

**La planeación del desarrollo local y presupuesto participativo: hacia un laboratorio
de territorios locales inteligentes en Medellín desde un enfoque social y ciudadano**

Nicolás Salazar Cardona

Informe de práctica profesional para optar al título de Sociólogo

Asesora

Gloria Isabel Quintero Pérez

Magister en Estudios Urbano-Regionales

Universidad de Antioquia

Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Departamento de Sociología

Medellín

2020

Agradecimientos

Primero que todo a mis padres, Álvaro y Alba Lucía, por ser mi más grande apoyo en esta aventura, todo se los debo a ustedes. Al resto de los seres que más amo. Mis hermanos Sofí, Pablo y Felipe. Mis tías, Monita, Melva y Edilma, gracias también, por demostrarme amor, cariño y ser inspiración. Al resto de mi familia por ser uno de esos lugares felices.

A ti, Sara Hernández, por ser mi compañera en este camino. Hemos crecido de la mano todos estos años.

A todos mis amigos y amigas, compañeros y compañeras, mi paso por la Universidad de Antioquia, sin ustedes, no habría sido lo mismo.

Al Alma Mater, la Universidad de Antioquia y al Departamento de Sociología. Al Instituto de Estudios Regionales y el CVT. Enriquecieron mi vida y conocimientos, de tal suerte que no volví a ser el mismo.

A todos los profesionales de la Unidad de Desarrollo Municipal y Local en el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín. Gracias por recibirme como a uno más del equipo, aprendí enormes cantidades. Un especial agradecimiento a los dos tutores que tuve en mi práctica profesional. Gracias por sus enseñanzas.

A mi asesora Isabel Quintero y la línea de investigación territorios inteligentes. Como te he dicho, encontrarme contigo y con la línea, ha dado un nuevo aire a mi desarrollo profesional.

Pero un especial agradecimiento a Libia Rosa Cardona, no sabes lo que aprendí y sigo aprendiendo de ti. Gracias por ser mi abuela, tía, amiga, confidente y apoyo incondicional. Soy una más de esas vidas que inspiraste en el camino. Siempre te amaré, siempre te tendré presente.

Presentación.

El presente informe de práctica profesional es un ejercicio de investigativo y analítico desarrollado para optar al título de Sociólogo de la Universidad de Antioquia. Surge producto de la práctica profesional realizada en el segundo semestre del año 2019 en la Unidad de Desarrollo Municipal y Local, de la Subdirección de Planeación Social y Económica del Departamento Administrativo de Planeación en la Alcaldía de Medellín.

A lo largo de 5 meses se acompañaron los procesos, labores y actividades propias del servicio público participando en el acompañamiento territorial a la ruta de actividades del programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo, y realizando un apoyo a la construcción de la herramienta de seguimiento a los planes de desarrollo local de la ciudad de Medellín.

A partir de las experiencias, aprendizajes y labores desarrolladas en el marco de dicha práctica profesional, se realiza un ejercicio investigativo para reflexionar acerca del programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo, desde una nueva perspectiva, tal como aquí se propone.

Resumen

La intención del presente ejercicio de investigación es realizar un aporte académico y reflexivo, para la resignificación del Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín.

Para ello, se realiza un análisis comprensivo e interpretativo que pretende develar las potencialidades de este programa de política pública para formar y activar inteligencia colectiva en los territorios locales de la ciudad hacia configurar territorios locales inteligentes.

A partir de los hallazgos realizados desde la perspectiva que aquí se propone se llega a la siguiente conclusión: el Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo tendría potencial para configurar laboratorios de territorios locales inteligentes en la ciudad de Medellín, desde un enfoque social y ciudadano.

Palabras claves: Inteligencia colectiva; territorios inteligentes; planeación del desarrollo local; presupuestación participativa; Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.

Abstract

The intention of this research exercise is to make an academic and reflective contribution, for the redefinition of the Local Development Planning Program and Participatory Budget of the Mayor's Office of Medellín.

For this, a comprehensive and interpretive analysis is carried out that aims to reveal the potential of this public policy program to form and activate collective intelligence in the local territories of the city towards configuring smart local territories.

Based on the findings made from the perspective proposed here, the following conclusion is reached: The Local Development Planning Program and Participatory Budgeting would have the potential to configure laboratories of smart local territories in the city of Medellín, from a social and citizen perspective.

Keywords: Collective intelligence; smart territories; local development planning; participatory budgeting; local development planning program and participatory budgeting.

Nota para lectores

Para comprender a cabalidad las reflexiones y razonamientos que se proponen, es necesario tener un conocimiento general acerca del programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo de la Alcaldía de Medellín. Por ello, si no se tiene aún ese conocimiento, se recomienda leer, antes de continuar, el Anexo 1: “Historia de la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo en Medellín, Colombia”, y el Anexo 2: “¿Qué es y cómo funciona actualmente el programa de planeación del desarrollo Local y presupuesto participativo actualmente?”.

ÍNDICE GENERAL

AGRADECIMIENTOS	1
PRESENTACIÓN.	2
RESUMEN	3
ABSTRACT	4
NOTA PARA LECTORES	5
1. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN: COMPRENDER SUS POTENCIALIDADES DESDE UNA NUEVA PERSPECTIVA	8
2. ENCUADRE METODOLÓGICO	16
3. INTELIGENCIA COLECTIVA Y TERRITORIOS INTELIGENTES	22
3.1. LA INTELIGENCIA COLECTIVA	22
3.2. DE LA CIUDAD AL TERRITORIO INTELIGENTE	28
3.3. CIUDADES Y TERRITORIOS INTELIGENTES PARA COLOMBIA	32
4. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: PRIMER LABORATORIO DE TERRITORIOS LOCALES INTELIGENTES EN MEDELLÍN.	37
5. SISTEMA Y CULTURA POLÍTICA TRADICIONAL: OBSTÁCULO HACIA EL TERRITORIO INTELIGENTE	47
6. REFLEXIONES PRÁCTICAS: APORTE A RESIGNIFICAR LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA52	

7. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	59
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXOS	67
ANEXO 1. HISTORIA DE LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN, COLOMBIA.	67
ANEXO 2. ¿QUÉ ES Y CÓMO FUNCIONA, ACTUALMENTE, EL PROGRAMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?	99

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1	17
Ilustración 2	26
Ilustración 3	34
Ilustración 4	35
Ilustración 5	40
Ilustración 6	45
Ilustración 7	46
Ilustración 8	49

Índice de Tablas

Tabla 1	19
Tabla 2	21

1. La planeación del desarrollo local y presupuesto participativo en Medellín:

Comprender sus potencialidades desde una nueva perspectiva

La Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo es un programa de política pública de la Alcaldía de Medellín que busca que ciudadanos, ciudadanas y comunidad en general de cada comuna y corregimiento de la ciudad, puedan participar en la planeación del futuro y presente del territorio en el que habitan (Alcaldía de Medellín, 2018).

El PPLPP —Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo —, permite que las comunidades elijan proyectos que serán financiados con el 5% del presupuesto de libre inversión anual del municipio de Medellín, para decidir cuáles problemáticas de sus territorios locales serán impactadas con este porcentaje de los recursos públicos de la ciudad. A lo largo de cada año, comunidades de las 16 comunas y 5 corregimientos participan de una ruta de actividades para planear, visionar, y decidir cómo impactar las condiciones de vida de los territorios.

Como su nombre lo indica, desde la concepción y aplicación del programa, se integran dos elementos propios de la gestión pública: 1) la planeación del desarrollo local y la 2) presupuestación participativa. La integración de estos dos elementos le ha dado un carácter diferencial a esta política implementada en la capital antioqueña, haciéndola innovadora respecto a los demás programas de presupuestación participativa ejecutados por gobiernos a nivel mundial; “(...) integrar procesos de planeación local y procesos de presupuestación participativa es una apuesta en la que la administración pública de Medellín ha sido pionera”. (Entrevistada 3, comunicación personal, julio 2020).

Las presupuestaciones participativas han existido en diversas partes del mundo. En general han sido iniciativas que implican un

(...) proceso de intervención directa, permanente, voluntaria y universal, en el cual la ciudadanía, junto al gobierno, delibera y decide qué obras y servicios se deberán ejecutar con una parte de los recursos públicos locales. El P.P. representa entonces una apuesta sustancial por ampliar y mejorar el Estado de Derecho y el sistema democrático, por intensificar la democratización del Estado, por quebrar el verticalismo burocrático y por legitimar las acciones públicas a partir de la decisión compartida entre Estado y Sociedad (Martínez & Arenas, 2013, p. 14).

La primera experiencia tiene lugar en Porto Alegre, Brasil, en el año 1988. Surge como respuesta a la escases de recursos públicos y con la intención de ampliar los espacios de participación democrática. El gobierno municipal de esta ciudad brasilera decide construir una política de presupuestación participativa, que, para este caso particular, implicó una decisión ciudadana acerca de los programas y proyectos de inversión del total del presupuesto público. Desde entonces hasta la actualidad, distintos países han retomado esta iniciativa para implementar programas de presupuestación participativa.

Cabannes (2005), citado en Martínez & Arenas (2013) identifica tres etapas de la evolución mundial de presupuesto participativo: 1) Experimentaciones en Brasil (sobre todo en Porto Alegre), de 1989 hasta 1997; 2) Masificación de los diferentes estados de Brasil, desde 1997 hasta el 2000; y 3) Expansión por fuera de Brasil y gran diversificación, a partir del 2000.

Para el caso particular de Medellín, Colombia, la presupuestación participativa arriba a la agenda pública e institucional de la ciudad en el año 2004, suscitando en su momento, un auge

de interés público, ciudadano y político, que atrapó discusiones y deliberaciones en distintos sectores de la sociedad, pues era la primera vez que ciudadanos y ciudadanas del común tenían la posibilidad de incidir directamente en las decisiones de la administración pública. Más aún, tenían la posibilidad de decidir hacia donde se invertía un porcentaje de los recursos públicos.

El interés de la sociedad medellinense por la innovadora política, suscitó, a su vez, interés académico e investigativo. Diferentes universidades de la ciudad como la Universidad de Antioquia, la Universidad Nacional sede Medellín y la Universidad EAFIT, pretendieron analizar y develar las implicaciones y efectos que este programa de política pública generaba en las realidades sociales de la ciudad. Alrededor del PPLPP, se realizaron investigaciones desde diferentes enfoques buscando comprender las dinámicas generadas alrededor de su ejecución en las esferas sociales, políticas, culturales y económicas de los territorios de Medellín.

Así pues, hasta el presente, esta política ha sido interrogada desde análisis que buscan comprender las intenciones, accionares y formas de proceder de los distintos actores que han participado (Betancur & Preciado, 2015), desde reflexiones para comprender los alcances que tiene como escenario de educación informal para la formación ciudadana (Pimienta, 2008). También, se han sugerido reflexiones críticas que proponen una discusión al entender el programa como estrategia de globalización contrahegemónica (Santos, 2007 citado en León, Hincapié & Villa, 2016, p. 205), o como estrategia liberal de gobernabilidad (Goldfrank, 2006; Montecinos, 2009 citados en León, Hincapié & Villa, 2016, p. 205). Se ha buscado, además, develar su “(...) potencial social y político para fortalecer apuestas democráticas al activar la participación ciudadana en instancias de decisión sobre la inversión de parte del presupuesto municipal, unida a la dinamización del ejercicio de planeación participativa para orientar el desarrollo local” (Gutiérrez & Sánchez, 2012, citado en León, Hincapié & Villa, 2016, p. 205).

Ahora, a pesar de que el PPLPP fue de gran interés para las investigaciones académicas de la ciudad, la mayoría fueron realizadas en los primeros 8 años de su implementación: del 2004 al 2012. Algunas otras, han llegado a analizar lo que ha ocurrido con el programa hasta el 2016, pero, desde el 2017 hasta la actualidad, son muy pocas las reflexiones académicas realizadas.

Parece que se asiste, actualmente, y con el paso de los años de implementación —que ya cumple 16 en la ciudad— a una disminución del interés investigativo y académico. Dicha disminución, además, no se ha dado únicamente desde los intentos por reflexionar alrededor del PPLPP, también, se evidencia una disminución del interés social y ciudadano. Las percepciones de líderes comunitarios, organizaciones sociales, y demás actores sociales, indican que la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo ya no despierta igual atención y atracción por parte de la sociedad civil. (Diario de Campo, Salazar, 2019).

El desinterés académico reciente por continuar interrogando y reflexionando acerca del PPLPP y sus implementaciones, ha llevado a generar un vacío de conocimiento. Este programa de la Alcaldía de Medellín, no ha sido objeto de investigaciones que propongan reflexiones, desde distintos lugares y enfoques, en el período temporal comprendido desde el 2017 hasta la actualidad. Situación relevante, ya que fue precisamente en el 2017 el año en el que se realizaron las últimas modificaciones conceptuales, reglamentarias y metodológicas al programa, las cuales han transformado sus perspectivas de implementación y, por supuesto, los efectos y reacciones desde la sociedad civil, y actores y sectores sociales involucrados.¹

¹ En el 2017 se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín mediante el Acuerdo 028 de 2017. Y con el Decreto Reglamentario 0697 de 2017 se reglamenta el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo.

Por otro lado, en el año corriente —2020— se asiste a una de las crisis más impactantes para el desarrollo de la vida en la historia de la humanidad: la pandemia de la COVID -19, que ha generado nuevas dificultades, nuevos paradigmas, y sobre todo nuevos retos y desafíos para los gobiernos, y las sociedades en general. El Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo ha sufrido los impactos de la pandemia mundial y los confinamientos decretados en Medellín para frenar el avance de los contagios del virus.

Ante estas afectaciones, y de cara a los nuevos contextos, se hace menester interrogar este programa de política pública desde nuevos enfoques y hacia nuevos horizontes, aportando reflexiones que permitan contribuir a su evolución y resignificación de cara a los nuevos retos que enfrentamos como sociedad, y frente a los nuevos desafíos que propiamente tiene la ciudad de Medellín. Hay nuevos horizontes en la esfera pública que reclaman modificaciones de las políticas para hacer frente a situaciones sin precedentes para la humanidad, y el programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo no es ajeno a estas urgentes transformaciones.

Aportar a nutrir de contenido aquel vacío de conocimiento temporal, pero también, interrogar el programa desde nuevas formas para contribuir a su resignificación, es fundamental para que esta política pública logre jugar, de nuevo, un rol fundamental en las distintas construcciones sociales, políticas, culturales y económicas de la ciudad.

En ese sentido, el cometido principal del presente ejercicio de investigación es: Aportar a la resignificación del Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, de cara a los retos sociales, humanos, políticos, culturales y económicos de la ciudad de Medellín, Colombia, propios de los nuevos contextos que enfrenta la humanidad.

Además de esto, la apuesta que se pretende realizar no busca únicamente abordar un período temporal en el que existe un vacío de conocimiento respecto a lo ocurrido en la ejecución del programa —del 2017 a la actualidad—, sino que, además, el propósito es interrogarlo desde una perspectiva que no ha sido abordada hasta el momento.

El PPLPP de la Alcaldía de Medellín, no ha sido interrogado desde una perspectiva centrada en analizar las potencialidades que tiene, más aún en la actual coyuntura, para formar y activar la inteligencia colectiva de los territorios locales de la ciudad —comunales y corregimientos— y aportar a la configuración y construcción de territorios inteligentes en Medellín. Por ello, en concreto, se busca dar respuesta al siguiente cuestionamiento: ¿Qué potencialidades tiene el Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín, en la formación y activación de inteligencia colectiva hacia la configuración de territorios locales inteligentes desde un enfoque social y ciudadano?

Ahora, la intención, además, no es solo realizar un ejercicio de investigación que aporte a nuevas comprensiones del PPLPP, sino, también, el cometido tiene en su composición una apuesta pragmática, práctica, que busca aportar a nuevas perspectivas de ejecución. Abordar la cuestión en ese sentido permite que no solo haya una interrogación académica y teórica alrededor del programa y los desarrollos que ha tenido su ejecución, sino que también, genera reflexiones metodológicas y prácticas. Esto con la finalidad de aportar a la resignificación del programa de tal forma que se posibilite la materialización de las potencialidades identificadas.

Para acercarse a resolver la cuestión, es necesario comprender desde y hacia que horizontes filosóficos y políticos, se ha comprendido el programa. Un horizonte de democracia participativa es un elemento propio de la concepción filosófica y política de definir participativamente la destinación de un presupuesto público, sea un porcentaje, sea su totalidad. Dicha intención

emerge desde aquel primer presupuesto participativo realizado en Porto Alegre, Brasil, y de igual forma ha continuado en las demás experiencias alrededor del mundo, incluyendo la de Medellín, Colombia.

En su gran mayoría, las investigaciones hasta ahora realizadas comparten este elemento: consideran que el norte teórico y de comunidad política deseada, desde la concepción de una presupuestación participativa de los recursos, está orientado hacia un modelo de comunidad política de democracia radical o democracia participativa (Arias & Preciado, 2015).

Dicha perspectiva, aquí se comparte, en tanto vincular a la ciudadanía en las decisiones de las administraciones públicas, sin duda, permite ampliar la democracia y contribuye a la construcción de un modelo participativo de esta misma. Ahora, ¿podría pensarse otro norte de comunidad política y social deseada, además de la democracia participativa dentro de los paradigmas de ejecución de un presupuesto participativo?, ¿podría considerarse esta cuestión desde, puntualmente, la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo en Medellín?, ¿hacia qué otros horizontes de futuro podría dirigirse este programa de política pública? A partir de reflexiones alrededor de estas preguntas, surge la propuesta de interrogar el programa como aquí se propone.

De tal suerte, se comparte un horizonte teórico y político de democracia participativa como parte fundamental de la concepción filosófica y política del programa, pero este se integra a considerar un potencial aporte del PPLPP en la construcción y configuración de territorios inteligentes en Medellín. Es decir, se parte de reconocer que un ejercicio de presupuestación participativa tiene en sí mismo la intención de ampliar la participación en democracia, por lo tanto, promueve un modelo de comunidad política de democracia participativa.

Sin embargo, el foco de investigación no tiene como norte ese horizonte político. Aunque lo reconoce y comparte, el foco está puesto en la potencial configuración y construcción de territorios inteligentes, desde el aporte que potencialmente podría realizar el programa. El norte de comunidad política deseada, hacia el cual se orienta la interrogación de las potencialidades del programa es el Territorio Inteligente.

Ahora bien, ¿qué significa la pregunta por las potencialidades?

Al interrogar las potencialidades del PPLPP, se retoma la propuesta epistemológica del presente potencial realizada por Hugo Zemelman. Esta epistemología entiende que la realidad social está en continuo movimiento, es dinámica, y por lo tanto los desarrollos futuros que diferentes procesos humanos y sociales puedan tomar, son igualmente dinámicos. (Paredes, 2013).

Así, la pregunta por las potencialidades, implica una búsqueda por develar las posibilidades de futuro de la realidad social generadas por las capacidades, intenciones y acciones de actores sociales, en medio de procesos inacabados, dirigidas hacia un proyecto específico. La noción de potencialidad parte de entender la capacidad de incidencia sobre la realidad de los actores sociales; capacidad que se manifiesta respecto a proyectos trazados por los mismos actores. “(...) “las direcciones posibles de futuro, aunque contingentes, no son al azar, pero tampoco movimientos teleológicos, sino construcciones posibles dentro de los dinamismos propios de la realidad”. (Zemelman, citado en Paredes, 2013, p. 246)

En ese sentido, implica un ejercicio prospectivo y de análisis coyuntural, donde los actores sociales tienen una relevancia considerable. Pues son precisamente ellos los que, a partir de sus

intenciones y acciones, pueden modificar el curso de la realidad, generando que ésta se oriente hacia proyectos que dichos actores tengan.

En coherencia con ello, la intención de este trabajo es identificar y analizar las potencialidades, las posibilidades de futuro, de la posible formación y activación de inteligencia colectiva en los territorios locales de Medellín hacia configurar territorios inteligentes, desde las dinámicas generadas por el programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo de la Alcaldía de Medellín.

2. Encuadre metodológico

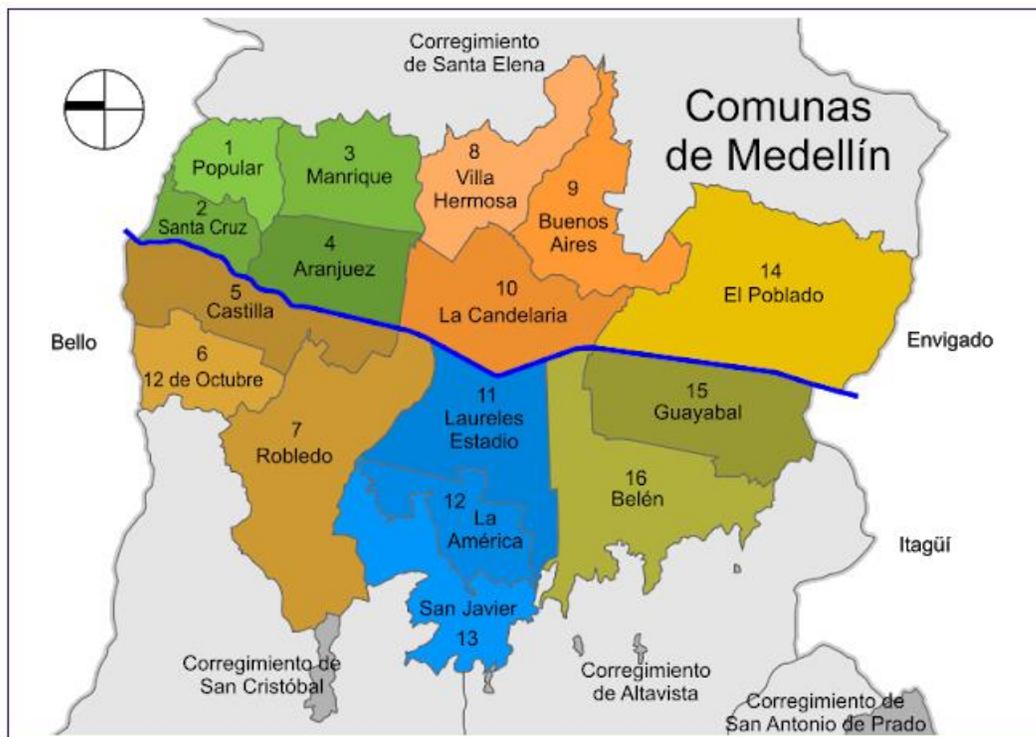
El presente ejercicio de investigación se inserta en un paradigma comprensivo interpretativo. En ese sentido, la forma de acercarse a develar lo que ocurre en la realidad social a estudiar, está direccionada hacia comprender e interpretar el significado atribuido por los actores sociales a sus experiencias y vivencias dentro del PPLPP, para a partir de allí, y en base a unos enfoques de análisis y a categorías establecidas, resolver la pregunta de investigación y dar cumplimiento a los objetivos.

