



# CADERNOS IPPUR

VOL. 23 Nº 1

JAN./JUL.  
2009

**UFRJ**

ISSN 0103-1988

## NESTA EDIÇÃO

**Usos do território**



**História urbana**



**Espaço público**



**Segregação espacial**



**Desigualdade social**



**Mercado informal**



**Habitação popular**



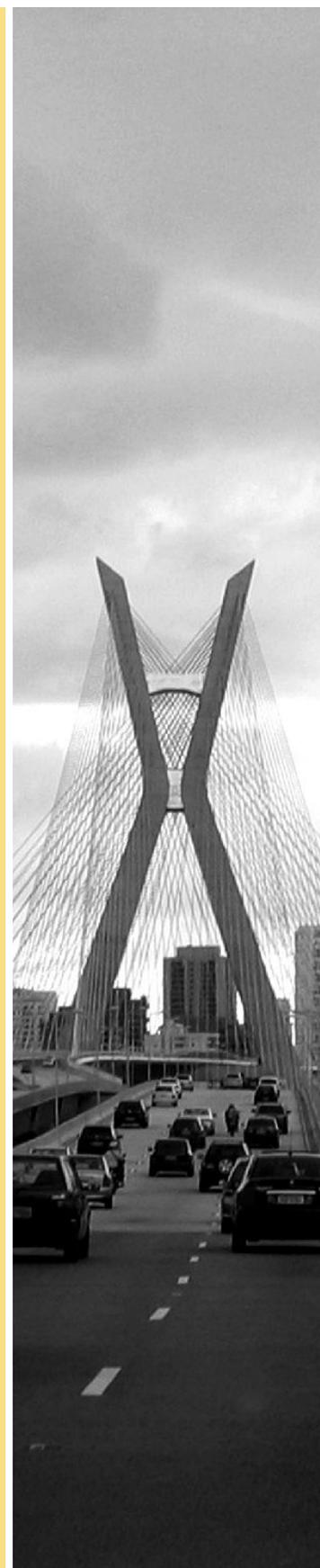
**Participação social**



**Grandes projetos**



**Redes de informação**



**REVISÃO GERAL E PROJETO GRÁFICO**

*Claudio Cesar Santoro*

**CAPA**

*André Dorigo*

*Lícia Rubinstein*

**ILUSTRAÇÃO DA CAPA**

*Imagem da direita*

Complexo Viário Real Parque (ao lado do remanescente da favela Jardim Edite), em São Paulo. Foto de Eduardo Alberto Cuscé Nobre (2008).

*Imagem da esquerda*

Fragmento de “Drei Türme”, obra do artista plástico Michael Fischer, em edificação vazia em Leipzig, Alemanha. Foto de César Henriques Matos e Silva (2007).

Indexado na Library of Congress (E.U.A.)  
e no Índice de Ciências Sociais do IUPERJ.

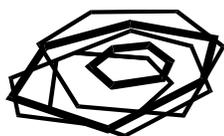
---

Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. – ano 1, n.1 (jan./abr. 1986) –  
Rio de Janeiro : UFRJ/IPPUR, 1986 –

ISSN 1984-7661

1. Planejamento urbano – Periódicos. 2. Planejamento regional – Periódicos. I. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

---



**IPPUR**

Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional  
Universidade Federal  
do Rio de Janeiro

---

# Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano: notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Medellín, Colombia \*

*Omar Alonso Urán*

---

## **Introducción**

Medellín ha sido una ciudad famosa por ser en una época epicentro del narcotráfico a escala internacional y por ostentar también, hasta hace pocos años, los más altos índices de homicidio en el mundo. El temor, la desesperanza y las ganas de huir se volvieron algo cotidianos. Sin embargo, desde un tiempo reciente, que

podemos ubicar desde finales de 2003, la ciudad inicia una fase visible de transformaciones sociales, políticas y culturales mediante las cuales se ha reducido el clientelismo en la administración pública local, se han ampliado y fortalecido los espacios de participación ciudadana, existe un nuevo pensamiento y práctica

---

\* Esta reflexión se realiza con base en lo observado durante tres años de coordinación del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín y con base en entrevistas y grupos de discusión realizados con funcionarios de la administración municipal de Medellín y ciudadanos participantes de este proceso en diferentes Comunas (unidades territoriales político-administrativas) de la ciudad en el marco de la investigación “Innovaciones municipales en gestión pública no-gubernamental, América Latina – Reino Unido”, la cual se realizó en Caracas, Porto Alegre y Medellín en América Latina, Manchester, Bradford y Salford en el Reino Unido entre 2005 y 2007 bajo la coordinación general de la profesora Jenny Pearce del *International Centre for Participation Studies* de la Universidad de Bradford.

sobre la economía local – que articula en redes y *clúster* grandes empresas públicas y privadas, universidades e iniciativas económicas populares – todo lo cual ha coadyuvado a reducir los índices y transformar en gran medida la violencia urbana.

Esta fase de transformaciones y consolidación de una nueva dinámica sociopolítica, que se da fundamentalmente a partir de la iniciativa ciudadanas coincide, y es gran medida respuesta también, a la fase de escalamiento militar más grande en la confrontación entre milicias guerrilleras y grupos paramilitares en la ciudad, que termina con un proceso de negociación y reinserción de estos últimos dirigido por el gobierno nacional, pero que en lo fundamental le correspondió ejecutar y monitorear al Municipio de Medellín, obligándolo a asumir un claro rol de estado, representante de la ley y el interés general, en cuanto a (1) garantizar efectivamente la reinserción y transformación social y ciudadana de estos grupos y (2) garantizar seguridad a las y los pobladores, ciudadanos

comunes y corrientes, tanto frente a los vacíos generados por estos grupos como frente a los posibles desafueros cometidos por los mismos.

Esta confluencia de dos dinámicas políticas y dos escalas territoriales diferentes pueden confundir en el análisis, especialmente a aquellos que no hacen parte de la vida política y cotidiana de la ciudad de Medellín, y que fácilmente pueden, por un lado, reducir todo a los impactos de una política contrainsurgente paramilitar conducida desde la presidencia nacional, o, desde otro lado, a observar todo como el producto virtuoso de la organización ciudadana autónoma. Por eso consideramos que antes de iniciar a exponer cómo la dinámica de participación ciudadana ha coadyuvado a transformar y potencializar el conflicto, generando nuevas arenas de participación política en el ámbito local, se hace necesario hacer una breve exposición de la historia y contexto sociopolítico de Medellín, que nos permita comprender las potencialidades y limitaciones de este tipo de experiencias.

## ***La tipicidad y atipicidad de Medellín como ciudad latinoamericana***

Medellín ha sido una ciudad que, como la mayoría de ciudades latinoamericanas, observa su crecimiento demográfico fundamental a partir de los años de 1920, encontrando una relativa estabilización desde los años de 1980. Este crecimiento coincide en gran parte con el surgimiento y desarrollo de una actividad económica industrial significativa, que incluso va a

llevar a que en las décadas de 1950 a 1970 Medellín fuera considerada la “Capital Industrial de Colombia”. En la primera parte de este periodo, de 1920 a 1950, la ciudad va a observar, a la par de su industrialización, una paulatina oligopolización de los capitales privados regionales y la unificación de las diversas empresas prestadoras de servicios públi-

cos (agua, energía eléctrica y teléfonos) en lo que sería las Empresa Públicas de Medellín (EPM), a la par que formula su primer plan maestro de desarrollo urbano.

Las EPM, además de plataforma productiva que servirá a las necesidades industriales de la ciudad va a cumplir un papel de liderazgo fundamental en la planeación y estructuración socio-espacial del territorio urbano-regional, y en particular, en servirá como factor de integración social de una vasta población de inmigrantes que venían a poblar las laderas de la ciudad, en la medida que, no importaba cual fuera el método de urbanización (formal, pirata u ocupación) las EPM conectaba esta nuevas unidades de vivienda a las redes de servicios públicos. De esta manera, así muchos no fueran formalmente propietarios si pasaban a ser considerados como usuarios-consumidores.

Por su parte, el Municipio de Medellín, armado con su plan maestro, y una burocracia técnica en sus departamentos de Planeación y Obras Públicas, se va a mostrar relativamente eficiente en cuanto al trazo, apertura y pavimentación de nuevas calles y equipamientos colectivos en los barrios recién poblados, tarea a la cual se vincularon posteriormente las Juntas de Acción Comunal (JAC) organizaciones de autogestión barrial promovidas por el gobierno nacional mediante ley en 1958. El resultado de todo esto es que durante las décadas posteriores, de 1960 a 1990, a diferencia de muchas ciudades latinoamericanas y colombianas, Medellín no va a presentar carencias o conflictos graves en lo que se refiere a

servicios públicos básicos, a transporte público o a infraestructura urbana.

