participativo para toda la ciudad (p.180)

Esto para mostrar que el programa de PL-PP fue la concreción de diferentes dinámicas, más no un capricho institucional. Tanto es así que Compromiso Ciudadano luego de varios intentos llegaría a la Alcaldía de Medellín, proponiendo en el Plan Municipal de Desarrollo (2004-2007) el Programa de Planeación y Presupuestos Participativo en Línea Estratégica 1: Medellín Gobernable y Participativa. Por otra parte la teoría de la acción pública, permite comprender como ciertas prácticas que se dan al interior del proceso de PL-PP tienen relación con algunas características culturales heredadas del sistema político colombiano. Siendo este el caso, por ejemplo de las practicas clientelistas y corporativistas, ya que para nadie es un secreto que el clientelismo ha sido una de las formas predilectas para la articulación y puesta en marcha del sistema político colombiano, tanto a nivel nacional, como regional y local.

Por otra parte, teniendo en cuenta la categoría de actores sintagmáticos, esta ofrece una gran capacidad de análisis, ya que pone a los actores en perspectiva territorial, introduciendo además la dimensión política. Como menciona Urán (2009), citando a Raffestin “El territorio se forma a partir del espacio, es el resultado de una acción conducida por un actor sintagmático (actor que realiza un programa) en cualquier nivel. Al apropiarse de un espacio, concreta o abstractamente (...) el actor ‘territorializa’ el espacio” (p. 129).

Sobre este punto, es preciso tener en cuenta que el Presupuesto Participativo más allá de ser un instrumento financiero, es un mecanismo que tiene como fin último el desarrollo local, que para el caso de Medellín sería el desarrollo de las 16 comunas y los 5 corregimientos. Bajo esta perspectiva, los actores sintagmáticos serían los distintos actores que participan en la ruta de PL-PP, desde las autoridades administrativas hasta

los funcionarios y líderes, pues sus decisiones y articulación tienen repercusiones en los distintos territorios, siendo los Consejeros de los CCCP y los ediles de la JAL unos de los principales actores, pues estos son los llamados a liderar el proceso en el nivel local. En este sentido, los actores sintagmáticos comunitarios deberían de contar con conocimientos normativos y competencias en temas de planeación, pero más allá de esto, deberían de contar con un criterio ético que les permita trascender los intereses personales y sectoriales, pues esto se ha convertido en uno de los grandes problemas con los que cuenta el proceso.

Finalmente, vale pena reflexionar acerca de la democracia y la participación ciudadana en nuestro contexto, por lo que resulta pertinente traer a colación algunas ideas planteadas por el sociólogo colombiano Orlando Fals Borda. Respecto a la democracia, Fals Borda (1986) menciona que esta llegó a América Latina de manera artificial e ideológica, ya que en nuestros países no acontecieron las experiencias revolucionarias que le dieron origen a esta, siendo acomodada a nuestra realidad por “grupos elitistas europeizantes” desconociendo nuestro contexto cultural y sociopolítico, situación que podría explicar la permanente crisis que caracteriza a nuestro sistema político. Así mismo, el intelectual colombiano advierte como los “teóricos del desarrollo” en su afán por superar la crisis y renovar la teoría democrática (de origen capitalista) han acudido a conceptos como “participación” y “desarrollo participativo”, instrumentalizando el verdadero sentido de la idea original de la participación. En este sentido, hace un llamado a “desconectar la idea de participación del concepto oficial de desarrollo y reconocer las limitaciones del desarrollo participativo (...) pues en otra forma seguiríamos siendo víctimas del colonialismo intelectual y la mimesis política implícitos en la democracia representativa” (Fals

Borda, 1986, P.10). Ahora bien, la manera para lograr esta desconexión es “apelando a la ontología¹⁸”, ya que la participación implica:

Una relación entre individuos que son conscientes de sus actos y que comparten determinadas metas de conducta y de acción. Para que sea eficaz y autentica, esta relación necesita plantearse como entre iguales, sin admitir diferencias de preparación formal o académica, prestigio, antigüedad o jerarquía, porque quedan equilibradas por el ya mencionado factor de propósito común o teleológico. No puede ser esta la relación hegeliana de sujeto/objeto que implica el reconocimiento diferencial del Yo y el No Yo ante los fenómenos del universo, sino una relación directa entre seres humanos igualmente pensantes y actuantes ante la misma realidad, es decir, de sujeto a sujeto. (Fals Borda, 1986, P.10).

Desde esta perspectiva la relación sujeto-sujeto rompería entonces las relaciones de dominación y explotación que se dan en la vida cotidiana, anulando en el plano político las relaciones clientelares y corruptas, destacando las necesidades de la población y no las de la oligarquía, las del partido de turno o las del caudillo. La participación es entendida en este sentido como poder popular o una filosofía de vida que “satura todos los aspectos importantes de la personalidad y la cultura” (Fals Borda, 1983, P.10).

A modo de conclusión, estos principios promulgados por la “teoría ontológica de la participación”, deberían ser el fundamento para guiar todos los ejercicios políticos y sociales incluyendo un proceso tan valioso como lo es la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, de tal manera que se pueda superar la participación vacía y sin perspectiva que está anclada a una visión tecnocrática de la planeación. Si bien estos

¹⁸ Ontología significa "el estudio del ser"

principios se constituyen como un tipo ideal, es preciso llevarlos a la práctica, siendo la educación uno de los principales vehículos para propiciar los “individuos conscientes” a los que se refiere Fals Borda, que para el caso Colombiano hoy más que nunca son necesarios, pues nuestro país se encuentra todavía sumergido en un conflicto social y armado que no da tregua.