En el marco de esta metodología se desarrolló un ejercicio etnográfico a lo largo de 5 meses en el segundo semestre del 2019, en el que se acompañaron las distintas actividades de la ruta de actividades del programa en las siguientes comunas de la ciudad:

Comuna 1 – El Popular, Comuna 2 – Santa Cruz, Comuna 3 – Manrique, Comuna 7 – Robledo, Comuna 8 – Villa Hermosa, Comuna 10 – La Candelaria, Comuna 11- Laureles – Estadio, Comuna 12 – La América, Comuna 13 – San Javier, Comuna 14 – El Poblado, Comuna 15 – Guayabal, y los corregimientos 80 – San Antonio de Prado y 90 - San Sebastián de Palmitas.

Ilustración 1

Mapa de comunas y corregimientos de Medellín.



Fuente: “Medellín, ciudad de la eterna primavera”

En el trabajo de campo realizado se hizo presencia en la recolección de insumos participativos, socializaciones de proyectos y votaciones ciudadanas para la elección de proyectos en el desarrollo de la práctica profesional al interior de la Alcaldía de Medellín.

Adicionalmente, se llevó a cabo una recolección de datos cuantitativos para reforzar los análisis, mediante un cuestionario digital tipo encuesta, compuesto por preguntas cerradas y abiertas a una población de 150 ciudadanos y ciudadanas, que dieron respuesta desde distintos lugares de vinculación al programa.

La muestra aleatoriamente seleccionada, aunque no es representativa, busca generar un primer acercamiento a la opinión general de la ciudadanía de Medellín del PPLPP, de tal forma que, la

información obtenida permite acercarse a una perspectiva de ciudad, ya que agrupa las percepciones de diversos actores y sectores sociales habitantes de los diferentes territorios locales, y desde distintos lugares y roles de participación dentro del programa.

Así, el 35% de la población encuestada participa activamente de las actividades del PPLPP, el 17,3% participó en algún momento, y el 11,1% participó de su ejecución como servidor o servidora pública en representación de la administración municipal. Lo que significa que el 63,4% de la población ha tenido una vinculación directa con el programa. Por otro lado, el 16,7% conoce el programa, pero nunca ha participado, el 13,6% ha escuchado de este, pero nunca ha participado y el 6,2% ni lo conoce ni lo ha escuchado, tal como lo muestra la tabla 1. Este segmento de la muestra es igualmente relevante, ya que permite considerar para los análisis las percepciones de aquellas personas que no han tenido un acercamiento directo con este programa de política pública.

Tabla 1

Formas de participar y conocer el PPLPP de la población de Medellín.

	Porcentaje %
Sí, lo conozco y participó activamente en mi comuna o corregimiento	35,2
Sí, lo conozco y alguna vez participé	17,3
Sí lo conozco, participé en su ejecución como servidor público	11,1
Sí, lo conozco pero nunca he participado	16,7
He escuchado de él pero no lo conozco personalmente	13,6
No lo conozco ni lo he escuchado	6,2
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Además, la población participante, enuncia sus percepciones desde varios lugares de liderazgo y participación comunitaria. Entre los encuestados se encuentran líderes representativos comunales, integrantes de Juntas Administradoras Locales, integrantes de Aso Comunales y Juntas de Acción Comunal, consejeros pertenecientes a los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación —CCCP—, como también, integrantes de organizaciones sociales de cada una de las comunas y corregimientos. También participaron líderes ciudadanos y comunidad en general, de distintas edades, etnias y procedencias.

Sumado a esto, es relevante además la información suministrada por servidores y servidoras públicos que han participado de la ejecución del programa desde la Secretaría de Participación Ciudadana y el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín.

Respecto a este último segmento de la muestra, se encuentran profesionales de planta, líderes de programa, profesionales territoriales y directivos.

Desde otra perspectiva, la población encuestada habita en casi la totalidad de comunas y corregimientos de la ciudad, únicamente del Corregimiento 70–Altavista no se obtuvieron respuestas, tal como se evidencia en la tabla 2. De esta forma, es posible tener un panorama general de las percepciones de la ciudadanía de Medellín.

Tabla 2

Comuna de residencia de ciudadanos y ciudadanas partícipes de la encuesta.

	Porcentaje %
Comuna 1 - El Popular	3,1
Comuna 2 - Santa Cruz	1,2
Comuna 3 - Manrique	3,1
Comuna 4 – Aranjuez	1,2
Comuna 5 – Castilla	4,9
Comuna 6 - Doce de Octubre	2,5
Comuna 7 – Robledo	5,6
Comuna 8 - Villa Hermosa	3,7
Comuna 9 - Buenos Aires	3,7
Comuna 10 - La Candelaria	6,8
Comuna 11 - Laureles-Estadio	11,7
Comuna 12 - La América	8,0
Comuna 13 - San Javier	14,8
Comuna 14 - El Poblado	9,9
Comuna 15 - Guayabal	4,9
Comuna 16- Belén	9,3
Corregimiento 50 - San Sebastián de Palmitas	0,6
Corregimiento 60 - San Cristóbal	1,9
Corregimiento 80 - San Antonio de Prado	2,5
Corregimiento 90 - Santa Elena	0,6
Total	100,0

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se realizaron 8 entrevistas semi estructuradas a profesionales de la Alcaldía de Medellín, y un grupo focal de discusión de líderes sociales y comunitarios para profundizar los elementos necesarios, ambos realizados de manera virtual usando herramientas digitales de encuentro como Google Meets y Zoom.

Para realizar los análisis pertinentes se trianguló la información recolectada desde las diversas fuentes e instrumentos mencionados, de tal forma que para llegar a los hallazgos que aquí se presentan en los siguientes capítulos, fue fundamental partir desde un enfoque y paradigma comprensivo interpretativo, ya que resultó necesario conocer a profundidad las experiencias vividas por los distintos actores sociales e institucionales, en su participación en el programa. Dar cumplimiento a los objetivos de la investigación, implicó realizar análisis cualitativos, interpretativos y comprensivos, que permitieron alcanzar la profundidad suficiente para encontrar las respuestas necesarias, acerca de una potencial formación y activación de inteligencia colectiva hacia configurar territorios inteligentes en Medellín, a partir de las dinámicas que genera, y potencialmente podría generar, la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo.

3. Inteligencia colectiva y territorios inteligentes

Con un encuadre metodológico establecido es menester exponer las dos principales categorías de análisis que guiaron en análisis de las potencialidades: la inteligencia colectiva y los territorios inteligentes. Establecer esta claridad conceptual, permitirá comprender los hallazgos realizados.

3.1. La inteligencia colectiva

Wilches y Jiménez (2014), retomados por Zuluaga-Duque (2015), reconocen a Pierre Levy como el académico y científico social que sentó las bases fundamentales —epistemológicas y axiológicas— de la inteligencia colectiva. Sus razonamientos parten de una preocupación por entender cómo seres humanos de distintas partes del mundo comparten saberes, creencias y

experiencias, que puestas al servicio de la sociedad podrían impactar positivamente comunidades y sociedades.

Dichos cuestionamientos emergen de cuestionarse por aquel conocimiento, tanto práctico como teórico e incluso ancestral, que, al ser integrado y retomado por comunidades humanas, podría aportar a la toma de decisiones, acciones, y en general a solucionar los principales problemas de la humanidad.

Entonces, ¿qué es la inteligencia colectiva?

Pierre Levy (2004) plantea la siguiente reflexión:

¿Qué es la inteligencia colectiva? Es una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada en tiempo real, que conduce a una movilización efectiva de las competencias. Agregamos a nuestra definición esta idea indispensable: el fundamento y el objetivo de la inteligencia colectiva es el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas, y no el culto de comunidades fetichizadas o hipostasiadas.

Una inteligencia repartida en todas partes: tal es nuestro axioma de partida. Nadie lo sabe todo, todo el mundo sabe algo, todo el conocimiento está en la humanidad. No existe ningún reservorio de conocimiento trascendente y el conocimiento no es otro que lo que sabe la gente. La luz del espíritu brilla incluso donde se trata de hacer creer que no hay inteligencia: “fracaso escolar”, “simple ejecución”, “subdesarrollo”, etcétera. El juicio global de ignorancia se torna en contra de quien lo emite. Si lo asalta la debilidad de pensar que alguien es ignorante, busque en qué contexto lo que él sabe se convierte en oro.

Una inteligencia valorizada constantemente: La inteligencia es repartida por todas partes, es un hecho. Pero se hace necesario pasar del hecho al proyecto, pues esta inteligencia a menudo despreciada, ignorada, inutilizada, humillada no es valorada con justeza.

Mientras que nos preocupamos cada vez más por evitar el despilfarro económico o ecológico, parece que se derrocha impetuosamente el recurso más precioso al rechazar tomarlo en cuenta, desarrollarlo y emplearlo dondequiera que se encuentra. Desde el boletín escolar hasta los gráficos estadísticos en las empresas, desde modos arcaicos de gestión hasta la exclusión social por el desempleo, asistimos hoy a una verdadera organización de la ignorancia de la inteligencia de las personas, a un espantoso desperdicio de experiencia, de competencias, de riqueza humana. (p. 18)

En ese sentido, considerar la inteligencia colectiva, desde los planteamientos de Levy (2004), implica reconocer los distintos saberes y conocimientos que yacen en la memoria colectiva humana, para ponerlos en función de solucionar problemas humanos. Ahora, ¿podría pensarse en inteligencias colectivas a escala más pequeña?, es decir, a nivel ciudad, comuna, barrio, ¿en lo que respecta a nuestros contextos?

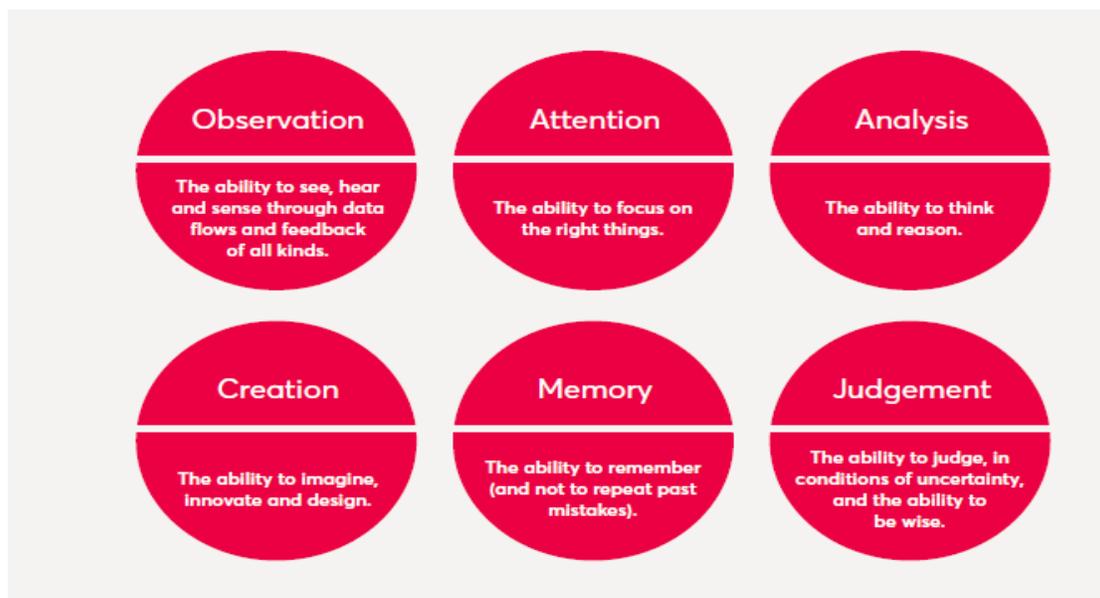
La respuesta a esta pregunta se encuentra en la definición propuesta por Mulgan y Saunders (2017), quienes proponen que la inteligencia colectiva se refiere a la habilidad de grupos y colectivos humanos —una comunidad, región, ciudad o nación— de pensar y actuar inteligentemente de una forma tal que el proceso de razonamiento y acción recoge la inteligencia que integra todos los saberes de un grupo o colectivo social, más allá de sumar cada una de las inteligencias individuales; esto es, no como la suma de las partes, si no, de manera integral e integrativa.

Según Mulgan (2018), la inteligencia colectiva yace en los distintos saberes que son comunes a una sociedad, a una comunidad, y la capacidad de articular todos los saberes allí contenidos es el ejercicio de inteligencia colectiva. Ahora, sin embargo, se considera que agrupaciones de personas son capaces de emitir juicios equivocados, absurdos y con prejuicios, y no es descabellado pensar que ideas brillantes para resolver problemas humanos pueden no emerger de manera natural. Por esto, plantea que es necesario un trabajo en proceso que implique los siguientes elementos que constituyen la inteligencia colectiva: observar, atender, analizar, crear, recordar y juzgar.

La observación, es definida como la habilidad de ver, escuchar y sentir diferentes tipos de informaciones y retroalimentaciones de todo tipo. La atención, como la habilidad de enfocarse en los elementos correctos respecto a una situación concreta. El analizar, como la habilidad de pensar y razonar críticamente. El crear, como la habilidad de imaginar, innovar y diseñar. La memoria, como la habilidad de recordar y no repetir errores del pasado. Y el juzgar, como la habilidad de emitir juicios en condiciones inciertas de manera sabia. (Mulgan, 2018).

Ilustración 2

Elementos integrantes de la inteligencia colectiva.



Fuente: (Mulgan, 2018)

Por su parte, Zuluaga-Duque (2015) considera que “(...) la IC (Inteligencia Colectiva) debe contener tres características: 1) ha de ser racional, crítica y pragmática (RCP); 2) ha de poseer un sentido común renovado (doxa legítima) por la disputa crítica; y 3) ha de tener un sentido social”. (p. 181)

Partiendo de estas definiciones, se evidencia que las preocupaciones teóricas desde estos autores, han estado orientadas hacia comprender de qué manera podrían usarse todos estos saberes y conocimientos de la humanidad, o propios de una comunidad concreta, para enfrentar una serie de desafíos y problemas en contextos territoriales concretos. Reflexiones que, implicarían buscar respuesta al siguiente cuestionamiento, ¿cómo podría usarse la inteligencia colectiva para dar solución a situaciones concretas de nuestras propias realidades sociales, económicas, culturales y políticas?

El debate es aún inacabado, pero Levy (2004) y Mulgan (2018), consideran que el avance tecnológico ha permitido democratizar cada vez más los distintos tipos de conocimientos comunes. Y que, el avance en tecnologías de recolección de información, sistematización y análisis de grandes cantidades de datos, permiten hoy en día integrar múltiples saberes de manera ágil y rápida, de tal suerte que la tecnología emerge como una de las herramientas importantes a considerar para integrar, recuperar, organizar y poder hacer uso de las informaciones y conocimientos propios de la humanidad, o de poblaciones específicas.

Sin embargo, la cuestión de la inteligencia colectiva no se agota allí, pues es necesario que estos conocimientos diversos, estas inteligencias múltiples identificadas permitan una articulación, distribución de roles y funciones, de los diversos actores sociales pertenecientes a una comunidad. Así, Plantea Levy (2004), citado en Pelekais & Ferrer (2008):

En efecto, la atribución de los roles y la afectación de los recursos, sí deben ser eficientes, es decir dinamizar procesos, debe necesariamente estar inmersa en un ciclo constante escucha, de la expresión, de la decisión y de la evaluación. La organización contribuye a aumentar la visibilidad para sí de lo social ya que hace las distinciones y la localización más fáciles. En particular, la identificación clara de los centros de competencias y de recursos es un factor importante de legibilidad y de orientación para los ciudadanos (p. 3)

Esto significa que una vez reconocidos, organizados y retomados los saberes propios de una comunidad concreta, la Inteligencia Colectiva implicaría también, continuar en un proceso de identificación de competencias, asignación de roles y tareas, que permitan a una comunidad, a partir de los conocimientos propios de su historia, que yacen en su memoria colectiva, generar relaciones colaborativas en busca de alcanzar metas en contextos complejos.

La inteligencia colectiva es, sin embargo, un concepto sobre el cual no se ha profundizado de manera exhaustiva. Es novedoso, y en particular, se ha venido integrando como parte fundamental de lo que se entiende como la inteligencia territorial, y de igual forma, es la característica fundamental de un territorio inteligente.

Ahora bien, el concepto de territorio inteligente, así como el de ciudad inteligente no siempre tuvo a la inteligencia colectiva en el centro de sus conceptualizaciones. De hecho, no son dominantes los planteamientos en este sentido. Las teorizaciones acerca de ciudades y territorios inteligentes se han venido transformando y nutriendo en un debate académico, social y político que se viene dando en los últimos años a nivel mundial.

3.2. De la ciudad al territorio inteligente.

Entonces, ¿qué es un territorio inteligente? ¿qué es una ciudad inteligente? ¿qué papel juega la inteligencia colectiva en estos conceptos?

Lopez-Fogués et al. (2017) afirman que desde hace aproximadamente 15 y 18 años se viene hablando en el mundo académico de la Smart City o la Ciudad Inteligente (CI), de tal suerte que los debates teóricos han trascendido las investigaciones y ya existen planes, estrategias y acciones, desde gobiernos, empresas, medios de comunicación, y en general en un amplio espectro de las instituciones de la sociedad que adoptan esa perspectiva.

El concepto ha venido evolucionando, se habló en algún punto de ciberciudades (Graham & Marivin, 2001, citado en López-Forgués et al., 2017), de las ciudades cableadas (Ishida & Isbister, 2000 citado en López-Forgués et al., 2017). Sin embargo, el concepto de Smart City o Ciudad Inteligente es ahora el más extendido en la literatura (Stratigea et al. 2015, citado en Lopez-Forgues et al, 2017).

La Ciudad Inteligente encuentra, además, interpretaciones diversas. Al respecto, Lopez-Forgues et al, (2017), plantean la existencia de cuatro perspectivas, que aunque no son excluyentes, permiten dilucidar una serie de características fundamentales alrededor de las conceptualizaciones realizadas de la Ciudad Inteligente:

1) La tecnocrática: Ha puesto el énfasis en cómo las políticas basadas en datos actualizados resultan ser más inteligentes ya que brindan eficacia y generan puestos de trabajo, capital humano y productividad y competitividad. Desde esta perspectiva, la Ciudad Inteligente es un espacio “(...) que se puede controlar, administrar y regular en tiempo real utilizando la infraestructura TIC y la computación ubicua” (Townsend, 2013 citado en Lopéz-Forgués et al., 2017, p. 24)

2)La creativa: Perspectiva en la que la tecnología juega un papel importante, pero se propone que esta debe ser usada en función de las comunidades a las que sirve y debe servir (Boyett y Florida, 2014 citado en Lopéz-Forgués et al., 2017). Desde este enfoque el capital social es fundamental, como también la construcción de redes de confianza y reciprocidad.

3)Una tercera perspectiva que pone el énfasis en la sostenibilidad ambiental y que propone el centro del debate en elementos ecológicos. La tecnología es entendida como herramienta para combatir el cambio climático, y la ciudad inteligente debe generar una transición hacia emisiones de carbono bajas y generar espacios eco verdes como componentes de la misma (Beatly y Newman, 2008; Joss et al., 2013 citado en Lopéz-Forgués et al., 2017).

4)Y una cuarta, que parte desde una perspectiva participativa, “(...) donde la ciudad es un entorno innovador, donde se capacita la ciudadanía, se impulsa la participación y se involucra empresas y administraciones hacia la configuración de una ciudad más incluyente y

participativa” (Schaffers et al., 2012 citado en Lopéz-Forgués et al., 2017, p. 25). Desde este enfoque, se propenden por procesos de gobernanza territorial apoyados en las TIC para que el ciudadano tenga poder de incidencia, y se contribuya desde la misma ciudadanía, en las transformaciones urbanas.

La perspectiva que aún encuentra mayor relevancia en las investigaciones realizadas, y que es más amplia en términos de construcciones teóricas e investigativas, es la tecnocrática (Lopéz-Forgués et al., 2017), y hacia ese enfoque se han dirigido en mayor medida, los esfuerzos académicos realizados y las políticas que han implementado gobiernos alrededor del mundo. Se ha puesto aún a la tecnología como centro y principal pilar de la Ciudad Inteligente, de manera predominante.

No obstante, los debates alrededor de esta cuestión han desarrollado una visión que ha ampliado el espectro de la ciudad inteligente y lo ha integrado a elementos más humanos, poniendo el foco de la inteligencia en los colectivos humanos, y en la capacidad de estos de articularse para trazar horizontes de futuro compartidos por los diferentes actores, en donde las tecnologías de la información y comunicación juegan un papel fundamental, pero como herramientas habilitadoras para solucionar problemas, más no son el centro de la consideración de inteligencia en una ciudad o territorio.