Pero es de resaltar que todo este relativo crecimiento y bienestar se da en un marco político y social bastante cerrado y conservador, en el cual si bien había integración física al aparato de producción y consumo urbano, no había la misma integración y apertura, en cuanto se refiere a la composición de los centros de comando político y económico de la ciudad. Hasta bien entrados los años de 1970 gran parte de la dirección política de los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) estaba conformada por empresarios capitalistas de las empresas antioqueñas, muchos de los cuales provenientes de familias con ascendente de poder colonial (Franco Restrepo, 2006, p. 205). Por su parte, la participación política a otros grupos, principalmente populares y de izquierda, estaba prácticamente vedada, en correspondencia con los acuerdos del pacto bipartidista a nivel nacional de 1958, conocido como Frente Nacional, que en 1958, y como respuesta a la violencia política que generó la recomposición en la propiedad de la tierra rural, alternaba la presidencia de la nación entre Liberales y Conservadores, teniendo en cuenta que el presidente de la república era quien designaba los gobernadores y alcaldes de las principales ciudades del país.

Esta situación comienza a cambiar desde mediados de los años de 1970, periodo en el cual coinciden, por un lado, la crisis del patrón de producción y acumulación ford-taylorista, que conlleva el desmonte de la actividad industrial re-

gional (Betancur, Stienen, Urán, 2001), y por el otro lado, el fin del acuerdo del Frente Nacional y la consolidación de una nueva clase política emergente, de carácter ‘plebeyo’ o popular (Franco Restrepo, 2006, p. 207) que compite por la dirección política regional a la tradicional clase oligopólica industrial, y que al plantearse la competencia política legal en un escenario electoral abierto, se va a mostrar muy hábil en la construcción y manejo de redes clientelistas, teniendo como eje principal de acción las Juntas de Acción Comunal<sup>1</sup> y la gestión de los pequeños problema físicos y sociales de la vida barrial.

Los años de 1970 son a su vez el inicio de un periodo bastante turbulento para la Medellín y Colombia, marcado por cierre de industrias, huelgas de trabajadores, movilizaciones estudiantiles, el inicio de movimientos cívicos en barrios populares, auge de organizaciones guerrilleras y el nacimiento subrepticio de la economía del narcotráfico. Al final de esta década y hasta mediado de los años de 1980 vamos a encontrar una ciudad que en lo político esta signada por el “Estatuto de Seguridad Nacional” – que en lo fundamental busca combatir el auge de las guerrillas y criminalizar los movimientos sociales de protesta en el marco estratégico de la guerra fría – y grandes movimientos cívicos – sobre todo en los otros municipios del Área Metropolitana, reclamando mayor eficiencia administrativa, elección popular de alcaldes y mayor poder ciudadano

las discusiones y decisiones públicas (Urán, 2000, p. 42).

Para mediados de los años de 1980 e inicios de los de 1990 la convergencia de estos tres factores (crisis industrial, narcotráfico y guerrilla – bajo la forma de milicias urbanas) se va a dar de manera realmente explosiva y dramática. Las tasas de desempleo suben como nunca en la ciudad, la criminalidad aumenta en los barrios y las milicias guerrilleras aprovechan la oportunidad para hacer ‘justicia’ y legitimarse ante las y los ciudadanos, mientras que los capos del narcotráfico están ocupado principalmente en disputarse un lugar de reconocimiento en el establecimiento político y económico, tanto de la ciudad como del país, lo que lleva a romper la relativa tolerancia con la cual era visto y tratado por los notables políticos y la burguesía nacional y a desatar una de las mayores sangrías que haya vivido ciudad alguna, llegando a su pico más alto en 1991 con 375 homicidios por cada cien mil habitantes y descendiendo a 26 en 2007.

Como parte de la reacción a este fenómeno se despliegan a mediados de los 90 dos tendencias principales, una de carácter ciudadano que, apoyándose en la tradición cívica y movilizadora de las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad, reclama el monopolio de las armas en manos del estado y una solución pacífica al conflicto armado desatado, y otra mucho menos visible, de carácter político-militar que

---

<sup>1</sup> Los líderes de estas juntas movilizaban sus vecinos de barrio o vereda en elecciones y, en caso de ser electo el personaje, este a contramano moviliza recursos del estado para pagar el favor hecho, tanto por el “líder comunitario” como por la “comunidad” misma.

reúne elementos del establecimiento político, de las fuerzas armadas y del empresariado regional, en coalición con elementos provenientes de otras facciones del narcotráfico, y que busca desplazar por la fuerza los grupos considerados insurgentes en la ciudad y la región (Franco Restrepo, 2006, p. 373). Lo cierto es que de 1997 hasta el 2003 la ciudad experimenta otro ciclo de auge de la violencia, pero esta vez los protagonistas son diferentes. El conflicto violento principal acaece entre grupos de milicias guerrilleras y grupos de paramilitares, integrados en su mayoría a las “Autodefensa Unidas de Colombia”, con saldo positivo para estas últimas, en tanto, las milicias guerrilleras son absorbidas u obligadas a retirarse de la ciudad. Este ciclo termina con un proceso de negociación entre los paramilitares y el gobierno nacional para fines del año de 2003.

Durante estos casi 20 años de violencia política y mafiosa, desde mediados de 1980, las organizaciones y movimientos ciudadanos, cívicos y populares, a pesar de haber sido amenazados

y de sufrir la muerte de integrantes y dirigentes, se han mantenido vigentes, con ciclos de auge y repliegue, buscando y generando escenarios que le permitan vivir, resistir y actuar de cara a las demandas y problemáticas de los barrios y la ciudad en general. Algunos de estos escenarios han sido la Red de Planeación Zonal, Locales, la Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, la Red de Organizaciones Comunitarias, la Red de Mujeres Populares, la Asamblea Ciudadana por la Paz<sup>2</sup>.

Y como tercer momento, en los últimos 10 años, se fue configurando una dinámica y articulación socio-política en la que convergían estas organizaciones y movimientos ciudadanos populares con fundaciones del sector privado empresarial, redes académicas y culturales, e incluso organizaciones sindicales, que tenían como eje de su articulación lo que diagnosticaban como una crisis de confianza y corrupción en el estado local y de ingobernabilidad en la sociedad. Y es en esta articulación que nace el movimiento político Compromiso Ciudadano<sup>3</sup>,

<sup>2</sup> La Red de Planeación Zonal nace en 1.996 como una articulación de esfuerzos y objetivos entre diferentes organizaciones comunitarias, ONGs y Centros de investigación y extensión universitaria que buscaban desarrollar desde el ámbito barrial y comunal ejercicios articulados de desarrollo local y organización ciudadana, inspirados, tanto en la constitución política de 1991 como en la tradición de participación cívica y popular de los años de 1980. La Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín nace en 1.996 y es un ejercicio que comparte características similares al anterior, pero con la diferencia que se orienta a actividades de vigilancia y control ciudadano de la acción gubernamental en todo el ámbito municipal, contando con la participación de gremios y fundaciones del sector privado.

<sup>3</sup> Algunos autores sugieren con su análisis de las transformaciones en las estructuras del poder regional que este movimiento estaría vinculado de alguna manera a la dinámica paramilitar contrainsurgente desplegada en la ciudad como fase última de un objetivo general más amplio de estabilizar su control político y militar para la implementación de un nuevo modelo de acumulación centrado en las actividades financieras, de servicios y de maquila, para lo cual articularían estratégicamente el consenso y la coerción (Franco Restrepo, 2006, p. 375). Coerción militar mediante el control paramilitar y consenso político mediante la planeación

movimiento en el cual la Red de Planeación Zonal y la Red de Organizaciones Comunitarias irán a plantear como tema de convergencia, fuera de otros, el asunto de la descentralización política y participación ciudadana al interior de la ciudad, para lo cual se propone el fortalecimiento de la planeación local del desarrollo y la implementación del presupuesto participativo para toda la ciudad.

Después de dos intentos, el primero en el año 2000 y el segundo en el 2003, este movimiento logra ganar las elecciones a la alcaldía de Medellín y dentro de su programa de gobierno, en la Línea Estratégica 1 (Medellín Gobernable y Participativa) plantea el Programa de Planeación y Presupuestos Participativo, cuyos objetivos estratégicos serían:

1) Fortalecer la participación ciudadana, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las de-

cisiones de gobierno y presupuesto municipal, contribuyendo de esta manera a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad; 2) Fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación con el Presupuesto Participativo; 3) Promover la construcción de ciudadanía y la movilización de los públicos hacia actitudes que consoliden la convivencia ciudadana; y 4) Fortalecer la institucionalidad municipal para la gestión participativa de lo público.

