



CONCEJO DE MEDELLÍN
EL PODER ES TUO



Reporte Breve N°3: Presupuesto Participativo

Operado por:



UNIVERSIDAD
EAFIT
Abierta al mundo



UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN

Este Reporte Breve recoge algunos análisis e ideas sobre el Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín. Su construcción ha sido un ejercicio plural en el que se ha intentado recoger la visión, opinión y análisis de diferentes sectores sociales, particularmente desde algunos de sus informes, investigaciones y reflexiones alrededor del tema. El objetivo principal del Reporte es señalar algunos puntos clave para la discusión sobre el Presupuesto Participativo en la ciudad, concretamente en el espacio de representación democrática que es el Concejo de Medellín.

Este Reporte Breve inicia por recordar algo de la historia y el impacto del PP en Medellín. A continuación, detalla algunos temas clave para la discusión sobre el tema en la ciudad. A saber: la participación ciudadana, planeación local, cooptación de procesos participativos y desarrollo local. Finalmente, se incluye una revisión general del programa de PP en el Plan de Desarrollo y la presentación de algunas cifras de Presupuesto Participativo en Medellín.

Para la realización de este Reporte Breve se realizaron las siguientes actividades:

- Revisión de actas de sesiones del Concejo de Medellín en dónde se trataba el tema de Presupuesto Participativo.
- Revisión de bibliografía disponible. Fuentes documentales locales y nacionales. Textos académicos y notas de prensa. Productos de universidades, observatorios y ONG.
- Recolección y análisis de información cuantitativa.

1. El Presupuesto Participativo en Medellín

El programa de Presupuesto Participativo¹ en Medellín nace en el año 2004 con el propósito de fortalecer la cultura política, la participación ciudadana y el desarrollo local que logrará empoderar a las comunidades. Se recogía como una buena práctica, con experiencias generalmente exitosas, particularmente en ciudades brasileras, españolas y argentinas.

Luego de la consolidación de la Planeación zonal en 2006, el programa de Presupuesto Participativo se comprometió con dos tareas fundamentales: (1) la construcción y aplicación de los planes de Desarrollo Local en las comunas y los corregimientos y (2) la inversión bajo la decisión de los ciudadanos del 5% del presupuesto anual de municipio.

Asambleas Barriales y Veredales son espacios de encuentro entre los habitantes de cada barrio y vereda, para informar sobre el estado de los proyectos de los Plan de Desarrollo Local, validar y priorizar mediante votación los proyectos que servirán de insumos para los Consejos comunales y elegir los delegados a los Consejos comunales.

Los Consejos comunales y corregimentales son el máximo orientador de la planeación en las comunas y corregimientos, se encargan de adoptar la estructura de gestión de los Planes Locales de Desarrollo, con previo aval de la Administración, planear y decidir sobre los recursos asignados, calificar, priorizar, y aprobar las propuestas de las Comisiones temáticas, validar y reconocer las Comisiones Temáticas y nombrar el representante al Comité Municipal de Presupuesto Participativo.

Las Comisiones temáticas son grupos de trabajo conformados por los delegados de los Consejos comunales y se encargan de analizar las necesidades e iniciativas según el tema de la comisión y elaborar propuestas de proyectos con las problemáticas identificadas.

A finales del año 2011, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín presentó un Informe temático sobre el programa de Presupuesto Participativo de la ciudad. **Aplicando la metodología de evaluación plural, el OPPCM estableció cinco tensiones que representan dificultades para el futuro de la iniciativa.** El Informe ha representado un insumo fundamental para la realización de este Reporte Breve.

El Informe de Presupuesto Participativo se puede encontrar en la Guía del Concejal (<http://oppcm-eafit.info>) o acceder directamente en: <http://goo.gl/wjBR2>

¹ En adelante "PP".

