

## ¿Oportunismo democrático o democracia imparable? Medellín

### Medellín: democratic opportunism or unstoppable democracy?

Mazo Elorza, Fabián

Fabián Mazo Elorza  
fabianmazo@hotmail.com  
Alcaldía de Medellín, Colombia

#### Revista Kavilando

Grupo de Investigación para la Transformación Social Kavilando,  
Colombia  
ISSN: 2027-2391  
ISSN-e: 2344-7125  
Periodicidad: Semestral  
vol. 13, núm. 1, 2021  
revistakavilando@gmail.com

Recepción: 27 Enero 2021  
Aprobación: 05 Mayo 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/377/3772803011/>

Nuestra revista y contenidos editoriales cuentan con acceso abierto y se rigen bajo la licencia Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

**Resumen:** La historia de la democracia participativa en Medellín ha estado ligada, en los últimos años, al proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín. En la actualidad regulado por el Acuerdo 28 y el Decreto 697 de 2017. Este proceso surge de varias iniciativas ciudadanas que han sido canalizadas de diferentes maneras por la administración municipal y gestionadas por la comunidad; sin embargo el proceso no solo ha sido fruto de la voluntad democrática de los mandatarios o la exigencia de las organizaciones sociales, es más bien una serie de imbricaciones entre unas y otras que hoy tienen nuevos retos y dificultades, que pasan por las ventajas técnicas de la planeación como contar con un instrumento de largo plazo vinculante como los Planes de Desarrollo Local y las dificultades políticas de la instrumentalización de la participación en beneficio del Estado o de contratistas.

**Palabras clave:** Democracia Participativa, Planeación Local, Presupuesto participativo, Medellín.

**Abstract:** The history of participatory democracy in Medellín has been linked, in recent years, to Medellín's Local Planning and Participatory Budgeting process. It is currently regulated by Agreement 28 and Decree 697 of 2017. This process arises from several citizen initiatives, which have been channeled in different ways by the municipal administration and managed by the community. However, the process has not only been the result of the democratic will of mandataries or the demand of social organizations. It is rather a series of overlaps between one and the other, which today have new challenges and difficulties, which go through the technical advantages of planning, such as having a binding long-term instrument as Local Development Plans and political difficulties of the instrumentalization of participation for the benefit of the State or contractors.

**Keywords:** Participatory Democracy, Local Planning, Participatory Budget, Medellín.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo pretende hacer una reflexión acerca de dos elementos esenciales de la democracia: la planeación y la participación, en la ciudad de Medellín, principalmente desde los cambios surgidos con la modificación y actualización del Sistema Municipal de Planeación, Acuerdo 28 de 2017; y la reglamentación del proceso de Presupuesto participativo en el Decreto 697 de 2017.

Esta reflexión hace la valoración de logros y dificultades alcanzados en los primeros años de implementación del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, así como de los cambios surtidos a partir de las normas citadas, para lo que se tienen en cuenta las cifras suministradas por el Departamento Administrativo de Planeación y consolidadas por el autor para el presente artículo. Esta consolidación se ve reflejada en la elaboración de tablas que permite hacer comparativos a lo largo del tiempo, así como del análisis de resultados de los proyectos priorizados para ejecución con los recursos del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Posteriormente se hace un balance o recorrido de las fases en que se desarrolla hoy este proceso a la luz de las normas vigentes en la actual Ruta de planeación Local y Presupuesto Participativo. Finalmente se presentan algunos análisis que se pueden hacer hoy desde la concepción de la democracia participativa y sus contradicciones con la implementación de un programa que siempre se ha presentado, tanto a nivel nacional como internacional, como un ejemplo del desarrollo de la democracia, la participación y la planeación desde un ámbito local.