De esta manera, el gobierno en cabeza de Sergio Fajardo, representa la lenta configuración de un movimiento político ciudadano, heredero de un doble proceso, de participación ciudadana autónoma y movimentista por un lado, y del uso de instrumentos de gobernabilidad democrática por parte del gobierno nacional<sup>4</sup>,

---

regional y movimientos políticos, tipo Compromiso Ciudadano. Aunque esta hipótesis se muestra teóricamente plausible, las evidencias y los hechos políticos no parecen confirmarla: primero, en lo relativo al carácter ciudadano amplio y al acuerdo frente a la lucha contra la corrupción y la búsqueda del monopolio de las armas por el estado y la deslegitimación de las acciones armadas, tanto guerrilleras como paramilitares que marco su origen; segundo, porque gran parte de las acciones contenidas en su programa de gobierno están en contravía de una economía meramente financiera y por el contrario, su piedra de toque está en si va a ser capaz de desarrollar nuevas alternativas de producción y empleo para la ciudad; y en tercer lugar, el compromiso por mantener la propiedad municipal de las Empresas Publicas Municipales (EPM) sitúa a este movimiento lejos de las pretensiones del capital financiero – especulativo que desde hace años quiere apropiarse de esta empresa, considerada una de las más rentables y estratégicas de América Latina. Ello no niega que algunos sectores políticos y económicos quieran penetrar es instrumentalizar este movimiento político en esa dirección. Pero eso ya sería otra cosa, allende sus orígenes y más acá de las contradicciones, incluso de clase, que al interior de este movimiento puedan existir.

<sup>4</sup> Nos referimos a la Consejería Presidencial para Medellín, creada por el gobierno nacional en 1991, y por medio de la cual se realizaron varios seminarios y congresos de ciudad, de los cuales nacieron varias mesas de participación ciudadana que sirvieron como espacio de interacción y generación de confianzas entre diversos actores sociales, económicos y académicos que serían la base germinal del movimiento cívico y político de Compromiso Ciudadano (Betancur, Stienen, Urán, 2001).

por el otro, que se enfrentan de igual manera a un proceso doble de violencia (política y delincencial) y corrupción administrativa que van a marcar de manera suma su discurso cívico, no militaris-

ta, pero profundamente comprometido con hacer mas transparente, eficaz y legítimo el gobierno municipal, así como del monopolio de las armas por parte del estado.

### ***Planteamiento central: el Presupuesto Participativo como herramienta y proceso de politización ciudadana transformación democrática del conflicto violento***

Además de ser en lo fundamental una herramienta para mejorar la legitimidad, transparencia y eficacia de la acción del estado en su ámbito local, el Presupuesto Participativo puede ser asumido como una estrategia de convivencia y gobernabilidad democrática que ayuda enormemente a la transformación y superación de la violencia en la medida que politiza el ámbito de la relaciones sociales comunitarias tradicionalmente manejadas y asumidas de manera clientelista, caudillista o de forma mafiosa y criminal.

Ello supone una visión y asunción de la participación ciudadana más allá de la terapia o la manipulación simbólica de la misma. Cuando la participación se asume de una manera amplia y constructivista, que permita incorporar el mayor número y diversidad de ciudadanos y ciudadanas posibles, así como la suficiente libertad para generar nuevas reglas y la suficiente inteligencia en los procedimientos para aprender continuamente de los éxitos y los errores, como se ha dado en algunas comunas de la ciudad de Medellín, se abren nuevas rutas de transformación del conflicto armado y de empoderamiento de la ciu-

dadanía en la conducción y regulación de su propia desarrollo.

En este trabajo buscamos mostrar, que no exento de dificultades y tensiones inherentes al propio proceso de deliberación y concertación de intereses diversos, los procesos amplios de participación ciudadana, como el Programa de Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, asumidos en su doble carácter de herramienta política y proceso amplio de deliberación, pueden ayudar enormemente, además de la transparentización y democratización de las relaciones entre Estado y Sociedad, a que la negociación del conflicto armado y la desmovilización de los actores armados no estatales tenga una base de sustentabilidad social y cultural, en la medida que posibilita que su reinserción a la vida civil se de en un marco institucional e instituyente a partir de reglas democráticas que, respaldadas por la autoridad política del estado local, permiten a ciudadanos comunes y corrientes, representantes de organizaciones sociales y comunitarias, así como a representantes de grupos armados desmovilizados, interactuar en un plano legal horizontal que garantiza

la deliberación y toma de decisiones mediante procedimientos y técnicas democráticas, las cuales evitan al máximo la manipulación de los individuos o la inacción por temor en la medida que articulan la construcción colectiva y dis-

cursiva de referentes y sentidos (llámen- se visiones, planes o proyectos) con la elección individual y secreta (manifiesta en las votaciones por las cuales se priorizan y aprueban planes y proyectos).

## ***Dificultades y posiciones en contra de este planteamiento***

Es cierto, y la evidencia empírica así nos lo ha mostrado, que grupos de personas reinsertadas a la legalidad, provenientes en lo principal de grupos de autodefensas o delincuencia común y que han conformado organizaciones sociales, han tratado de tomar ventaja de su pasado, a través del miedo y temor que inspiran, así como de su manifiesta capacidad de coordinación y movilización, para presionar decisiones colectivas comunales en favor de sus intereses inmediatos. Al respecto un informe de la Defensoría del Pueblo (21 de marzo de 2007) señaló:

Los mecanismos de participación y autonomía organizacional se han constituido en un factor de amenaza ante la hegemonía de actores armados ilegales, en el pasado las milicias y posteriormente las Autodefensas. Riesgos que recaen principalmente en los líderes y representantes comunitarios, los cuales ante la negativa de sometimiento ante el nuevo poder barrial están siendo declarados objetos de ataque.

Igualmente, de alguna manera puede ser válido que algunos de los recursos prio-

rizados de manera colectiva hayan favorecido proyectos o iniciativas de los de organizaciones legales y grupos sociales bajo la influencia de estas personas “reinsertadas”, principalmente con el objetivo de generar empleo para su militancia y base social. Incluso, y de manera explícitamente violenta, se tienen algunas comunas y barrios de la ciudad donde, según lo manifestado tanto por ciudadanos y ciudadanas participantes en el proceso como por funcionarios y servidores públicos al frente del mismo, se han cobrado “vacunas”, es decir se ha extorsionado a contratistas ejecutores de obras y proyectos, que en lo principal son personas y empresas sociales y comunitarias de las mismas zonas o comunas. Al respecto un funcionario municipal que trabaja como promotor de desarrollo zonal afirma:

Todavía en algunos sectores de la zona dominan grupos delincuenciales, los cuales coexisten gracias a acuerdos con los grupos de autodefensa en cuanto al manejo de los mercados de droga y extorsión (vacunas). Se anota que se trata de un control territorial sofisticado con cara comunitaria<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Conversación con funcionario responsable de la Zona1.

Tomando como ejemplo algunos de los casos anteriores, algunas personas opinan que el proceso de participación ciudadana, y en particular el proceso de planeación y presupuesto participativo, ha servido en lo fundamental para fortalecer los grupos de reinsertados, e incluso más allá, para fortalecer los grupos armados en general que existen en la ciudad. Pero la investigación que hemos realizado nos permite contrastar estas opiniones y mostrar que la realidad no es tan blanco y negro, y que por lo contrario, con respecto a la historia pasada y reciente de la ciudad, lo que existe es un mayor empoderamiento ciudadano con respecto a los asuntos de la vida local, uno de los cuales ha sido “la violencia”, tanto generada por el conflicto armado como por la delincuencia común, y de la cual, en su gran mayoría las y los ciudadanos, a pesar de vivirla, no hablaban, bien sea por temor o por pensar que con denunciar no mudaba nada.

Hoy, escenarios como los Consejos Consultivos Comunales y los Consejos Comunales de Convivencia, enmarcados dentro del programa de presupuesto participativo, han permitido que la gente se exprese más libre al respecto y que interpelen a los grupos de “reinsertados”, tanto por la convivencia como por el desarrollo local. Esto no ha sido un proceso homogéneo en todas las comunas de la ciudad ni ha significado lo mismo para cada una y uno de los participantes. Pero lo que sí ha posibilitado en general, y que nos parece de vital importancia al momento de construir una arena y esfera política local-comunal, es que muchos de los problemas

que antes existían pero no se trataban en el ámbito público local ahora se visibilicen y puedan ser sujetos de politización (*policizing*), de un aumento de la deliberación democrática que, en términos de debate y discusión, puede en un primer momento aparecer para muchos de las y los ciudadanos como un aumento de la conflictividad o empeoramiento de la situación, pero que en realidad es solamente la visibilización del conflicto ya existente y que apenas emerge al terreno de la discusión pública.

Nuestra investigación nos ha dado bastantes pistas para comprender la participación ciudadana como un gran dispositivo desactivador y transformador de violencias en la medida que, sin negar el conflicto, actúa como un factor disipador de las mismas. Esto porque asumiendo de manera dialéctica las reglas y procedimientos básicos de la democracia, activa la imaginación y creatividad social, refuerza la construcción colectiva de la identidad local y exige de manera concreta y puntual la intervención del estado, tanto desde el punto de vista de garantizar la legalidad y transparencia del proceso como la eficacia y prontitud en el desarrollo de las iniciativas ciudadanas y prestación de los servicios públicos sociales que se priorizan y aprueban mediante este mecanismo.