2. Aspectos clave alrededor de la discusión sobre el Presupuesto Participativo en Medellín

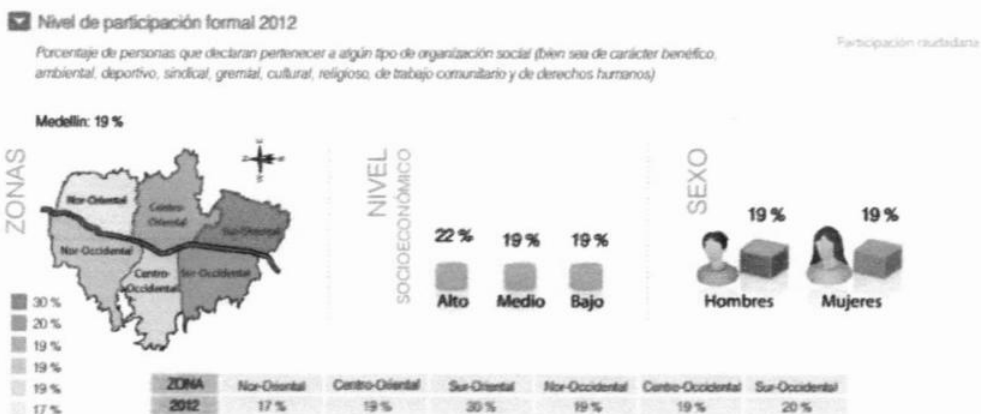
2.1. Participación ciudadana

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

Se puede entender a la Participación ciudadana como "un espacio donde la sociedad y el Estado se encuentran con la intención de desarrollar y fortalecer lazos de cohesión entre las dos esferas" (Encuesta de Cultura Ciudadana, 2011: 54).

Según la Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2012, realizada por el programa Medellín Cómo Vamos, la participación en organizaciones de tipo comunitario, como juntas de trabajo comunitario o asociaciones de vecinos, aumentó del 4% al 7% para el 2012 respecto a años anteriores. Indagando por las motivaciones de la participación, la Encuesta encontró que casi el 80% de los ciudadanos lo hacen porque les interesa y les genera satisfacción, el 15% lo hace porque cree que el Estado no ha solucionado sus problemas y un 8% porque le representa reconocimiento social y beneficio personal.

Ilustración 1. Participación formal por zonas



Fuente: medellincomovamos.org

Indagando por la participación formal de los medellinenses (Ver Ilustración 1.), la Encuesta de Percepción Ciudadana encontró que un

promedio del 19% de los encuestados hace parte de una organización formal como beneficencias, organizaciones ambientales, sindicatos, gremios, grupos religiosos, culturales o en defensa de los derechos humanos. Este porcentaje no varía según género, pero si respecto al estrato socioeconómico de los ciudadanos.

En efecto, la Encuesta de Cultura Ciudadana de 2012 corrobora este resultado. A saber: a medida que aumenta el estrato socioeconómico también lo hace la participación ciudadana. De igual manera, los rangos de edad muestran la diferencia de participación entre los más jóvenes, que participan en actividades colectivas y culturales; mientras que las personas de mayor edad participan en espacios de interés político (Encuesta de Cultura Ciudadana, 2011: 54).

Medellín cuenta con una fortaleza importante en términos de participación ciudadana, como lo atestiguan los informes de las encuestas de Cultura Ciudadana y Percepción Ciudadana más recientes: **sus habitantes quieren y les gusta participar en espacios de deliberación y toma de decisiones públicas.**

El reto para la ciudad se encuentra en mantener y promover esta disposición a la participación y atender los vacíos participativos y las dificultades en las poblaciones pertenecientes a los estratos socioeconómicos bajos y los jóvenes.

2.2. Planeación local

En el marco del desarrollo local de comunas y corregimientos se presenta la Planeación Local, unida a las dinámicas de PP, como la asociación de instrumentos, autoridades órganos y mecanismos de control que direccionan la construcción de las prioridades que la comunidad determina (Acuerdo Municipal 43 de 2007. Art. 53). Esto último se logra a través de las facultades que se le entregan a los Concejos Comunales, en el área urbana, y Concejos Corregimentales, en las zonas rurales, para decidir sobre el presupuesto participativo que se establece como el 5% del presupuesto total municipal a un año.

Ahora bien, la Planeación Local que se sustenta en el PP para cada una de las comunas y corregimientos busca que la participación ciudadana sea activa en la creación de estrategias que fortalezcan los escenarios de democracia y deliberación de los asuntos públicos y las cuestiones de inversión y gestión pública.

En este sentido, el PP y la destinación que se hace de los recursos de este se consideran autónomos en tanto la inversión en obras de

desarrollo prioritario para la comunidad se complementa con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal, es decir, si bien los Planes Locales fijan acciones que favorecen el desempeño adecuado de las zonas de intervención, estos no suplen y mucho menos excluyen las gestiones que el Plan de Desarrollo Municipal establece para la localidad.

Entre tanto, se han planteado críticas al peso que la Planeación Local implica para los recursos del PP (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011). Este asunto ha llevado a crear inconvenientes de articulación de esfuerzos y reducción de la flexibilidad de una herramienta de deliberación abierta como el PP. Es por esto que mientras los planes de desarrollo local reciban mayor apoyo por parte del presupuesto general del municipio, el PP tendría mayor libertad de inversión.