## DEMOCRACIA Y PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

Medellín se ha caracterizado por ser uno de los centros de la democracia y la participación ciudadana en Colombia; fue de las primeras ciudades del país en implementar el programa de presupuesto participativo, así como también en adoptar, por Acuerdo municipal, el Sistema Municipal de Planeación. No en vano esa vocación democrática ha sido parte de la fuerza de diversos movimientos sociales y políticos, y esa misma fuerza ha servido a la ciudad para superar los más duros momentos de la violencia, desde la guerra sucia y el terrorismo de Estado de finales de la década del 80 y la guerra contra el narcotráfico de principios y mediados de los años 90.

Esos momentos de violencia hicieron necesario que, desde el gobierno nacional, se pensara a Medellín como eje de un nuevo modelo de intervención estatal, para lo que fue creada la Consejería Presidencial para Medellín en el año 1991. Ese nuevo modelo de intervención propuso para la ciudad la necesidad de acercar el Estado a las comunidades mediante estrategias diferentes a la intervención militar directa, y se buscó que fueran las comunidades las que presentaran proyectos productivos, recreativos y de organización que a través de esta Consejería se gestionaban los recursos para su ejecución. De ahí nacieron unas y se fortalecieron muchas de las organizaciones sociales y comunitarias ya existentes, además la necesidad de presentar esos proyectos obligó a que las comunidades se pensarán el Desarrollo Local no solo como sostenimiento de una organización particular sino desde la construcción de territorialidades más amplias, permitiendo la aparición de los primeros Planes de Desarrollo Zonal. Estos planes fueron realizados por las organizaciones sociales, y en algunos casos estuvieron acompañados por la administración municipal; pero, sin que estos instrumentos o planes fueran vinculantes para la administración, de ellos salieron ideas de proyecto y programas que luego fueron retomados por algunas administraciones para sus propias ejecuciones.

Este contexto de la ciudad de Medellín fue el que recibió la Constitución Política de 1991, donde por primera vez en la historia de Colombia se habría paso a una democracia participativa, por primera vez el pueblo sentía que tenía voz y que era un interlocutor válido y reconocido ante el Estado, se consagraba el Derecho a la Participación y la tarea por realizar era lograr incidir en las instancias y los escenarios de decisión que se abrían.

Sin embargo, el modelo de intervención estatal a través de la operación militar directa regresa con fuerza a Medellín 10 años después en el periodo de la llamada Seguridad Democrática y reflejado en las operaciones Mariscal y Orión en el año 2002, que se realizaron en la Comuna 13 (San Javier), pero que demostraron que la ciudad estaba sujeta a una mirada del control que militar por la fuerza, que se hacía presente con las fuerzas legales, pero que se apoyaba de manera directa en el paramilitarismo. Medellín, entonces, trató de copiar programas que se veían con gran éxito en otras latitudes, así se llegó a la alcaldía en el año 2003 con la promesa de implementar en Medellín un programa que ya había transitado en Colombia por la ciudad de Pasto y el municipio de Yumbo: Presupuesto Participativo.

La administración del periodo 2004- 2007 fue la que implementó el programa Planeación Local y Presupuesto Participativo (PP), este programa buscaba que el 5% del presupuesto de libre inversión del municipio fuera invertido en proyectos formulados por las propias comunidades, dando incidencia de las comunidades organizadas en la ejecución de los recursos de inversión del municipio, fortaleciendo la democracia y profundizando la participación ciudadana de una manera efectiva al incidir de manera directa en la ejecución de los recursos.

Para José Del Tronco (2021) “la democracia participativa hace referencia al conjunto de espacios y mecanismos donde ciudadanas y ciudadanos pueden incidir y decidir sobre asuntos públicos de su incumbencia, más allá de la actividad propia de los representantes”. En esta lógica, el programa cumplía con las condiciones esenciales para su fortalecimiento, las comunidades podían formular los proyectos que luego la administración les destinaba el recurso asignado para su ejecución y la misma comunidad servía para hacer veeduría en el proceso.