Para corroborar nuestra tesis y debatir los contra-argumentos, vamos a mostrar a partir de una serie de evidencia empírica que más que darse una linealidad u homogeneidad en el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín que permita

afirmaciones absolutas, tipo todo va bien o todo anda mal, lo que se presenta es la apertura de espacios y la emergencia de dinámicas locales que dialectizan y coadyuvan en la transformación del conflicto violento hacia otras formas de expresión ciertamente más políticas y legales, lo cual constituye en sí un gran

logro, en la medida que concebimos la democracia y sus procedimientos como una elaborada forma de tramitar y superar los tradicionales y emergentes conflictos a partir de su reconocimiento y tratamiento público, procurando minimizar cada vez más el recurso a la violencia, incluso la legítima de la fuerza pública.

### ***La tensión entre el legado vertical y autoritario de paramilitares-reinsertados versus la deliberación y horizontalidad de la práctica ciudadana***

Los actores desmovilizados o reinsertados de los grupos paramilitares al hacer parte de dinámicas amplias y abiertas de discusión y toma de decisiones públicas entran en tensión con su legado vertical / militar y se ven obligados a aprender procedimientos deliberativos y electorales que les permitan interactuar con otros, ser reconocidos como ciudadanos *bona-fide* y buscar respaldo político para sus iniciativas. Estos son en su mayoría pobladores de las mismas comunas que han conformado asociaciones y cooperativas en su proceso de desmovilización como una manera de conservar su estructura orgánica y de acceder a recursos públicos y privados que les permitan realizar diversos tipos de proyectos y sostenerse en su nueva vida civil. Tal como lo dice un funcionario:

La desmovilización de los grupos de autodefensa en la zona 1 han tendido a darse vía una formalización de sus integrantes a través de integrarse a las Juntas de Acción Comunal o a formar organizaciones sin ánimo de lucro.

No nos referimos por tanto a los jefes y dirigentes paramilitares. Nos referimos a mandos medios, militancia y base social popular. Esto no niega que algunos de estos reinsertados hayan continuado delinquiendo e incluso conformando nuevos grupos, lo cual hace aparecer ante la opinión pública y la percepción ciudadana esta cuestión bastante confusa, porque a simple vista se trata del mismo grupo de personas. Sin embargo, el proceso y nuestra observación han mostrado que un significativo número de estas personas se han mantenido bajo las reglas del proceso de reinsertación y que han encontrado dentro del programa de planeación y presupuesto participativo un espacio para ser reconocidos como sujetos políticos y no temidos como actores armados.

En un primer momento, las y los jefes o coordinadores de reinsertados que asistían a los Consejos Comunales buscaban mostrarse como dirigentes comunales o como un tipo de personas que ameritaban un tratamiento y reconocimiento especial más allá de su condi-

ción de ciudadanos. En particular, en la mayoría de casos, su uso de la palabra se caracterizaba por ser semejante a una voz de mando militar, buscando ser fuerte y eficaz, inspirando a su vez respeto y temor. Más que argumentos, estos delegados parecían impartir órdenes o instrucciones. Sin embargo, al momento de analizar las problemáticas del territorio comunal, de buscar y proponer alternativas de solución y estrategias de desarrollo, estos reinsertados eran, en la mayoría de casos, superados en conocimiento y argumentación por los antiguos líderes comunales, los cuales si bien muchas a veces hablaban con algo de temor y respeto hacia estos “nuevos líderes comunales”, lograban convencer a la mayoría de delegados y ganar con su propuestas bajo procedimientos democráticos como el voto secreto.

Por otro lado, dada la extensión de las comunas y la localización de los grupos reinsertados en algunos barrios y no en la comuna en su totalidad, llegaban nuevos representantes de barrios y organizaciones que no conocían las y los reinsertados y desde allí, sin temor previo o heredado, debatían y deliberaban con estos personajes, emergiendo como nuevos líderes con reconocimiento comunal. Además de ello, como manifiesta un funcionario público, la dinámica de la reinsertación no es la misma en todas las comunas de la ciudad y los propios reinsertados tienden en su mayoría a preocuparse por algunos proyectos que posibiliten a acceder a algún recurso por parte de sus organizaciones:

el concepto de proceso de reinsertación en Medellín [...] no se puede mirar homogéneo, en cada comuna y en cada corregimiento tienen sus modelos y sus procesos de actuar, tienen sus jefes y tienen su relación con la plana mayor de lo que son las AUC de desmovilizados. Esto te da unos elementos de que aquí también proceden en los concejos consultivos se den tensiones, esto es un elemento. Un segundo elemento, por lo menos en las comunas que yo conocí, es que participan en bloque, participan mayoritariamente y se inscriben. Yo creo que ellos van a defender el proyecto, ellos no son un partido tradicional, incluso ya tienen la mejor parte, incluso a veces ellos no son un obstáculo porque es que ellos a veces hablan por cualquiera, y es que por lo menos en las comunas donde yo trabajo, para ellos es mejor que la plata llegue a la comuna por que igual indirectamente les llega plata a ellos<sup>6</sup>.

De esta manera, poco a poco, la mayoría de delegados fue perdiendo temor y desacralizando “los reinsertados”, los cuales a su vez se vieron en la necesidad de construir alianzas, mudar de estrategia discursiva y, en definitiva, aceptar los procedimientos deliberativos y electorales en la toma de decisiones, lo cual significa un paulatino abandono de la dinámica militar y autoritaria de sus grupos de origen, a favor de una estrategia de negociaciones y consensos que garanticen el apoyo político y económico a sus iniciativas.

---

<sup>6</sup> Declaraciones de un funcionario del Presupuesto Participativo.

De esta manera el gran número de delegados presentes en los Consejos Comunales, así como la no existencia de temores previos en mucho de los mismos, aunado a procesos de tomas de decisiones anónimas e individuales,

va a ser algo que ayuda erosionar el legado militarista de las y los reinsertados a favor de actitudes y dinámicas más transparentes y políticas que constituyen la base para negociar con otros portadores de intereses en el ámbito comunal.

## ***Los escenarios del Presupuesto Participativo obligan a que los actores concreten y desideologizacen sus discursos de progreso y paz***

La emergencia de un discurso y una práctica sobre el desarrollo local al interior del proceso de Planeación y Presupuesto Participativo ha exigido, tanto a los actores comunales tradicionales, como a los “reinsertados”, portadores de un discurso de paz y progreso, demostrar con hechos y cifras reales la coherencia de su discurso y su práctica real. En un primer momento de este ejercicio de participación ciudadana era recurrente un discurso anti-estatal, tanto por los delegados “ordinarios” como por los “reinsertados”, en términos de que el estado siempre los ha manipulado y nunca les ha permitidos realizar sus propias ideas y proyectos, además de criticar la calidad y sentido mismo de la intervención del estado en sus comunas. Esta identificación en cuanto a la crítica y oposición activa frente al estado local permitió incluso generar puentes de confianza mínimos entre unos y otros, la emergencia de un débil nosotros frente a un gran estado local que se quiere aprovechar de “la comunidad”.

Sin embargo, a pesar de esas críticas y temores, la mayoría asistía a las reu-

niones y participativa en el proceso de priorización de iniciativas argumentado sus pros y contras con respecto a las mismas, primando en la mayoría de los casos una idealización o sobrevalorización de sus propios conocimientos y capacidades como “organización social” o “comunitaria” para contratar y ejecutar las diversas iniciativas que allí se planteaban, planteándose en muchas ocasiones una real confusión entre “desarrollo local propio o endógeno” con el cerramiento de las “fronteras comunales” a que otras organizaciones sociales o empresariales de la ciudad pudiesen contratar y ejecutar obras o proyectos en su territorio comunal. Fue un primer momento de autoafirmación y sobrevaloración de lo local-comunal frente a las ideas e iniciativas de arriba, del gobierno municipal, expuestas a través de su oferta institucional y el trabajo de sus funcionarios y técnicos asesores. Pero cabe anotar que esto fue algo que la propia metodología del presupuesto participativo permitió e incluso promovió, tanto en términos de permitir el “empoderamiento ciudadano” como en términos de “aprender haciendo”. Tal

como lo manifestó el propio alcalde en la inauguración del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo: “no temamos equivocarnos, lo importante es identificar y aprender de nuestros errores”. Actitud que ciertamente “relajo” a los funcionarios públicos y les permitió entrar en una lógica de mayor dialogo y aceptación, tanto de los discursos como de las iniciativas de las y los delegados comunales.

