

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO ENTRE DEMOCRACIA, POBREZA Y DESARROLLO

Esperanza Gómez Hernández

ESPERANZA GÓMEZ HERNÁNDEZ

TRABAJADORA SOCIAL, ESPECIALISTA EN GERENCIA DEL DESARROLLO,
MAGÍSTER EN DESARROLLO LOCAL, DOCTORANTE EN ESTUDIOS
INTERCULTURALES. PROFESIONAL ACTIVA EN PROCESOS DE PLANEACIÓN
PARTICIPATIVA, DOCENTE DE PLANTA EN EL ÁREA DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN
DEL DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL, FACULTAD DE
CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS, UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA, (COLOMBIA).
rubyes799@yahoo.com

Dirección: Calle 67 No. 53 – 108 Bloque 9. Oficina 201.
Medellín (Colombia).

RESUMEN

Este artículo presenta los aspectos centrales de la evaluación del Presupuesto Participativo realizada entre los años 2005-2006 en Medellín (Colombia), para la vigencia fiscal del 2005. Mediante la consulta a diversos estamentos de la sociedad política, civil y administrativa de la ciudad, se logró hacer un balance de la gobernabilidad democrática y la participación, la planeación y el desarrollo local, y la gestión pública, sintetizados en tres niveles: el operativo-funcional, el metodológico-normativo y el estratégico-político. La discusión final trata asuntos críticos del Presupuesto Participativo en cuanto a las transformaciones en el poder local, el tejido social y la superación de la pobreza, y retoma los acercamientos a otras experiencias de América Latina y los informes de la administración municipal y la veeduría de Medellín.

PALABRAS CLAVE: Participación tejido social, democracia, pobreza, desarrollo.

ABSTRACT

This article presents the results of the evaluative investigation done between 2005-2006 in Medellín (Colombia) about the 2005 participatory budget with the Corregimentales and Communal Consultative Councils (C.C.C.C). This was done through the consultation of diverse estates of the political, civil, and administrative society of the city, in accordance with the phases of management and the fulfillment of the program's goals and objectives during this year, which facilitated making a balance about democratic governability and participation; planning and local development; and public management synthesized in three levels: the operative-functional, the methodological-normative and the political-strategic. The final discussion will deal with critical issues regarding participatory budgeting in terms of the transformations in the local power, the social woven and the eradication of poverty, retaking the approaches to other experiences of Latin America, and reports of the municipal administration and the veeduría of Medellín.

KEY WORDS: *Participation, social woven, democracy, poverty, development.*

INTRODUCCIÓN

El Presupuesto Participativo surgió en los municipios brasileiros de Vitoria, Vila Velha y Ubelandia como respuesta a los movimientos sociales de la década del setenta, los cuales reclamaban mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales. Desde que la municipalidad de Porto Alegre (Brasil) retomó el Presupuesto Participativo en 1989 y logró hacerlo público, y que se reconociera a nivel internacional como buenas prácticas de gobierno, se ha producido una expansión inusitada de su metodología en diversas ciudades del mundo, con especial énfasis en América Latina, en consonancia con la demanda de organismos internacionales por la superación de problemas de corrupción e ineficacia de las administraciones municipales en la gestión pública y en la reducción de la pobreza.

En Colombia se ha implementado en Pasto, Bogotá, Caramanta, Risaralda, Tolima, entre otras. En Medellín el Presupuesto Participativo surgió en el 2004 como “un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudadanía, permitiendo un acceso a ésta en las decisiones sobre inversiones de la ciudad, desde una perspectiva que busca integrar el desarrollo de la ciudad con la planeación y el desarrollo de las comunas y corregimientos” (Alcaldía de Medellín, 2005, p. 5).

El interés de este trabajo es valorar los alcances del Presupuesto Participativo en materia de aportes a la gobernabilidad democrática de la ciudad, a los procesos locales de planeación en las comunas y corregimientos, a la construcción de lo público desde una esfera no estatal y sus aportes al desarrollo local desde la metodología implementada.

Este artículo presenta los aspectos centrales de la evaluación del Presupuesto Participativo¹ realizada entre los años 2005-2006 en Medellín (Colombia), para la vigencia fiscal del 2005 en sus fases de gestión y el cumplimiento de metas y objetivos del programa

¹ Se empleará de ahora en adelante la sigla P.P.

en dicho año, lo cual permite hacer un balance en temas como la gobernabilidad democrática y la participación, la planeación y el desarrollo local, y la gestión pública, sintetizados en tres niveles de impacto: el operativo-funcional, el metodológico-normativo y el estratégico-político. A partir de los resultados se profundizará en asuntos críticos en relación con las transformaciones del poder político local, el fortalecimiento del tejido social comunitario y la superación de la pobreza, variables que sustentan el proceso. Se contará con los acercamientos realizados a las experiencias de Cotacachi (Ecuador), El Rosario (Argentina), Montevideo (Uruguay), Villa El Salvador (Perú), Porto Alegre y Fortaleza Bella (Brasil), así como a la revisión de los informes de la administración y la veeduría municipal de Medellín (Colombia).