2.3. *Cooptación de procesos participativos*

El programa de Presupuesto Participativo se sustenta sobre la promoción de la participación ciudadana y la renovación de los liderazgos locales. En efecto, uno de sus principales objetivos y atractivos en términos de beneficio social, constituye que las comunidades puedan decidir qué hacer con esos recursos sin intermediaciones dañinas.

Sin embargo, el PP se ha visto amenazado por la interferencia y cooptación de las estructuras politiqueras tradicionales y en algunos casos, por las organizaciones criminales que tienen influencia en algunas zonas de la ciudad. Así, el liderazgo de estos espacios se decide a partir de la competencia entre "distintos actores (organizaciones comunitarias, líderes tradicionales, ediles, nuevos líderes, jóvenes, y clientelas)" (Observatorio de Políticas Públicas, 2012: 22).

La misma apertura del PP, su vocación participativa y el acceso a sus recursos lo convierten en un espacio codiciado por estos actores, de tal manera que puede ocurrir que "el instrumento no reemplaza o ataca esos liderazgos "neoclientelares" que surgen en el proceso de priorización y contratación" (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2012: 23).

Esto se puede traducir en diferentes problemáticas. A saber: frustración sobre la disposición participativa del programa, captación de recursos por parte de algunos actores, el desestimulo a la competencia justa y transparente y destinación inconveniente de las inversiones.

El fortalecimiento constante y sostenido de los nuevos liderazgos y de la disposición participativa de las comunidades involucradas en el PP se convierte en una alternativa ideal para combatir los liderazgos negativos y las cooptaciones dentro del programa.

2.4. Desarrollo local

La concepción de desarrollo pasa por diferentes enfoques los cuales deben abarcar, indefectiblemente, el desarrollo humano entendido como la satisfacción de las necesidades básicas, tales como: salud, educación, vivienda y alimentación. Para el caso de PP el desarrollo local debe conectar la idea y puesta en marcha del desarrollo humano con el desarrollo territorial. En este sentido, el desarrollo local debe ser entendido como el proceso de deliberación que adelantan los diferentes actores – público, privado y social – de una determinada localidad con el fin de adecuar el territorio a sus necesidades y aumentar la calidad de vida de sus habitantes. (Villa, 2008: 16)

Así pues, el desarrollo local al igual que el PP debe evidenciar y actuar sobre las particularidades de la localidad, teniendo en cuenta las características y atributos de comunidad que permiten que los diferentes involucrados interactúen y sus ideas conversen con el fin de llegar a una prevalencia de necesidades en los que los recursos intervengan y lleguen a un desarrollo local real.

Desarrollo Local

"Es la suma de las mejores propuestas y soluciones que cada comuna o corregimiento ha definido para enfrentar sus problemas y para avanzar en la superación de sus principales necesidades. Es **"la carta de navegación"** que permite pensar y definir mejor el presente y el futuro de nuestros barrios y veredas." Alcaldía de Medellín.

3. Plan de Desarrollo de Medellín

En el Plan de Desarrollo 2012-2015 "Medellín un hogar para la vida", en la línea 5 de "Legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad" se plantea la importancia de dar continuidad al programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo que se ha impulsado desde en la ciudad desde el 2004, reconociendo los grandes logros que se han tenido con este programa tanto para la ciudadanía como para la gobernabilidad.

Así mismo, se manifiesta la importancia que ha tenido este programa para el aumento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en la ciudad, en lo que ha inversión zonal se refiere, por lo mismo, representa un reto que "requiere un cambio que permita potenciar su impacto sobre el desarrollo de las comunas y corregimientos, que fortalezca y cualifique la participación y los ligue indisolublemente a los

Planes de Desarrollo Local y al presente Plan de Desarrollo Municipal". (PMD, 2012:313)

También, se plantea que "el reconocimiento de este ejercicio de participación ciudadana se materializa en el compromiso de la Administración por hacer una articulación estratégica del Plan de Desarrollo Municipal con los Planes de Desarrollo Local, lo cual, sin lugar a dudas, constituye una nueva dinámica de relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía demandando de las dependencias de la Alcaldía un mayor nivel de articulación para la acción conjunta en los territorios."

El grupo del OPPCM en el texto "Recomendaciones temáticas al plan de desarrollo", entregado en enero de este año, hizo una serie de recomendaciones para tenerse en cuenta en la realización del Plan de Desarrollo 2012-2015, una de ellas enfocada al Presupuesto participativo, en donde se señalaba que existía poca articulación entre los planes zonales y el PP, por ello, se recomendó que "en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 incluir los distintos planes zonales construidos por la comunidad y así quitar peso en la planeación a la herramienta de P.P."