Mas lo cierto es que el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo al incorporar en su diseño momentos de monitoreo y evaluación (M+E) fue permitiendo descubrir y develar hasta que punto estos conocimientos y capacidades locales si eran reales o supuestas cuando se confrontaban las cifras y calidades de lo ejecutado con respecto a los fines y objetivos propuestos. Se trataba de un ejercicio de monitoreo y evaluación abierto que avanzaba más allá de la simple rendición de cuentas y permitía mostrar las falencias y fortalezas, tanto de la administración municipal como de las organizaciones sociales y comunitarias locales. Lo que nos interesa destacar aquí es como la generación de estos espacios permite pasar de una actitud contestaria y sobrevalorizadora a otra actitud más reflexiva, autocrítica y constructiva, en la medida que se aceptan los informes de auditorías ciudadanas e igualmente se acepta que al interior de las propias organizaciones y procesos comunitarios hay muchas falencias y dificultades que no dependen exclusivamente del gobierno municipal. Esto valió también y fue especialmente significativo, tanto para los “líderes” tradicio-

nales como para los emergentes “líderes” reinsertados, que en un primer momento del ejercicio se mostraron como portadores de una práctica-discurso contestario que auto-proclamaba ser más eficiente que el estado y las empresas tradicionales, pero que no tenía con que demostrarlo y fallaban al momento de rendir cuentas en los propios espacios comunales.

El plantearse proyectos e iniciativas propias de desarrollo local y territorial exige habilidades y conocimientos que van más allá de la capacidad de mando militar o de la organización política clientelista en la medida que los recursos invertidos precisan contrastarse con los beneficios económicos, sociales y ambientales generados, sean estos en términos de calidad de vida o desarrollo humano. El monitoreo y evaluación participativo posibilita la *accountability*, la rendición de cuentas, y va mostrando que en muchos casos hay mas ruido que hechos reales, lo que simbólicamente desacredita y desvaloriza ante la mayoría de participantes la imagen y discurso de quienes decían ser portadores de unas nuevas prácticas más eficientes y adecuadas para la “comunidad”, lo que a la larga resulta en algo positivo porque permite la emergencia, la visibilización práctica y discursiva de otros actores que por cuestiones de temor o confianza en los líderes tradicionales y reinsertados se limitaban a aceptar o “copiar” acriticamente sus posturas y orientaciones. He allí una oportunidad que abre seriamente las posibilidades del dialogo y el aprendizaje social y ciudadano. No se trata de procesos lineales, sino de la emergencia

de espacios públicos que permitan un desarrollo y una modernización crítica y reflexiva de la vida comunal. Tal como lo plantea un participante del proceso:

[...] en estas comunas, en esta ciudad, en este país siempre está el poder legal y el poder ilegal es una realidad que no la podemos desconocer, uno se relaciona con el poder legal e ilegal, digo algo, afortunadamente en la Comuna quienes la controlan hacen parte de un proceso de paz con el Gobierno Nacional, de cara al país, no es ninguna cuestión ilegal ni nada de eso, eso también ha jugado un papel muy importante para que ellos [los reinsertados] tengan un comportamiento de cara a la ciudad, de cara a un compromiso de ellos tener que manejarse adecuada y correctamente porque es toda una ciudad la que los está observando.<sup>7</sup>

Lo cual no deja de plantear retos e interrogantes, sobre todo para los acto-

res políticos clientelistas y reinsertados del conflicto armado: ¿Cómo superar el engaño cotidiano y dejar de vivir de los residuos del poder?, ¿Cómo ser algo y alguien en el mundo cuando el reconocimiento ya no lo facilita la posesión de un arma y la capacidad de irradiar miedo y temor?, ¿Cómo entender la eficacia y la productividad a la que están obligados los proyectos sociales y comunitarios, la nueva actitud empresarista, sin caer en la lógica competitiva individualista que no permite construir identidades colectivas? Por lo pronto, el proceso de Presupuesto Participativo ha ayudado a que muchas organizaciones tengan un contexto favorable para que se planteen el reto de pasar de vivir de la violencia y el engaño a vivir de la creatividad y valor agregado a la vida y desarrollo local – no sin tensiones a su propio interior – ayudando en esta medida ha a transformar la organización social y la calidad de la vida política comunal de cara a la modernización económica y cultural de la ciudad.

## ***De cómo el compromiso político expreso de gobierno municipal y estado local ha garantizado el potencial transformador del Presupuesto Participativo***

Sólo un compromiso político explícito y manifiesto por parte del gobierno local de garantizar la democracia, legalidad y transparencia de los procedimientos, así como de garantizar la libertad política y seguridad de las y los participantes pudo permitir que el ejercicio de Planeación y Presupuesto Participativo se realizará en comunas con un pasado reciente de

conflicto armado y que incluso permitiera la emergencia de nuevos liderazgos y procesos colectivos de desarrollo local que han ayudado a darle legitimidad y sostenibilidad social al proceso de reinsertación como al propio estado local.

Pero no se puede olvidar que el Presupuesto Participativo en Medellín más que

<sup>7</sup> Entrevista con líder comunitario participante Del Presupuesto Participativo en la Comuna 1.

ser una iniciativa meramente gubernamental se incluye en el plan de gobierno como una apuesta desde las organizaciones populares y de la sociedad civil que apoyaron la coalición gobernante que, además de darle continuidad al proceso social de planeación zonal, buscaban la reinstitucionalización de la vida política municipal y darle soporte a una re-legitimación democrática del estado local, lo cual se manifiesta como tal en la Línea 1 (Medellín Gobernable y Participativa) del Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2004-2007, con el cual se inició la institucionalización de este programa para la ciudad:

Para hacer de Medellín una ciudad gobernable y participativa, en donde todos los ciudadanos y ciudadanas cuenten con las oportunidades para mejorar las condiciones de vida, es decir, para que el Desarrollo Humano Integral sea una realidad que se construye día a día, es necesario trabajar hacia la solución de dos grandes problemas: la violencia y la deslegitimación del Estado, en los cuales se centra el énfasis de las actuaciones en esta línea estratégica.

Hacer una ciudad Gobernable, se refiere a la necesidad de tener unas reglas de juego claras sobre la transparencia y la equidad, en la manera como se toman las decisiones de interés público. Estas reglas deben ser conocidas y aceptadas por todos y todas como principios que regulan los esfuerzos del Estado y la ciudadanía en el manejo de los grandes retos que debemos enfrentar. Es

gracias a ellas que podemos sortear las diversas tensiones y conflictos, cerrándole el espacio al ejercicio interesado de la violencia.

Gobernabilidad y participación ciudadana aparecen como la dupla conceptual que permitirían avanzar en la resolución de dos grandes problemas de la ciudad, la violencia y la deslegitimación del estado, y el Presupuesto Participativo se configura como un programa estratégico que ayudaría avanzar en ambas direcciones, en tanto instrumento de planificación y espacio de participación y decisión que se abre a la ciudadanía para que reflexione su propio futuro, desarrolle e innove en su institucionalidad local, a la par que se constituye en escenario local que pone a prueba, tanto a los funcionarios y la fuerza pública como a los reinsertados y las organizaciones sociales en la búsqueda de soluciones no violentas a las inherentes tensiones de la vida comunal.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, en algunas comunas de la ciudad, particularmente en la Comuna 5 y Comuna 8 se presentaron amenazas de muerte relativas a discusiones y decisiones dentro del proceso de Presupuesto Participativo, que ameritaron convocar por parte la alcaldía a la realización de Consejos Comunales con el propósito exclusivo de tratar el tema de seguridad y de poner a discusión si se continuaba o no con la realización de este programa en estas comunas. Particularmente en la Comuna 5 (mayo 13 de 2006) la asistencia y la participación fue amplia. Asistieron el Secretario de Gobierno, La

Secretaría de Desarrollo Social, el Comandante de la Policía Metropolitana, el Personero Municipal y funcionarios de otras dependencias, además la Junta Administradora Local, algunos concejales del municipio y el gran grueso de delegados y delegadas de la comuna al Presupuesto Participativo.

Lo cierto es que una vez se planteó la posibilidad de cerrar el proceso en esta comuna por parte de la administración municipal varios delegados y delegadas empezaron a manifestarse en contra de esta posibilidad y más bien en identificar quiénes estaban detrás de estas amenazas ofreciendo todo el apoyo a la policía. Por otro lado, otros empezaron a denunciar que este asunto de las amenazas ya era recurrente en la comuna desde hace varios años atrás, mucho antes del Presupuesto Participativo, como método para disuadir a la “oposición” de determinadas iniciativas, enumerando varios ejemplos. Lo que quedó claro en este Consejo Consultivo Comunal es que después de muchos años en esta comuna se habían mezclado las rivalidades y celos partidistas tradicionales con los intereses corporativos de las organizaciones comunales existentes (Juntas de Acción Comunal principalmente) involucrando e instrumentalizando en este conflicto a bandas y grupos de reinsertados como portadores de amenazas.

Al quedar esto claro y al comprometerse el estado en la vigilancia de cerca

de este proceso, igual como ocurrió con otras comunas de la ciudad, los índices de conflictividad y denuncias por amenazas disminuyeron radicalmente, lo cual generó renovadas confianzas en el proceso, legitimando de paso la participación ciudadana de cara al gobierno local y a este de cara a las y los delegados participantes en el presupuesto participativo. Es este un ejemplo fehaciente de que, además de priorizar y distribuir recursos, el Presupuesto Participativo devino en un escenario de tratamiento de conflictividades latentes y persistentes en las comunidades que demandaban de un escenario público para su tratamiento y del compromiso del estado local, como cuerpo conjunto, para darle una salida institucional a las mismas<sup>8</sup>.