Sin embargo, esa misma democracia participativa empezó a tener dificultades, no desde su concepción, sino desde la implementación y ejecución de unos recursos escasos frente a las necesidades de las comunidades y las metas de los programas institucionales; parte de esas dificultades iniciaron a encontrar sus escollos en las dificultades técnicas de las comunidades para formular proyectos de inversión pública, en la posibilidad que vieron las secretarías de cumplir sus metas con recursos priorizados por la propia comunidad y la presión de algunos actores comunitarios de ampliar y profundizar ese presupuesto participativo.

Hasta el año 2017 el programa se seguía implementando cada año con el 5 % de los recursos de libre inversión del municipio de Medellín, donde la comunidad definía los proyectos a ejecutar con dichos recursos, pero sin la necesidad de que esos proyectos tuvieran relación con los Planes de Desarrollo Local (PDL) que ya se habían formulado en cada una de las comunas y corregimientos, es decir, los PDL se convirtieron en libros para decorar repisas de algunos líderes y bibliotecas de las organizaciones sociales, pero cuyas ideas de proyecto no tenían vinculación jurídica ni operativa a los procesos de presupuesto participativo.

Hoy Medellín cuenta con el PDL en cada comuna y corregimiento, es decir, se tienen los 21 instrumentos de planificación locales, 12 de los cuales fueron actualizados en 2019, los demás PDL no fueron actualizados por considerar que si bien no cumplían con las condiciones de un instrumento estratégico de largo plazo, por lo menos tenían consistencia y coherencia interna, entre los diagnósticos y las ideas de proyecto registradas y/o que por ser de territorios amplios con necesidades de actualización en su división político administrativa no es conveniente actualizar el PDL hasta tener una nueva definición de la división política administrativa de sus territorios.

Así las cosas, podemos decir que el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo ha tenido logros y dificultades:

Logros:

1. Establecer un porcentaje fijo del presupuesto anual de municipio de Medellín para que fuera priorizado por las propias comunidades para ejecución en sus territorios.
2. Las comunidades aprendieron de la necesidad de formular proyectos para que estos pudieran ser ejecutados con recursos de inversión pública.

3. El ejercicio electoral como mecanismo de elección se amplió generando cada año un mayor número de votantes.

4. Visibilizar actores y líderes comunitarios que tomaron mayor protagonismo en los comités de gestión y en las asambleas de delegados, y como representantes de sectores sociales en los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación (CCCP).

5. Permitir la formulación de proyectos que fueron novedosos en el momento de su formulación y que permitieron ampliar el espectro de proyectos de iniciativa comunitaria (por ejemplo las becas para educación superior).

6. Vincular a los procesos democráticos y de participación a sectores sociales y poblacionales generando diálogos de saberes e intergeneracionales en cada una de las comunas y corregimientos

Dificultades:

1. Algunas organizaciones comunitarias encontraron en PP una fuente de recursos para sus propios proyectos, sin pensar en forma estratégica en el desarrollo local o comunitario.

2. La forma de asignar los recursos y definir los proyectos a ejecutar no garantizaba su vinculación con los PDL, por lo que los proyectos terminaban difuminados en actividades vagas de bajo impacto y poco reconocimiento comunitario.

3. Se hicieron varias denuncias en torno a la utilización de estos recursos por parte de combos y organizaciones delincuenciales que mediante figuras de organizaciones sociales de fachada lograban acceder a los recursos para la financiación de sus propios proyectos armados e ilegales.

4. Muchas de las dependencias de la administración municipal empezaron a depender del recurso de PP para ejecutar su propia oferta institucional, llevando a las comunidades a priorizar recursos no para ampliar las metas institucionales en su territorio, sino a depender 100 % de ese recurso para poder ejecutar alguna acción en ellos.

5. La expedición de nuevas leyes que actualizaron el sistema de planeación y de participación nacional obligaba a que el municipio también realizara la actualización en estos sistemas a nivel municipal; este cambio normativo no fue de buen recibo por parte de las comunidades, pues interpretaron que al obligar a que los proyectos que fueran priorizados tenían que surgir del PDL se limitaba su autonomía para la asignación del recurso.

