

## Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del Presupuesto Participativo en Medellín

*Alejandro Pimienta Betancur\**

---

*Facultad de Educación, Universidad de Antioquia*

### Resumen

En este artículo se hace una reflexión crítica de los alcances del programa “Planeación y Presupuesto Participativo -P y PP- como un escenario de educación informal en formación ciudadana. Este programa, implementado en el Municipio de Medellín en el cuatrienio 2004-2007, se ha convertido en una estrategia para la gestión participativa del territorio, de manera que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre la destinación de recursos públicos de su localidad. Esta estrategia viene siendo implementada cada vez por más gobiernos municipales latinoamericanos con el argumento de ganar mayor gobernabilidad y ampliar la participación ciudadana, con lo cual a su vez, esperan construir ciudadanía y fortalecer la esfera pública. Entre los retos que se plantean al P y PP para el logro de una mayor calidad y sentido de la participación, se plantea el cambio en la cultura política local y el paso de mecanismo de participación a movimiento social.

**Palabras claves:** Presupuesto participativo, formación ciudadana, educación informal, gobernabilidad, participación, ciudadanía.

### Summary

*This article makes a critical reflection of the scope of the program "Participatory Planning and Budget-P and PP-like a scenario for informal education in citizenship education. This program, implemented in the Municipality of Medellín in 2004-2007, has become a strategy for participative intervention in the territory, so that citizens take part in the decision making process for the expenditure of public revenue for the benefit of their locality. This strategy is being implemented by many Latin American governments with the intention of gaining greater governance and increasing public participation. In turn, they expect to build citizenship and strengthen the public sphere. Among the challenges faced by the P and PP for achieving greater quality and sense of participation, is a change in the local political culture, as well as the transition from being mechanisms of participation to becoming a social movement.*

**Key words:** Participative budget, citizenship education, informal education, governability, participation, citizenship.

---

\* Estudiante doctorado en educación. alejopimi@hotmail.com

## Introducción

Este artículo es resultado de la investigación “Sistematización del Impacto del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo –P y PP- del Municipio de Medellín”<sup>1</sup>, en la cual se estudió de manera global dicho programa para recuperar sus trayectorias, determinar sus logros y avances desde una mirada crítica y proponer algunas recomendaciones. Uno de los factores que se analizó en ese estudio fue el carácter educador del programa, el cual es objeto de reflexión en este artículo.

Se presenta una reflexión crítica de los alcances de la participación ciudadana y su relación con la formación ciudadana en el marco del programa P y PP. La reflexión tiene en cuenta, primero, que el programa P y PP, implementado en el municipio de Medellín en la administración de Sergio Fajardo en el cuatrienio 2004-2007, es un escenario de aprendizaje ciudadano que promueve determinado tipo de ejercicio ciudadano, es decir, de formación ciudadana; segundo, que es una estrategia institucional para fortalecer el poder del gobierno municipal. En ese sentido, se hace una contextualización de la experiencia a nivel latinoamericano, nacional y local; se describen algunos elementos que permiten comprender el P y PP como escenario educador de cierto tipo de ciudadanía; se presentan algunos avances que se identificaron en materia de participación y gobernabilidad; se matizan esos logros y se hace la crítica pertinente. Por último se esbozan algunos retos que implica un programa de P y PP que genere reales cambios sociales.

## Contextualización

La realidad latinoamericana actual permite reconocer que aunque se ha logrado la consolidación formal de la democracia electoral, aún falta mucho por mejorar en justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política, lo que ha generado gran insatisfacción de la ciudadanía, tal como lo señala el Informe sobre la Democracia en América Latina desarrollado en el 2004 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-. La generalización de la democracia, por lo menos en términos formales, ha conllevado a que se desarrollen en América Latina otros procesos con intenciones de profundizar el sentido de ésta, ampliando la esfera pública y configurando el sentido de lo público y lo ciudadano. Se ha tratado de una profundización de la democracia con base en extender y generalizar el ejercicio de los derechos, la apertura de espacios públicos con capacidades decisorias, participación política de los ciudadanos y reconocimiento e inclusión de las diferencias.

Uno de esos procesos de democratización que desde la década del noventa del siglo pasado se ha ido ampliando en América Latina es el de los presupuestos participativos, que tienen como componente común que son espacios propiciados por los gobiernos, sobre todo a escala municipal, para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre la destinación de recursos públicos de su localidad. Los análisis de expertos sobre la experiencia latinoamericana de PP, en especial la que se ha vivido en Brasil, han destacado que, en general, este espacio responde a una lógica de descentralización del poder que tiene grandes potencialidades, tales como la creación de un nuevo modelo distributivo que invierte las prioridades en beneficio de los más pobres; la afirmación de una nueva “cultura” que permite encarar los conflictos a través del diálogo; la gestión del poder