REFERENTES CONCEPTUALES

Esta investigación se sustentó en una concepción de gobernabilidad que se define como la democratización de los procesos de decisiones sobre el desarrollo territorial, mediante la participación directa de los ciudadanos en concertación con los actores políticos, públicos y privados para la configuración y ordenamiento de la vida social política, económica y cultural de las localidades. También se define como la incorporación de capacidades para constituir un sistema político en donde confluyan gobernantes y gobernados, legitimidad y representatividad de los intereses en el marco de la cooperación, capacidad del gobierno para incorporar y tratar los conflictos sin vulnerar los derechos de los ciudadanos, y diseño y puesta en marcha de sistemas de participación ciudadana, que incidan en la gestión pública de la ciudad (Mena, 1998). Se trata de una cultura política orientada a la legitimación del gobierno local y al fortalecimiento de los liderazgos, en donde los procesos de presupuestación participativa apuntarían a la consolidación de un nuevo modelo de gestión pública, a la formulación de políticas públicas y a la ejecución de proyectos que busquen superar las problemáticas que golpean a las poblaciones más vulnerables de la sociedad.

La participación ciudadana se abordó desde un enfoque político en el que las comunidades comienzan a perder el carácter pasivo e inanimado que anteriores esquemas de gobierno promovieron al concebir el desarrollo única y exclusivamente como un asunto técnico - administrativo. Las comunidades se convierten en sujetos que definen por sí mismos los fines y los medios para superar las necesidades que en su interior se identifican y para orientar la destinación de los recursos públicos. Si bien la búsqueda de la gobernabilidad local se expresa como un asunto acuciante e indispensable para el desarrollo local, es importante resaltar que no por ello ha dejado de pensarse la ciudad en términos de competitividad y posicionamiento en el mercado mundial. En ese sentido, lo interesante es que al promover la participación en las esferas comunitarias, la atención a asuntos más amplios no ha sido descartada. Esta combinación de las grandes estrategias que abren la ciudad al mundo y de una estrategia aplicada en los niveles comunitarios para dar cuenta de la realidad social de la ciudad, son los elementos clave para comprender lo que la administración municipal ha llamado *desarrollo humano sostenible*.

En cuanto a la participación en la presupuestación pública, se considera que el proceso debe servir de instrumento para el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo, facilitar la gestión de la administración y contribuir a la toma de decisiones, evaluar el comportamiento de los ingresos y egresos, regular y controlar las finanzas, así como producir la información necesaria, tanto para la misma entidad como para la comunidad en general. Todo ello implica que la presupuestación debe ser más concertante y obliga a las comunidades a buscar la inclusión de sus expectativas, lo cual se traduce también en la posibilidad, obligación y derecho que tiene la comunidad de conocer y participar del manejo adecuado de los recursos colectivos y/o públicos (Reina Otero y otros, 2004). La participación está ligada a las acciones y decisiones ejecutadas de manera conjunta por la sociedad o por sectores de ésta, en la búsqueda de soluciones a las necesidades colectivas que, obviamente, van ligadas al desarrollo económico y

social y, por ende, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Lo anterior nos permite enfatizar que el presupuesto no está únicamente en las esferas del gobierno o del Concejo municipal, también está en las distintas comunas, corregimientos y barrios de la ciudad; está en las organizaciones y sus comunidades y, tímidamente, comienza a difundirse entre toda la ciudadanía.

MÉTODO

Esta investigación evaluativa *ex post* combinó datos cualitativos y cuantitativos, y contó para ello con un sistema de categorías relacionadas con la gestión pública; la participación y gobernabilidad democrática; la relación entre planeación y desarrollo; la metodología del presupuesto participativo y el sistema de información y comunicación, frente al cual existía un particular interés por parte de la administración municipal. Se diseñaron tres niveles de análisis: el operativo-funcional, directamente relacionado con cada una de las fases de gestión del P.P.; el metodológico-normativo o de articulación a la estructura de gestión pública municipal, y el estratégico-político en sus impactos para la democracia y el desarrollo.

En la investigación se hicieron 14 talleres con 271 delegados y delegadas de los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales²; funcionarios públicos del equipo de enlace; una encuesta aleatoria a 97 personas que hicieron parte del P.P. y que asistieron a los encuentros con el alcalde en el mes de noviembre de 2005; 15 entrevistas a concejales, directivos de la administración municipal, ediles, Asocomunal, Red de Planes, Consejo Municipal de Planeación y organismos de control; consulta a 450 ciudadanos y ciudadanas mediante un sondeo de opinión, y revisión de la evaluación del año 2004 y de los documentos que produjo la administración frente al proceso.