6. La selección de las ideas de proyecto a formular, la solicitud de las comunidades sobre las ideas de continuidad no responde a criterios técnicos de procesos iniciados o de ejecución de proyectos por etapas, sino a intereses más particulares de algunos líderes y de algunas secretarías, obedeciendo más a asuntos clientelares que a necesidades del desarrollo local

Con este panorama se llegó en 2017 a la expedición del Acuerdo 28, “Por medio del cual se actualiza y modifica el Sistema Municipal de Planeación” (Concejo de Medellín, 2017). Este nuevo Acuerdo logró actualizar el Sistema Municipal De Planeación, dándole a los PDL el carácter de instrumento central de la planeación local y definiéndolos como un instrumento vinculante para la selección de los proyectos a priorizar con recursos de PP y retirando del Sistema Municipal de Planeación el capítulo sobre PP, al considerar que este proceso por ser exclusivo de la distribución de una fuente de recursos es un ejercicio participativo, pero que no tiene que estar vinculado al Sistema de Planeación, que su vinculación se cumple con la construcción, formulación y actualización de los PDL, pero no el procedimiento como tal de la priorización de recursos por parte de la ciudadanía. Para regular esta materia se expide el decreto 697 del mismo año (Alcaldía de Medellín, 2017).

De esta nueva regulación se mantiene la asignación del 5% del presupuesto de libre inversión, y la distribución equitativa por comunas y corregimientos con base en dos variables estandarizadas: Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV), con un peso del 55 % y cantidad de población, con un peso del 45 %:

Tabla 1

	Nombre	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	Popular	\$11.821	\$14.898	\$14.201	\$15.132	\$16.402	\$17.748
2	Santa Cruz	\$10.378	\$13.184	\$12.530	\$13.390	\$14.535	\$15.685
3	Manrique	\$10.394	\$13.567	\$12.835	\$13.829	\$15.075	\$16.404
4	Aranjuez	\$9.399	\$12.296	\$11.629	\$12.506	\$13.692	\$14.452
5	Castilla	\$8.244	\$10.792	\$10.260	\$11.038	\$12.046	\$12.583
6	Doce de Octubre	\$10.297	\$13.576	\$12.857	\$13.869	\$15.171	\$16.126
7	Robledo	\$10.378	\$13.277	\$12.629	\$13.504	\$14.677	\$16.057
8	Villa Hermosa	\$9.704	\$12.635	\$11.954	\$12.818	\$13.949	\$15.424
9	Buenos Aires	\$8.276	\$10.679	\$10.154	\$10.851	\$11.801	\$13.115
10	La Candelaria	\$6.448	\$8.093	\$7.724	\$8.215	\$8.879	\$9.385
11	Laureles Estadio	\$5.085	\$6.336	\$6.097	\$6.516	\$7.011	\$7.106
12	La América	\$6.705	\$8.082	\$7.805	\$8.299	\$8.797	\$9.147
13	San Javier	\$9.880	\$12.795	\$12.076	\$12.963	\$14.134	\$15.613
14	El Poblado	\$4.924	\$5.995	\$5.759	\$6.092	\$6.558	\$6.518
15	Guayabal	\$6.865	\$8.904	\$8.362	\$8.930	\$9.708	\$9.958
16	Belén	\$7.523	\$10.076	\$9.496	\$10.259	\$11.275	\$12.342
50	San Sebastián de Palmitas	\$4.555	\$6.398	\$5.971	\$6.464	\$7.363	\$8.164
60	San Cristóbal	\$5.309	\$7.731	\$7.165	\$8.082	\$9.196	\$10.400
70	Altavista	\$4.234	\$5.981	\$5.615	\$6.423	\$6.931	\$7.355
80	San Antonio de Prado	\$6.897	\$9.312	\$8.792	\$9.534	\$10.731	\$11.170
90	Santa Elena	\$3.064	\$5.023	\$4.462	\$4.760	\$5.971	\$6.504
	Total	\$160.380	\$209.638	\$198.385	\$213.485	\$233.912	\$251.265

Asignación presupuestal por comunas y corregimientos en el periodo 2017 – 2022\*

\*asignaciones en millones de pesos

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, elaboración propia

Teniendo un crecimiento del techo asignado a los corregimientos en promedio del 85% y del 50% para el resto de las comunas en este espacio temporal.