Como se puede observar en el actual Plan Municipal de Desarrollo, se ha puesto énfasis en el establecimiento de una mejor articulación entre la planeación de las comunas y corregimientos con la planeación que se da dentro de Presupuesto Participativo y los proyectos que son priorizados, ello con el fin de mejorar la incidencia de las decisiones tomadas en el ejercicio de PP. Esta es una mejora significativa al ejercicio de participación ciudadana, en donde la presencia de mas líderes sociales y su formación, es fundamental para una buena coordinación de la planeación de Medellín y para mejorar la incidencia en sus comunidades en la toma de decisiones del gobierno.

NOMBRE	UNIDAD	BASE AL 2011	META PLAN	LOGRO ACUMULADO 2015	RESPONSABLE
Ciudadanos y ciudadanas que participan en escenarios de consulta, deliberación y decisión que impactan el desarrollo local y municipal	Número	332.457	1.000.000	1.332.457	Desarrollo social

Fuente: Plan de Desarrollo 2012-2015, Medellín un hogar para la vida: 312

Por otro lado, dentro plan cuatrienal de inversiones del actual Plan de Desarrollo se ha proyectado la inversión de una partida global de \$584.973 millones, para el proceso de Presupuesto Participativo en la ciudad. "La asignación por cada comuna y corregimiento se hará según

critérios de población, índice de calidad de vida y otros que garanticen los principios de equidad social y solidaridad territorial, según lo previsto en el acuerdo 43 de 2007." (PMD, 2012:480)

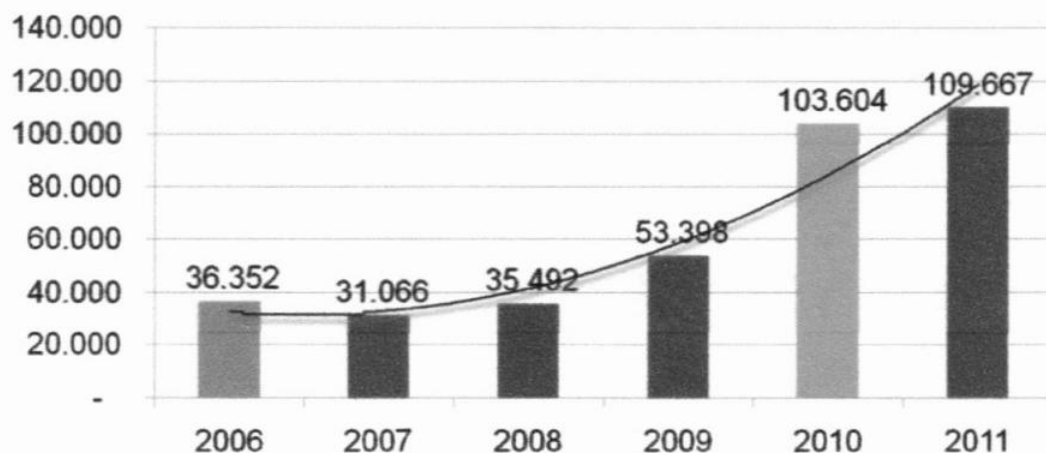
Este presupuesto supera al que se tenía para el periodo 2008-2011, el cual fue de \$435 mil millones para la priorización de los proyectos presentados a Presupuesto participativo.

Y como se señala en la línea 5 del PMD: "en el proceso de despliegue y gestión del presente Plan de Desarrollo, los proyectos que se programen y ejecuten en los territorios, estarán a su vez enmarcados no sólo en este Plan, sino también en los Planes de Desarrollo Locales", (PMD, 2012:443)

Por último, dentro del plan de la administración se señala que el programa de PP "articula la gestión integral para potenciar, promover y articular el desarrollo en los territorios, con énfasis en el Centro de la ciudad, los corregimientos y la Iguaná, Moravia y Nuevo Occidente." (PMD, 2012:313). Esta focalización de los proyectos de PP responde a la necesidad de mejora y recuperación que tienen en la actualidad dichas zonas de la ciudad.