² De ahora en adelante C.C.C.C.

RESULTADOS

A continuación se presentan los principales hallazgos en los tres niveles de análisis mencionados.

NIVEL OPERATIVO Y FUNCIONAL

En este nivel se analizó la gestión del P.P., en los C.C.C.C., en cuatro fases: Información y diagnóstico compartido; Construcción y priorización de propuestas; Formalización político administrativa; Contratación, seguimiento y evaluación durante el año fiscal 2005. Se destaca que aunque se contaba con información de cada una de las comunas, ésta era de difícil acceso para las comunidades, debido a sus excesivos tecnicismos y, además, a que no habían sido tomados en cuenta los diagnósticos de los planes participativos de la ciudad³. Igualmente, la orientación diagnóstica hacia problemas no logra hacer visible el patrimonio social, cultural e histórico de los barrios, con lo cual se pierden las posibilidades de una intervención más integral. Por otra parte, si bien se reconocía que los C.C.C.C. permitían el encuentro de los vecinos, las propuestas que se priorizaban tenían que ver más con los intereses de las organizaciones, debido a que en los dos años del P.P. éstas habían sido las convocadas: 1438 en el 2004 y 1631 en el 2005. Los delegados informaron que los técnicos del municipio desconocían los procedimientos internos de la administración, pues ésta operaba de manera compartimentada, asunto que también manifestaron los funcionarios involucrados en el proceso y añadieron que, por tal motivo, cuando se recurría a la norma se aplicaba en forma autoritaria, lo que generaba la inviabilidad de propuestas por contradicciones internas, luego de que las comunidades habían pasado por un proceso de formulación desgastante. Así mismo, se

³ Los procesos de planeación hasta el 2005 eran: zona noroccidental, comuna 4, zona centro oriental, comuna seis parte alta, zona nororiental, comuna 13, corregimientos de Altavista y Prado.

presentaba dilatación en los trámites de contratación y retraso en la toma de decisiones, debido a que el P.P. era iniciativa de una dependencia, sujeta a la voluntad política de las demás.

El aspecto más crítico fue el de la contratación, ya que las organizaciones aspiraban a que una vez aprobadas sus propuestas éstas fueran contratadas, pero los criterios exigidos respecto al nivel técnico de la propuesta, la capacidad y estabilidad financiera del proponente, el ajuste económico de la propuesta y la experiencia, beneficiaba a las organizaciones empresariales, ONGs y universidades. Además, el municipio cuenta con un criterio de contratación que permite invitar a organizaciones sin que medie convocatoria pública, cuando el monto sea hasta de 100 salarios mínimos legales vigentes. La perspectiva que se creó con este proceso para la obtención de ingresos para las organizaciones y personas de las comunas produjo desencanto. También se presentó tensión entre organizaciones contratantes y vecinos, lo que fue nombrado como ilegitimidad de los contratistas ante las comunidades, por el desconocimiento de sus necesidades y procesos sociales, lo cual se agravó por la urgencia de ejecutar en períodos restringidos para cumplir con el año fiscal.

En cuanto al seguimiento del P.P. se destacaba la posibilidad que tenían los vecinos que participaban del proceso para, en plenaria, exponer sus inquietudes al señor alcalde. Se contaba con boletines y medios de información, pero no se disponía de indicadores que permitieran además de mostrar resultados siempre positivos, contrastar la situación inicial de las comunidades y, por tanto, no se podían medir los cambios que se hubieran podido generar por la ejecución de los proyectos. El seguimiento se basaba en la presentación de resultados de participación, propuestas priorizadas y distribución de los recursos del 7% por comuna y corregimiento, que de \$60.000 millones en el 2005 pasó a \$62.000 millones en el 2006.

NIVEL METODOLÓGICO NORMATIVO

En este nivel se analizó el P.P. en relación con los cambios en la interacción Estado – ciudadano, a través de la pedagogía construc-

tivista de éste, su correspondencia con el sistema municipal de planeación del desarrollo (Acuerdo 043 de 1996), con el plan de desarrollo y las finanzas públicas totales. Lo que se encontró fue que el programa cuenta con un diseño metodológico que permite a los funcionarios responsables y a la administración municipal tener control total de la participación; este programa fue formulado por expertos y, según los consultados, es de difícil comprensión, deja pocas posibilidades para la contradicción y conduce a un disciplinamiento para no perder el recurso. Se concluía que no lograba superar el modelo pedagógico instruccionalista y prevalecían los ilustrados en la toma de las decisiones.

Se reconoce que el P.P. reactivó los C.C.C.C. del sistema municipal de planeación; sin embargo, su metodología convertía la planeación participativa en un asunto técnico, despojado de lo político y lo pedagógico que, además, rompía con la proyección de largo plazo y consideraba únicamente el año, sin contar con mecanismos de ajuste, con lo cual su implementación se produjo en forma paralela, y en competencia permanente con estos procesos, lo que contribuyó a su debilitamiento.