En ese sentido, Rico et al., (2016) citado en Rico-Ramírez, et al., (2019) proponen ampliar el concepto de Ciudad Inteligente, al concepto de Territorio Inteligente. Este último, considera la inteligencia como aquel elemento derivado de las capacidades humanas articuladas. El enfoque de Ciudades Inteligentes se ha centrado en la practicidad y agilidad que brindan los avances tecnológicos, hace falta profundizar con mayor fuerza en lo que denomina como “intelligent”; esto es, “(...) el razonamiento y la comprensión de las diversas realidades, necesidades y

problemáticas en entornos urbanos” (Rico, et al., 2016, citado en Rico-Ramírez, Chacón-Chacón & Uribe-Pérez, 2019, p. 119). Además, se vienen a considerar no solo espacios urbanos, ciudades, sino también “(...) abarca zonas rurales y poblaciones vulnerables”. (Rico, et al., 2016, citado en Rico-Ramírez, Chacón-Chacón & Uribe-Pérez, 2019, p.119)

Desde esta perspectiva, Rico-Ramírez, Chacón-Chacón & Uribe-Pérez (2019), consideran que

(...) para una transformación territorial realmente “inteligente” no es suficiente implementar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en busca de tecnificación, eficacia y optimización, sino que es fundamental propiciar una comprensión amplia, diversa y participativa para consolidar un razonamiento colectivo, operativo e influyente. (p. 119)

Se viene consolidando, desde estas perspectivas, un concepto de Territorios Inteligentes que amplía las visiones desarrolladas por las perspectivas de Ciudades Inteligentes, y pone su foco, en las comunidades humanas, en las personas. En esta línea, Quintero (2020), propone la siguiente definición de un territorio inteligente:

Un territorio inteligente es aquel espacio socialmente construido, independiente de su tamaño, con un control administrativo, que ha logrado trazar un proyecto sostenible y transparente de futuro basado en su identidad y en sus singularidades, el cual es común a todos sus habitantes. Para diseñar ese proyecto de futuro, es necesario se posicione a las personas como eje y centro del desarrollo, donde su inteligencia trasciende la esfera individual y se filtra al conjunto de la sociedad. Como tal, el territorio inteligente es transparente y abierto a la comunidad, es competitivo económicamente a partir de sus virtudes particulares, es eficiente en el préstamo de los servicios públicos, posee una

infraestructura pública que se articula con las plataformas digitales y propende por procesos sostenibles ambientalmente. Su principal característica es la creación de conocimiento, aprendizaje continuo, la promoción de la innovación y el uso de enfoques diversos e incluyentes que posibilitan la interacción, la negociación y el acuerdo entre los diferentes actores y sus respectivos intereses; todo ello, con el fin de producir un mejor lugar para vivir, trabajar y compartir (...) De lo dicho anteriormente se deriva la comprensión de que, en principio, el territorio inteligente es un modelo de actuación frente a cualquier territorio, que tenga la intención de promover su inteligencia colectiva, independiente del tamaño que tenga. (p. 9)

Desde este enfoque, más social, el centro del Territorio Inteligente está puesto sobre las personas; sobre la capacidad de un territorio para generar procesos de activación de la inteligencia colectiva —referida anteriormente— que subyace a una sociedad concreta.

3.3.Ciudades y territorios inteligentes para Colombia

Alrededor de las ciudades y territorios inteligentes se viene ampliando un interés público desde distintos sectores y actores sociales, institucionales y empresariales. Este interés, ha llegado a Colombia, en donde empresas, instituciones estatales, sociedad civil, vienen acercándose a la cuestión. Con más profundidad en unos territorios que en otros, claro está.

Los avances en las conceptualizaciones, se han ampliado en los últimos años, de tal suerte que las perspectivas para entender lo que realmente son, se han diversificado y han puesto el centro en las personas, sin desconocer, la importancia de las tecnologías de la información y comunicación y tecnologías emergentes, como herramientas habilitadoras que permiten solucionar problemas, y optimizar distintos tipos de procesos.

En Colombia, aún no es predominante esta nueva visión, por el contrario, lo imperante es aún considerar a la tecnología como centro del debate en lo que respecta a esta cuestión.

Sin embargo, desde el Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación, actualmente existe ya un primer modelo de medición de madurez de ciudades y territorios inteligentes para Colombia, que se inserta en la perspectiva que pone a las personas en el centro de la intención de la ciudad y el territorio inteligente. El modelo, en su parte teórica, comprende estos nuevos enfoques y propende por ellos poniendo el foco en aumentar la calidad de vida y en la integración de lo que han planteado es la cuádruple hélice: sociedad civil, tejido empresarial, gobiernos y academia. (Mintic, 2020)

Así pues, desde este modelo, se propone la siguiente definición de una ciudad y territorio inteligente:

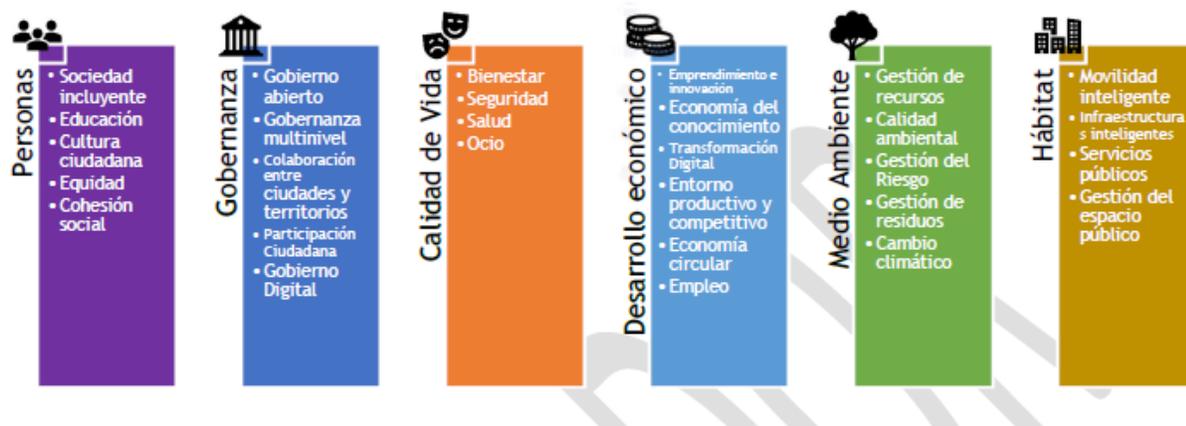
Una ciudad o territorio es inteligente en la medida que planifica y orienta sus acciones hacia la sostenibilidad y la inclusión, se conecta y se adapta a los desafíos y expectativas de las personas que lo habitan para garantizar el bienestar común. Generan un entorno de colaboración, innovación y comunicación permanente entre todos los actores e instituciones que lo componen, y donde las tecnologías sirven como medios y herramientas para apalancar la transformación digital, social, económica y ambiental. (Mintic, 2020, p. 6).

A su vez, el modelo propone unas dimensiones hacia las cuales deben dirigirse los esfuerzos de los gobiernos en Colombia. Estas, además, son partes integrantes de la composición de un territorio o ciudad inteligente, y, en ese sentido, sumar esfuerzos para consolidarlas permitiría hablar de una intención por consolidar ciudad o territorio inteligente. Estas son: 1) Personas 2)

Gobernanza, 3) Calidad de vida 4) Desarrollo Económico 5) Medio Ambiente 6) Hábitat (Mintic, 2020), tal como evidencia la figura 3.

Ilustración 3

Dimensiones del modelo de medición de madurez de ciudades y territorios inteligentes para Colombia.



Fuente: (MINTIC, 2020)

Cada una de las dimensiones, está compuesta a su vez por subdimensiones, y hacia la consolidación de estas se dirigirían los esfuerzos por consolidar territorios y ciudades Inteligentes en Colombia, según esta propuesta del gobierno nacional.

Además, el modelo plantea unos ejes habilitadores que son transversales a cualquiera de los procesos de la ciudad o territorio Inteligente. Estos son: 1) Institucionalidad e innovación, 2) Infraestructura digital e interoperabilidad 3) Liderazgo y capital humano 4) Tecnología y estándares 5) Analítica y gestión de datos. (Mintic, 2020). Estos, son “(...) el conjunto de capacidades que deben ser desarrolladas como marco para la implementación de iniciativas y soluciones eficientes y sostenibles en el tiempo” (Mintic, 2020, p. 17), siendo también, “(...)

elementos básicos y transversales a todas las dimensiones que se deben considerar al momento de impulsar una iniciativa de ciudad o territorio inteligente” (Mintic, 2020, p.17).

Gráficamente, la propuesta del modelo se presenta de la siguiente manera:

Ilustración 4

Modelo de ciudades y territorios inteligentes para Colombia del Ministerio de las Tecnologías de Información y Comunicación.



Fuente: (Mintic, 2020).

El modelo, está aún en construcción y ajustes, sin embargo, ya se vienen realizando esfuerzos desde el gobierno nacional para realizar una medición de madurez de los distintos municipios del país. Esto es, un ejercicio que permita identificar en qué nivel de madurez se encuentran las ciudades y territorios de Colombia en lo que respecta a las dimensiones y subdimensiones del modelo, y en las capacidades instaladas en las administraciones públicas respecto a los ejes habilitadores integrantes del mismo.

Ahora bien, sigue faltan un componente en este modelo para Colombia: la inteligencia colectiva. Si bien en la definición de territorio inteligente propuesta por el ministerio se hace mención a entornos de colaboración y articulación de los diferentes sectores presentes en una ciudad o territorio, aún no se hace manera explícita la mención a la inteligencia colectiva como parte fundamental de la inteligencia territorial, tal como se vienen contemplado, desde las perspectivas anteriormente mencionadas. Es allí donde aún falta profundización. Profundización que se viene realizando como parte del trabajo de la Línea de Investigación Aplicada en territorios inteligentes de la Universidad de Antioquia.

Para efectos de los análisis a realizar en el marco de la implementación del programa planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo de la Alcaldía de Medellín, se retoma la definición de territorio inteligentes propuesta por Quintero (2020), teniendo en cuenta, además, las diferentes perspectivas ya abordadas, y el modelo de ciudades y territorios inteligentes propuesto desde el gobierno nacional.

Así pues, con claridades teóricas y conceptuales establecidas, conviene ahora adentrarse en los cuestionamientos que se intentan resolver.

¿En el proceso de desarrollo del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo existen potencialidades, elementos potenciales para formar y activar la inteligencia colectiva de los territorios locales en Medellín? ¿Existen en el programa elementos potenciales para aportar, de cara al futuro, a la construcción y configuración de Territorios Inteligentes?

4. Planeación del desarrollo local y presupuesto participativo: primer laboratorio de territorios locales inteligentes en Medellín².

En el desarrollo del Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo existen elementos potenciales para configurar el primer laboratorio de territorios inteligentes desde un enfoque social y ciudadano en la ciudad de Medellín.

La razón se encuentra en que este programa de política pública posibilita escenarios de encuentro, discusión, debate y deliberación en cada territorio local. Los diferentes sectores y actores territoriales se encuentran para llegar a consensos acerca del horizonte de desarrollo que quieren para su comuna o corregimiento. En dichos escenarios y ejercicios se evidencian elementos que, propiciarían potencialmente, formar y activar inteligencia colectiva, lo que, eventualmente, y en base a intenciones y voluntades políticas concretas, permitiría establecer un laboratorio de territorios locales inteligentes en la ciudad.

Partamos de retoma la definición de un territorio inteligente para adentrarse en la cuestión. Según lo hasta aquí planteado, la inteligencia de un territorio radica en que en estos

(...) articulen esfuerzos con sus diferentes actores territoriales: ciudadanos, organizaciones, empresas, academias, instituciones, en un proceso de activación de Inteligencia Colectiva, para trabajar por la resolución verdadera y efectiva de las

² Antes de intentar dar respuesta a la cuestión, es necesario plantear que para comprender los análisis y hallazgos que se presentarán, es necesario comprender el funcionamiento y, en cierta medida, la historia del PPLPP, por ello se recomienda el lector o lectora, que no tenga este conocimiento, ir primero a los anexos 1 y 2 del presente informe de investigación.

necesidades (...) de su población y para mejorar la calidad de vida de todos, no desde la visión de unos privilegiados sino desde la visión colectiva y compartida de futuro deseado, en un ánimo de gobernanza territorial como la mayor expresión de inteligencia territorial (Quintero, 2020, p.15).

Es la Inteligencia Colectiva el elemento sobre el que aún no se ha hecho suficiente énfasis en los modelos de ciudades y territorios inteligentes predominantes en las concepciones de gobiernos en la actualidad. Y sería este, precisamente, el que permitiría entender, en realidad, lo que implica la inteligencia territorial.

Se ha avanzado en comprender que el uso de tecnologías no es lo que daría la característica de inteligencia a un territorio, aunque son herramientas habilitadoras para solucionar problemáticas y facilitar procesos territoriales. A su vez, los componentes de sostenibilidad ambiental, económica y social son ahora partes integrantes de un modelo de ciudad o territorio inteligente. Pero aún, no se ha reflexionado de manera profunda sobre las necesidades de articulación de actores y sectores para potenciar procesos de inteligencia colectiva en busca de solucionar problemas humanos: lo que sería el elemento central de un territorio inteligente.

Ahora, espacios, intenciones y escenarios de articulación de diversos actores territorios no existen de manera predominantes en las sociedades modernas. La causa, el individualismo metodológico propio de nuestras sociedades en donde pensar, razonar, decidir y actuar en colectivo, no hacen parte de los marcos ideológicos a partir de los cuales se desarrolla la vida.

La articulación y cooperación, emerge en algunos espacios, pero pocas veces lo hace para escalas territoriales, o si lo hace, no es constante y dominante, solo emergente y ocasional. No existe, aún, una cultura imperante de lo público y lo colectivo en barrios, comunas y ciudades,

del mundo, el país, y la ciudad de Medellín. Han existido experiencias de trabajo colaborativo, de participación comunitaria, sin embargo, estas no se mantienen en el tiempo. De tal suerte, existe una falta de cultura, intención y acción para articular los diversos actores y sectores de territorios concretos en busca de construir horizontes de desarrollo y de trabajar de manera colaborativa para alcanzarlos.

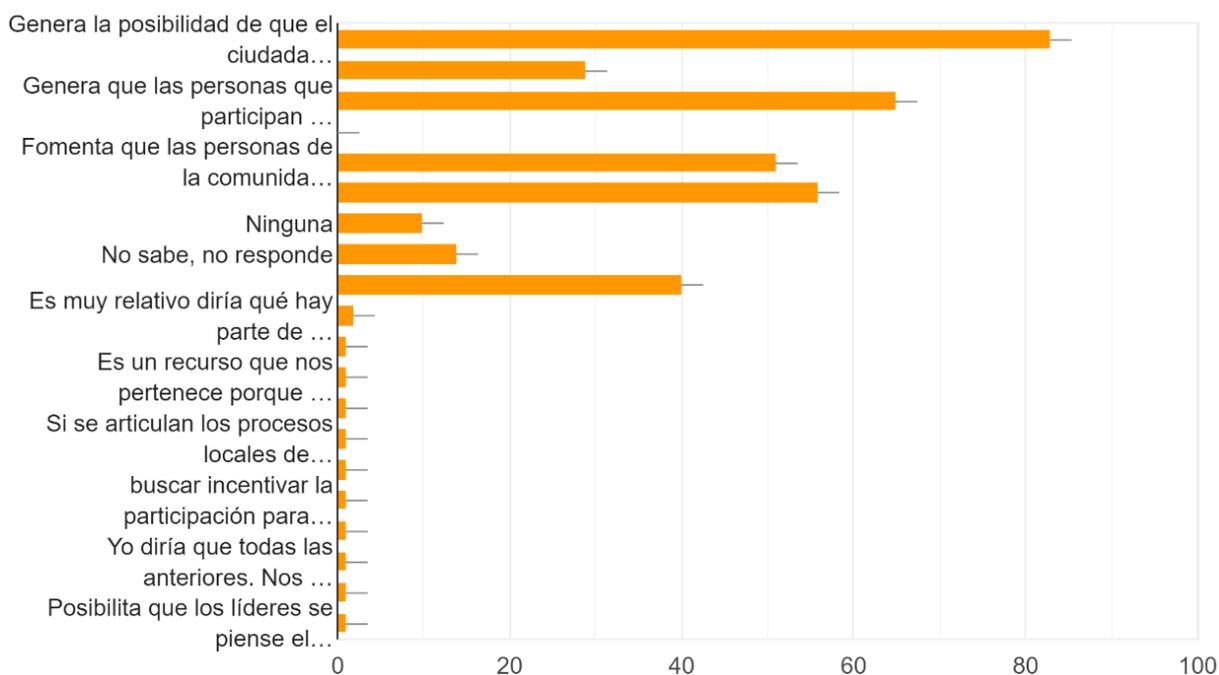
Precisamente en esa carencia es en donde se encuentra la principal potencialidad para aportar a la configuración de territorios inteligentes desde el PPLPP. En el desarrollo de este programa se posibilitan encuentros que permiten a los diversos actores y sectores de los territorios locales de Medellín, reconocerse, deliberar, decidir y actuar en un escenario que propende por el desarrollo local de cada comuna o corregimiento.

El programa, en el desarrollo de su ruta de actividades, permite, genera, forma y promueve en las comunidades participantes un interés hacia lo público y lo colectivo, a su vez desarrolla una apropiación territorial, esto es, un aumento del conocimiento de las dinámicas propias del territorio: sus problemáticas, pero también posibilita imaginar proyectos que aporten a su solución. Y logra formar a la ciudadanía para planear participar e incidir sobre su territorio.

Esto se evidencia al interrogar a la población de Medellín acerca de las principales virtudes que identifican en el PLPP. Tal como se observa en el gráfico 1, estas son: 1) el programa genera que el ciudadano del común decida sobre en qué se invierten los recursos públicos, 2) gracias al programa las personas conocen y se apropian más de su territorio, 3) gracias al programa las personas que participan se forman para planear, participar y decidir sobre el territorio y 4) el programa fomenta que las personas piensen en colectivo, en el bien de todos y todas.

Ilustración 5

Virtudes del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, identificadas por la población de Medellín.



Fuente: Elaboración propia.

Si se pretende consolidar a Medellín como una ciudad y territorio inteligente, siendo este un proyecto inclusivo, debe emerger una dinámica de articulación territorial que, desde el interior de barrios, comunas y corregimientos, evidencie dicha posibilidad.

En las distintas fases del programa se alcanza a iniciar un proceso que permitiría consolidar la inteligencia territorial. En ese sentido: en la fase de planeación participativa se logran identificar los diversos sectores y actores de un territorio concreto, estos se reconocen y encuentran a partir de la creación de un consejo comunal o corregimental de planeación; al formular un plan de desarrollo local se establecen horizontes de desarrollo comunes y compartidos, posibilitando discusiones, deliberaciones y decisiones colectivas —elementos propios de la inteligencia colectiva—, y a partir de la elección de proyectos a ejecutar con el presupuesto participativo se

toman decisiones acerca de cuáles problemáticas impactar y priorizar para el desarrollo local de cada territorio. Así, el programa permite generar un espacio de discusión y decisión democrática, que, potencialmente podría permitir, a partir de voluntades políticas tácitas y explícitas, consolidar procesos de activación de inteligencia colectiva y configurar laboratorios ciudadanos y sociales de territorios locales inteligentes.

Al respecto menciona un actor institucional, preguntar por la posibilidad de que emerja inteligencia colectiva en el desarrollo del PPLPP:

Pues, de hecho ha pasado, conozco la experiencias de comunas como la, aparte de la 13, conozco de la 12, de la 1, ehh, un poquito de la 4, de la 8 la conozco también muy bien, y de la comuna 10... y allá se han generado procesos desde hace 12, 14 años atrás hasta el momento, sobre todo te hablo de 2006, a 2010, se generaron procesos de participación muy muy importantes para esta ciudad, donde se recogieron una serie de líderes tradicionales, que llevan muchos años trabajando con comunidad, y se generó ese apropiación de lo colectivo, del territorio y de los planes de desarrollo. (Entrevistado 2, comunicación personal, julio 2020).

La articulación que permite el programa es bastante interesante, pues genera un encuentro de instituciones estatales; representadas por los funcionarios públicos quienes aportan al proceso conocimientos técnicos, políticos y de gestión pública; con actores sociales y comunitarios que aportan conocimientos del territorio, sus dinámicas, y en particular de cada uno de los sectores a los que pertenecen. Así, las inteligencias múltiples, los diversos saberes que yacen en la memoria colectiva de actores, tal como ha sido planteado por Levy (2004), encuentran en el programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo, un escenario de encuentro articulación y trabajo conjunto.

Sin embargo, siguen faltando diversos sectores por articularse a los espacios propiciados por el programa para potenciar un ejercicio de activación de inteligencia colectiva: empresas, academias, sectores estudiantiles, aún no son participantes activos y recurrentes; integrar los conocimientos e inteligencias que estos sectores podrían aportar permitiría una potenciación de los debates, deliberaciones y decisiones. Al respecto, menciona un actor institucional:

(...) por ejemplo mirá en comunas como la 15 y hablo desde las que conozco... es una comuna industrial, allí están ubicadas unas de las industrias más importantes de la ciudad; allí está argos, está ... está la nacional de chocolates, está el grupo Nutresa, está Colcafé, entre otras grandes industrias... pero estas industrias nunca se han vinculado a este tipo de escenarios de participación, lo mismo con los jóvenes que se han venido desvinculando de estos procesos... es decir, desde lo normativo tenemos mecanismos y podemos tener mecanismos en el próximo decreto que se construyan que abran el espacios para que haya territorios para que confluyan actores ciudadanos, organizaciones, empresas y academia... pero el ejercicio es que efectivamente se generen procesos para que ellos ocupen realmente estos espacios...(Entrevistado 2, comunicación personal, julio 2020).

Es así como el PPLPP ha logrado crear escenarios de encuentro de actores territoriales, que permitirían empezar a avanzar en dinámicas de articulación desde lo local hacia una perspectiva de ciudad, el reto, pareciera estar en que aún no existen metodologías, enfoques, y procesos de encuentro suficientemente fuertes dentro de la ejecución del programa mismo para seguir vinculando y manteniendo la vinculación de cada vez más actores y sectores de diferentes territorios locales.

Ahora, ¿por qué laboratorio social y ciudadano de territorios inteligentes?, precisamente porque, aprender y formar inteligencia no es tarea sencilla, implica una intención y voluntades de diversos actores, aprender a hacerlo implica procesos de ensayo y error, el programa posibilita ese “entrenamiento”, en tanto desde lo local dicho encuentro se permite, y es posible más aún, decidir sobre la inversión de recursos públicos; lo que le da un carácter de incidencia en las decisiones públicas y colectivas de manera colaborativa y colectiva, no únicamente de la centralidad estatal.