Por otro lado, en la Zona 01 de la ciudad (Comunas 01, 02, 03 y 04), a pesar de haber vivido intensos procesos de violencia armada y de coexistir visiones e ideologías políticas diferentes las amenazas han sido más escasas, mas no así la discusión pública sobre la orientación de los programas y proyectos. Se ha presentado, particularmente en el caso de la Comuna 01, una especie de “discusión hacia adentro y unidad hacia fuera” que ha permitido que estos grupos de orientación política diferente (unos reinsertados de derecha y otros de organizaciones populares de izquierda) se articulen en torno a lo que han venido esgrimiendo como una mayor autonomía de las Comunas para dirigir sus pro-

---

<sup>8</sup> Caso similar, sin amenazas personales, pero sí con demandas y denuncias se presentaron en la Comuna 11 y en Comuna 02 a propósito del uso y diseño de parque público y escenarios deportivos. El estado debió coordinarse como un todo, alcaldía, personería, policía, JALs y Concejo para buscar una solución participativa, legítima y duradera al conflicto.

pios procesos. Un ejemplo fue el caso de las Asambleas Barriales de marzo del 2007 donde se aplicó una misma metodología para toda la ciudad pero el grupo de representantes y coordinadores del Consejo Consultivo Comunal de la Comuna 1 se abstuvo y convocó a desobediencia civil argumentando que la que la administración municipal desarrollaría una metodología que desconoce los procesos y acuerdos propios que existen al interior de la comuna.

Luego de estos hechos, hubo un pequeño tiempo de tira y afloje entre la administración municipal, en cabeza de la Secretaría de Desarrollo Social, y la Comuna 1, en cabeza del Equipo Coordinador del Consejo Consultivo, tiempo en el cual se radicalizaron un poco más las partes: la administración considerando hasta suspender el Presupuesto Participativo en la Comuna 1, y el Equipo Coordinador de la Comuna, en realizar amplias jornadas de movilización. Luego de este periodo se llega a un acuerdo, en el cual se decide una fecha especial para realizar las Asambleas Barriales de la Comuna 1, utilizando básicamente la misma metodología considerada por la Administración y con un pequeño ajuste que consistió en incorporar una breve consulta en papel sobre las prioridades del Plan de Desarrollo Local.

Todo esto a la larga reflejó que la diferencia no era realmente una diferencia

política tan profunda como se creía o que había realmente contrapuestos dos modelos, no, lo que a nuestro parecer allí se refleja es un contrapunteo por parte de lo que hemos denominado la dirigencia y “*oligarquía comunal*”<sup>9</sup> por hacerse visibles ante los ciudadanos de la comuna en un periodo de coyuntura electoral, en la que algunos de los de allí están presentando su nombre al Concejo Municipal de la ciudad, pero que a su vez es una estrategia práctica y simbólica de mantener la unidad política a pesar de las diferencias ideológicas, lo que a nuestro parecer constituye un gran avance, en la medida que dialectiza y politiza el miedo y el conflicto violento pre-existente, facilitando la construcción de un “nosotros” de cara al gobierno municipal y al plan comunal de desarrollo que antes no existía. El Presupuesto Participativo ayuda, en términos de Honneth (1996, p. 129) a que las y los ciudadanos se reconozcan y sientan respetados, no sólo como ciudadanos en el marco de la ley (el derecho a la desobediencia civil), sino que puedan construir solidaridad entre ellos y elevar su auto-estima al sentirse reconocidos por sus contrapartes.

En este marco de tensiones y diálogos se ha venido construyendo una confianza básica entre los participantes, la cual ha estado soportada en gran parte en el esfuerzo cotidiano de los funcionarios públicos por hacer valer las reglas

<sup>9</sup> Por “*oligarquía comunal*” entendemos un grupo cerrado de líderes, incluso de partidos políticos diferentes, que se coaligan para “representar la comunidad” ante el estado y controlar los recursos públicos comunales, esgrimiendo como fundamento de su legitimidad el conocimiento jurídico, la experiencia en relaciones con el estado y en algunos casos, la combatividad en otras luchas.

de juego y los principios de la democracia, además de la capacidad de concertar tiempos y resultados de proyectos que “comunidad” y gobierno municipal consideran estratégicos y que han puesto a prueba la voluntad política del gobernante por garantizar la participación ciudadana y aumentar los grados de su autonomía política comunal, todo lo cual se ha traducido a la larga en un reconocimiento a la legitimidad del estado local y en una mayor institucionalización de las relaciones al interior de los propios ciudadanos, especialmente de sus líderes y representantes. Tal como lo afirma un participante de la Comuna 11:

El hecho de que en estos espacios también estén presentes actores marcados por procesos de paz y convivencia, desmovilizados o no, es trascendente en la medida en que las y los demás representantes de diversas organizaciones y barrios se sienten tranquilos para la discusión de ciertos temas como la seguridad

y la generación de empleo, ya que se trata de un espacio acompañado y asesorado por la administración municipal en el que todas y todos tienen las mismas condiciones de participación.

Dados los ejemplos anteriores nos atrevemos a afirmar que la voluntad, compromiso político y acción conjunta del estado y el gobierno local ha sido un factor esencial, tanto para generar confianza en lo inmediato al interior de las y los participantes como para reconstruir la legitimidad de los mismos en el mediano y largo plazo. Consideramos que el esfuerzo por enraizar el conocimiento y el respeto a los procedimientos y normas democráticas, así como por garantizar un espacio público comunal que permita el reconocimiento de la otredades y el ejercicio de la autonomía decisional individual y colectiva ha servido no sólo a la legitimación del estado local sino que ha sido en si mismo fuente de ciudadanía.

### ***El compromiso político sustantivo no es suficiente, la calidad de los procedimientos y diseños técnicos también importan***

El proceso en cuanto tal, la metodología, técnicas y procedimientos empleados en el transcurso del Programa de Presupuesto Participativo ha permitido generar espacios de autonomía individual, desarrollo de identidades colectivas e innovación política en programas y proyectos sociales que han servido a su vez como cocoon de protección y seguridad ante

miedos reales e imaginarios derivados del conflicto violento experimentado en la ciudad.

Uno de los principales factores que inhiben la profundización y desarrollo de la cultura democrática en nuestras ciudades es el temor, temor no sólo a la violencia física que como pobladores

hemos experimentado, sino también el temor a errar, a equivocarnos, a no hablar correctamente. Este doble temor se vivía en gran parte de nuestras comunas y especialmente por las y los ciudadanos más humildes o menos formados académicamente. Temor que se ha visto reforzado por la tradición escrituraria de nuestras ciudades hispánico-católicas, tal como lo ha mostrado Rama (1985), y por las oligarquías nacionales y comunitarias que han hecho del dominio de la escritura y de la palabra un instrumento de poder-dominación.

Por eso, lo fundamental al preguntarse por la metodología del proceso ha sido el plantearse quién habla por quién, de sí realmente él y la ciudadana común y corriente tienen acceso a la voz y a la toma de decisiones y esta a su vez no es usurpada o invisibilizada por la voz de los tradicionales o emergentes líderes comunitarios o por la voz y autoridad técnica de funcionarios públicos. Pero también significa el preguntarse que rol y voz han tenido las y los funcionarios públicos con respecto al diseño e implementación de este programa, de cara, tanto a las comunidades como a las y los directivos políticos del gobierno municipal.

Como metodología general del proceso es necesario señalar que el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo se planteó desde sus inicios con un enfoque constructivista orientado al aprendizaje colectivo, tal como se manifiesta en la formulación del proyecto en su etapa inicial:

La metodología general que inspira la formulación y desarrollo del programa de P&PP es de carácter constructivista. Ello quiere decir que su diseño nunca estará terminado por completo, sino que estará sometido permanente a prueba y discusión, buscando el mejoramiento continuo a partir de integrar reflexiva y abiertamente críticas y sugerencias que las y los diferentes implicados en el proceso pudiesen hacer. Igualmente, la búsqueda por hacer de P&PP una política pública de carácter democrático y sustentable lleva a que su diseño y ejecución garanticen al máximo la articulación de eficacia técnica y legitimidad (eficacia) política, teniendo como soporte el apoyo y la apropiación del programa por la ciudadanía. En esta dirección, las formas que emerjan y se adopten en cada etapa, incluida esta, reflejarán en gran medida el diálogo e intercambio sostenido con los diversos públicos que interactúan con y en el programa<sup>10</sup>.