El P.P. logró ajustarse a las metas del plan de desarrollo, puesto que se llegaba a las comunidades con una oferta definida. Aunque se hacían ajustes y se trabajaba por dimensiones del desarrollo, los resultados se sintetizaban en los ejes de gestión del plan municipal; además, uno de los criterios de aprobación de las propuestas era que estuviesen ajustadas al plan de desarrollo municipal, con lo cual se logra el nivel de eficiencia esperado.

Se reconocía, con la destinación del 7% al P.P., la voluntad del alcalde por invertir en las comunidades, pero la complejidad de la metodología, la cantidad de recursos económicos y humanos que involucraba y la demanda de tiempo y trabajo de las comunidades, en función de este pequeño porcentaje, producían la distracción de otros asuntos de la ciudad, es decir, los macroproyectos, las decisiones del legislativo y, en general, todo lo que competía al restante 93%, que no era concertado participativamente.

NIVEL ESTRATÉGICO POLÍTICO

En este nivel se analizaron los impactos que el P.P. esperaba lograr en cuanto a la participación para la toma de decisiones, la construcción del tejido social, la corresponsabilidad para la gestión, la generación de un nuevo modelo de gestión pública, la gobernabilidad como soberanía del Estado en todos los territorios, el desarrollo humano como oportunidad para superar la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia.

Se encontró que si bien con la asignación de los techos presupuestales había mejorado la equidad en la distribución, puesto que se retomaba el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el Índice de Calidad de Vida (ICV), el número de población y el volumen de inversión en año anterior para asignar los recursos, la incidencia de los sectores políticos tradicionales, los grupos armados, así como la capacidad institucional de algunas organizaciones, ponía en riesgo esta equidad, tanto en las propuestas priorizadas como en los sujetos beneficiarios. Si bien emergían nuevos liderazgos capaces de ajustarse a la metodología del P.P., de convertirse en los nuevos proveedores del bienestar social y consideraban que podían fortalecer el tejido social comunitario, se habían agudizado conflictos, territorialidades y quebrado consensos establecidos previamente, en aras de lograr el contrato.

Se logró también generar un espacio de consulta y priorización de necesidades distinto al del Estado como único definidor pero en la forma como opera el P.P., la concepción de algunos servidores públicos, como quiénes deciden sobre lo público y la veeduría como asunto residual, deja pocas posibilidades a las comunidades para superar el autoritarismo de Estado.

El P.P. ha logrado que las comunidades sientan mejoramiento en su desarrollo. Por ejemplo, cuando se les preguntaba a las personas que asistieron a los encuentros con el alcalde acerca de la contribución de las propuestas priorizadas a la equidad social y territorial de la ciudad, el 43% la calificó de satisfactoria. Igualmente, el 45% valoró como positiva la correspondencia entre las iniciativas

aprobadas en los C.C.C.C. con las necesidades y prioridades de sus respectivas comunas.

No obstante, estas necesidades son generales y obvias para cualquier ciudadano, porque son necesidades estandarizadas; por ejemplo, vivienda, salud, educación, etc., que poco dicen de las transformaciones de las condiciones particulares de vida. Con indicadores estandarizados se hace el seguimiento a la calidad de vida de las gentes (Proantioquia & otros, 2006), pues cada año la administración recibe este informe, que consiste básicamente en una encuesta de percepción a personas de diversos estratos, y que luego sirve para generar estrategias de desarrollo para la ciudad. Esta encuesta, además, tiene muy poca difusión en los barrios; son más insumos para orientar directrices de gobierno.

DISCUSIÓN

En este apartado nos referiremos a varios aspectos que son críticos en el presupuesto participativo en relación con los ideales que lo universalizan, como son mejorar la gobernabilidad y contribuir a la superación de la pobreza para lograr la democracia y el desarrollo.

El P.P. surge ligado a la urgencia de la participación ciudadana como estrategia para hacer posible que los programas de desarrollo logren implementarse de manera efectiva y combatan la pobreza, así como a la imperativa necesidad de legitimidad estatal mediante el cogobierno entre Estado y ciudadanía.

Esta metodología es tan novedosa como en los años sesenta lo era la organización de la comunidad, en respuesta al fracaso del desarrollismo y a la imposición de programas, ante lo cual amplios sectores sociales reclamaban que el desarrollo debía hacerse desde las bases (Esteva, 1995). La organización comunitaria sirvió como instrumento para organizar a los pobres, para formalizar la relación entre el Estado y las comunidades barriales, para que el Estado pudiera desplegar sus programas y garantizar receptores, para que éstas identificaran problemas, pero además para que logran integrarse y mejorar así el interés del capital privado (Bonfiglio, 1982), y los países tuvieran acceso a los préstamos y a la

ayuda internacional. También, como ocurrió en los años ochenta, el tecnicismo administrativo y la gerencia de la calidad, las herramientas para la gestión social, recurriendo para ello a la tipologización de las comunidades según situaciones deficitarias, y en consonancia con las directrices del Banco Mundial y las Naciones Unidas, por focalización en el gasto social y mayor eficiencia en la gestión pública.