Existe otro elemento importante: el hecho de que el proceso acabe con la elección de proyectos impide que los diversos actores participen en las ejecuciones de proyectos que materializarían los procesos de planeación local realizados. Activar la inteligencia colectiva no se agota en la toma de decisiones sobre la vida colectiva, sobre un territorio, después de la toma de decisiones de manera concertada se seguiría un proceso de identificación de capacidades, saberes diversos, inteligencias, para asignar tareas y funciones en busca de alcanzar los objetivos, metas y horizontes de desarrollo trazados de manera colaborativa.

Que la implementación de los proyectos financiados por el presupuesto participativo este a cargo de la Alcaldía de Medellín y sus diversas dependencias, aún no permite consolidar la potencial activación inteligencia colectiva que genera el programa. Falta, para llegar a ese cometido, más procesos de formación técnica, y educación en lo referente a ejecución de iniciativas para las organizaciones y ciudadanía, para que estas puedan participar de la dinámica de ejecución de proyectos públicos, de manera colaborativa, coordinada, buscando la gobernanza territorial, el desarrollo endógeno y la consecución del horizonte de desarrollo trazado en los Planes de Desarrollo Local.

Sin embargo, la potencialidad existe, está ahí, presente como un elemento emergente que aún no logra consolidarse. Para hacerla realidad, implicaría un encuentro de voluntades políticas tanto desde actores institucionales, quienes están encargados de liderar el proceso, como de líderes y comunidades locales, academia, empresas, y demás sectores a participar. La intención debe ser explícita: explícitamente referirse a la potencialidad del programa como un primer laboratorio de territorios inteligentes desde un enfoque social y ciudadano para Medellín, sería el primer paso para consolidar la intención.

Existen, además, otras potencialidades en el aporte del programa a consolidar una comunidad política deseada de territorio inteligente. Estas, tienen que ver con otros elementos de un modelo de ciudad o territorio inteligente para colombiana del MINTIC. Los avances en materia digital que se han venido dando desde la Alcaldía Municipal, permiten hoy el día el acceso libre a plataformas de seguimiento y evaluación de la planeación local y el presupuesto participativo. Es lo propio de la plataforma Nuestro Desarrollo lanzada por el Departamento Administrativo de Planeación, que permite acceder a una serie de información y datos acerca del desarrollo local, y en concreto de los planes de desarrollo local y sus ejecuciones.

Ilustración 6

Plataforma Nuestro Desarrollo del Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2020)

A través de esta plataforma es posible hacer un seguimiento a los recursos invertidos que directamente han impactado el cumplimiento de ideas de proyectos, programas, componentes y línea estratégicas de cada uno de los Planes de Desarrollo Local de cada comuna y corregimiento de la ciudad.

Lo mismo ocurre con el Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la planeación del desarrollo local y presupuesto participativo, proceso liderado por la Secretaría de Participación Ciudadana, en donde a través de la página web de la Alcaldía de Medellín es posible hacer seguimiento al proceso y acceder a datos relevantes como informes y rendición pública de cuentas.

Ilustración 7

Subsistema de Seguimiento y Evaluación a la Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2020)

Optar por una política de datos abiertos permite que la ciudadanía acceda de manera sencilla a información pública relevante para la toma de decisiones, deliberaciones, concertaciones y acciones en los territorios locales. De tal suerte que, al ser un conocimiento técnico propio de la sociedad de Medellín materializado en los esfuerzos del servicio público de sus instituciones, aporta en gran cuantía a la activación de inteligencia colectiva., siempre y cuando sea apropiado y usado por los distintos sectores y actores de la ciudad. El reto aún es, entonces, dicha apropiación por parte de las comunidades, y por la ciudadanía en general.

Que el programa tenga este tipo de iniciativas, además, da cuenta la existencia en sus dinámicas internas, de los ejes transversales del modelo de ciudades y territorios inteligentes para Colombia: 1) Institucionalidad e innovación, 2) Infraestructura digital e interoperabilidad 3)

Liderazgo y capital humano 4) Tecnología y estándares 5) Analítica y gestión de datos. (MINTIC, 2020). Hecho evidente, además, con la adopción en el período administrativo 2016 – 2019, de votaciones virtuales para la priorización participativa de proyectos por el presupuesto participativo.

Finalmente, si se contemplan las dimensiones y subdimensiones del modelo, se puede constatar cómo desde el funcionamiento y ejecución del programa se hace un aporte directo a las dimensiones de Personas y Gobernanza, tal como están concebidas y fueron previamente expuestas en el capítulo de consideraciones teóricas. Además, desde las ejecuciones de los proyectos financiados por presupuesto participativo, se hacen impactos que, a su vez, aportarían a la consolidación del modelo. No obstante, esa no es la intención explícita, es decir, no se propende aún de manera decidida que el PPLPP aporte a la configuración de territorios inteligentes en Medellín, quizá, porque aún no se ha identificado con claridad las potencialidades que tendría para hacerlo.

5. Sistema y cultura política tradicional: obstáculo hacia el territorio inteligente

Ahora bien, es menester destacar que dichas potencialidades, sobre todo la activación de inteligencia colectiva en los territorios locales, no se han consolidado a partir de los espacios propiciados por el programa. Inicialmente, la razón tendría que ver con lo anteriormente dicho: la falta de intención explícita y expresa en su implementación, una falta de fortalecimiento de metodologías concretas para propiciarlo, y una serie de dificultades propias de las dinámicas sociales, políticas y culturales de las realidades en Medellín.

Así, hay una serie de dificultades que, históricamente se han presentado en el desarrollo del PPLPP3 y que lo siguen haciendo en la actualidad. Tienen que ver con varios elementos: logísticos, metodológicos, prácticos, entre otros. Problemas técnicos que es posible encontrar soluciones desde los accionares propios de la gestión pública.

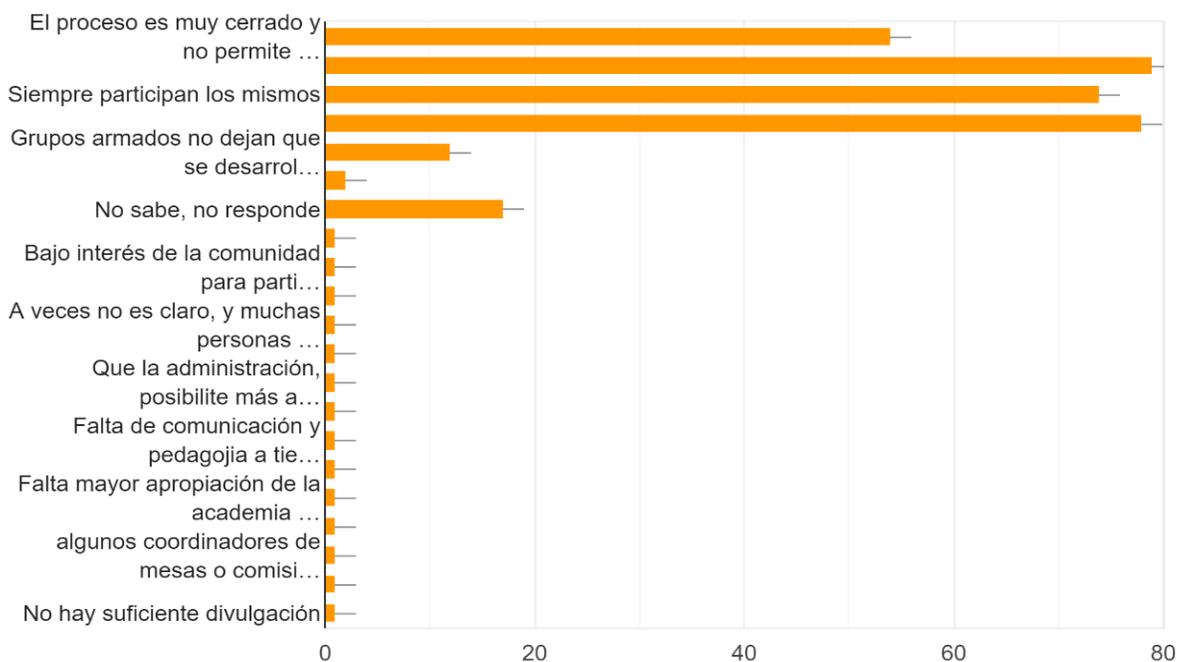
Sin embargo, las más preponderantes dificultades a las que ha asistido la política y que derivan en una serie de complicaciones en su ejecución tienen que ver con elementos estructurales del sistema político colombiano; propios de una cultura política clientelar imperante en Colombia, y en Medellín en particular.

Al interrogar a la ciudadanía de Medellín —mediante la muestra expuesta en el capítulo metodológico—, acerca de las principales problemáticas o dificultades del PPLPP, tal como se observa en el gráfico 3, existe una tendencia preponderante en las opiniones, en tanto, El 52,7% de las respuestas obtenidas considera que las mayores dificultades tienen que ver con la generación de dinámicas y redes clientelares a nivel local.

³ Para profundizar revisar Anexo 1.

Ilustración 8

Principales dificultades del programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo identificadas y priorizadas por la ciudadanía de Medellín.



Fuente: Elaboración propia.

Situación compleja, en tanto es generalizada en las percepciones de actores participantes. Responde, no a una dinámica particular, o una forma reglamentaria o metodológica diseñada, sino que, encuentra su origen en un elemento estructural de la sociedad colombiana: un sistema político y una cultura política que tradicionalmente han tenido como elemento transversal la generación de redes clientelares para el manejo de los recursos públicos, y las dinámicas de poder estatal.

Un actor institucional, menciona acerca de la principal dificultad identificada en el desarrollo del PPLPP:

(...) el afán clientelista de algunas personas, o sea no hay derecho a que yo asuma un papel de, de sí, de dueño de los recursos o beneficios a cambio de otras cosas, o sea eso no tiene sentido, la democratización del beneficio tiene que ser una prioridad de quién esté ahí, no pueden volverse naturales, no pueden naturalizarse esas clientelas sobre los beneficios particulares, eso no puede ser, eso no se puede dar, y eso no se puede permitir, porque eso es corrupción. (Entrevistado 5, comunicación personal, junio 2020).

La cultura política clientelar, que se mueve a partir de intercambio de favores se reproduce a escalas locales en la ciudad. De tal suerte que, muchos de los líderes, representantes locales, funcionan de manera similar a como, en ocasiones, funcionan las altas esferas del poder en Colombia.

No obstante, existe una realidad paralela, en donde precisamente se encuentran las potencialidades para la activación de inteligencia colectiva, y en los escenarios locales propiciados por la ejecución del programa. Así pues, se encuentran disputas entre una lógica que propende por el interés colectivo, liderazgos que buscan construir desarrollo local, y otra propia de la cultura política que ha sido dominante en Colombia, que propende por el interés particular.

Dicha situación, no niega, sin embargo, las potencialidades anteriormente descritas, más si, es menester considerarla, pues hace parte de las realidades sociales y políticas evidenciadas en los territorios locales alrededor del programa.

La activación de Inteligencia Colectiva y la configuración de Territorios Inteligentes, entendidos desde la perspectiva que aquí se presenta, resulta ser un proceso de formación constante y de corresponsabilidades entre actores institucionales y actores sociales. No es, en definitiva, un proyecto de comunidad política que pueda construirse a corto plazo.

De manera que, si bien el programa encuentra potencialidades para posibilitar activación de inteligencia colectiva y configurar territorios inteligentes, es un proceso de formación constante, tal como se expone. No se generan cambios inmediatos, y

(...) no es un cambio en el corto plazo, ni es un cambio inmediato, ni somos seres iluminados después de que participamos en este o en cualquier proceso democrático, pero yo creo que sí genera mayor sentido de pertenencia y mayor conciencia frente a lo que pasa en el territorio. (Entrevistada 6, comunicación personal, agosto 2020).

Es, en definitiva, un proceso de formación, en el sentido planteado por Benjumea et al., (2011), un:

Proceso permanente que implica al sujeto en su propia configuración desde su capacidad creadora, recreadora y renovadora de la cultura y los órdenes sociales. La formación así se concibe, entonces, como un proceso de humanización donde el sujeto es agente, actor, autor, coautor y espectador de la realidad en la que interactúa, vive, pervive, en y sobre la cual debe incidir". (...) (p.2)

Las potencialidades existen, las posibilidades de futuro yacen en las realidades y dinámicas construidas alrededor del PPLPP. Más aún, vienen consigo desde los años 80 y 90 cuando movimientos sociales construyeron los primeros Planes de Desarrollo Zonal como un ejercicio autónomo y comunitario⁴, aún son emergentes, más no dominantes. Alcanzar dichas posibilidades de futuro implicaría un encuentro de voluntades políticas e intenciones explícitas de diversos actores y sectores.

⁴ Para profundizar ver Anexo1.

Sin embargo, están allí, presentes en la realidad social: elementos potenciales para configurar a partir del programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo el primer laboratorio social y ciudadano de territorios inteligentes desde escenarios locales.

6. Reflexiones prácticas: Aporte a resignificar la ejecución del programa

La materialización de la ejecución del programa en los territorios responde a una lógica lineal: se busca extraer información por parte de las comunidades para en base a ella formular proyectos que puedan salir a votación. No se propicia, de manera explícita e intencionada, ejercicios reflexivos, deliberativos y democráticos que propendan por generar dinámicas de articulación entre diversos sectores y actores de cada comuna y corregimiento.

El centro de las perspectivas de ejecución está puesto sobre definir en qué se invierten los recursos públicos; es decir, sobre el componente de presupuestación participativa del programa, sobre la elección de proyectos a financiar con el 5% del presupuesto de libre inversión del municipio. Es por esto por lo que, en muchas ocasiones, se termina desdibujando un ejercicio riguroso de Planeación del Desarrollo Local de manera participativa, pues, no se posibilita. Y, es en la articulación de un ejercicio de planeación participativa y la posibilidad de incidir en el presupuesto municipal para el desarrollo local, que se encuentran las potencialidades anteriormente descritas.

Si el centro desde las concepciones e intenciones de ejecución de los profesionales que en territorio materializan la política está puesta en obtener la información para poder presupuestar y ejecutar proyectos, no se permite aprovechar el potencial que tendría el programa para activar inteligencia colectiva. Lograrlo, implicaría fortalecer el componente formativo y pedagógico dentro de la ejecución del programa.

Ahora, ¿por qué no se ha puesto el foco allí?, ¿en esas potencialidades? porque el programa como tal, el PPLPP, se ha reducido desde las concepciones de gran parte de los profesionales que lo ejecutan y materializan, como también desde las concepciones de comunidades que participan, únicamente al presupuesto participativo. Es decir, se ha entendido únicamente como una herramienta financiera, una herramienta que permite definir de manera participativa, hacia donde se invierten un porcentaje de los recursos públicos. Tan es así, que coloquialmente se nombra al programa como “P.P.”, esto es “presupuesto participativo”. Desde el imaginario cotidiano, e incluso de manera inconsciente es allí donde se ha puesto el foco, olvidando, en ocasiones el componente planeador, y las potencialidades que la articulación los dos elementos constitutivos del programa, generan.

En ese orden de ideas, el centro del programa se ha puesto en ese lugar: en la presupuestación participativa. Y, si bien se reconocen los componentes de participación, planeación, y los ejercicios de encuentro de sectores y líderes comunitarios, no resultan ser el centro de las intenciones y esfuerzos realizados que terminan por materializar el programa en los territorios. Lo que ha significado que la lógica de implementación de la última reglamentación y metodología, haya estado orientada hacia ir a los territorios, reunir a los concejos comunales y corregimentales, y buscar obtener la información necesaria para formular proyectos de la manera más rápida posible para sacarlos a votación.

No se ha buscado, de manera enfática, generar espacios de discusión, articulación y potenciación de los actores territoriales participantes, lo que eventualmente, de la mano de procesos formativos y pedagógicos permitiría activar de la Inteligencia Colectiva.

Esto se evidencia, en los planteamientos de un actor institucional, al referirse a la posibilidad de que el PPLPP permita desarrollar procesos de formación y activación de Inteligencia

Colectiva:

Si, sí genera dinámicas, en la medida en que se posibiliten. Es decir, presupuesto participativo si permite generar un ejercicio más discursivo y más reflexivo en los líderes, sobre todo yo creo, al menos así lo he evidenciado. Si permite que ellos se piensen su realidad no solo desde la necesidad, sino también desde la potencialidad que arroja un ejercicio de planeación. Desde lo que yo quiero lograr y como lo quiero lograr. Pero, en la medida en que se posibilite, es decir, yo solo puedo generar que la comunidad cambie el chip, pues el núcleo de su pensamiento y de su ejercicio de construcción del territorio, en la medida en que yo posibilite el espacio de aprendizaje. Que es venga dígame usted,... venga construyamos los proyectos... construyo los proyectos con usted, nos vemos, yo voy a socializar los proyectos y después usted va a votar... ese ejercicio lineal de venga yo extraigo información, se la muestro para que usted haga el ajuste, me la vuelvo a llevar y se la muestro para que usted decida, para mí no genera cambios... genera cambios en la medida que yo voy haciendo eso, posibilito espacios de formación, capacitación y reflexión (Entrevistado 7, comunicación personal, Agosto 2020).

Ahora, no es una situación que implique a la Administración Municipal únicamente. Líderes y comunidades también tienen una concepción centrada en la definición de la asignación de los recursos del P.P. El componente planeador, se desdibuja en ocasiones, y actores sociales participantes no han identificado con claridad las diferencias entre la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo aún; aunque se ha venido avanzando en los últimos años. (Diario de Campo, Salazar, 2019).

Así pues, los momentos de encuentro que posibilitan espacios de articulación, deliberación, debate y reflexión, de la fase de planeación participativa, puntualmente son: la recolección de insumos participativos y la socialización y ajustes de proyectos dentro de la ruta de actividades del PPLPP5. Como también, y aún con mayor fuerza, en los ejercicios de actualización o formulación de Planes de Desarrollo Local.

En definitiva, tanto desde las ejecuciones desde la administración municipal, como también desde el entendimiento de las comunidades participantes, no existe aún una claridad completa respecto a qué es lo uno, qué es lo otro, y, sobre todo: cómo se pueden integrar de manera armónica. ¿Qué es la planeación local?, ¿qué es el presupuesto participativo?, ¿Cómo se pueden integrar de manera armónica generando otras posibilidades en las dinámicas sociales, políticas y culturales de cada territorio local? Es allí donde se debe poner el foco.

No es únicamente una modificación de la reglamentación y la metodología, es también un tema conceptual, y un tema de claridades que permiten tener otras formas de ejecutar el programa, como también, permitirían generar otras formas de participar de este.

Establecer la claridad desde las dinámicas de la administración municipal, así como también desde líderes y comunidades, de entender qué es la planeación local, y qué es la presupuestación participativa permitiría avanzar hacia potenciar los ejercicios. Ya que el foco ha estado puesto en la presupuestación participativa, y eso ha transversalizado los ejercicios. La definición de hacia dónde van los recursos de un porcentaje del presupuesto público, de manera participativa, es el centro de atención de comunidades y administración municipal. Y si bien con las modificaciones realizadas por el Acuerdo 028 de 2017 y el Decreto Reglamentario 06976 se recuperó en gran

⁵ Para profundizar ver Anexo 2.

⁶ Para profundizar ver Anexos 1 y 2

medida un componente fuerte de planeación, aún la lógica desde ambas partes se centra en definir hacia dónde van los recursos.

Este problema conceptual, de entendimiento, tiene que ver también con la definición ulterior de un presupuesto participativo presente en La Ley Estatutaria 1757 (2015) “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Esta plantea en su artículo 90 “El proceso de presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-Sociedad” (p.38)

Es así como el foco de la presupuestación participativa está puesto por definición, y así es, en la asignación de manera abierta y participativa por parte de la sociedad, de un porcentaje de los recursos públicos, a una serie de alternativas o proyectos de inversión. En tanto la Ley 1757 es referente del proceso, se termina dando prioridad a esta conceptualización, en los imaginarios de líderes y servidores públicos participantes del programa, frente a la Planeación del Desarrollo Local, esta implica un ejercicio, técnico, político y participativo que,

integra de manera coherente los subsistemas económicos, político-administrativo, social, cultural y ambiental de una localidad, a través de la aplicación de esquemas de planeación y gestión técnicos y coparticipativos, con el propósito de generar las condiciones necesarias para alcanzar un crecimiento económico y un desarrollo social equitativos, sostenibles, ambientalmente sustentables y en democracia (Muñoz & Holguín, 2001, p. 122).

Cuyo principal instrumento para el caso de Medellín, es el Plan de Desarrollo Local, de cada comuna y corregimiento.

De esta forma, al unir de manera tan estricta la presupuestación participativa con la intención de recuperar la planeación local dentro del PPLPP, los ejercicios desarrollados en la fase de planeación participativa del programa —recolección de insumos participativos y socialización y ajustes de proyectos — cayeron en una lógica de extracción de información. Para clarificar. Como el foco ha estado puesto en la presupuestación participativa, ahora con la intención de empoderar el ejercicio de planeación local, se ha caído en una ejecución de la ruta del programa que busca extraer información de las comunidades para después poder sacar los proyectos a votación. Y no se ha posibilitado de manera preponderante, ejercicios reflexivos, pedagógicos y formativos, que tengan como intención generar la articulación de los diversos sectores presentes en el desarrollo del programa, y establecer dinámicas de cooperación para alcanzar los horizontes de desarrollo que se planean.

Incluso desde las evaluaciones realizadas, el foco está puesto sobre como las ejecuciones, como los proyectos financiados por el Presupuesto Participativo han contribuido a mejorar gran cantidad de dificultades en los territorios locales. Pero, se ha ignorado un potencial relevante que emerge con el programa: la posibilidad de encuentro, articulación, deliberación y decisión de los diferentes actores y sectores territoriales locales, que permite el desarrollo de la ruta. Puntualmente en las actividades que hoy se conocen como recolección de insumos y socialización de proyectos. Poner el foco allí, implicaría que el componente de formación, el componente pedagógico tuviera una relevancia mucho más amplia y potente, y que las personas seleccionadas para ser profesionales territoriales deberían tener capacidades y aptitudes sobre todo pedagógicas y formativas.