Este enfoque se planteaba: no partir de cero, reconocer los acumulados sociales e institucionales existentes; generar espacios públicos para la deliberación y construcción de consensos; comunicar clara y continuamente los avances y dificultades del proceso; y por último, asumir el proceso como algo en permanente construcción, teniendo como fundamentos principales garantizar la voz de las y los ciudadanos y la transparencia de las decisiones. Ha sido esta una perspectiva que ha exigido tanto a los directivos del

---

<sup>10</sup> Municipio de Medellín, Secretaría de Desarrollo Social. Propuesta básica del Programa De Planeación Y Presupuesto Participativo 2004-2007.

gobierno local, como a los funcionarios públicos responsables de su ejecución y a los ciudadanos participantes una actitud abierta y dispuesta al cambio, incluso al cambio de prácticas y valores fincados tradicionalmente. Gran parte de lo anterior se observa en las siguientes afirmaciones, correspondientes a un ejercicio de evaluación colectiva del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo a dos años de haberse iniciado<sup>11</sup>:

- \* La disponibilidad de ciertos funcionarios para sentarse a concertar con la comunidad.
- \* Las iniciativas aprobadas fueron las apropiadas y acertadas para el desarrollo de la comuna. (El plan de desarrollo, el periódico, el acceso a la educación superior, los programas empresariales, Los proyectos de obras menores, Los proyectos de salud).
- \* Los líderes de la comuna han podido expresar sus conceptos.
- \* Se han desenmascarado aquellas personas o aquellos llamados líderes que durante toda una vida han manipulado a la comunidad.

Lo cual también se expresa en las afirmaciones de un funcionario público vinculado como animador del proceso<sup>12</sup>:

[...] en usar la palabra es donde se observa que se ha ganado *una mayor*

*seguridad en cada persona*. Ello depende en gran parte de la información a la cual se accede. El uso de la palabra permite ser más reconocido. Pero también los funcionarios y la administración gana con ello, adquiere más confianza.

La lógica que ha permitido que se exprese la ciudadanía, que interactúe con las y los funcionarios públicos y que se desarrolle una dinámica innovativa al interior de las comunas de la ciudad puede observarse en el siguiente esquema, en el cual la comunicación (en cuanto publicidad de las acciones) cumple un papel dinamizador central en articular de manera continua las tres fases principales del programa: Formación ó Información, Planeación ó Presupuestación, y Ejecución ó Monitoreo-Evaluación (Gráfico 1).

Esta lógica y esta dinámica del proceso han tenido para su realización los siguientes espacios, instancias y momentos relevantes, que a nuestro modo de ver constituyen la garantía para que el mismo no sea manipulado por intereses específicos y permitan la mayor facilidad y garantía posible para que las y los ciudadanos se expresen. Son ellos:

*Los Consejos Comunales y Corre-gimentales*<sup>13</sup>: Se conforman a partir de un delegado por cada una de las orga-

<sup>11</sup> Documento de Evaluación del Presupuesto Participativo realizado por los propios participantes en 2006.

<sup>12</sup> Grupo de discusión de la Zona 01 - sesión 2.

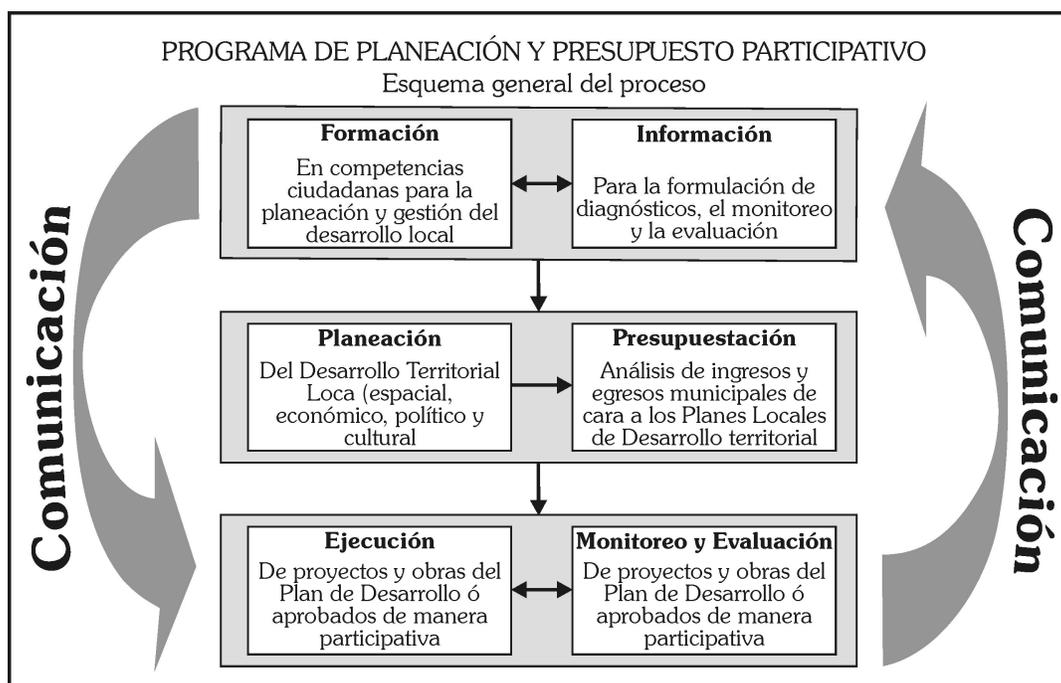
<sup>13</sup> Se trata de 21 Consejos Comunales, uno por cada comuna y corregimiento existente en la ciudad, con una integración que oscila entre 200 y 50 delegados según sea el tamaño y nivel de organización de cada comuna o corregimiento.

nizaciones sociales y comunitarias existentes en la Comunas así como de delegados elegidos en Asambleas Barriales a razón de uno por cada 25 personas asistentes a las mismas.

*Asambleas barriales y Veredales*<sup>14</sup>: Surgen con el propósito de evitar la cor-

porativización del proceso en su fase inicial al haber convocado sólo a organizaciones sociales y comunitarias y haber dejado sin posibilidades a las y los ciudadanos no organizados. Tienen el propósito de priorizar problemáticas y formular inquietudes de cara a los Planes Locales y el Presupuesto Participativo.

**Gráfico 1:** Esquema General PP Medellín 2004-2008



*Comisiones Temáticas de Trabajo:* Son espacios pequeños y especializados que permiten profundizar los análisis, argumentar las propuestas. Espacio en el cual realmente se hicieron evidentes los nuevos liderazgos surgidos a partir de las asambleas barriales y la gestión de las y los ediles de las Juntas Administradoras Locales.

*Equipos Zonales de Planeación Gestión y Presupuesto Participativo:* Surgen a partir de la necesidad de que la municipalidad articulará su intervención territorial en cada comuna y corregimiento. La creación de estos equipos ha significado que los propios técnicos y funcionarios municipales empiecen a revisar sus métodos y técnicas de interacción con la

<sup>14</sup> Se realizan según radio de acción de las Juntas de Acción Comunal registradas en la ciudad. Al momento, de 440 Juntas de Acción Comunal registradas, se han realizado 405 para 2006 y 403 para 2007, con una asistencia agregada de 67.418 personas.

ciudadanía, de una manera que sea más coherente con la dinámica territorial de planeación y presupuestación participativa que se viene consolidando.

Toda esta serie de espacios y escenarios abiertos para la participación ciudadana y su interacción con el gobierno y el estado local han permitido no sólo dar confianza y seguridad a la población local y de paso avanzar en la gobernabilidad de la ciudad y en la re-legitimación del gobierno y la fuerza pública en el ámbito municipal, sino que también, a partir de sus resultados e innovaciones con respecto a proyectos y programas

para el desarrollo local ha generado un clima de entusiasmo y creatividad social como nunca antes se había registrado en la ciudad. Por ello, a pesar de las dificultades propias de un programa de esta escala y naturaleza, la propia Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal afirma:

Se reconocen los esfuerzos orientados a informar y promover el control ciudadano de la contratación, a generar cultura de la transparencia y de respeto al ciudadano en su relación con la administración [...] <sup>15</sup>.

---

## **Consideraciones finales**

No sin tensiones y discusiones al interior de la propia ciudadanía y de esta en su relación con el gobierno municipal, el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín ha sido una experiencia innovadora no sólo para la experiencia y ejercicio de la ciudadanía sino también para la Administración Municipal por su gran contenido social y político y por los requerimientos técnicos y administrativos que motivaron la reestructuración interna y propiciaron la creación y sostenimiento de instancias, equipos de trabajo y lógicas de intervención necesarias para darle vida a este proyecto que, aunque en un primer momento no fue considerado como estratégico, se convirtió en punto de referencia para el conocimiento de la Administración Municipal y para el acercamiento directo de ésta con la sociedad civil.