Este tecnicismo marcó nuevas formas de relación entre el Estado y las comunidades y de éstos con la política internacional y los organismos de ayuda. La búsqueda de legitimidad ante las comunidades y conseguir una imagen favorable a nivel internacional, ha sido la constante en el diseño e implementación de estrategias de participación, tanto como lo ha sido la tensión permanente entre la descentralización como ampliación de la democracia y como acoplamiento a la economía de mercado, mucho más en los noventa, cuando a la reducción del Estado se le suma el velo de la corrupción como fenómeno que impide la superación de la pobreza, ya que los gobiernos se muestran ineficientes para manejar la ayuda internacional y los préstamos del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

De esta manera es fácil deducir que el P.P. es ampliamente avalado por los organismos internacionales puesto que coincide con los análisis del Banco Mundial, en cuanto a la necesidad de que los países impulsen buenas prácticas de gobierno y controlen la corrupción, asunto que se convierte en la bandera para aceptar o rechazar préstamos (Informe 2007).

Coincide también con la campaña emprendida por las Naciones Unidas (2005) por una buena gobernabilidad, la lucha contra la corrupción, el incremento de la transparencia, la rendición de cuentas y la maximización de los recursos locales, a fin de que los países en desarrollo cumplan con su cometido para la reducción de la pobreza, según las metas del milenio. El P.P., pasa a ser considerado la *“llave que abre todas las puertas”* (Uribe, 2001)⁴ y se

⁴ Esta frase es utilizada por la politóloga, socióloga, para describir el sobrepeso a que fue sometida la democracia participativa cuando en la década del noventa tuvo su mayor auge, como una situación irreconciliable con la democracia representativa.

trasplanta a diversas ciudades como buena práctica de gobierno, sustentada en lo que Genro Tarso (2000) denomina el potencial revolucionario y transformador no sólo de las prácticas cotidianas, sino en su capacidad para repercutir internacionalmente. Se ha considerado también como instrumento eficaz para que haya mayor transparencia y control en las finanzas públicas, y nuevos criterios para la redistribución de recursos, así como para enfrentar la corrupción y el clientelismo, compartir el poder del gobierno con la sociedad, fortalecer la solidaridad y la cooperación, ampliar la esfera de lo público (Teixeira et al., 2004).

Es indudable que el P.P. ha logrado reactivar la movilización de comunidades barriales, ha puesto en tensión el funcionamiento del aparato institucional del Estado y ha logrado renovar la legitimidad en cuanto al acceso a las cuestiones de los recursos públicos; sin embargo, se asiste a una magnificación, a un triunfalismo en esta metodología, que genera dificultades para el análisis reflexivo y crítico de asuntos cruciales, como las transformaciones del poder político local, el fortalecimiento del tejido social comunitario y la superación de condiciones de exclusión, entre ellas la pobreza. Igualmente, pueden quedar aplazados los sueños de construir modos de vida menos dependientes del hegemonismo europeo y norteamericano, que hoy aparecen como objetivos del P.P. nombrados como desarrollo local.

TRANSFORMACIONES EN EL PODER LOCAL

En el P.P. confluye el estamento legislativo, compuesto por el poder partidista; el administrativo, compuesto por la burocracia y la tecnocracia sujetas al gobierno de turno, y el comunitario, compuesto por el poder de líderes y organizaciones comunitarias. Cada uno cumple funciones específicas frente a la distribución de los recursos; sin embargo, el P.P. no lo logra transformar en potencial de articulación, redistribución y tramitación del poder político local.

Los partidos políticos tradicionales renuevan sus cuadros en los barrios con nuevos líderes que se destacan en el P.P. por ha-

cerse elegir como delegados y ganar propuestas para tramitar las prioridades de las comunidades, con lo cual se genera así un mercado abierto de lo social para lo electoral, que promueve alianzas en las que los referentes ideológicos son transmutados por acuerdos programáticos, sin que ello signifique incomodidad para nadie (Uribe, 2001), puesto que lo negociado son recursos, no la propuesta de sociedad.