Es esto, precisamente, lo que permitiría explotar el mayor potencial del programa de planeación local y el presupuesto participativo. Y, lo que permitiría avanzar hacia las

potencialidades de activación de inteligencia colectiva para dar forma a un laboratorio de territorios inteligentes. Transformar las dinámicas de los ejercicios de recolección de insumos participativos y de las socializaciones de proyectos. Estos escenarios, deben propiciar más debates, reflexiones, deliberaciones... pues actualmente funcionan de manera lineal y la intención de la ejecución está centrada en obtener la información para formular proyectos. Ahora, esto no significa que la elección de proyectos y las ejecuciones de los mismos no sean importantes, significa que el mayor potencial del programa, y puntualmente el mayor potencial para activar inteligencia colectiva y construir territorios inteligentes, se encuentra en las dinámicas que el ejercicio genera al juntar la planeación local y la presupuestación participativa, y al abrir escenarios democráticos de encuentro, articulación, deliberación y decisión de los actores territoriales de una comuna o corregimiento.

La disposición de servidores públicos para hacer un ejercicio que permitiera esas modificaciones se ve a su vez afectada por otra situación particular sobre la cual es necesario reflexionar:

Existe una falta de conciencia de servicio al interior de la administración municipal. Esto tendría que ver con la importancia de generar procesos de capacitación y de concientización al interior de la Administración Municipal, orientados a construir una cultura institucional de servicio. Una de las dificultades para el desarrollo del PPLPP, es que los servidores públicos, no todos, a veces encuentran dificultades en las relaciones horizontales que deben manejar durante las distintas actividades del programa. Falta, en definitiva, una cultura institucional dentro de la Administración Municipal acerca de cuál es el deber último del Estado y de los funcionarios públicos que lo componen.

Los profesionales de diversas secretarías que deben ir a los territorios en el marco del PPLPP, en ocasiones, no comprenden el papel del servicio público. En sus imaginarios, es otro trabajo, como cualquier otro que se desempeñaría en una empresa privada. Hay, en ese sentido, una carencia de conciencia pública, de tal suerte que las disposiciones para trabajar el programa de manera pedagógica y formativa, y en relaciones horizontales con actores territoriales, se dificultan.

7. Conclusiones y reflexiones finales

El Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo tiene, al interior de concepción conceptual y su funcionamiento, las potencialidades para ser la primera plataforma de Territorios Inteligentes en la ciudad de Medellín, desde un enfoque social y ciudadano.

Las potencialidades identificadas tienen estrecha relación con una nueva corriente conceptual para definir el territorio inteligente. La característica de inteligencia ya no es puesta sobre la transversalización de las tecnologías de la información y comunicación y tecnologías emergente a los procesos territoriales, sino que, la inteligencia de un territorio radica en la capacidad de articular diferentes actores y sectores territoriales, para alcanzar de manera colaborativa y cooperativa, metas y horizontes de desarrollo establecidos, en contextos complejos. Lograr formar y activar inteligencia colectiva, desde un proceso de reconocimiento de actores, reflexión y deliberación colectiva, para tomar decisiones y actuar colaborativamente es, ahora, un elemento central del territorio inteligente.

Lo complejo, en las sociedades modernas, es que son pocos los espacios y escenarios predominantes que posibilitan dicha articulación. Es imperante el individualismo metodológico

en las poblaciones, colectivos y grupos humanos. Resulta complejo, en la mayoría de las ocasiones, que emerjan reflexiones, decisiones y acciones desde una perspectiva colectiva. Esto es, buscando razonar, incidir y actuar desde y hacia lo colectivo.

En esa carencia, propia de las sociedades, es donde se encuentra la mayor potencialidad del Programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo para formar inteligencia colectiva en los territorios locales de la ciudad de Medellín, y, a partir de esta característica, sumando otros elementos propios de la ejecución de la política, existen las potencialidades para constituirse en primer laboratorio social y ciudadano de territorios inteligentes.

El PPLPP, llega a la agenda pública e institucional de la ciudad como la materialización en un programa institucional, de un proceso social, ciudadano y comunitario que lleva, al menos, cincuenta años de recorrido en Medellín. Y nace, desde la necesidad al interior de barrios, comunas y corregimiento, de articular esfuerzos entre diversos actores para solucionar las problemáticas propias de cada territorio local.

Es así como desde sus inicios, y aún desde sus antecedentes en la historia de la participación comunitaria de la ciudad, existen elementos potenciales para activar inteligencia colectiva. Y es que, como pocos, este programa de política pública abre nuevos espacios democráticos; espacios de encuentro, reconocimiento, articulación y decisión colectiva, en los que el objetivo es soñar, planear, visionar e incidir en los horizontes de desarrollo que se quieren para los territorios locales de Medellín.

Sin embargo, los procesos de formación y activación de inteligencia colectiva en los territorios locales no dejan de ser emergentes, más no dominantes, pues existen lógicas

estructurales relacionadas con un sistema y cultura político clientelar imperantes que, impiden, que se consoliden estos procesos. Lo que, de igual forma, no niega las potencialidades existentes, y el hecho de que estas sean, en definitiva, posibilidades de futuro propias de los dinamismos de la realidad. Su materialización, dependerá de las intenciones y acciones de los propios actores sociales involucrados, y también, de las coyunturas que vayan emergiendo en contextos sociales, políticos y culturales más amplios.

Este programa no es ajeno a los cursos que toma la realidad social nacional, incluso mundial, por ello demanda una constante reinvención y resignificación. Lo que ha sido su desarrollo histórico ha marcado, aunado a las voluntades políticas de gobiernos municipales de turno y capacidades de organización y movilización de bases sociales de la ciudad, las dinámicas propias de su desarrollo.

Identificar las potencialidades en el sentido aquí propuesto, es un ejercicio reflexivo y académico que, permite poner sobre la mesa otra perspectiva de entender y concebir el PPLPP; aportar a nuevas perspectivas de ejecución que amplíen los impactos de esta política, implica reconocer la posibilidad y potencialidad latente de, como a través de este, sería posible hacer un aporte concreto a formar territorios inteligentes en la ciudad de Medellín, desde los territorios locales.

Consolidar este tipo de comunidad política y humana, no es un proceso a corto plazo, por ello que se sirva de este programa para construir laboratorios de territorios locales inteligentes desde un enfoque social y ciudadano, sería un primer paso importante para consolidar un proyecto de Medellín como territorio inteligente desde una perspectiva amplia e inclusiva.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín (2015). Subsistema de Seguimiento y Evaluación Planeación Local y

Presupuesto Participativo. Recuperado de:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/IndicadoresEstadisticas/PaginasECV/Shared%20Content/Documentos/Encuesta%20Calidad%20de%20vida%202015/Resultados%20Indicador%20Multiplicador%20de%20Calidad%20de%20Vida%20ECV%202015.pdf>

Alcaldía de Medellín, (2015) Página Web Subsistema de Seguimiento Y Evaluación.

Alcaldía de Medellín. (2017). Acuerdo Municipal 028 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. Alcaldía de Medellín. 2017.

Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto Reglamentario 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.

Alcaldía de Medellín. (2020). Resumen Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023.

Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2020/Librilloresumen_PlanDesarrolloMedellin2020-2023_MedellinFuturo.pdf

Alcaldía de Medellín. (s.f.) Hitos_PDLyPP. Recuperado de:

https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Shared%20Content/HTML/ImagenesTema/Presupuesto_Participativo/Programas_y_Proyectos/Hitos_PDLyPP.pdf

Alcaldía de Medellín. [Alcaldía de Medellín]. (2018, septiembre, 10). Qué es Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo – Alcaldía de Medellín. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Qb2G-c17wjA>

Arias, L. & Preciado, E. (2015). Sujetos Políticos: entre la emancipación, la potenciación y la confrontación. Aporte del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo a la configuración de sujetos políticos en las experiencias de la Comuna 1 – Popular y 8 – Villa Hermosa entre 2004 y 2011.

Benjumea, M. Gutiérrez, A. Jaramillo, O. Mesa, A. Pimienta, A (2011). Formación ciudadana (fc) y educación para la ciudadanía (Epc). Aproximaciones conceptuales y mínimos compartidos. Revista Temas. Vol. 3 No. 5. octubre 2011. Pp. 211-224.

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). Medellín: memorias de una guerra urbana.

Decreto 0697 de 2017 “Por medio del cual se reglamenta: La Planeación del Desarrollo Local y el Ejercicio de Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín. Alcaldía de Medellín. 2017.

Diario de Campo. (2019). Nicolás Salazar Cardona.

Jaramillo, C. & Ostau, L. (2017). Planes de Desarrollo Local. Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín.

León, A, Hincapié, L & Villa, G. (2016). Potencial Social y Político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. EURE. Vol. 42 No. 125 Enero 2016. Pp. 205 – 224.

Lévy, P. (2004). Inteligencia Colectiva. Por una antropología del ciberespacio.

- López-Fogués, A., Fernández-Baldor, A. & Boni, A. (2017). La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad Inteligente. ESTUDIOS. Nueva Época No. 18, pp. 23-42.
- Martínez, C & Arena, E. (2013). Experiencias y buenas prácticas en presupuesto participativo. UNICEF.
- Medellín Abraza su Historia. (s.f.). Medellín Abraza su Historia. Medellín, Colombia.
Recuperado de: <https://www.medellinabrazasuhistoria.com/medellin-abraza-su-historia/>
- Mejía, J. (2015). El presupuesto participativo, la participación comunitaria y el capital social en Medellín. Recuperado de:
https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/7866/Jorge_MejiaMartinez_2015.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- MINTIC. (2020). Nosotros creamos las Ciudades Inteligentes de Colombia. Tú haces parte de esta revolución. Propuesta de un modelo de medición de madurez de ciudades y territorios inteligentes para Colombia – MMMCTIC. Recuperado de:
https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-145205_modelo_ciudades_territorios_inteligentes.pdf
- Mulgan, G. & Saunders, T. (2017). Governing with Collective Intelligence. NESTA. Recuperado de https://media.nesta.org.uk/documents/governing_with_collective_intelligence.pdf
- Mulgan, G. (2018). Artificial Intelligence and collective intelligence: the emergence of a new field. AI & SOCIETY Doi: <https://doi.org/10.1007/s00146-018-0861-5>

- Muñoz, O. & Holguin, M. (2001). El papel de los municipios colombianos en la planificación y gestión del desarrollo local: sus fundamentos teórico-conceptuales. *Tendencias*. Vol. 2. No. 2. Diciembre 2001. Pp. 115-147.
- Paredes, J. (2013). El Presente Potencial y la Conciencia Histórica: Realidad Social, Sujeto y Proyecto. A la memoria de Hugo Zemelman Merino. *Polis, Revista Latinoamericana*, Vol. 12 No. 36, pp. 243-261.
- Pelekais, E. & Ferrer, R. (2008). Inteligencia ética colectiva: reto de la eficacia de las organizaciones sociales colaborativas. *CICAG* Vol. 5 No. 1. Pp. 1- 13.
- Pimienta, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del Presupuesto Participativo en Medellín. *Uni-Pluri/Versidad*. Vol. 8 No. 3, 1-11.
- Quintero, G. (2020). Hacia un enfoque social de los territorios inteligentes: una primera aproximación. *Territorios* (42), 1-17.
Doi<https://www.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/territorios/a.7487>
- Ríos, A. (2019). “El 80 % del presupuesto participativo se sigue perdiendo en Medellín. Por los Derechos Humanos.com. <https://www.porlosderechoshumanos.com/el-80-del-presupuesto-participativo-se-sigue-perdiendo-en-medellin-albeiro-sanchez/>
- Rico-Ramírez, C., Chacón-Chacón, F. & Uribe-Pérez, S. (2019). Experiencias de diseño participativo en Colombia. *Transformación inteligente de los territorios. Bitácora Urbano Territorial*, 29 (3): 117-126 <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70143>

Urán, O. (2012). Participación ciudadana y espacio popular urbano en Medellín -entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social – Comuna 1 y Comuna 13 – una reflexión comparativa. Revista electrónica de estudios urbano-regionales.

Zuluaga-Duque, J. (2015). La gestión crítica del conocimiento y la inteligencia colectiva y su relación con el desarrollo social. Entramado. Vol. 11 No. 2 Julio – Diciembre, pp. 172-187.

Anexos

Anexo 1. Historia de la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo en Medellín, Colombia.

El recorrido histórico de la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo inicia en la década de los años 90 con el establecimiento de la Constitución de 1991. La llegada de la que es hoy en día Carta Magna de los colombianos fue el acontecimiento que permitió la ampliación de la democracia, en tanto abrió nuevas posibilidades para una participación ciudadana que no tenía vías legales establecidas, y representó un hito para cualquier interés de la sociedad civil por incidir en las decisiones y dinámicas propias de las instituciones del Estado.

Este acontecimiento histórico para la democracia en Colombia significó así un importante avance en el “(...) desarrollo normativo en materia de participación ciudadana, descentralización territorial y planeación participativa”. (Alcaldía de Medellín, s.f.) como también, una conquista social que generaba oportunidades para consolidar un proceso de modernización del Estado colombiano. (Arias & Preciado, 2015). En la Constitución quedaron consignadas las “(...) estrategias de participación por medio de la creación de mecanismos democráticos de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública (Casas y Giraldo, p. 34 citado en Arias & Preciado, 2015, p. 56).

En los años posteriores y con la aprobación de las leyes 134 de 1994 —por la cual se rigen los mecanismos de participación ciudadana —y 152 de 1994 —por la que se rige el Plan de Desarrollo Nacional y los procesos de planeación — se establecieron los lineamientos institucionales de la participación que incluyen a la sociedad civil y la ciudadanía en la construcción política y democrática del país. (Arias & Preciado, 2015).

Con esos marcos reglamentarios nacionales, las experiencias ciudadanas y sociales tenían ahora respaldo jurídico para participar e incidir. Aguirre (2010) retomado por Arias & Preciado (2015), plantea como fue alrededor de esta nueva situación jurídica y de organización estatal, que se empezaron a desarrollar “(...) experiencias locales de participación y democracia directa como los cabildos, las asambleas constituyentes y los presupuestos participativos que expresan la apropiación de los mecanismos de participación ciudadana creados en la constitución”. (p.85).

Con este panorama jurídico nacional, en varios municipios del país existió un avance de movimientos sociales que, desde accionares colectivos, empezaban a generar incidencia en las administraciones públicas, de tal suerte que los presupuestos participativos emergen en distintas ciudades de Colombia.

Según Arias & Preciado (2015) retomando a Aguirre (2010)

(...) se daría para 1995 la primera implementación de presupuesto participativo en el país desde la ciudad de Barranquilla, en esta ciudad por asuntos de división política dentro del partido que sustentaba la propuesta no continuó siendo implementada. Para el 2001 se consolida en Pasto, en donde tiene el antecedente de los “Cabildos abiertos rurales” (Aguirre, 2010, p. 88) (...) más tarde se promueve la propuesta de manera generalizada en Risaralda y Quindío; para el 2006 la gobernación del Valle plantea una propuesta de carácter constitutivo y en el 2008 surge en Nariño una propuesta de carácter departamental. La experiencia ha tenido lugar además en departamentos como Santander, Bolívar y Antioquia. (p. 57-58)

Es así como a partir de la Constitución de 1991, en varios municipios se venía retomando la experiencia brasilera de presupuestar participativamente un porcentaje de los recursos públicos.

Ahora bien, comprender los antecedentes de la planeación local y el presupuesto participativo específicamente en Medellín, implica regresar a los años 80 y 90: el contexto social, político y económico de la capital antioqueña. se caracterizaba por el auge del narcotráfico, el Cartel de Medellín, el conflicto armado nacional, y las implicaciones que esta situación tenía en la vida social, cultural y política. Una ola de violencia azotaba la ciudad y generaba fuertes impactos culturales; impactos en los imaginarios de la ciudadanía y sobre todo en los jóvenes que el narcotráfico venía cooptando hacia sus organizaciones criminales.

Ante esta situación, hubo un auge de organizaciones sociales, ONG'S, organizaciones comunitarias, artísticas y culturales, que buscaban a través de la movilización social, el arte y la cultura, disputar los imaginarios de los jóvenes, optando por generar otras dinámicas de vida cotidiana en los territorios urbanos. Se le hacía frente a la violencia de la época, mediante la presentación de alternativas de vida, y escenarios diversos para desarrollar capacidades humanas desde una cultura comunitaria, de construcción colectiva y social, que emergía al interior de los barrios, comunas y corregimientos. (Arias & Preciado, 2015).

La cultura y las apuestas por la participación comunitaria buscaban disputarse los imaginarios colectivos de la sociedad en Medellín, en un proceso de resistencias y reexistencias que, a través del arte, la cultura y el movimiento social y comunitario, hacían apuestas por nuevas formas de cotidianidad, un proyecto distinto de sociedad, al que era dominante y estructural, caracterizado por una violencia social y política preponderante.

Medellín, ha resistido a la violencia política y social desde sus territorios locales, gracias a la capacidad de

(...) movilización, acción y creatividad de diversos sectores de la sociedad. A pesar de la hondura de los daños causados y de lo irreparable de muchos de estos impactos, la violencia generó (y sigue generando) múltiples movimientos y respuestas que quieren enfrentar, detener, sobreponerse o transformar los impactos negativos (...) Una buena parte de estas respuestas han provenido de organizaciones sociales, de instituciones locales y de personas que han desplegado un importante repertorio de acciones (...)” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 35)

Ahora, este escenario de disputa emergía principalmente al interior de la vida comunitaria de barrios y comunas, sin embargo, hubo a su vez un importante apoyo institucional materializado en lo que se conoció como la Consejería Presidencial para Medellín. Este organismo, tenía el propósito de ofrecerles oportunidades a sus habitantes, con especial atención a los jóvenes que vivían en condiciones de vulnerabilidad social en las comunas nororiental y noroccidental, en donde el sicariato y el trabajo para estructuras del narcotráfico era la forma más sencilla de ganarse la vida. (Medellín Abraza su Historia, s.f.).

La intención, liderada en su momento desde el gobierno nacional era impactar las condiciones de vida generando nuevos escenarios, como “(...) parques, canchas, salones comunales y programas sociales que restablecieran la ciudadanía y la unión de esos territorios en los que solo se hablaba de Pablo Escobar, la violencia, el dinero fácil y los carrobomba”. (Medellín Abraza su Historia, s.f.).

Alrededor de estas intenciones gubernamentales, que sumaron a la academia local, organismos internacionales, sector privado, organizaciones sociales, y las mismas fuerzas ciudadanas, se asistía en la época a una disputa por las realidades cotidianas de la ciudad. Una disputa que enfrentaba a organizaciones y líderes sociales, con organizaciones ligadas al narcotráfico y grupos armados que habían encontrado en Medellín un foco de enfrentamiento y disputa estratégica que materializaba de manera particularmente enfática el desarrollo del conflicto armado nacional. En las comunas y corregimientos de Medellín tenían presencia grupos guerrilleros, paramilitares y, también, fuertes intervenciones armadas por parte de aparatos del Estado que dejaron, en su momento, graves violaciones a los derechos humanos en las poblaciones de la ciudad.

En ese contexto, la consejería impulsó un crecimiento movimientos sociales que ya venían en aumento, este organismo “(...) encontró organizaciones sociales que se sirvieron de ella como oportunidad para el fortalecimiento de sus procesos (Red de Redes Comuna Uno, 2011, citado en Arias & Preciado 2015), algunos de los cuales se vinculaban al campo de la planeación zonal, con la que se pretendía orientar el desarrollo de los territorios por medio de acciones comunitarias que permitieran alcanzar el futuro deseado por sus habitantes (Villa et, al., 2008 citado en Arias & Preciado 2015).

Desde las organizaciones sociales de Medellín surge, entonces, la Planeación Zonal como una alternativa para enfrentar las complejas realidades que vivían los territorios. De esta forma, y a partir del auge comunitario y social, entre 1994 y el año 2000, se realizaron los primeros ejercicios de planeación zonal participativa en las zonas noroccidental, centro-oriental, centro occidental de la ciudad, en las comunas 4, 6 y 13 y los corregimientos 50 Altavista y 60 San Antonio de Prado.

Así, se empiezan a gestar iniciativas de planeación zonal y local que emergen de manera autónoma con el apoyo de la Consejería Presidencial y de varias corporaciones, fundaciones y organismos internacionales. Entre ellas se destacan algunas de gran trayectoria en Medellín: es el caso de la Corporación Región, la Corporación Convivamos y el Instituto Popular de Capacitación. Además, el sector académico se vinculó a los procesos desde la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional. (Arias & Preciado, 2015).

La protagonista era la cultura comunitaria del convite, de organizarse en los barrios para solucionar las situaciones que ocurrían, los problemas colectivos y comunes a las comunidades de cada territorio local. La planeación zonal emerge en estos contextos como un instrumento técnico, una serie de herramientas, que permitían materializar las visiones y sueños de las comunidades de comunas y corregimientos de la ciudad, a partir de generar procesos de planeación participativa en busca de construir proyectos que cambiaran las realidades sociales existentes. El apoyo de organismos internacionales y las dinámicas generadas por la consejería presidencial permitieron el fortalecimiento de estos ejercicios y las ejecuciones de proyectos que se trazaban las organizaciones en buscando el desarrollo desde sus mismas iniciativas.

Pero, día a día, esta apuesta liderada por las organizaciones sociales se disputaba las posibilidades de construir futuro con la corriente económica, delictiva y también cultural que significaba el narcotráfico, la violencia social y política preponderante, y el enorme poder que aún tenía. Era común, y aún lo es en cierta medida, el “(...) asesinato de líderes, especialmente (...) jóvenes relacionados con propuestas de resistencias artísticas y culturales (...)” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 25).

Por su parte, y como respuesta a esta situación, los distintos procesos de planeación zonal se articularon alrededor de lo que se conoció como la Red de Planes Zonales y la Red de Organizaciones Comunitarias, quienes, en su momento, impulsaron

(...) discurso de ciudad alternativo al dominante, haciendo énfasis en la participación ciudadana, en la democratización de los procesos de planeación del territorio y en la garantía de los derechos básicos de la población. Movimiento este que se cristalizará en la institucionalización del Sistema Municipal de Planeación en 1996 mediante el Acuerdo Municipal 043 de 1996 (...) (Urán, 2012, p.12 citado en Arias & Preciado, 2015, p. 72)

El Sistema Municipal de Planeación de 1996 y el POAI participativo.