A pesar de tener unos incrementos constantes en el techo asignado por comuna y corregimiento y de tener un incremento mayor en los corregimientos, a pesar de que se han invertido cerca de 1,3 billones de pesos en los últimos 6 años, el impacto sobre la calidad de vida de la población no ha sido significativo, pues esto no se refleja en aumentos en el Índice Multidimensional de Condiciones de Vida (IMCV); esto no significa que los proyectos priorizados por la comunidad no sean significativos o que no aporten factores de bienestar para los territorios, pero es necesario hacer una revisión minuciosa a los proyectos priorizados.

Desde 2017 hay varios proyectos que han sido constantes en la priorización en todas las comunas:

- Becas y créditos condonables de educación superior
- Actividad deportiva y recreativa
- Atención y asistencia al adulto mayor y población en situación de discapacidad

Los proyectos relacionados con temas de cultura, jóvenes, infancia si bien siempre están en los proyectos formulados y que son parte del PDL no siempre quedan en la priorización, por lo que algunas veces se dan en ciertos territorios, pero al no tener continuidad no son generadores de procesos que puedan medir impactos.

A pesar de los cambios hechos en el Sistema Municipal de Planeación y en la reglamentación sobre la forma de realizar el proceso de priorización de los proyectos a ser ejecutados con los recursos de PP hay algunas cosas

que no lograron tener cambios efectivos, en ocasiones por las dinámicas mismas de la administración que se trasladan a la comunidad, eso que se llama como “pepedependencia”, con lo cual las comunidades critican el tener proyectos que dependen de la priorización para poder ejecutarlo; en realidad ese mismo término se puede aplicar también a las secretarías, que a pesar de tener proyectos estratégicos no se gestionan desde el recurso de programas institucionales sino que dejan para que todo se los otorgue la comunidad a través del PP, llegando incluso a poner metas de consecución de recursos en PP a los servidores que tienen la función de ser enlaces con las comunidades para este ejercicio.

## RUTA DE PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

El Acuerdo 28 y el Decreto 697, ambos de 2017, definieron este proceso en términos de una ruta con 4 fases y cada una de ellas con varias etapas:

La primera fase es de planeación participativa: esta fase es el conjunto de acciones y tareas que se desarrollan por la comunidad con el direccionamiento técnico de la administración municipal, ya sea la Secretaría de Participación Ciudadana y/o el Departamento Administrativo de Planeación. Normativamente dentro de esta fase se incluyó una etapa que en la práctica no es parte de la planeación local: la conformación de los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación (CCCP), las demás etapas son:

Formulación o actualización del PDL: estos instrumentos tienen una vigencia de 12 años y pueden ser actualizados por la comunidad con la orientación técnica y metodológica del Departamento Administrativo de Planeación, y se estructuran con una parte diagnóstica y un componente estratégico que consta de programas e ideas de proyecto. La actualización puede darse por cambios normativos o significativos en el territorio. Construcción del programa de ejecución de mediano plazo: este programa es la jerarquización de las ideas de proyectos del PDL, para un periodo de 4 años que coincide con los periodos de la administración municipal, esta jerarquización se realiza en consulta ciudadana mediante un ejercicio de votaciones donde toda la comunidad puede participar y busca conocer el orden de prioridad o importancia que la comunidad le da a cada una de las ideas de proyecto del PDL. Formulación anual de las ideas de proyecto del programa de ejecución: Este ejercicio de formulación pasa por una documentación que realizan las secretarías y entes descentralizados, talleres participativos de recolección de insumos y formulación de proyectos: Socialización y ajuste de los proyectos formulados: en este último momento los proyectos formulados son socializados y ajustados por el CCCP acorde a las necesidades, prioridades e históricos de ejecución de los proyectos en cada comuna o corregimiento