El gobierno municipal logra hacerse a una nueva clientela social que le permite posibilidades para continuar en el mandato, por aquello de la visibilidad en la inversión y los contratos. En cuanto a las comunidades, éstas se ven abocadas a acudir a las instancias donde se encuentra la posibilidad de ingreso y puedan tramitar algunas necesidades sociales básicas. De esta manera parece ser que, no sólo se renuevan los caudales electorales, sino que se despolitiza la política en los barrios. De allí que queden aplazadas las posibilidades de incidencia en la política social, en la política fiscal municipal, el transporte público, los servicios públicos, la destinación de los excedentes de las empresas comerciales e industriales del Estado, la lucha contra el narcotráfico (Reina, 2006), la prevalencia del derecho constitucional, el interés general sobre el individual y la discusión de los macroproyectos de ciudad, entre otros, constituyéndose así una renovación de lo representativo con las viejas prácticas de la política local.

En este sentido la comunidad de Cotacachi (Ecuador) puede ser un ejemplo en materia de deliberación pública, con su propuesta de asamblea cantonal en la que el poder legislativo, el ejecutivo y el comunitario se juntan para decidir frente a las políticas del Cantón, no sin tropiezos, por supuesto, porque la democracia se consolida, “no en virtud de la ausencia de contradicciones y conflictos, sino gracias a la capacidad del sistema para canalizar los intereses contrapuestos” (Mena, 1998). Sin embargo, parece ser que aunque el valor de lo representativo es renovado en la delegación, la distribución del poder queda en las mismas élites locales y el consenso de las mayorías se vuelve instrumental a éstas.

TRANSFORMACIONES EN EL TEJIDO SOCIAL

La participación como estrategia para que las comunidades autodefinan su desarrollo, con base en el empoderamiento de los actores sociales en pos de su autodesarrollo, es decir, que ellos asuman mayores niveles de poder al tiempo que logren reorientar los recursos locales en función de sus aspiraciones (Crespo, Ortiz & Santiago, 1999), tiene implicaciones en el tejido social comunitario, como aquel conformado por organizaciones, líderes y lideresas, actores del Estado, el mercado, los partidos políticos, los organismos no gubernamentales, los grupos armados, entre otros, y las dinámicas sociales, políticas culturales y económicas que dan cuenta de la vida cotidiana de los barrios. Esto quiere decir que el tejido social es complejo, contradictorio y puede llegar a ser altamente conflictivo, pero que también puede ser altamente cohesionado.

El punto crítico del P.P. es que al mismo tiempo que logra mover a las comunidades en función de este proceso durante todo el año, por la posibilidad de los recursos, las pone en tensión con los procesos que son parte de su vida comunitaria. El trabajo con grupos poblacionales, de género, cultural, recreativo, etc., queda supeditado a lo que se logre aprobar en el P.P.; los procesos de planeación participativa, que son eminentemente políticos, quedan opacados por las contrataciones para generar planes técnicamente formulados en un corto período de tiempo, y las organizaciones comunitarias se disputan no sólo los recursos sino los públicos. En este sentido el P.P. no fortalece el tejido social sino que lo supedita a la pugna por los recursos escasos que, además, aparecen como dádiva del Estado, no como derecho.

Se produce, igualmente, un desplazamiento de responsabilidades desde el Estado a las organizaciones comunitarias, con el riesgo de burocratización y con la posibilidad de que, en el corto plazo, las comunidades pidan cuentas a éstas por lo que debería resolver el Estado social de derecho, situación que se agudiza con la incidencia de actores armados insertos en la gestión social, que operan con recursos públicos del P.P., lo que genera fragilidad para que el tejido social se restituya desde dentro y dé lugar a la diversidad.

Asistimos entonces a un neo participacionismo muy ligado a la gestión, sin política que le otorgue sentido, convertido en un simple instrumento para mantener la ficción de la gobernabilidad (Uribe, 2001). Se podría aprender, por ejemplo, de la experiencia de Cotacachi (Ecuador) en donde la perspectiva es la interculturalidad; también la de Fortaleza Bella (Brasil) en la que, además de los delegados territoriales, están los representantes por segmento de población, diversidad sexual, mujeres, minusválidos y afrodescendientes. En el sentido de la cohesión del tejido social, la experiencia de Villa (El Salvador) enseña que el presupuesto participativo más que un programa de gobierno debe estar articulado a un proceso social, como lo ha sido el plan de desarrollo integral que articula actores, recursos, proyectos y en el que el P.P. ayuda a su dinamización, más que a generar paralelismos.

TRANSFORMACIONES EN LA POBREZA Y EL DESARROLLO

Lo que se logra inferir es que el gobierno municipal sustenta su gestión en indicadores universales, como el IDH y el ICV, y de datos del Departamento Nacional de Planeación-DNP, que son aplicados en la encuesta de calidad de vida, y retoman las recomendaciones del programa MECOVI del BID, del Banco Mundial, la CEPAL y el DNP para medir educación, salud, vivienda, medio ambiente, servicios públicos, etc., mediante una encuesta de percepción ciudadana con individuos de diversos estratos sociales, con la cual no se logra saber qué ha pasado en las personas en situación de desplazamiento, los sin vivienda, sin empleo, sin acceso a salud pública, etc., porque las informaciones del gobierno son en términos de gestión, mas no de evaluación comparativa con la situación inicial.