Producto de los movimientos generados alrededor de la Planeación Zonal y su incidencia en la administración pública de la época, se produce la creación del Sistema Municipal de Planeación, materializado a partir del Acuerdo Municipal 043 de 1996. Fue el resultado de los movimientos de planeación participativa y la movilización social generada alrededor, sumado a los avances normativos y legales obtenidos con la Constitución de 1991 y las posteriores leyes de participación ciudadana y planeación, establecidas (Villa et al., 2008, citado en Arias & Preciado, 2015).

Pero las disposiciones normativas establecidas encontraron complicaciones a la hora de su materialización en la realidad, “(...) tantas ideas, propuestas, esfuerzos y participación plasmados en el papel, se truncaban en el momento de asignar los presupuestos necesarios, pues la autoridad competente participaba más como observador que como gestor del mismo proceso”. (Posada, 2007, p. 3 citado en Arias & Preciado, 2015, p. 74).

Ante un inconformismo ciudadano alrededor de lo que venían siendo los espacios de participación creados por el Sistema Municipal de Planeación, hubo un proceso de movilización ciudadana por el descontento generado que, aunado a la voluntad política del alcalde de turno Juan Gómez Martínez, logró generar la implementación de un Plan Operativo Anual de Inversiones —POAI —participativo. Para la elaboración del POAI se abrieron espacios de incidencia y decisión de la sociedad para que esta priorizara parte de los recursos públicos anuales del presupuesto municipal, involucrando de esta manera a la ciudadanía en la elección de proyectos para solucionar las problemáticas de la ciudad (Arias & Preciado, 2015). Para ello se realizaron Asambleas Barriales y Veredales con el objetivo de promover procesos que permitieran a los ciudadanos participar en la asignación de los recursos del presupuesto de la ciudad.

Respecto a los escenarios creados para decidir participativamente sobre este instrumento de planeación financiera —el POAI —se generaron, nuevamente, una serie de descontentos desde los ciudadanos participantes.

Desde la organización social se afirma que, en este período administrativo, ni operó adecuadamente el sistema, ni se cumplieron las expectativas generadas con los documentos del POAI, pues su grado de incumplimiento fue superior al 50% y generó desconfianza en la participación ciudadana (Pérez, 2007, p. 54 citado en Arias & Preciado, 2015, p. 74).

Sin embargo, lograr la construcción participativa de un POAI, a pesar de las complicaciones e inconformidades, significó otro logro alcanzado por aquel movimiento social que venía gestándose desde los años 80 y 90, y fue, en definitiva, un antecedente clave en la posterior configuración de la planeación local y el presupuesto participativo.

El siguiente período de gobierno a la creación del POAI participativo, encabezado por Luis Pérez entre el 2001 y el 2003, significó un bache en el avance que se venía alcanzando en términos de ampliar la democracia, y generar procesos de incidencia y participación ciudadana. (Arias & Preciado, 2015). En los años previos al 2004, se generaron complicaciones para los movimientos sociales y comunitarios en su búsqueda por incidir en las decisiones tomadas por las instituciones estatales. Situación que es importante contemplar, en tanto marca una característica fundamental de los procesos de participación y de planeación participativa: como ocurrió en los momentos hasta aquí esbozados, ha sido necesaria no solo una capacidad organizativa importante desde movimientos ciudadanos, con la suficiente fuerza para incidir y transformar las dinámicas de la administración pública, sino también una voluntad política de los gobernantes elegidos para ampliar los espacios democráticos generando procesos abiertos y de construcción conjunta con la ciudadanía.

Con la situación mencionada se llega al año 2003, y las elecciones para alcalde estaban sucediendo, es allí cuando desde lo que había sido la Red de Planes Zonales, habiendo perdido el protagonismo ganado desde los años 80 y 90, y con la integración de académicos de la ciudad, se conforma el Movimiento Cívico Comunitario que apoyó la candidatura del que sería el alcalde elegido para los años 2004-2007, Sergio Fajardo. Una de las exigencias del movimiento social para hacer parte de la campaña y apoyar la candidatura de este político, sería el diseño, construcción conjunta e implementación de un Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, como materialización concreta de las demandas de incidencia en las decisiones públicas gestadas y promovidas desde tiempo atrás.

Con la elección de Sergio Fajardo como alcalde de Medellín para el período 2004-2007 la primera propuesta de un presupuesto participativo para la ciudad aparece en el Plan de

Desarrollo Municipal —PDM —2004-2007 “Un Compromiso de toda la Ciudadanía”, como lo que sería un programa de la línea estratégica Medellín Gobernable y Participativa:

Figura 1

Primera aparición de planeación y presupuestación participativa en el PDM 2004 - 2007

LÍNEA 1: MEDELLÍN GOBERNABLE Y PARTICIPATIVA			
COMPONENTE: Organización y Participación Ciudadana			
PROGRAMAS	PROYECTOS	METAS DEL PROGRAMA	TODOS Y TODAS PONEMOS
<p>Planeación y presupuestos participativos</p> <p>Fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en el presupuesto, para contribuir a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecimiento y desarrollo del Sistema Municipal de Planeación. •Diseño e implementación del presupuesto participativo. •Conocimiento e intercambio de experiencias exitosas de planeación presupuestación y gestión participativas “Aprendiendo del mundo”. •Formación y sensibilización de servidores y servidoras públicas para fortalecer el compromiso y efectividad de su trabajo con la comunidad. •Construcción y operación de un sistema de monitoreo y evaluación participativa de la corresponsabilidad estado-ciudadanía y fortalecimiento del software de organizaciones sociales 	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollar anualmente 5 Consejos Consultivos en cada comuna y corregimiento de la ciudad, durante el cuatrienio. •Conformar y poner en funcionamiento el Consejo Municipal de Desarrollo Rural. •Apoyar organizativa y técnicamente procesos de Planeación en todas las zonas, comunas y corregimientos, durante el cuatrienio. •Revisar y proponer ajustes al Acuerdo 043 de 1996 que institucionaliza el Sistema Municipal de Planeación. •Diseñar 1 propuesta metodológica ajustada y convalidada de planeación participativa del desarrollo local, con presupuestos participativos. •Realizar 2 foros o talleres con participación ciudadana, sobre experiencias exitosas del mundo en procesos de planeación y presupuestos participativos. •Construir y poner en operación un sistema de información georeferenciado que contenga información social y económica de las organizaciones sociales y comunitarias. 	<p>Responsables: Desarrollo Social Planeación</p> <p>Corresponsables: Todas las dependencias municipales Gobierno Nacional ACI Área Metropolitana Empresa Privada Sector Social ONG's</p>

Cuadro II.1.2 Programas y proyectos del componente Organización y Participación Ciudadana – Continuación

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007: Medellín: “Un Compromiso de toda la Ciudadanía”.

Presupuesto Participativo aparece 2003, 2004, como resultado de las exigencias del movimiento social y del movimiento popular en Medellín. Desde hacía muchos años el movimiento social y popular en Medellín venía reclamando a la administración, la posibilidad de incidir en la destinación del presupuesto de la ciudad, sí. En el 2003 quien llega a la alcaldía, llega por una alianza de movimientos sociales y desde esa alianza quien gana la alcaldía se compromete a desarrollar el programa de presupuesto participativo. Entonces lo primero es que P.P. es el resultado de una exigencia del movimiento social y del movimiento popular en Medellín. (Entrevistado 1, comunicación personal, 01 junio 2020).

El hecho de que el programa haya llegado a la esfera institucional como una demanda de organizaciones sociales y comunitarias no es de menor consideración, este origen tiene unas connotaciones importantes que tendrán relevancia en la evolución que éste ha tenido a lo largo de los años. Es así, entonces, como “Programas de planeación local y presupuesto participativo se da en Medellín como resultado de un proceso político y académico colectivo y no de una mera ideación de un grupo de expertos o de una élite política”. (Urán, O. 2012).

Una vez dentro de la agenda de programas de la alcaldía de Medellín, la presupuestación participativa, así como las dinámicas de la movilización social y los ejercicios de planeación participativa —que tuvieron lugar en los años previos a la implementación—, se veían fortalecidas o diezmadas dependiendo de las voluntades políticas de los gobernantes de turno, lo mismo ocurre una vez el programa empieza a ejecutarse dentro de la administración municipal: en cada período de gobierno la planeación local y el presupuesto participativo han tenido dinámicas particulares, y de igual forma las respuestas desde la sociedad han variado dependiendo a su vez de las capacidades organizativas de los movimientos sociales y de las voluntades políticas de los gobernantes.

Las diversas ejecuciones han estado transverzalizadas, o se han dirigido a fortalecer la visión de ciudad de cada gobierno. Situación que cuenta con un grado de legitimidad, pues gracias al mecanismo del voto y al componente representativo de la democracia en Colombia, la elección de un gobernante mediante el voto programático elige no únicamente un rostro, un político, sino un programa de gobierno que representa una propuesta de ciudad que la sociedad civil escoge para que esta sea la que se planee y ejecute en un período de cuatro años. Así, en cada período de gobierno municipal, la dinámica del programa ha variado dependiendo de la visión de ciudad y la apuesta de cada mandatario de turno.

Período 2004-2007. Sergio Fajardo Valderrama. “Medellín. Un Compromiso de toda la Ciudadanía”

Como se expuso previamente, de la mano de la alcaldía de Sergio Fajardo llega a la agenda institucional la planeación y presupuestación participativa inspirada por la experiencia brasilera. Ahora, la alianza de movimientos sociales y el alcalde electo que permitió la consideración del programa en el plan de desarrollo formulado para la época significó la inclusión de líderes y personas que habían sido protagonistas en las décadas previas como parte del movimiento social, a la estructura organizativa de la alcaldía municipal. En considerable cantidad, las personas que habían pasado por los procesos comunitarios y que en concreto pertenecían a la Red de Planes Zonales asumieron un rol de servidores públicos; ahora eran integrantes del gobierno municipal. (Arias & Preciado, 2015). Esa fue la nueva dinámica. Al respecto, consideran Arias & Preciado (2015), este nuevo escenario marcó una transformación de las relaciones entre la Sociedad y el Estado.

Había grandes expectativas en la ciudad respecto a un nuevo escenario para la participación e incidencia que cobraba mayor relevancia teniendo en cuenta que la situación de pobreza, seguridad y orden público, tenía aún dimensiones importantes. Aunado a esta situación en el contexto social y político, tenía lugar la desmovilización de grupos paramilitares que hacían presencia en los territorios periféricos de la ciudad. (Villa et, al. 2008 retomado por Arias & Preciado, 2015).

Alrededor de estos contextos, se presentaba un auge de interés comunitario, ciudadano y político alrededor de este nuevo programa que emergía consolidando una demanda de visibilidad e incidencia en la esfera pública de movimientos sociales que habían avanzado autónomamente en planear sus territorios de manera colaborativa.

Las experiencias alrededor de este período de gobierno estuvieron marcadas por intentos de consolidar la iniciativa, aunque se considera que el ejercicio era aún bastante complejo.

Los encuentros ciudadanos que se propiciaban para decidir los proyectos de inversión estaban marcados por acaloradas disputas de los distintos actores locales, y, hubo además graves denuncias relacionadas con emergentes procesos de corrupción local en torno a la utilización de los recursos asignados a la presupuestación participativa, además de la vinculación de grupos armados a las dinámicas de elección de los proyectos.

(Entrevistado 1, comunicación personal, 01 Junio 2020).

Para el año 2005 las experiencias de planeación participativa fueron retomadas nuevamente con el objetivo de generar un proceso de formulación de Planes de Desarrollo Local para cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad. Esta intención, ponía los debates de la presupuestación participativa en otro escenario, pues existiría un instrumento de planeación que materializaba los horizontes de futuro, sueños y visiones del territorio local en un período temporal de 12 años.

Se definía entonces el Plan de Desarrollo Local como “(...) un instrumento de planeación participativa de mediano y largo plazo, que orienta bajo un propósito común, el desarrollo integral de la comuna y el corregimiento y crea capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local” (Alcaldía de Medellín, 2011, citado por Arias & Preciado, 2015, p. 114).

La dinámica del ejercicio de presupuestación participativa a inicios del 2004 implicaba que la elección de proyectos se hacía de manera desorganizada, sin contemplar un horizonte de futuro deseado hacia el que se dirigían las ejecuciones de proyectos, sino que consistía en que se tomaban las decisiones acerca de cuáles serían los proyectos priorizados con base a iniciativas

aleatorias que llegaban de organizaciones, que posteriormente serían debatidas y priorizadas mediante votaciones en comunidad. (Diario de campo, Salazar, 2019)

La situación cambiaba con la llegada de la formulación de los Planes de Desarrollo Local, pues a partir de ellos se trazaba un horizonte de futuro para cada comuna o corregimiento. Al respecto menciona la investigación realizada por Jaramillo & Ostau (2017) dentro del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín en su informe Planes de Desarrollo Local, y su relación con el Sistema Municipal de Planeación (2017):

Tras la crisis en la que se vio sumergida la sociedad de Medellín en las décadas de 1980 y 1990 surgió, desde las bases sociales, un modelo de participación y de planeación que fue adquiriendo fuerza hasta convertirse en lo que hoy conocemos con el nombre de Planes de Desarrollo Local (PDL). Un importante proceso (herramienta) que, como pocos, desarrolla el sentido de la corresponsabilidad y la ciudadanía; cuando la comunidad de manera colectiva escribe la historia de sus barrios y de sus habitantes, diagnostica sus problemáticas y prioriza acciones y recursos para superarlas. (p. 6).

Fue un momento clave en el proceso histórico de la planeación local y el presupuesto participativo. La dinámica de generar planes de desarrollo para los territorios locales posibilitó una articulación de los líderes de las comunas y corregimientos, y una definición de futuro para pensarse los horizontes de desarrollo para cada territorio. Como menciona un actor social:

Fue muy interesante por varios aspectos. Número 1, digamos que los líderes hasta ese año 2005 estaban muy desarticulados, cada uno muy en su territorio en su sector geográfico, la comuna 13 por ejemplo tiene 7 nodos, digamos que como tal los líderes se conocían con los líderes de sus propios barrios o de sus barrios vecinos, o, digamos si manejaban

temas afines como en el caso mío, yo en ese momento trabajaba el tema de juventud y el tema cultural, ehh, conocía los líderes de toda la comuna en temas de juventud y de cultura, y algo de recreación y deportes, ehh, pero, desconocía por ejemplo todos los líderes comunales, de juntas de acción comunal, temas ambientales, temas de salud por ahí conocía uno que otro... pero entonces generar un espacio en el 2005 de, juntémoslos los 32 barrios y sectores, generemos diagnósticos barriales, hizo que todos los líderes se conocieran y se reconocieran, se generó entonces una especie de movimiento de comuna, de identidad de comuna, en ese primer instante. (Entrevistado 2, comunicación personal, julio 2020).

Dos años después, en el 2007 se institucionaliza el presupuesto participativo integrándolo al Sistema Municipal de Planeación mediante el Acuerdo Municipal 043 de 2007:

De manera mancomunada, la municipalidad y la ciudadanía lograron definir los procedimientos, instancias e instrumentos para formalizar e institucionalizar el proceso en el marco del Sistema Municipal de Planeación, como quedó definido en el Acuerdo. El PP se planteó como la posibilidad de potenciar los recursos públicos destinados para que la comunidad atienda la solución de problemas en lo social, cultural, ambiental, económico e infraestructura relacionados con los planes locales de desarrollo, ejercicios valiosos de planeación de abajo hacia arriba por comunas y corregimientos en la ciudad de Medellín. (Mejía, 2015, p. 13)

Entonces, en el momento que nace presupuesto participativo como una política pública, pues ya había unos avances respecto a la toma de decisiones en conjunto, de la recolección de ideas, de conocer los planes de desarrollo, incluso de los planes de desarrollo local, que en algún momento fueron, eh, por zonas, planes de desarrollo zonales. Entonces esa coyuntura marcó la

expresión de ese momento. Hubo reclamos, hubo inconformidad también de la ciudadanía. Muy a pesar de que se estaba esperando con ansías un proceso así, si tu tratas de volverte incluso a las noticias de 2007 cuando se trató de promover la política pública, también hubo inconformidades (...) (Entrevistada 3, comunicación personal, julio 2020).

El Acuerdo 043 de 2007 definió como escenarios las Asambleas Barriales y Veredales para discutir problemáticas y alternativas de solución en cada territorio; además, en estas, se elegían unos delegados representantes. Estos delegados serían los representantes de esas Asambleas Barriales y Veredales, en un Consejo Comunal o Corregimental; este consejo sería el encargado de tomar decisiones respecto a cuáles proyectos se financiaban con el Presupuesto Participativo. Para ello, se constituyeron unas comisiones temáticas, que estaban integradas por los delegados de las asambleas, quienes eran los encargados de promover las iniciativas que surgían de las Asambleas realizadas en cada barrio o vereda de cada comuna o corregimiento.

Respecto a las autoridades, instancias, mecanismos, organismos, instrumentos, y demás, definidas en el Acuerdo 043 de 2007, se retoman los planeamientos de Arias & Preciado (2015) citando a Restrepo (2007), quienes proponen las siguientes fases identificadas en la ruta reglamentaria y metodológica definida con el Acuerdo 43 de 2007:

1) Información y diagnóstico: en esta primera fase se informa sobre el proceso, se ajusta el reglamento, se realizan asambleas y el primer Consejo Consultivo Comunal o Corregimental, y se eligen los delegados de barrios y veredas, así como de organizaciones.

2) Construcción y priorización de propuestas: se realiza el segundo Consejo Consultivo Comunal o Corregimental, se socializan los planes locales y los resultados de las asambleas

barriales y veredales, se priorizan problemas y necesidades de las comunas, se asignan techos a las comisiones temáticas, y estas realizan su trabajo de estudio y selección de las iniciativas.

3) Ajustes, viabilidad técnica y aprobación de las iniciativas: la administración revisa y ajusta las iniciativas y se desarrolla el tercer Consejo Consultivo Comunal o Corregimental donde se priorizan y aprueban las iniciativas.

4) Formalización político-administrativa de las propuestas de inversión comunitaria: se prepara el Plan Operativo Anual de Inversión incluyendo el Presupuesto Participativo y se presenta al concejo de la ciudad para su aprobación. Se realiza la evaluación anual del proceso y se hacen las recomendaciones de mejoramiento con la presencia del alcalde y todo el gabinete.

Alrededor de esta ruta metodológica hubo debates y controversias pues se consideraba desde varios sectores que en el desarrollo Asambleas Barriales y Veredales en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad, no existía debate para identificar problemáticas y proponer proyectos que propendieran su solución, sino que se presentaban una serie de negociaciones entre los representantes, caracterizadas por el predominio de unos cuantos en busca de satisfacer beneficios particulares. Sin embargo, desde otros sectores se plantea que fue un escenario de importante debate, deliberación y decisión respecto al futuro de la comuna o corregimiento y la inversión de recursos públicos para solucionar las principales problemáticas identificadas.

Se cierra entonces el período de gobierno de Sergio Fajardo 2004-2007, caracterizado por un nuevo tipo de relaciones Estado – Sociedad y con la llegada de la planeación y presupuestación participativa a la agenda institucional de la Alcaldía de Medellín.

Período 2008 – 2011. Alonso Salazar. “Medellín ES Solidaria y Competitiva”

En este período de gobierno hubo una continuidad de las dinámicas que se venían presentando ya que el alcalde electo, Alonso Salazar, fue elegido como el candidato que representaba la continuidad de lo que había iniciado Sergio Fajardo en el 2004, pues había sido su Secretario de Gobierno en el período 2004-2007. (Arias & Preciado, 2015).

Sin embargo, es importante destacar la principal modificación realizada al programa en el año 2009 producto del Decreto 1073 de julio 22 de 2009. En este año la Alcaldía de Medellín reglamenta el acuerdo 43 de 2007 para definir el programa de planeación local y presupuesto participativo como

(...) un proceso democrático de participación ciudadana, que permita a las y los habitantes de Medellín analizar su presente y su futuro, planear y definir propuestas de desarrollo, en el marco de los Planes de Desarrollo Local, comunal o corregimental según el caso, asignando recursos y decidiendo de forma directa como se debe invertir una parte de los recursos públicos en obras y servicios, de acuerdo a las necesidades prioritarias de la comunidad. (Mejía, 2015, p. 13)

Con este Decreto se le otorgó mayor protagonismo en el proceso a las Juntas Administradoras Locales basándose en el artículo 318 de la Constitución Política, “(...) ya que no limita la capacidad creativa o de iniciativa que tengan las Juntas Administradoras Locales y la comunidad, para aplicar nuevas metodologías con el objetivo de ampliar la participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo social” (Alcaldía de Medellín 2011, citado en Arias & Preciado 2015, p. 166).

En este período de gobierno empiezan a generarse serios debates en la opinión pública que cuestionaban lo que venía ocurriendo con los recursos invertidos mediante el presupuesto participativo. ¿Hacia dónde se estaban dirigiendo los recursos? ¿se está haciendo un seguimiento riguroso a su ejecución? ¿hay corrupción alrededor de los recursos de presupuesto participativo? ¿es cierto que organizaciones armadas han infiltrado las asambleas barriales y veredales, y a su vez los consejos consultivos, para cooptar recursos públicos? Fueron varias preguntas que promovieron debates en distintos escenarios de la ciudad, así como también se dieron al interior del Concejo de Medellín.

En general el período de gobierno estuvo marcado por la continuación de una estrategia por fortalecer las relaciones de la esfera de gobierno y las organizaciones sociales y comunitarias, y con el inicio de unas fuertes críticas a las dinámicas generadas alrededor del programa relacionadas con presuntas irregularidades en el ejercicio presupuestal y la vinculación de actores armados ilegales a las dinámicas de la presupuestación participativa. (Arias & Preciado, 2015).

Período 2012 – 2015. Aníbal Gaviria. “Medellín un hogar para la vida”.

La llegada al gobierno municipal de Aníbal Gaviria significó un momento de ruptura al proceso de participación ciudadana y comunitaria que venía desde los movimientos de los años 80 y 90. La dinámica de incidencia y relaciones cercanas de movimientos sociales con la administración municipal entra en un momento de quiebre.