La segunda fase es la priorización y difusión de los resultados, en ésta se ha introducido como novedad la votación electrónica, se implementó como una alternativa en los años 2017, 2018 y 2019, adicional a la jornada de votaciones físicas, a partir de 2020, como consecuencia de la pandemia por la COVID-19, se definió que las votación serían solo mediante votación electrónica, con la instalación de algunos puntos fijos donde las personas que no tienen acceso a la conectividad pueden acercarse y personal dispuesto por la Secretaría de Participación Ciudadana los ayudará a acceder a través de diferentes dispositivos para la votación. Las fases tres y cuatro son de ejecución y evaluación.

En 2020, a partir de la pandemia de la COVID – 19 estas fases tienen un cambio en cuanto a la metodología definida, obligados a realizar todos los encuentros con comunidad de manera virtual, dejar los encuentros presenciales para trasladar el proceso a las pantallas de los computadores, al tiempo que coincide con un cambio en la administración, que, aun cumpliendo la misma normativa, debe buscar las formas de ajustarse a la visión de cada administración.

En medio de la ruta del año 2020, cuando ya se estaba por finalizar la etapa de socialización y ajuste de proyectos, con el objetivo de facilitar modificar el programa de ejecución e incluir nuevas ideas de proyecto que pudieran aportar a mitigar las consecuencias de la pandemia se expide un decreto transitorio para modificar esta ruta (Secretaría de Participación Ciudadana, 2020).

El Decreto 901 se expidió como un decreto transitorio con vigencia únicamente por la vigencia de la fase de planeación del año 2020, y agrupó todas las ideas formuladas en 6 ejes estratégicos:

- Educación
- Fortalecimiento de las organizaciones
- Seguridad alimentaria
- Salud
- Reactivación económica
- Garantía de Derechos

El objetivo de este decreto era que las comunidades pudieran formular proyectos que aunque estén por fuera del programa de ejecución aportaran a mitigar las consecuencias de la pandemia, sin embargo, en el marco de este decreto solo se formuló en todas las comunas (excepto comunas 14 y 15) una idea de proyecto relacionada con la dotación tecnológica de computadores para los estudiantes de las instituciones educativas oficiales de la ciudad. En comunas 5 – Castilla, 7 – Robledo y corregimiento 70 – Altavista formularon ideas relacionadas con el cuidado animal y en comuna 1 – Popular se formuló la ampliación de cobertura de una idea que ya estaba formulada para la seguridad alimentaria.

El cumplimiento de este decreto transitorio obligó a retrasar la priorización, que solo fue posible realizar en el mes de enero 2021, como resultado de esta priorización de las ideas formuladas al amparo de este decreto transitorio solo se le adjudicaron los recursos a la idea de los computadores y la ampliación de cobertura de seguridad alimentaria de comuna 1 – Popular. Lo que deja en evidencia que el objetivo final de este decreto transitorio no fue mitigar los efectos de la pandemia, sino llevar a ejecutar con recursos de PP un proyecto estratégico de ciudad como la dotación tecnológica para todo lo relacionado con Valle del Software, demostrando que cada vez es más la misma administración la que ve una fuente de recursos para sus proyectos estratégicos el PP.