Las comunidades, por su parte, se ajustan a estos indicadores en su bienestar. Por eso cuando en el 2004 la comuna 1 asignó \$570.000 millones para que varios de sus jóvenes tuviesen acceso a la educación superior, “inicialmente el presupuesto se fue todo para Educación Técnica y Tecnológica, pero nosotros lo que queríamos era que avanzáramos hacia que esta comunidad también tuvie-

ra universitarios en las distintas universidades, tanto públicas como privadas” (García, Veeduría de Medellín, 2005); estaban tratando de acceder a una condición de desarrollo, sacrificando los recursos para pequeñas obras, porque el Estado no responde por las dificultades de acceso a la educación superior, entonces son gastos que las comunidades asumen a costa de su bienestar, como ocurre con la formulación de planes comunales que salen del P.P. en un 80%, cuando tendrían que hacerse con recursos ordinarios del municipio.

Por otra parte, los sistemas de información no logran dar cuenta de las poblaciones en pobreza material, sino el acceso que se tuvo a la inversión; por ejemplo, el apoyo a pequeños proyectos productivos, la contratación de pequeñas obras, como mejoramiento de vías, paisajismo, construcción de andenes, arreglo de parques, que no garantizan estabilidad laboral ni cambio significativo en las condiciones de vida, pero frente a lo cual no hay respuesta del gobierno porque no se cuenta con una política de empleo. En este sentido, se puede decir que el P.P. logra ser un instrumento que afina la focalización y disciplinamiento de los pobres, destinado a que por lo menos se mantengan en la línea de pobreza, por aquello de que *siempre es mejor poquito que nada*, pero, “lo cierto es que los sectores de escasos recursos carecen del manejo simbólico necesario y de los niveles organizativos adecuados para apropiarse de los recursos disponibles, que pasan de este modo a ser parte del usufructo de estas políticas por parte de los sectores con mayor organización (Accorinti, 2002), además queda sin respuesta cómo lo local impacta lo nacional en cifras de pobreza e indigencia, que en 2005 estaba en 42.3% y 10.2% en lo urbano (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

El P.P. es visto entonces con simpatía en el exterior más por sus virtudes técnicas que por las democráticas que pudiese tener (Boaventura de Sousa Santos, 2003), porque logra hacer pasar un programa ‘popular’ de austeridad (Coggiola, 2001) y se cree ingenuamente que comienza a exportarse a Europa, invirtiendo así, las relaciones de dominación-dependencia en el uso de la cooperación

internacional para el desarrollo (Lieberherdt, 2003). Se espera que lleve a un nuevo contrato social, que pueda crear cuatro bienes públicos: legitimidad del gobierno, bienestar económico y social, seguridad e identidad colectiva, que encierra una tensión entre regulación social y emancipación social y en el que son los criterios de inclusión/exclusión los que fundamenten la legitimidad de la contractualización social, política, económica, cultural; pero a lo que asistimos es a un compromiso basado de hecho en unas condiciones impuestas, sin discusión con la parte más débil, con unas condiciones tan honrosas como ineludibles, con lo cual estaríamos ante un falso contrato (Boaventura, 2005).

En cuanto a la pobreza, ésta no se ha perdido de vista para los gobiernos locales, tanto como lo fuese desde 1949, cuando una comisión del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento visitó Colombia y concluyó que “sólo mediante un ataque generalizado a través de toda la economía, sobre la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y la productividad puede romperse el círculo vicioso de la pobreza” (Escobar, 1996, p. 57), una pobreza que ha pasado de considerarse como propia de una condición de dependencia de las fuerzas naturales, que no había producido los resultados más felices (Escobar, 1996) y aunque los pobres siguen, y en aumento, ya esa respuesta no se aplica porque la concentración de la tierra sigue en aumento, puesto que “unos 655.000 hogares campesinos no tienen acceso a la tierra, y 55.6% de los propietarios disponen apenas del 1.7% del territorio registrado catastralmente, en unos predios con un tamaño promedio de 0.62 hectáreas” (Betancur, 2006), y los que se han tenido que desplazar a la ciudad, comparten con los del campo, el ser vistos en su condición material desde un enfoque de naturalización de la pobreza, mediado por la ausencia del ingreso y totalmente aculturizada (Rahnema, 1995).

Los indicadores dan lugar a cuestiones que estandarizan y homogenizan, pero muy poco dan cuenta de otros modos de vida, de comunidad, de alimentación, de trueque, que no pasan necesariamente por el dinero, o por el comercio, sino que constituyen, por

ejemplo, saberes locales, diversidades étnicas, generacionales, sexuales y de género. La cuestión sería preguntarse por lo que este programa y otros tantos del desarrollo, logran en materia de inclusión o qué tanto contribuyen a la exclusión, y finalmente qué posibilidades generan para controvertir en su génesis el discurso del desarrollo y las asimetrías en los programas de ayuda .