---

<sup>1</sup> La investigación se desarrolló en el marco de un convenio interadministrativo entre el Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia y la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Medellín, y fue terminada en enero del 2008. El equipo de investigación estuvo coordinado por Alba Lucía Serna Ángel, con la participación, además del autor de esta ponencia, de los investigadores Gerardo Vásquez y Alberto Arcila. No obstante, la responsabilidad de lo expresado aquí, es únicamente personal.

entre gobernantes y población; y el enfrentamiento de las prácticas de corrupción y clientelismo, constituyendo así lo que se ha llamado una escuela de ciudadanía (Chaves y Albuquerque, 2006: 192)

Sin embargo, las experiencias latinoamericanas, incluidas las colombianas, tienen una gran heterogeneidad entre sí, y han logrado impactos diferentes de acuerdo con las intenciones que han tenido los proyectos políticos en los que se han desarrollado, con sus concepciones del sentido de la participación y de lo público. Además, lo que han posibilitado estas experiencias también ha sido heterogéneo por la relación que se ha establecido entre la sociedad civil y el Estado, en su contexto histórico y político. En ese sentido, el análisis de los procesos de P y PP no puede hacerse desde una visión simplista y romántica que los valore por sí mismos como espacios democráticos que posibilitan la transformación social hacia sociedades más justas, solidarias y equitativas. Más bien, los análisis de estas experiencias, como es el caso de este estudio, deben comenzar por tener en cuenta el contexto histórico y político local, nacional, global en el cual se desarrolla la experiencia y que su implementación por parte de los gobiernos, como una forma de aumentar gobernabilidad, los dota de unas intencionalidades que no siempre están claras y que permiten diversas miradas.

La realidad muestra que los proyectos políticos que buscan ampliar y profundizar la democracia (en la cual se enmarca el P y PP), tanto desde los gobiernos, desde los organismos multilaterales, desde las diferentes ONG y en general desde la sociedad civil, tienen un discurso común: ampliar la participación política, gestionar el desarrollo, mejorar los niveles de equidad, actuar en espacios de libertad y autonomía, negociar los conflictos, fortalecer la sociedad civil y construir y formar en ciudadanía, todos encaminados a un propósito: lograr la participación de la ciudadanía activa y propositiva. No obstante, ese discurso común de todas las agendas no implica un mismo sentido, y más bien establece una “confluencia perversa” (Dagnino, 2004) que tiende a confundir a la población y encubrir las verdaderas intenciones de muchos proyectos políticos neoliberales y excluyentes. Es decir, en un proceso “bien intencionado” como el de P y PP, que posibilita y amplía la participación, pueden confluír proyectos con diferentes matices e intenciones. Presupuesto Participativo puede ser un programa tanto en un proyecto político que busca una participación que redunde en el fortalecimiento de la sociedad civil y la construcción de una ciudadanía crítica, con miras a la transformación social hacia una sociedad más justa, solidaria y equitativa, en un marco democrático; como también puede sustentarse en proyectos que buscan legitimar gobiernos que propugnan por la supremacía del capital sobre la persona, naturalizar la desigualdad social y estatizar la sociedad civil o desestructurarla con los excesos de la democracia representativa o con su atomización en ciudadanos individuales.

En el contexto nacional hay factores históricos, políticos y socioeconómicos que se deben tener en cuenta a la hora de comprender esta experiencia. En ese sentido, en Colombia no se vivió el fenómeno generalizado de tener periodos largos y sucesivos sin democracia formal y electoral a causa de dictaduras, sino que se vivió lo que expertos han denominado como democracia restringida o de baja intensidad. En la década del 80 del siglo pasado el Estado en Colombia comenzó su reorganización, que se vio plasmada en la Constitución del 91, que determinó dos características muy importantes: fue posible una descentralización política que dio autonomía a los entes territoriales y a sus administraciones representadas en alcaldías y gobernaciones, e incorporó la participación ciudadana como un requerimiento para la gestión pública. Puede decirse, que esa reforma descentralizadora abrió la posibilidad de que las administraciones municipales y otros actores pensarán el municipio como escenario apropiado para la puesta en marcha de estrategias de desarrollo. Según Fabio Velásquez (2006:175), en Colombia es posible comprobar que ha habido un fortalecimiento de lo local, en el sentido del municipio, desde su dimensión socio territorial y político administrativa, y un avance en la democratización de las decisiones públicas y en el fortalecimiento del tejido social; pero poco o nada se ha avanzado en equidad social (Velásquez, 2006:175). Sustenta el argumento de que mayor participación en lo público no significa y no

conlleva o no va aparejado necesariamente con un proyecto político incluyente de fortalecimiento de lo público. O en otras palabras, lograr una ciudadanía activa no implica una transformación social.