(...) se asiste a un proceso de ruptura entre los procesos generados en las comunidades y los lineamientos de la administración municipal en el que las intencionalidades y los discursos están divididas (...) el programa ha estado orientado desde una metodología sin participación o muy difusa otorgando el poder y el protagonismo a la administración y no

a la comunidad, poniendo a prueba las capacidades para el debate la movilización y la concertación. (Arias & Preciado 2015, p. 203)

Los relatos elaborados por las investigaciones retomadas para realizar este recorrido histórico coinciden en que fue un período en el que la concepción de participación desde la administración municipal tenía un enfoque pensado desde la democracia representativa. Es decir, los ciudadanos participaban en la esfera pública como electores y el gobernante elegido era quién debía tomar las decisiones públicas y establecer las dinámicas de los distintos procesos de la administración municipal. Los temas de participación dieron entonces poco protagonismo a la sociedad civil, y se enfocaron en generar procesos asistenciales para disminuir los ánimos de confrontación latentes en las distintas organizaciones y movimientos generados por la nueva dinámica de relación con la administración municipal.

Sin embargo, el presupuesto participativo continuó ejecutándose aún con las trabas e inconformidades mencionadas por los actores participantes. Pero, además, se realizaron en Medellín, como propuesta del gobierno municipal, las denominadas Jornadas de Vida y Equidad. En estas, de manera similar a lo que se venía haciendo desde la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo, se definían con las comunidades algunas necesidades concretas para ser financiadas con el presupuesto municipal.

Al respecto existen opiniones encontradas. Desde unas perspectivas, retomando testimonios de actores sociales participantes en su momento, se considera que las jornadas de vida sirvieron de complemento a los ejercicios participativos generados por el programa. Desde otros puntos de vista, se consideraba que sirvieron como un ejercicio de legitimación del gobierno para mantener a la sociedad civil calmada ante las inconformidades generadas por las nuevas dinámicas de

relación y la nueva concepción de la participación y la planeación. Arias & Preciado (2015) citan a un actor académico que opinaba al respecto:

Claro, llegan 3.000 personas a una Jornada de Vida y qué genera eso; para mí genera total la legitimidad del alcalde, un respaldo ciudadano enorme que con eso él se puede dar toda la pantalla del mundo para lo que quiere (...) ¿Qué está reforzando eso? Todo el ejercicio clientelar de la política tradicional, maquillada de presupuesto participativo; pero a uno le conviene porque es ganancia para las comunas, claro, bienvenidos todos los recursitos, pero ahí está la trampa del asunto: políticamente eso qué significado tiene. (Actor académico citado por Arias & Preciado, p. 211).

La fuerza de la participación en la planeación local y en el ejercicio de presupuestación participativa, como se mencionó anteriormente, ha estado ligada a una capacidad organizativa de los movimientos y organizaciones sociales y ciudadanos, aunada a voluntades políticas de los gobiernos; con un gobierno con una voluntad política cerrada y con otras perspectivas respecto a la incidencia ciudadana, y una sociedad diezmada y complacida por la asignación de recursos vía el programa Jornadas de Vida y Equidad, la incidencia en la esfera pública de la sociedad civil disminuyó en gran proporción respecto a lo que venía ocurriendo en la ciudad en años anteriores.

Sin embargo, en el año 2012 se crea la Secretaría de Participación Ciudadana y la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo adscrita a esta dependencia, con la actualización municipal realizada mediante el Decreto 1364 (Alcaldía de Medellín, 2017, citado por Arias & Preciado, 2015). Lo que significó una modificación de la estructura estatal propiciando una entidad dentro de la administración municipal dedicada a fortalecer y promover los ejercicios de participación ciudadana.

Por otro lado, las inconformidades respecto a las denuncias de irregularidades generadas alrededor del proceso continuaban escalando en el escenario público; aumentaban acusaciones relacionadas con corrupción dentro de los ejercicios, redes clientelares formadas a nivel local para favorecer intereses particulares con el presupuesto participativo, una falta de seguimiento a las ejecuciones de los proyectos priorizados por este mecanismo, y una injerencia de actores armados en las dinámicas del proceso que habría llevado a cooptación de estos recursos públicos por parte de organizaciones delictivas que hacían presencia en los territorios locales de la ciudad.

Ante esta situación, se empezaron a realizar serias delaciones ante Fiscalía, debates se realizaron al respecto en el Concejo de Medellín, y procesos judiciales empezaron a realizarse en contra del ejercicio.

Alrededor de esos contextos, fue realizada una demanda contra el Acuerdo 43 de 2007 argumentando que el Concejo de Medellín se había atribuido competencias que no tenía al definir unos escenarios de participación. El Acuerdo se quedaba entonces sin piso jurídico, de acuerdo con la sentencia emitida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia. El demandante, un edil, en ese entonces de la Comuna 13, expresaba para medios de comunicación:

¿Por qué demandamos Planeación Local y Presupuesto Participativo? Porque el Concejo se inventó eso para manejar los recursos con organizaciones sociales en cabeza del señor Fajardo, que los recursos fueran a parar a la comunidad ¡Eso son mentiras! Del 100% del Presupuesto Participativo y Planeación Local el 35% van a parar a las bandas criminales en Medellín, el 20% va a parar a las arcas de organizaciones sociales que entre comillas ejecutan el proyecto, un 15% va a parar a la famosa interventoría que hace el mismo

estado y queda solo el 20% para ejecutar los proyectos. El 80% del recurso en Medellín se está perdiendo. (Por los Derechos Humanos, 2019)

En respuesta, Aníbal Gaviria, alcalde de la ciudad, decretó el Decreto 1205 de 2013 en el que se realizaban modificaciones generando una nueva reglamentación para poder seguir ejecutando el programa ante la demanda. Pero, después, también fue dictada una medida cautelar de suspensión por el Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín, por lo que el proceso se desarrolló a través de una ruta transitoria definida (Alcaldía de Medellín, 2017, citado en Arias & Preciado, 2015).

Llegado el año 2015 se reglamenta a nivel nacional la Ley Estatutaria 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. (Ley Estatutaria de 2015). En la nueva Ley Estatutaria se definió en su artículo 90:

El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. (Ley Estatutaria de 2015)

Ante este nuevo marco normativo y con acalorados debates públicos relacionados con las complicaciones que venía teniendo el programa, se terminaba el período de gobierno de Aníbal Gaviria con un reto para la siguiente administración: modificar el proceso de cara al nuevo marco normativo dictado por la reciente Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, y resolver

los ya cada vez más comprobados vicios que había adquirido la dinámica de planeación local y presupuesto participativo.

Período 2016 – 2019. Federico Gutiérrez. “Medellín cuenta con vos”

Llegado el año 2016 es elegido Federico Gutiérrez como nuevo alcalde de la ciudad de Medellín, y durante este año, como había sido una de sus propuestas en campaña electoral, se realizó la construcción de la propuesta de actualización del Sistema Municipal de Planeación vigente, que estaba reglamentado por el ya mencionado Acuerdo Municipal 043 de 2007.

Desde el año 2014, la Secretaría de Participación Ciudadana “(...) realizó a través de una consultoría la evaluación del sistema local de planeación y de presupuesto participativo y diseñó el plan estratégico de acción para la reformulación del acuerdo municipal 43 de 2017”. (Alcaldía de Medellín, 2018).

Sumado a esto, en el año 2015, la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional Sede Medellín, se encargó de realizar un estudio que buscaba plantear nuevos retos y recomendaciones para realizar las modificaciones necesarias al Acuerdo 43 de 2007; este estudio propuso al Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, los siguientes retos para modificar el Sistema Municipal de Planeación:

De contenido: como crear los contextos decisionales apropiados para profundizar la democracia, promover el desarrollo equitativo y reducir las desigualdades.

De proceso: cómo abordar las conflictividades de la participación y de la coordinación propia de los procesos, caracterizados por la densidad de actores y la pluralidad de intereses hacia estructuras modulares decisionales que incorporen el conflicto-reconocimiento-acuerdo; instauren una capacidad organizacional e institucional de la

participación y promuevan formas de gobernanza en el marco de un proceso de planificación inter-escalar y tras-temporal en el Municipio de Medellín.

De Sostenibilidad: cómo lograr la implementación integral del sistema con una permanencia y renovación en el tiempo que permita seguir y medir sus impactos.

(Alcaldía de Medellín, 2018, p. 3).

Con estos retos identificados, se realizaron procesos participativos en la ciudad buscando integrar los conocimientos de diversos sectores, para propiciar procesos de construcción colectiva. Se realizaron 27 espacios de dialogo, con una participación de aproximadamente 500 actores estratégicos de la ciudad; entre estos, se encontraban: Actores institucionales de carácter normativo, actores institucionales de origen popular, actores institucionales de control social, actores expertos con la memoria del sistema. (Alcaldía de Medellín, 2018).

A partir de estas apuestas participativas, y recogidos los insumos obtenidos de ellas, se dio “(...) la construcción del Acuerdo Municipal 028 de 2017, el cual surtió su proceso reglamentario de debate ante el Concejo Municipal para su aprobación final el 22 de abril de 2017”. (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 3).

Ahora, para la construcción del Decreto Reglamentario 0697 de 2017 se realizó una estrategia participativa denominada “21 días en territorio”, a través de la cual se recogieron percepciones de distintos sectores de la ciudad.

“En total se realizaron 90 encuentros, 64 de ellos en las comunas, 15 en corregimientos y 11 con públicos de ciudad. A estos encuentros asistieron 2.127 ciudadanos; 1740 pertenecientes a las comunas, 221 a corregimientos y 166 personas en encuentros de ciudad. (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 3).

Con los elementos recogidos, y partiendo de la propuesta realizada por el nuevo gobierno municipal el 14 de septiembre de 2017 se firmó el Decreto Reglamentario, por el alcalde de turno, y se publicó en la Gaceta 4466. (Alcaldía de Medellín, 2018).

La primera intención de modificar el Sistema Municipal de Planeación y el Decreto que definía la reglamentación y metodología del programa de planeación local y presupuesto participativo, estuvo en primera medida, motivada por enmarcar ambas reglamentaciones en los preceptos que ya había establecido la reciente Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, en el año 2015. Además, el PPLPP había sido demandado, y era necesario revisar los procesos legales que regían el programa para establecer un marco normativo y metodológico apropiado. Al respecto, menciona un actor que participó en la modificación:

(...) la administración anterior revisa, sobre todo el tema normativo del acuerdo 43, porque no sé si tu tenías la información, el acuerdo fue demandado, así como su decreto reglamentario en ese momento, entonces estábamos en uso de una norma que estaba en una primera instancia declarada bajo un concepto de nulidad, entonces de alguna manera sentarnos en principio como analizar, bueno, que hacemos si nos declaran nulo en la mitad del camino esta norma, o sea, que vamos a hacer, nos vamos a quedar sin piso jurídico, para aplicar otra norma superior que es la estatutaria, que tampoco nos dice mayor cosa. O sea que nos pone el PP, en ese rango estatutario, pero no nos dice ni cómo, ni con quién, ni cuándo. Ni de qué manera. Entonces pues digamos que en principio esa fue la primera discusión, y era como armonizar una ley estatutaria, la 1757, una ley ordinaria, la 1551, que es la ley de ordenamiento municipal, de ordenamiento no, de directrices a nivel municipal, y pues una aspiración también del programa de gobierno del alcalde que era transformar el proceso de planeación local y presupuesto participativo,

teniendo en cuenta que era evidente eso sí, para todo el mundo, que se estaban presentando muchas falencias sobre todo en términos de clientelismo. (Entrevistada 3, comunicación personal, julio 2020).

Así, existía otra intención concreta: modificar el procedimiento del programa de forma tal que los problemas que se venían presentando, desde el 2007, relacionados con denuncias de clientelismo, corrupción, e incluso, denuncias respecto a la cooptación del recurso del PP por parte de actores armados que hacían presencia en los territorios locales de la ciudad. Frente a esto, el argumento era:

Casi que el presupuesto participativo tenía unas personas fijas entre comillas dueñas del procedimiento, de la decisión, del beneficio, de todo, y eso se estaba volviendo un círculo vicioso que no era un secreto para nadie. Entonces una vez revisado como ese tema normativo, saber que pasaba también con el proceso de nulidad que todavía estaba en curso, sumarle a eso pues como unas necesidades ya más desde la práctica metodológica, bueno, que bueno sería modificar esto, que bueno sería ampliar la democracia de esta manera... pensamos incluso, en el tema tecnológico, incluir la participación virtual, llegar a otros públicos, quitar esa etiqueta de tengo que ser tal para poder participar, abrir un poco más la decisión... y sobre todo... devolver... recuperar, la palabra no es crear, porque eso no lo inventamos nosotros, y eso tiene que quedar claro... recuperar la intención planificadora del programa. (Entrevistada 3, comunicación personal, julio 2020).

Así pues, la intención de modificar el programa, además de buscar solucionar problemas jurídicos y problemas de vicios presentados en su implementación, tenía una intención clara:

recuperar el componente planeador, la planificación dentro del PPLPP, recuperar la planeación local.

(...) devolver ese sentido de la planificación, volver a la esencia que eran los planes de desarrollo local, volver a la esencia que no era juntarnos más para distribuirnos plata, más que para eso, juntarnos para soñar el territorio, para pensar en las verdaderas necesidades y demás, pues surge lo que hoy es el decreto 0697. (Entrevistada 3, comunicación personal, julio 2020).

La intención primordial con la que se realizó la modificación era devolver el carácter planeador al programa; haciendo mayor énfasis en procesos de planeación local

Es así como se da entonces la modificación reglamentaria en tanto se actualiza y modifica el Sistema Municipal de Planeación, del Acuerdo 043 de 2007, a un nuevo Sistema presentado a partir del Acuerdo Municipal 028 de 2017, y los marcos normativos, reglamentarios y metodológicos del programa de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo, quedaron establecidos a partir del Decreto 0697 de 2017.

Esta fue el principal acontecimiento relevante de este período de gobierno: las modificaciones realizadas implicaron una transformación importante de las dinámicas del programa.

Entonces, ¿qué cambio?

Primero, ya no existían Asambleas Barriales y Veredales, que eran de amplia participación, y que escogían unos delegados, quienes eran elegidos con más de 25 votos de respaldo, y quienes participarían de un Consejo Comunal o Corregimental (Entrevista 8, comunicación personal, agosto 2020). En dichos consejos participaban alrededor de 250, 300 personas en cada comuna.

Con la nueva reglamentación, ahora, se realizaba, en primera instancia, un mapa de actores a través del cual se identificaban los actores y sectores de la comuna o corregimiento, quienes escogerían un representante para conformar los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, dichos representantes de cada sector participarían en las actividades del programa. De tal forma que se dio el paso de unos consejos comunales integrados por delegados de las Asambleas Barriales y Verdales, a un Consejo de Planeación conformado por los representantes de los sectores y actores comunales o corregimentales identificados.

Segundo, el Plan de Desarrollo Local era ahora el centro de las discusiones. Con la reglamentación anterior cualquier idea para un proyecto, que fuera llevada por los delegados de las Asambleas Barriales y Verdales podría ser votada y elegida. Con la nueva reglamentación las ideas de proyecto salían únicamente del Plan de Desarrollo Local, por lo tanto, las demás ideas para proyectos que no estuvieran dentro del PDL no podrían ser debatidas y votadas en las actividades del programa.

La intención de que las ideas de proyecto salieran del PDL era acabar con los vicios de clientelismo y de cooptación de recursos por parte de otros actores, pues ahora, cualquier proyecto elegido a ser financiado hacía parte del documento que evidenciaba la visión de futuro deseado en cada territorio local, y por lo tanto, aportaba en para su consecución.

Tercero, dentro de la nueva ruta de actividades del programa existía ahora un proceso de planeación participativa, que implica una formulación de proyectos a base de una recolección de insumos de manera participativa, y una posterior socialización y ajustes a los proyectos formulados. De tal forma que cualquier proyecto elegido en las votaciones del Presupuesto Participativo, tenía ya un proceso técnico de formulación y viabilidad realizado por las

dependencias de la Alcaldía de Medellín de manera participativa con los consejeros del nuevo Consejo Comunal o Corregimental de Planeación.

Cuarto, se ampliaron los espacios de elección de los proyectos. Con la reglamentación anterior, eran los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales integrados por los delegados escogidos por las Asambleas Barriales o Veredales quienes, en decisión en asamblea, debatían con base en unos proyectos presentados, y finalmente votaban y tomaban la decisión de cuáles serían los proyectos financiados con el presupuesto participativo.

Con la nueva reglamentación, la votación ahora era amplia, una vez terminada la ruta de actividades del programa y con proyectos ya formulados, estos salían a una votación abierta, con urnas de votación distribuidas en cada comuna y corregimiento, con urna virtual, y en las que cualquier persona habitante de un territorio local, podría participar en la elección de los proyectos a financiar. De esta forma, la elección de los proyectos ya no era responsabilidad de los Consejos conformados por delegados de las Asambleas, ahora, la votación se realizaba de manera abierta y cualquier persona podía participar.

Estas fueron las principales modificaciones realizadas, sumadas a también, la creación de un Subsistema de Seguimiento, Control y Evaluación de la Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo, que ahora estaba encargado de hacer un seguimiento sistemático a las actividades del programa, y a las ejecuciones de los proyectos financiados por el PP.

Las reacciones de diversos sectores no se hicieron esperar, y desde el 2017 hasta la actualidad han cambiado los efectos sociales, políticos y culturales generados y desarrollados a partir de la implementación del PPLPP con la nueva reglamentación y metodología propuesta.

Es importante, además, tener en cuenta que este nuevo desarrollo reglamentario y metodológico inició en el año 2018, ya que a finales de 2017 estuvo aprobada la nueva propuesta de la alcaldía municipal. Así que, en realidad, a fecha de 2020 se van a cumplir 3 años de implementación, lo que significa que no ha pasado mucho tiempo, y aunque las comunidades participantes del programa se han venido apropiando de las nuevas dinámicas, aún se asiste a una comprensión incompleta de las nuevas formas del programa.

Se cierra entonces el período de gobierno de Federico Gutiérrez, siendo el acontecimiento principal la modificación reglamentaria y metodológica del PPLPP. Situación que ha suscitado debates en la sociedad de Medellín, con especial incidencia de actores sociales y comunitarios, quienes han reclamado que se asistió a una serie de complicaciones de las dinámicas del programa, y un golpe a la participación ciudadana. (Diario de Campo, Salazar, 2020)

Período 2020 – 2023. Daniel Quintero Calle: “Medellín Futuro”

El período de gobierno de Daniel Quintero Calle inicia con una promesa de campaña electoral por realizar ajustes a las aún recientes modificaciones reglamentarias y metodológicas. Por ello, el programa se encuentra actualmente en un proceso de evaluación liderado por la Secretaría de Participación Ciudadana y la Subsecretaria de Planeación Local y Presupuesto Participativo. (Diario de Campo, Salazar, 2020).

Como se ha expuesto hasta este punto, las dinámicas que ha tenido el programa en cada período de gobierno se han caracterizado por la apuesta de ciudad realizada por cada mandatario. Es así como, la visión de ciudad de la actual administración tendrá implicaciones en el desarrollo del PPLPP.

Según el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Medellín Futuro”, la

Medellín Futuro es un territorio inteligente e innovador construido desde un ecosistema ambientalmente responsable, basado en una sociedad resiliente ante las peores crisis, que trabaja por el desarrollo humano integral, soportado en el conocimiento y la educación, en diálogo permanente con los actores sociales de la ciudad, la región y el mundo.

(Alcaldía de Medellín, 2020).

Teniendo esto en cuenta, los desarrollos del programa del PPLPP estarían orientados a contribuir con la consolidación de esta visión. Además, las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo Municipal son: 1) Reactivación Económica y Valle del Software, 2) Ecociudad, 3) Medellín me Cuida, 4) Transformación Educativa y Cultural, 5) Gobernanza y Gobernabilidad. Hacia consolidar dichas líneas estratégicas del PDM, se esperaría se oriente el desarrollo del programa.

Anexo 2. ¿Qué es y cómo funciona, actualmente, el programa de planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo?

El programa de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo de la Alcaldía de Medellín es un programa de política pública, en el que se asigna el 5% del presupuesto anual de libre inversión del municipio, para que, con estos recursos, se realice un proceso de planeación y presupuestación participativa para el desarrollo local, en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad.

La Secretaría de Participación Ciudadana y el Departamento Administrativo de Planeación, acompañan a las comunidades durante el desarrollo del programa para que estas decidan en qué, en cuáles proyectos se invierten los recursos asignados para cada territorio local. Así, las comunidades de Medellín eligen y priorizan proyectos de inversión pública para ser ejecutados en sus territorios año a año, dependiendo de un techo presupuestal asignado a cada territorio local (Alcaldía de Medellín, 2018).

Este techo presupuestal calculado, consiste en que el 5% del presupuesto de libre inversión del municipio —correspondiente al presupuesto participativo— se divide en las 21 comunas y corregimientos de la ciudad. La asignación de estos recursos para cada comuna o corregimiento es calculada por el Departamento Administrativo de Planeación a partir del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida —IMCV—, y la cantidad de población de cada uno de los territorios locales. (Alcaldía de Medellín, 2018)

Dicho índice es la herramienta de planeación territorial mediante la cual, el Departamento Administrativo de Planeación mide la calidad de vida en cada uno de los territorios locales de la ciudad a partir de realizar un ejercicio de medición cuantitativa que busca reflejar los avances de

la calidad de vida. De tal forma que, en una escala de 1 a 100, se miden los avances de calidad de vida en cada territorio. (Diario de Campo, Salazar, 2020).

Las dimensiones que se miden a través del índice son las siguientes: 1) entorno y calidad de la vivienda, 2) acceso a servicios públicos, 3) medio ambiente, 4) escolaridad, 5) desescolarización, 6) movilidad, 7) capital físico del hogar, 8) participación, 9) libertad y seguridad, 10) vulnerabilidad, 11) salud, 12) trabajo, 13) recreación, 14) percepción de la calidad de vida, y 15) ingresos. Dichas variables son calculadas a partir de la Encuesta de Calidad de Vida realizada en la ciudad. (Alcaldía de Medellín, 2015).

Con base a los datos obtenidos, el Departamento Administrativo de Planeación asigna techos presupuestales para cada territorio local, de tal forma que, aquellos territorios que cuentan con un bajo índice multidimensional de condiciones de vida y mayor cantidad de población tendrán mayor cantidad de recursos para definir los proyectos de presupuesto participativo. (Diario de Campo, Salazar, 2019).