REFERENCIAS

- ACCORINTI, E. (2002). *Neoliberalismo y políticas sociales. El ingreso ciudadano*. <http://www.izar.net/fpn-argentina>.
- BANCO MUNDIAL (2007). *Buen gobierno y lucha contra la corrupción*. Enero 30. <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/es/>
- BETANCUR, M.S. (2006). Pobreza: listado de trampas o régimen de exclusión. <http://www.veeduríamedellin.gov.co/>
- BOAVENTURA DE SOUSA, S. (2003). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo*. España: Viejo Topo.
- BOAVENTURA DE SOUSA, S. (2005). *Reinventar la democracia, reinventar el Estado*. Buenos Aires, Argentina: Flacso Libros
- BONFIGLIO, G. (1982) *Desarrollo de la comunidad y trabajo social*. Lima, Perú: Celats ediciones.
- COGGIOLA, O. (2001). *El presupuesto participativo en acción*. Documento inédito.
- COLOMBIA. Alcaldía de Medellín. (2005). *Manual de conceptos y herramientas del presupuesto participativo*. Medellín.
- CRESPO ORTIZ, S. (1999). Participación ciudadana y desarrollo local. En: Hidalgo Mauricio & otros. *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito, Ecuador: Abya -Yala.
- ESCOBAR, A. 1996 *La invención del Tercer Mundo*. Santa Fé de Bogotá, Colombia: Norma.

- ESTEVA, G. (1995). Desarrollo. En: Wolfgang Sachs (Ed.) *Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder* (pp. 52-79). Lima, Perú: Pratec.
- GENRO, T. (2000). El presupuesto participativo y la democracia. En: Genro, T. & De Sousa, U (Ed.). *El presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. (pp. 15-35) Madrid: Ediciones del Serbal.
- MENA, C. (1998, enero-julio). Gobernabilidad democrática. En: *Boletín electoral latinoamericano*, 19. Instituto interamericano, centro de asesoría y promoción electoral. San José de Costa Rica, 123-148.
- MEYERS, R. (2005). *Manual de presupuesto participativo*. Cotacachi: Gobierno local.
- MONTENEGRO TRUJILLO, S. (2006). *Estimaciones de pobreza e indigencia en Colombia, III trimestre 2005*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- NACIONES UNIDAS (2005). *Respuesta de la campaña al documento borrador de resultados del 5 de agosto para la cumbre de la ONU 2005*. 30 de agosto. <http://www.un.org/spanish/>
- PROANTIOQUIA, Cámara de Comercio, Universidad EAFIT, Periódico el Colombiano, Casa editorial El Tiempo, Fundación Corona & Cámara de Comercio de Bogotá (Ed.). (2006). *Medellín cómo vamos: otra visión de la calidad de vida*. Medellín.
- RAHNEMA, M. (1995). Pobreza. En: Wolfgang Sachs (Ed.). *Diccionario del Desarrollo: una guía del conocimiento como poder* (pp. 251-276). Lima, Perú: Practec.
- REYNA, A. (2006, septiembre). *El presupuesto participativo y sus impactos políticos en la ciudad*. Instituto Popular de Capacitación IPC: estrategia de investigación y observatorio. Manuscrito no publicado. Medellín, Colombia.
- REYNA OTERO, A. & otros. (2004). *El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia: experiencias y metodologías*. Instituto Popular de Capacitación, Conciudadana, Corporación Nuevo Arco Iris, Fundaunibán. Medellín, Colombia: Pregón Ltda..
- TEIXEIRA, A., GRAZIA, DE G. ALBURQUERQUE, M. & PUNTUAL, P. (2004). *Presupuesto participativo: democratización de la gestión pública y control social*. Traducción al castellano Corporación Región. Medellín, Colombia. Documento inédito.
- URIBE, M.T. (2001). Planeación, gobernabilidad y participación. Ponencia presentada en el Seminario *Planeación, desarrollo y sostenibilidad*. Universidad Nacional. Medellín, Colombia.

- URUGUAY. Departamento de descentralización, municipio de Montevideo. (2006). *Presupuesto participativo, reglas*. Montevideo. Documento inédito.
- VEEDURÍA DE MEDELLÍN. (2005). Entrevista a Orlando García. En: *Programa radial OJO a Nuestra Ciudad*. Julio 8. Medellín. Documento memoria.
- VÁSQUEZ, G., GÓMEZ, E., ISAZA, O., RESTREPO, S., RAMÍREZ, L. (2006). *Evaluación de los consejos consultivos, comunales y corregimentales del Programa de Planeación y presupuesto participativo de Medellín durante 2005*. Colombia: Universidad de Antioquia, Municipio de Medellín, Secretaría de Desarrollo Social, Alcaldía de Medellín.