La experiencia histórica y una consideración dialéctica nos llevan a no mistificar ningún tipo de herramienta o procedimiento político, pero también a no desconocer las coyunturas en las cuales se revelan la capacidad creativa y auto-regeneradora de la sociedad, especialmente cuando es producto y está vinculada al ejercicio político de la ciudadanía. En esta dirección, todo éxito o construcción política es provisional, en tanto depende de cómo se resuelvan futuras problemáticas y que tan coherente se mantengan las coaliciones políticas y ciudadanas que en un momento acceden al gobierno de la ciudad. Para el caso de Medellín esto es particularmente crítico, ya que la posibilidad de actuación del gobierno y el estado municipal de manera conjunta y articulada en aquellos momentos especialmente

---

<sup>15</sup> Evaluación realizada en 2005 por la Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín.

críticos del proceso de paz y democratización de la ciudad ha estado sustentada en una amplia identidad política y procedimental de las y los agentes públicos gubernamentales, allende los partidos y cuotas burocráticas, con base en una experiencia compartida de movilización social. El Presupuesto Participativo ha sido una herramienta poderosa que ha facilitado la democratización y transformación del conflicto urbano pero sólo a condición de esta confluencia histórica. Las posibilidades futuras de este escenario dependen en gran medida de la reactualización crítica y dinámica de esta memoria histórica y de los vínculos entre participación ciudadana autónoma, tipo movimientos sociales, y la coalición política en el gobierno.

El compromiso del gobierno y el estado local en su conjunto (Alcaldía, Concejo Municipal, Personería, Contraloría, Juntas Administradoras Locales Y Policía) ha permitido reducir al máximo las acciones ilegales y amenazantes de grupos ilegales con respecto a manipular el presupuesto participativo y ha generado un clima de mayor auto-confianza entre las y los participantes lo cual, aunado a unas metodología y a unas técnicas de participación que garantizan la voz y el voto libre en las principales decisiones de los consejos comunales, ha permitido que emerja y se trate el propio conflicto al interior de estos espacios y que se den discusiones sobre políticas públicas en

el ámbito comunal como nunca antes se habían dado, lo que sin duda ha contribuido enormemente a la inserción política, no sólo de grupos de desmovilizados, sino también de un gran número de ciudadanos que antes no contaban con escenarios para la discusión política, tanto de temas locales comunales como de temas de ciudad. En este sentido se pueden plantear avances en la politización del conflicto local, es decir, que las diferencias o contradicciones no se queden en el plano personal y trasciendan hacia lo político, hacia la configuración de políticas públicas democráticas.

En línea con lo anterior, herramientas/procesos políticos locales como el Presupuesto Participativo no sólo deben verse como instrumentos de gestión pública sino también como posibilidades de revitalización o creación de vínculos sociales e institucionales básicos que pueden conducir a una sociabilidad política democrática. Pero como anotamos arriba, para que esto suceda, no es suficiente la voluntad política y la historia de lucha compartida (en cuanto “lucha por el reconocimiento”<sup>16</sup>), es necesaria una alta dosis de creatividad técnica a favor de normas y procedimientos democráticos, que tenga como objetivo el facilitar “las condiciones ideales de habla”<sup>17</sup> y garantizar la protección moral y física de las minorías y los más débiles, como condición del ejercicio práctico de su ciudadanía política.

<sup>16</sup> En la complejidad individual, social y política en que Honneth (1996) entiende esta lucha: por auto-confianza, auto-respeto y auto-estima, en cuanto condiciones base del moderno concepto de ciudadanía.

<sup>17</sup> Tal como las desarrolla y conceptualiza J. Habermas a lo largo de su teoría de la acción comunicativa (1987) y en *Derecho y Democracia* (1997), especialmente el capítulo VII “Política deliberativa – um conceito procedimental de democracia”.

## Referencias

- ANGARITA CAÑAS, Pablo (Ed.). *Balance de estudios sobre la violencia en Antioquia*. Medellín: Instituto de Estudios Regionales, 2001.
- ANTIOQUIA (Colombia). Contraloría General de Medellín. *Informe especial sobre presupuesto participativo en el primer año de su ejecución*. Medellín, 5 oct. 2005.
- ARENDRT, Hannah. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relumê-Dumará, 1994.
- BETANCUR, María Soledad; STIENEN, Ángela; URÁN, Omar. *Globalización, cadenas productivas y redes de acción colectiva: reconfiguración territorial y nuevas formas de pobreza riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*. Bogotá: Tercer Mundo, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.
- CARDONA, Marleny et al. Homicides in Medellín, Colombia, from 1990 to 2002: victims, motives and circumstances. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 840-851, maio/jun. 2005. Available in: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v21n3/18.pdf>>. Access in: 29 jul. 2008.
- CASTORIADIS, Cornelius. La democracia como procedimiento y como régimen. *Iniciativa Socialista*, Madrid, n. 38, feb. 1996.
- FRANCO RESTREPO, Vilma. *Poder regional y proyecto hegemónico: el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2006.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, Washington, D.C., v. 66, p. 66-75, dec. 2006. Suplemento 1.
- GAVENTA, John. *Triumph, deficit or contestation?: deepening the “deepening democracy” debate*. Brighton: Institute of Development Studies, 2006. (IDS Working Paper, n. 264).
- HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1987. 2 v.
- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade y validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2 v.
- HONNETH, Axel. *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflict*. Cambridge: MIT Press, 1996.
- LAPASSADE, Georges et al. *El análisis institucional*. Madrid: Campo Abierto, 1977.
- MEDELLÍN (Colombia). Secretaría de Desarrollo Social. Corporación Arco Iris. *Evaluación de los consejos consultivos comunales y corregimentales para la planeación y presupuesto participativo de la Ciudad de Medellín*. Medellín, Colombia, 2004.
- \_\_\_\_\_. Secretaría de Evaluación y Control. *Observaciones y recomendaciones*

“Presupuesto Participativo”. Medellín, jul. 2005.

POSADA, Jairo Alberto. Movimiento urbano-comunitario de Medellín: de la protesta a la propuesta. In: URÁN, Omar (Coord.). *La ciudad en movimiento: movimientos sociales, democracia y cultura en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2000.

RAMA, Ángel. La ciudad escrituraria. In: \_\_\_\_\_. *La crítica de la cultura en América Latina*. Caracas: Biblioteca Ayacucho, 1985.

SEGUIMIENTO y evaluación al plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007. Medellín: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2005.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. *Informe de Interventoría sobre la ejecución de proyectos económicos aprobados mediante presupuesto participativo*. Medellín, n. 7, sep. 2006. línea 4.

URÁN, Omar. *La ciudad en movimiento: movimientos sociales, democracia y cultura en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación, 2000.

\_\_\_\_\_. La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente: los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Revista Controversia*, Bogotá, n. 189, 2007.

VELHO, Gilberto. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. In: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Org.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

VILLASANTE, Tomás. Clientelas y emancipaciones, una introducción metodológica. In: \_\_\_\_\_. *Las ciudades hablan: identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Nueva Sociedad, 1994.

## Resumen

Las presentes notas son a propósito de los resultados de una investigación empírica sobre innovaciones municipales y participación ciudadana en Medellín (Colombia). Se plantea que el Presupuesto Participativo en esta ciudad, además de haber sido un instrumento de planificación y asignación de recursos públicos en el ámbito comunal, se ha mostrado además como un proceso vigoroso que

## Abstract

These notes are based on the results of a research on innovation and citizen participation in the city of Medellín (Colombia). As a result is argued that participatory budgeting is not only a tool for planning and allocation of public resources at the sub-municipal (communal) level but it is also a vigorous process that contributes to the construction of social and democratic practices, especially

coadyuva en la construcción de tejido social y prácticas democráticas, especialmente en aquellas partes de la ciudad que han vivido largos e intensos periodos de violencia política y delincuencia y en los que hoy se presentan varios procesos de paz y reinserción de paramilitares y delincuenciales. Se indica que gran parte de este potencial transformativo del Presupuesto Participativo está vinculado a que el gobierno local ha acompañado y respaldado este proceso de cara a las y los ciudadanos en aquellos momentos de crisis en los que el conflicto violento amenaza con resurgir. Ello ha facilitado la emergencia y consolidación de espacios públicos comunales, así como el desarrollo de agendas locales y comunitarias, antes inhibidas por el temor y el control de los grupos armados.

**Palabras Claves:** participación ciudadana, Presupuesto Participativo, reinserción paramilitar, gobernabilidad democrática, Medellín.

in those parts of city that have had long periods of political violence and crime and which today are living peace processes and reinsertion of paramilitary armed groups. It shows that much of the transformative potential of participatory budgeting is linked to the fact that local government has followed and supported this process face to face with the organized citizens, especially in times of crisis in which violent conflict threatens to rise again. This has facilitated the emergence and consolidation of public spaces and community development agendas before inhibited by fear and control of armed groups.

**Keywords:** citizen participation, Participatory Budgeting, paramilitary reinsertion, democratic governance, Medellín.

---

*Recebido em julho de 2008. Aprovado para publicação em maio de 2009*

**Omar Alonso Urán** é Profesor de Planeación y Sociología Urbana de la Universidad de Antioquia (Medellín – Colombia), Estudiante de doctorado en Pesquisa y Planeación Urbano y Regional IPPUR/UFRJ y Miembro del Grupo de Investigaciones Urbano-Regionales en Conflicto, Democracia y Desarrollo del Instituto Popular de Capacitación (IPC) - Medellín, Colombia.