De otra parte las comunidades han aprendido como planear con base en los techos presupuestales, atendiendo a la etapa de socialización y ajuste de los proyectos, tratando de reducir los beneficiarios y alcances de los proyectos con mayores costos y de esta forma lograr que la totalidad de los proyectos les queden cubiertos con el recurso asignado, en el año 2020 dos comunas y un corregimiento lograron esa meta: 9 – Buenos Aires, 10 – La Candelaria, y corregimiento 50 – San Sebastián de Palmitas; para 2021 son ya 6 comunas y un corregimiento: 3 – Manrique, 4 – Aranjuez, 7 – Robledo, 9 – Buenos Aires, 10 – La Candelaria y 16 – Belén, y el corregimiento 50 – San Sebastián de Palmitas; esto demuestra una capacidad de visualización y planeación de las comunidades, claridad del funcionamiento del modelo de formulación de ideas de proyecto del programa de ejecución y de las ideas que ellos mismos solicitan de continuidad y garantía de derechos. ¿Dónde radica, entonces, el conflicto con la planeación participativa? El conflicto con la planeación se encuentra en que las solicitudes de las ideas de continuidad llena el tarjetón, y no permite que ingresen, poco a poco, las nuevas ideas del programa de ejecución, dejando que los recursos se queden en las mismas ideas de proyecto año tras año y agotando en ellas los techos presupuestales.

Este ejercicio que realizan los CCCP de ajustar los proyectos hasta lograr que los costos se disminuyan por debajo del techo presupuestal que se les asigne tiene un punto a favor, que ya fue mencionado, el ejercicio de planeación acorde a las necesidades y los presupuestos, pero tiene algunas dificultades, desde la planeación:

1. El ejercicio lo hacen en la etapa de socialización y ajuste, no desde la formulación de proyectos, es decir, en esa primera etapa se recogen insumos donde la comunidad define beneficiarios y alcances, luego en la socialización los reducen a mínimos de viabilidad dados por las dependencias, y no permiten que las proyecciones con base en ejecuciones históricas sean más calculadas y permita una formulación adecuada desde el principio.

2. Al reducir proyectos a los mínimos de viabilidad se reducen demasiado los costos de los proyectos formulados, generando unos recursos remanentes que luego se destinan sin mayores criterios según los

intereses de contratación de algunos líderes y de algunas dependencias que han hecho el lobby suficiente con los CCCP para que esos remanentes les sean asignados.

Eso que se ve como un aprendizaje y una ventaja desde la planeación, al hacer que todos los proyectos estén costeados por debajo del techo presupuestal asignado y se gestiona los PDL de manera integral, termina siendo una dificultad para el cumplimiento de metas de movilización ciudadana, cuando esta se entiende únicamente como personas que votan, pues el ejercicio de la elección de proyectos pierde sentido, ya que independiente de la votación obtenida por cada uno de los proyectos todos tendrán el recurso para su ejecución.

## CONCLUSIONES

Desde la entrada de la administración de Daniel Quintero en 2020 se le planteó, por parte de varias de las JAL y diferentes organizaciones sociales, la necesidad de modificar el decreto 697, para ajustarlo a las prácticas reales de las comunidades y corregir los errores de planeación que se veían, así como disminuir la “pepedependencia” de las secretarías para ejecutar los proyectos estratégicos con el recurso de PP; contrario a esa modificación estructural del Decreto emiten un decreto transitorio con la justificación de la pandemia por la COVID – 19, que no solucionaba ninguno de los problemas reales ocasionados por esta emergencia sanitaria, y modifican posteriormente dos artículos más sobre la elección de los representantes de los sectores a los CCCP, que tampoco soluciona ninguna de las dificultades del proceso ni de las comunidades.

La Secretaría de Participación Ciudadana es miope, al pensar que el problema de que las comunidades ajusten los proyectos por debajo del techo presupuestal es el indicador de votantes, pues parten de un concepto de democracia ligado a un ejercicio electorero y no desde la concepción de incidencia ciudadana en las decisiones del Estado, más allá del número de sufragios depositados en urnas o de votos registrados en plataformas digitales una suerte de espejismo de la participación (Insuasty Rodríguez, y otros, 2020) una participación ligada a las formas institucionales, pero no al poder mismo de las comunidades (Borja Bedoya, Barrera Machado, & Insuasty Rodríguez, 2017).