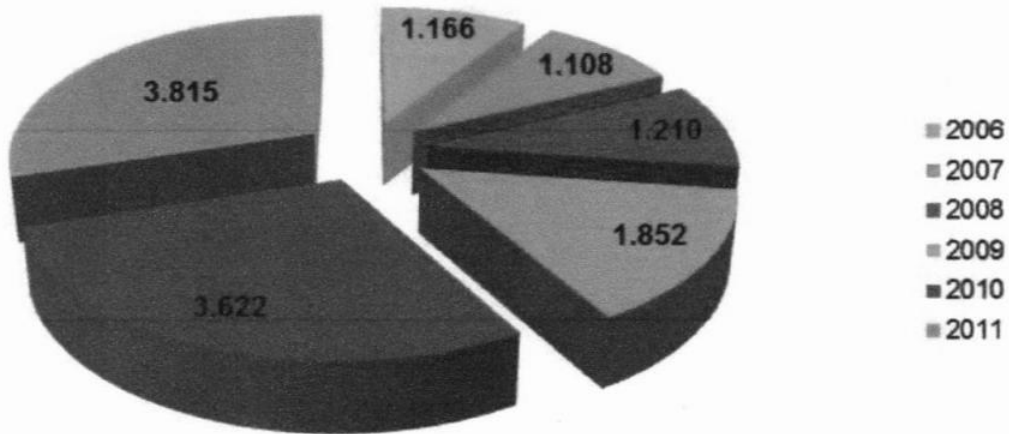
4. Algunas cifras de Presupuesto Participativo en Medellín

Ilustración 2. Número de votantes en asambleas 2006 - 2011



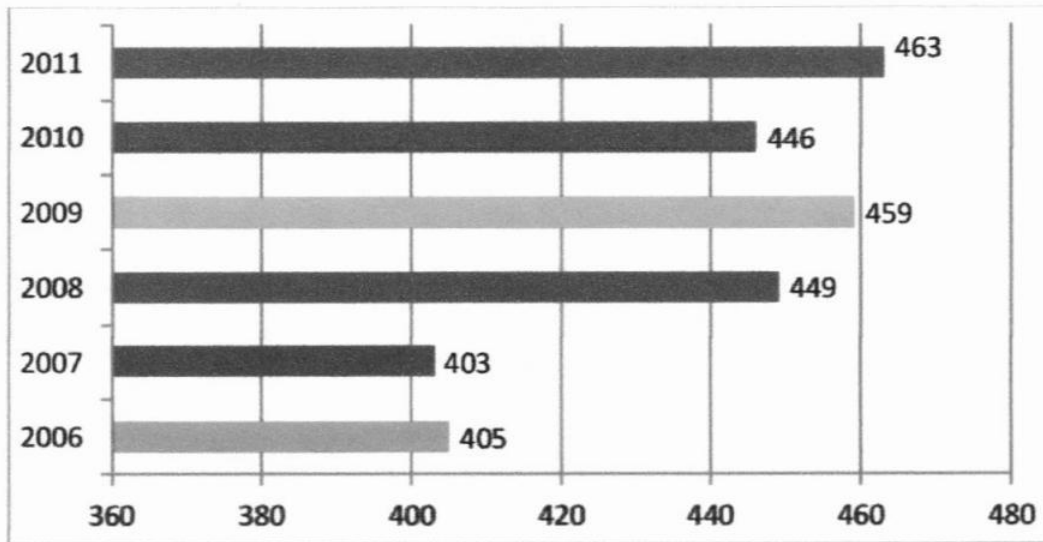
Fuente: Planeación Local y Presupuesto Participativo

Ilustración 3. Delegados y Delegadas electos 2006 - 2011



Fuente: Planeación Local y Presupuesto Participativo

Ilustración 4. Asambleas realizadas 2006 - 2011



Fuente: Planeación Local y Presupuesto Participativo

Bibliografía

Acuerdo Municipal de Medellín Nro. 43 de 2007.

Alcaldía de Medellín.

<http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://2dbde5c7d4abb8782ae4455b14893380>

Corpovisionarios (2011). Encuesta de Cultura Ciudadana 2011.

Medellín Cómo Vamos (2012). Encuesta de Percepción Ciudadana, Medellín 2012.

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2011). "Informe Presupuesto Participativo: De las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos". Disponible en: <http://oppcm-eafit.info/uploads/docs/Informe%20n%C2%B010%20Presupuesto%20Participativo.pdf>

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2012) "Informe transversal temático: Hacia la construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2012 -2015". Disponible en: <http://oppcm-eafit.info/uploads/docs/Informe%20n%C2%B011%20Recomendaciones%20tem%C3%A1ticas%20al%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>

Plan de Desarrollo de Medellín 2012 - 2015: Un Hogar para la Vida.

Villa, M.I. (2008). "Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos". Medellín, Corporación Región.