8. REFERENCIAS

AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios). (2010). Fundamentos de evaluación de políticas públicas. Madrid: Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. Recuperado de: http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/Fundamentos_de_evaluacion.pdf

Aguilar, C. (2017). Evaluación de políticas públicas: Una aproximación. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Lerma. Recuperado de: http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/contenido/contenido/Libroelectronico/evaluacion_politicas.pdf

Alcaldía de Medellín (2013). Decreto 1205 de 2013. Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín. Gaceta Oficial.

Alcaldía de Medellín. (2015). ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” 2016-2019. Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf

Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 0697 de 2017. Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín. Gaceta Oficial.

- Alcaldía de Medellín. (2020). Datos consolidados de participación ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo. Recuperado de:
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/ParticipacionCiudadana/Programas_0/Shared%20Content/Documentos/2018/PDLYPPmicro/Datos_proyectos.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020). Datos consolidados de proyectos priorizados en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo” (2020) Recuperado de:
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/ParticipacionCiudadana/Programas_0/Shared%20Content/Documentos/2018/PDLYPPmicro/Datos_proyectos.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2020). Datos consolidados de representantes ciudadanos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo. Recuperado de:
https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/ParticipacionCiudadana/Programas_0/Shared%20Content/Documentos/2018/PDLYPPmicro/Datos_representantes.pdf
- Barragán, V., Romero, R. & Sanz, J. (2010) fundamentos políticos y tipología de los presupuestos participativos. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia UniBrasil*, 8(8), 1-64. Recuperado de:
<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/99/98>
- Buenrostro, I. (2004). Ciudadanía y presupuesto participativo: anotaciones al caso de Porto Alegre como práctica ciudadana. *Araucaria: Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 6 (12), 67-82. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1047203>
- Cardozo, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59. Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000100003&lng=es&tlng=es.

- Colina, M. y Hoffman, G. (2009). Participación ciudadana a través de los presupuestos participativos: Contribuyendo hacia una nueva relación Estado-sociedad. *Revista Pléyade*, (4), 244-274. Recuperado de: <http://www.revistapleyade.cl/wp-content/uploads/11.-Colina-Hoffman-Participacion-Ciudadana-A-Traves-De-Los-Presupuestos.pdf>
- Concejo Municipal de Medellín (2007). Acuerdo N°43 de 2007. Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos. *Gaceta Oficial*.
- Concejo Municipal de Medellín (2017). Acuerdo N°28 de 2017. Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín. *Gaceta Oficial*.
- Concejo Municipal de Medellín (2018). Acta 465 - 13 Junio 2018 - Planeación Local y Presupuesto Participativo [Audio en podcast]. Recuperado de: <https://soundcloud.com/concejo-de-medell-n-concejomedellin/acta-465-13-junio-2018-planeacion-local-y-presupuesto-participativo>
- Concejo Municipal de Medellín (2019). Acta 670 - 18 de junio de 2019 - Analizar presupuesto participativo [Audio en podcast]. Recuperado de: <https://soundcloud.com/concejo-de-medell-n-concejomedellin/acta-670-18-de-junio-de-2019>
- Congreso de Colombia (2015). Ley Estatutaria 1757. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.
- Contreras, P. y Montecinos, E. (2019). Democracia y participación ciudadana: tipología y mecanismos para la implementación. *Revista de ciencias sociales, Universidad de Zulia*, 25 (2), 178-19. Recuperado: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7026001>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos.

- Fals Borda, O. (1986). Reflexiones sobre democracia y participación. *Revista Mexicana de Sociología*, 48 (3), 7-14. Universidad Nacional Autónoma de México.
Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/3540442>
- Grajales, H. (2019). *Construcción de la Política Pública de Seguridad y Convivencia en Medellín (2012-2015). Un Estudio de Caso: Auditorías de Seguridad.* (Tesis de Maestría). Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en américa latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(2), 3-28. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>
- Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación.* México D.F.: McGraw-Hill. (6a.ed.). Recuperado de: <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>
- Izquierdo, B. (2008). De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación EMPIRIA. . *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (16), 115-134. Recuperado de: <http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/viewFile/1392/1287>
- Llamas, F. (2004). Los presupuestos participativos: nuevos mecanismos de innovación democrática en los gobiernos locales. *Intervención Psicosocial*, 13 (3), 325-344. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1096597>
- Lopera, M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia Y Políticas De Salud*, 13(26), 28-43. Recuperado de: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.rgsp13-26.ahep>
- Matus, C. (1983). Planeación normativa y planeación situacional. *El Trimestre Económico- Fondo de Cultura Económica*, 50 (199-3), 1721-1781. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/23395869>
- Observatorio de Políticas Públicas Concejo de Medellín (OPPCM). (2017). *Planes de Desarrollo Local.*
- Observatorio de Políticas Públicas Concejo de Medellín (OPPCM). (2018). *Presupuesto Participativo.*

- Sartori, G. (2016). ¿Qué es la democracia? Reproducción electrónica. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Recuperado de:
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1135-que-es-la-democracia>
- Thöenig, J. C. (1997). Política Pública y Acción Pública. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 19-37. Recuperado de:
http://aleph.academica.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF
- Unidad de Investigación y Extensión Secretaría de Participación Ciudadana (2016). *Miradas reflexivas y analíticas sobre PL y PP compilación 2004- 2015*. Documento de trabajo. Versión 1. Alcaldía de Medellín.
- Urán, O. A. (2009). Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano. Notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Medellín, Colombia. *Cuadernos IPPUR/UFRJ*, 23(1), 175–200. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/4783>