Que más de la mitad de los recursos del PP sean invertidos, en todas las comunas, en tres o cuatro proyectos que se repiten año tras año y que las mismas comunidades pidan que esos proyectos deben continuar apareciendo en sus tarjetones para votación, al considerarlos proyectos de continuidad, deja obsoletos los PDL, pues las ideas de proyecto allí planteadas no tendrán cabida más que las mismas que siempre se ejecutan, donde ninguna de las administraciones municipales se ha pensado la necesidad de convertir esas ideas de continuidad en proyectos estratégicos para cada territorio y asignarles recursos fijos que garanticen la efectiva continuidad y permita que el PP sea motor que dinamice los PDL.

La expedición del Decreto transitorio 901 de 2020 y del decreto 368 de 2021 demuestran el interés de la actual administración en hacer de los recursos de PP una forma populista de convencer a las comunidades de gastar estos recursos en proyectos estratégicos de la administración y regresar los PDL a su papel original: decorar repisas de algunos líderes y estanterías en las bibliotecas populares y de algunas instituciones educativas.

Hoy el PP es una estrategia de asignación de recursos a proyectos de beneficio comunitario, pero priorizados mediante estrategias clientelares que más benefician determinados contratistas y aportan al logro de metas institucionales, que no dinamizan el PDL, en esa medida no promueven una democracia participativa en el sentido amplio (Del Tronco, 2021).

Medellín no avanza en materia de garantía de la participación, ni de la democracia por la sola existencia de los instrumentos de planeación local, ni por destinar una cantidad de recursos a programas como PP, por el contrario, en la medida que estos programas y recursos son cooptados e instrumentalizados desde los intereses del Estado y de los intereses de algunos líderes; tanto los instrumentos como el programa



de priorización de recursos se convierten en simples validadores de la estrategia oficial y de la visión de democracia y participación que se tenga desde el Estado, pero no sirve a la comunidad en forma amplia.

Los secretarios de Participación Ciudadana han impulsado el slogan de la “Democracia Imparable en la Medellín Futuro”, pero la realidad de los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo, al estar siendo instrumentalizada desde la misma administración municipal con la expedición de decretos transitorios para beneficiar únicamente la ejecución de un proyecto en particular, modificar las condiciones, reglas y mecanismos de elección de los representantes en los CCCP dejan muy poco espacio a la Democracia Participativa y demuestra el interés del Estado por cooptar procesos en su propio beneficio, sin importar las necesidades reales de las comunidades.

Si quisiéramos mantener la concepción teórica de la democracia participativa no basta con hacer nuevos cambios en las normas o expedir nuevos decretos, pasa, necesariamente, porque la administración defina el tipo de democracia y de participación que se piensa y se cree en el marco de una Estado Social de Derecho, pues de esa concepción dependen los procedimientos que se establezcan, los mecanismos de participación, las estrategias de ejecución y sus indicadores de gestión, mientras estas cosas no tengan coherencia ni la existencia de los PDL serán garantía de planeación ni las votaciones de proyectos reflejaran una realidad de la participación de la ciudadanía.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 697.

Borja Bedoya, E., Barrera Machado, D., & Insuasty Rodríguez, A. (2017). Participación política ¿instituida o instituyente? Elementos para la reflexión. *Ratio Juris*, 12(24), 251-268. <http://dx.doi.org/10.24142/raju.v12n24a12>

Concejo de Medellín. (2017). Acuerdo 28. Medellín.

Del Tronco, J. (2021). Democracia participativa. *Prontuario de la Democracia*. <https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/democracia-participativa/4>

Insuasty Rodríguez, A., Borja Bedoya, E., Valencia Grajales, J. F., Mesa Duque, N., Londoño Díaz, D., & Barrera Machado, D. (2020). Paz, Participación y Desarrollo. Entre el conflicto armado y la esperanza Caso San Carlos, Antioquia (Vol. 1). Medellín: Kavilando. <https://kavilando.org/50-editorial-conflicto-social-y-paz/7373-paz-participacion-y-desarrollo-entre-el-conflicto-armado-y-la-esperanza-caso-san-carlos-antioquia>

Secretaría de Participación Ciudadana. (2020). Decreto 901. Decreto Transitorio. Medellín.