Se presenta, a continuación, una tabla del índice realizada para el año 2015 por la Alcaldía de Medellín, en busca de graficar y establecer claridad de lo planteado:

Figura 2

Índice Multidimensional de Condiciones de Vida año 2015

		Dimensiones del Índice Multidimensional de Condiciones de Vida 2015															
		Índice Multidimensional de Condiciones de Vida	1. Entorno y calidad de vivienda	2. Acceso a servicios públicos	3. Medio ambiente	4. Escolaridad	5. Desescolarización	6. Movilidad	7. Capital físico del hogar	8. Participación	9. Libertad y seguridad	10. Vulnerabilidad	11. Salud	12. Trabajo	13. Recreación	14. Percepción de la calidad de vida	15. Ingresos
Total Medellín		47,78	4,17	3,90	2,57	2,50	4,15	1,49	6,10	1,31	1,84	12,01	3,59	1,14	0,07	1,52	1,61
Comuna																	
1 Popular		33,53	1,24	3,61	1,75	1,81	4,03	1,26	3,67	1,10	1,73	6,92	3,04	1,07	0,07	1,36	1,04
2 Santa Cruz		35,96	1,72	3,88	1,81	1,92	4,08	1,31	3,87	1,10	1,81	7,74	3,21	1,04	0,06	1,45	1,10
3 Manrique		37,93	2,01	3,68	2,27	1,90	4,03	1,29	4,31	1,16	1,93	8,37	3,46	1,18	0,07	1,43	1,11
4 Aranjuez		44,29	3,41	3,91	2,37	2,06	4,05	1,55	5,26	1,24	2,03	10,71	3,76	1,18	0,10	1,54	1,25
5 Castilla		46,90	3,99	4,01	2,31	2,28	4,14	1,53	5,94	1,32	1,73	11,67	3,67	1,11	0,10	1,56	1,45
6 Doce de Octubre		40,12	2,53	4,01	2,21	1,98	4,02	1,48	4,70	1,14	1,74	9,28	3,50	1,19	0,07	1,44	1,16
7 Robledo		44,16	3,20	3,96	2,83	2,38	4,05	1,53	5,43	1,32	1,80	10,41	3,63	1,11	0,05	1,46	1,44
8 Villa Hermosa		39,14	2,24	3,62	2,44	1,87	3,99	1,38	4,51	1,10	1,91	8,81	3,58	1,20	0,08	1,43	1,41
9 Buenos Aires		49,21	4,32	4,01	2,78	2,65	4,17	1,55	6,23	1,27	1,91	12,35	3,73	1,18	0,07	1,51	1,85
10 La Candelaria		54,67	6,47	3,88	2,15	3,02	4,32	1,52	7,04	1,40	1,65	15,49	3,65	1,16	0,11	1,52	1,89
11 Laureles Estadio		67,46	8,80	4,11	3,13	3,81	4,48	1,72	9,61	1,60	1,87	19,66	3,53	0,98	0,09	1,73	2,56
12 La América		59,79	7,32	4,13	3,02	2,99	4,37	1,70	7,96	1,47	1,90	16,91	3,68	1,09	0,06	1,61	1,92
13 San Javier		39,54	2,36	3,72	2,50	2,13	4,00	1,38	4,48	1,29	1,75	9,18	3,34	1,14	0,05	1,43	1,17
14 El Poblado		74,64	9,40	4,30	3,00	4,87	4,40	1,60	12,33	1,65	1,91	20,78	4,27	1,22	0,12	1,78	3,23
15 Guayabal		51,03	5,15	4,07	2,49	2,35	4,25	1,58	6,80	1,39	1,85	13,61	3,72	1,17	0,04	1,56	1,60
16 Belén		55,46	5,94	4,14	2,77	2,89	4,33	1,54	7,61	1,46	1,85	14,92	3,76	1,11	0,07	1,58	1,97
Medellín Urbano		48,43	4,32	3,94	2,52	2,57	4,16	1,49	6,24	1,31	1,84	12,24	3,61	1,13	0,08	1,52	1,64
Corregimiento																	
50 Palmitas		36,64	1,35	2,14	5,50	1,48	3,97	1,71	3,39	1,30	2,47	7,33	2,66	1,43	0,16	1,63	1,01
60 San Cristóbal		40,82	2,64	3,62	2,89	1,89	3,96	1,45	4,64	1,19	1,86	9,63	3,38	1,22	0,04	1,44	1,36
70 Altavista		42,50	3,19	3,05	3,03	1,69	3,88	1,29	5,04	1,14	1,81	10,54	3,64	1,15	0,02	1,39	1,34
80 San Ant de Prado		41,97	2,83	3,76	2,96	1,97	4,08	1,53	4,91	1,28	1,86	9,81	3,55	1,13	0,01	1,50	1,27
90 Santa Elena		38,18	2,24	2,44	3,85	1,73	4,09	1,27	3,84	1,49	1,84	9,59	3,06	1,27	0,02	1,39	1,26
Medellín Rural		41,14	2,72	3,48	3,06	1,88	4,01	1,45	4,71	1,25	1,86	9,77	3,44	1,19	0,03	1,46	1,31

Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2015).

Para continuar con el ejemplo propuesto, los techos presupuestales asignados para el presupuesto participativo en cada comuna y corregimiento en el año 2015 fueron los siguientes:

La comuna 1 – El Popular, para este año tuvo un índice de 33,53 sobre 100 —el más bajo de la ciudad — en lo que respecta su calidad de vida, y el techo presupuestal asignado para este año fue de \$11.132.000.000 (Once mil ciento y treinta y dos millones de pesos). Mientras que la Comuna 14 – El Poblado, obtuvo un índice de 74,64 sobre 100 en lo que respecta a su calidad de

vida —el más alto de la ciudad—, y el techo presupuestal asignado en presupuesto participativo fue de \$4.638.000.000 (Cuatro mil seiscientos treinta y ocho millones de pesos). (Subsistema de Seguimiento y Evaluación PLPP, Alcaldía de Medellín, 2015).

Como se puede evidenciar, mayor cantidad de recursos fueron asignados al presupuesto participativo de la Comuna 1 – El Popular, en tanto la calidad de vida en este territorio local presenta menores avances, y a la Comuna 14 – El Poblado, le fueron asignados menor cantidad de recursos, ya que es la comuna de la ciudad con mayores avances en calidad de vida.

Ahora bien, para que las comunidades de cada comuna y corregimiento decidan hacia qué proyectos de inversión pública se dirigen estos recursos asignados desde el presupuesto participativo, es necesaria la realización de distintas actividades que hacen parte del programa.

El recorrido de actividades dura todo un año y se le conoce como la Ruta de Actividades de la Planeación Local y Presupuesto Participativo. (Diario de Campo, Salazar, 2019). Dicha ruta, implica la realización de distintos momentos y fases en las que se va avanzando de manera participativa a lo largo de cada año, hasta llegar a unas votaciones participativas y abiertas que permiten decidir a cada comuna y corregimiento cuáles serán los proyectos de inversión financiados por el PP.

Las fases de actividades de la ruta son: 1) Planeación participativa, 2) Priorización Participativa, 3) Ejecución, 4) Seguimiento y evaluación. (Alcaldía de Medellín, 2017).

En cada uno de los momentos se va avanzando de tal forma que se realiza un proceso de planeación participativa en donde se propician discusiones, deliberaciones y decisiones en cada comuna y corregimiento que buscan decidir en qué sectores —cultura, educación, deportes, entre otros— se van a priorizar los recursos para impactar y resolver problemáticas.

La ruta inicia con la fase 1) de planeación participativa. En donde se realizan distintas actividades hasta llegar a la formulación de los proyectos que saldrán a votaciones. Como primera actividad, se realiza una identificación del mapa de actores en la comuna o corregimiento, con el fin de definir cuáles son los actores o sectores presentes en cada territorio local que entrarían a participar del programa (Decreto 0697, 2017)7.

Figura 3

Ruta de actividades de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo



Fuente: (Alcaldía de Medellín, 2020)

7 Industria - Comercio - Construcción - Sector Social - Infancia y adolescencia – Ecológico - Universidades - Instituciones Educativas Públicas - Trabajadores Sindicalizados - Salud – Cultura - Economía social o solidaria - Población afrodescendiente – Campesinos - Jóvenes – LGBTI - Adultos Mayores – Discapacidad - Comunidades Indígenas – Mujeres - Víctimas - Organizaciones basadas en la fé - Medios y procesos de comunicación comunitarios – veedurías ciudadanas – estudiantes universitarios – otros sectores. (Alcaldía de Medellín, Decreto 0697, 2017)

Una vez identificados los sectores que hacen presencia en los territorios locales, se realiza un reconocimiento de estos actores y sectores, para luego realizar la conformación de los Consejos Comunes o Corregimentales de Planeación —CCCP—. Estos, son “(...) escenarios de planeación participativa” (Alcaldía de Medellín, Decreto 0697, 2017) conformados por un representante titular y uno suplente, de cada uno de los actores y sectores identificados en el territorio, quienes serán los encargados de participar de los distintos momentos de la ruta de actividades, y de representar a su sector en las deliberaciones y decisiones que serán tomadas.

Una vez conformados estos consejos, se realiza la escritura del reglamento interno y del código de ética de este nuevo escenario representativo. Los representantes escogidos, tendrán como funciones “(...) deliberar y decidir sobre los ajustes que se deben generar, una vez realizada la priorización de proyectos por la ciudadanía y definido el techo presupuestal de cada comuna y corregimiento”. (Alcaldía de Medellín, Decreto 0697, 2017)

Los consejeros serán los encargados de participar activamente de la ruta de actividades del PPLPP y de estar en continua comunicación con el sector al que representan comunicando las discusiones y avances a lo largo del proceso. Los Consejos Comunes y Corregimentales de Planeación estarán conformados por: 1) los miembros de la Junta Administradora Local de cada comuna o corregimiento, 2) un representante de ASOCOMUNAL de cada comuna o corregimiento, 3) y un representante por cada uno de los sectores identificados en el mapa de actores.

Para la elección de estos representantes,

(...) cada sector o grupo poblacional define los criterios para elegir a su representante principal y suplente, y podrá tener en consideración los siguientes: que la persona sea

reconocida y tenga legitimidad y capacidad de liderar el sector y que sea idónea, es decir, que tenga aptitud, buena disposición, capacidad y conocimiento de las problemáticas y agendas del sector que va a representar; el representante debe tener claro que va a representar los intereses del sector y deberá rendir informes al mismo (Decreto 0697 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 22)

Los representantes deberán ser elegidos con las garantías planteadas en la reglamentación expuesta en el Decreto Reglamentario 0697 de 2017, y tendrán un período de 4 años en los que deberán cumplir las funciones planteadas en esta normatividad.

Una vez realizada la elección de los CCCP en cada territorio local de la ciudad, se realiza una caracterización de los consejeros elegidos por votación de cada uno de los sectores, y se da paso a la construcción de agendas ciudadanas del desarrollo, para continuar con la formulación o actualización de Planes de Desarrollo Local de cada comuna o corregimiento. El Plan de Desarrollo Local —PDL— (ver figura 5)

Son instrumentos de planeación participativa local, que se elaboran a partir de los acuerdos entre los actores del territorio y el Estado para orientar bajo un propósito común el desarrollo de la comuna y corregimiento. Está conformado por un diagnóstico, un componente estratégico de largo plazo con una temporalidad de 12 años y un programa de ejecución de mediano plazo de 4 años, que lo articula al Plan de Desarrollo Municipal. (Acuerdo Municipal 028 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 11)

Así como se construye un Plan de Desarrollo Municipal, lo mismo se hace para cada uno de los territorios locales de la ciudad, con la diferencia de que los PDL están pensados en una temporalidad de 12 años, y no contienen proyectos formulados, pues aún no tienen presupuesto,

sino ideas de proyecto. Las ideas de proyecto son cada una de esas ideas que esperan encontrar financiación para convertirse en proyectos formulados, y le aportan a la consolidación de los programas y las líneas estratégicas de cada Plan de Desarrollo Local.

La formulación y/o actualización de los PDL se realiza “mediante procesos de movilización ciudadana participativos y concertados, promovidos por los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación, con la orientación técnica del Departamento Administrativo de Planeación” (Decreto 0697 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 26). Su procedimiento implica la “(...) concertación de la agenda y convocatoria del proceso participativo; construcción del diagnóstico participativo; construcción de la visión; formulación del componente estratégico y aprobación del Plan de Desarrollo Local” (Decreto 0697 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 26).

Cuando los Planes de Desarrollo Local están formulados o actualizados, se prosigue a la elaboración del Programa de Ejecución—PE— de cada uno de los PDL, este

(...) es el instrumento de gestión de los Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos que contiene la programación de las ideas de proyecto o alternativas de solución que se gestionarán en un cuatrienio con recursos de presupuesto participativo o de otras fuentes de financiación y que se construye a partir de una consulta general a la ciudadanía”. (Acuerdo Municipal 028 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 28).

Así, se elabora un programa de ejecución que prioriza unas ideas de proyecto para ser ejecutadas en un período de 4 años. Cada 4 años se construye un PE para cada Plan de Desarrollo Local, constituido por las ideas de proyectos que seguirán en las siguientes fases de la ruta de actividades y podrán salir a votaciones para asignarle presupuesto a través del Presupuesto Participativo. De tal suerte que el Programa de Ejecución es el instrumento que permite ordenar

todas las ideas de proyectos que contiene cada plan, priorizando las que son consideradas de mayor relevancia para las comunidades de cada territorio local. Así, en un período de 4 años se determina cuáles ideas de proyecto entrarán en el proceso de formulación para convertirse en proyectos formulados.

Para su elaboración,

Cuatrienalmente, la Administración Municipal, definirá la metodología y los instrumentos de la consulta para la elaboración del Programa de Ejecución y los presentará a cada Consejo Comunal o Corregimental de Planeación, quienes procederán a la revisión y propondrán los ajustes, si consideran que hay lugar a ellos, en el marco del principio de transparencia y ligado a las dinámicas de los territorios” (Decreto 0697 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 27).

Una vez está listo el programa de ejecución, las dependencias de nivel central y descentralizadas encargadas de ejecutar los proyectos serán las encargadas de formularlos de manera participativa en relación a los diagnósticos del Plan de Desarrollo Local, sus contenidos, y los insumos dados por los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación. (Decreto 0697 Alcaldía de Medellín, 2017).

Para la formulación de los proyectos se realizan dos actividades que abren espacios de discusión y participación: La Recolección de Insumos Participativos y la Socialización y Ajustes de proyectos formulados (Alcaldía de Medellín, 2020).

En la recolección de insumos participativos los integrantes de CCCP y comunidad en general definen cuáles son las actividades que consideran deben ir en cada una de las ideas de proyectos a formular. Así, por ejemplo, si en el Programa de Ejecución se ha priorizado un proyecto de

cultura, en la recolección de insumos participativos, la comunidad define cuáles quieren que sean las actividades dentro de ese proyecto cultural.

Esta actividad es liderada y dinamizada por la Secretaría de Participación Ciudadana, con el apoyo de cada dependencia de la administración municipal encargada de formular los proyectos. De nuevo, si el proyecto es de cultura, los profesionales de Participación Ciudadana dinamizan el ejercicio, y los profesionales de la Secretaría de Cultura Ciudadana, igualmente participan y recogen los insumos dados por el CCCP. Además, hacen presencia, profesionales territoriales del Departamento Administrativo de Planeación, encargados de dar las orientaciones y viabilidades técnicas a la formulación de los proyectos. (Diario de Campo, Salazar, 2019).

Con los insumos recogidos por cada uno de los proyectos, la Unidad de Desarrollo Municipal y Local de la Subdirección de Planeación Social y Económica del Departamento Administrativo de Planeación, con apoyo del Banco de Proyectos de este mismo departamento, orientan la formulación de los proyectos que corresponde a cada dependencia de la alcaldía municipal.

Para ejemplificar, la Secretaría de Cultura Ciudadana, estará encargada de formular los proyectos de cultura, el INDER, estará encargado de los proyectos de deportes, y de igual forma cada dependencia de la alcaldía lo hace respecto a sus competencias. Una vez formulados, los proyectos ya contienen actividades, cronograma y presupuesto. (Diario de Campo, Salazar, 2019).

Cuando los proyectos están formulados, se da paso a la Socialización y Ajustes de proyectos. En estas actividades, el Departamento Administrativo de Planeación vuelve a los territorios a que el CCCP decida qué modificaciones hacer a cada uno de los proyectos ya formulados. Dichas modificaciones serán realizadas a partir de aumentar o disminuir la cantidad de población

impactada por cada uno de los proyectos, o agregar o eliminar alguna de las actividades pensadas desde la recolección de insumos y la posterior formulación. (Diario de Campo, Salazar, 2019).

Una vez terminada la socialización de proyectos en cada una de las comunas y corregimientos, se prosigue a incluirlos en el Banco de Información de Proyectos Locales (Decreto 0697, Alcaldía de Medellín, 2017). Este, es “(...) la herramienta de registro, consulta, y seguimiento a la gestión del plan de desarrollo local que contendrá los proyectos formulados del programa de ejecución a ser financiados por las diferentes fuentes”. (Decreto 0697, Alcaldía de Medellín, 2017, p. 28)

En resumen, en la primera fase de planeación participativa se conforman los Consejos Comunales y Corregimentales de planeación, se formulan o actualizan los Planes de Desarrollo Local y sus respectivos Programas de Ejecución, y se define el orden anual de las ideas de proyectos priorizadas en el programa de ejecución. Posteriormente, se da paso a la formulación de las ideas de proyectos —proceso mediante el cual las ideas de proyecto dejan de ser ideas, y se convierten en proyectos formulados—, a partir de las actividades de recolección de insumos participativos y la socialización de proyectos con sus respectivos ajustes.

Con la formulación de los proyectos de manera participativa se cierra la primera fase de la ruta de actividades —planeación participativa—, y se da paso a la siguiente en donde habrá una votación amplia, de toda la comunidad de cada comuna o corregimiento, para definir cuáles serán los proyectos elegidos a financiar con el Presupuesto Participativo en el año siguiente.

Fase II de la Ruta de Actividades Planeación Local y Presupuesto Participativo: la Priorización Participativa.

Esta segunda fase se inicia realizando una difusión de los proyectos ya formulados en la fase anteriormente explicada, a toda la ciudadanía de cada comuna o corregimiento. Así, los proyectos formulados en cada territorio local son compartidos con las comunidades. Esta estrategia de movilización y difusión es liderada por la Secretaría de Participación Ciudadana, en comunicación y apoyo de los CCCP, quienes realizan la difusión con sus sectores.

Después de la movilización y comunicación de los proyectos formulados se da paso a la “Elección Ciudadana de Proyectos a Ejecutar” (Decreto 0697, Alcaldía de Medellín, 2017, p. 29), en donde se realizan unas votaciones amplias, que involucran a cualquier habitante de cada comuna y corregimiento para que estos elijan cuales son los proyectos más prioritarios para ejecutar en su territorio con el Presupuesto Participativo. De tal forma que, una vez realizadas las votaciones, los proyectos con mayor votación hasta acabar el techo presupuestal de cada territorio, serán los financiados por el PP para ser ejecutados el año siguiente por cada dependencia encargada.

Es decir, si a la Comuna 1 – El Popular, le fueron asignados 12.000.000.000 (Doce mil millones de pesos), a manera de ejemplo, los proyectos que tengan mayor cantidad de votaciones serán elegidos para financiar hasta que se agote el recurso; hasta que el techo presupuestal de 12 mil millones de pesos se agote, y queden una cantidad de proyectos elegidos.

Una vez elegidos los proyectos se realizan la sustentación e incorporación de los acuerdos participativos, en donde los CCCP presentan al Consejo Territorial de Planeación los resultados, y este último emite un concepto no vinculante. Posteriormente las Juntas Administradoras Locales refrendan los acuerdos participativos, los resultados, y emiten una resolución.

Finalmente, la matriz del presupuesto participativo, los proyectos ya formulados y elegidos por las comunidades de cada comuna o corregimiento, son incluidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones—POAI— de la ciudad.

Con este último paso, inicia la Fase III: la Ejecución de los Recursos.

El año inmediatamente posterior a la realización de las fases de planeación y priorización participativa, se realiza la ejecución de los proyectos financiados con el presupuesto participativo en cada una de las comunas y corregimientos.

La ejecución de los proyectos financiados con recursos de presupuesto participativo se realizará respetando el principio de anualidad presupuestal, para lo cual, de ser necesario los proyectos se programarán por fases o etapas posibles de ejecutar cada una en un año (Decreto 0697 Alcaldía de Medellín, 2017, p. 31).

La Fase IV es la fase de Seguimiento y Evaluación. En esta última fase se realiza un seguimiento a la ruta de actividades y a la ejecución de los proyectos ejecutados. Para ello, actualmente existe el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control, encargado de revisar de manera sistemática y ordenada los recursos ejecutados con el Presupuesto Participativo. Así pues, se cierra la Ruta de Actividades de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo. Esta ruta, se repite año a año para planear y presupuestar participativamente el 5% del presupuesto de libre inversión del municipio.

Finalmente, es menester mencionar que todo el proceso que implica el programa contempla unos ejes transversales a cualquier actividad realizada. Estos son: comunicación y difusión, formación ciudadana, movilización y organización ciudadana, control, transparencia y probidad

y una estrategia de acompañamiento territorial⁸. Todo el proceso anteriormente mencionado y explicado, fue reglamentado y establecido a partir del Acuerdo Municipal 028 de 2017 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017. Esta, es la actual metodología del proceso. Por lo que, también es necesario plantear que en los años anteriores al 2017, es decir, desde el 2004 hasta el 2016, existía otra reglamentación y metodología, con dinámicas diferentes.⁹

⁸ Para ampliar conocimientos acerca de la Planeación Local y El Presupuesto Participativo en cómo se desarrolla actualmente, revisar el Acuerdo Municipal 028 de 2017 y el Decreto Reglamentario 0697 de 2017 de la Alcaldía de Medellín.

⁹ Para profundizar reglamentación anterior revisar Anexo 1.