Además, las violencias son un fenómeno que han acompañado la historia de la construcción del Estado en Colombia, y en los últimos años se ha agudizado la violencia política a causa del conflicto armado. También ha sido muy alta la violencia delincuencia en las ciudades, acrecentada en Medellín por otras violencias, especialmente las ligadas a la economía ilegal del narcotráfico que penetró todas las esferas sociales y políticas; violencias a las que también aportaron el conflicto armado, la corrupción del Estado y la exclusión socioeconómica y política. Esa situación, no superada aún, ha supuesto grandes dificultades para la participación y la movilización social. Incluso, muchos líderes de partidos políticos con propuestas diferentes a las tradicionales y líderes cívicos y sindicales han sido asesinados o desaparecidos, frente a lo cual no ha habido un proceso de concientización ciudadana como viene sucediendo con otras formas de violencia.

### **El P y PP como escenario educador**

El P y PP, a la vez que es una instancia política de participación y decisión política, es también un proceso educativo aunque no esté limitado y definido por el sistema educativo formal y por los diferentes programas de capacitación. La educación es un proceso amplio que se da a lo largo de toda la vida y se entiende que hace parte del proceso de socialización. Por eso la vida cotidiana prepara para las personas todo tipo de aprendizajes adquiridos espontáneamente gracias a la práctica social y la adaptación a las culturas locales, lo que puede entenderse como educación informal. Incluso como bien lo planteó Clara Inés Restrepo (2007:6), secretaria de Desarrollo Social de Medellín en el 2007, el P y PP a la postre fue un “gran programa de pedagogía y de formación ciudadana”. Este programa, como proceso de educación informal está caracterizado por carecer de estructuración pedagógica y didáctica, dar una acreditación social más que institucional y posibilitar altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados con el programa. Es decir, el programa es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto a que se supone que en la medida que participan aprenden y aportan a mejorar la democracia y la cultura política en la ciudad.

Para los participantes es claro que participar en las diferentes instancias del programa, por ejemplo en los denominados Consejos Consultivos, genera un aprendizaje y si bien la mayoría de las personas no asisten al programa para aprender sino para cambiar y mejorar la situación de los barrios y comunas o para decidir como invertir los recursos, según las opiniones de la ciudadanía, a la postre el aprendizaje que adquirieron es uno de elementos más valorado por los mismos.

Los aprendizajes que lograron los participantes se pueden clasificar en términos de cambios y valoraciones acerca del ser ciudadano, conocer acerca de la ciudadanía y lo público y saber hacer en relación a las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía. El primer tipo de aprendizajes, los relacionados con el ser ciudadano, se refieren a las competencias que obtuvieron los participantes para propiciar cambios en su representación acerca del significado del sentido de ser un ciudadano. Tiene que ver con las habilidades cognitivas y emocionales que explican el sentido de su participación, en relación a identificar las distintas consecuencias que podría tener una decisión, la capacidad para sentir empatía o ponerse en el lugar del otro, la capacidad de reflexión y análisis crítico. Por ejemplo, al respecto muchos ciudadanos mencionaban cambios como el siguiente: “Yo era apático y escéptico pero me interesé por conocer todos los puntos de vista. Aprendí a compartir. Nos interesamos por otras organizaciones y comisiones”

Otro elemento formativo importante está relacionado con que el programa ha posibilitado discursos como el siguiente: “Ha servido para reclamar”. Este discurso, en la medida que vaya de la mano de

un conocimiento de los derechos ciudadanos, se puede considerar un aprendizaje que implica la agudización del sentido crítico con argumentos. Los aprendizajes asociados al conocimiento de la ciudadanía y lo público se refieren a la información que se debe tener para saber y comprender acerca del ejercicio de la ciudadanía. En ese sentido, los participantes en el programa, casi que por unanimidad, están de acuerdo en que el ejercicio activo de la ciudadanía no es el mejor porque no hay un adecuado nivel de información y conocimiento, a lo que el programa en su funcionamiento ayuda a disminuir. De esta manera se puede distinguir que el proceso de P y PP permite la apropiación de conocimientos sobre el mismo presupuesto, ya que tradicionalmente el conocimiento del presupuesto público es un tema de expertos por su manejo altamente técnico, por lo cual se logró “conocer lo que es planeación y priorización y manejo de los recursos públicos”. De la misma manera, el programa ha posibilitado un mejor conocimiento de la realidad local: “La comunidad se está dando cuenta de cuáles son las organizaciones que nos representan y cuál es el presupuesto que se invierte”, “Hemos conocido a otros líderes”, fueron testimonios que aparecieron en varios talleres. Otro aprendizaje significativo fue sobre el saber hacer, es decir, sobre las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía. En los talleres apareció que el programa de P y PP, permitió un aprendizaje de la forma en que se gestiona en el programa, es decir, haciendo alianzas, hablando, negociando, etc.

Puede concluirse que el programa, por ser en sí mismo un escenario educador, ha propiciado muchos aprendizajes en los participantes y para las organizaciones sociales. En materia de formación ciudadana, y aunque supuestamente es neutral porque no tiene una apuesta formativa que vaya más allá de propiciar la misma participación, está enseñando cómo debe ser el ciudadano: activo, en el sentido de participar en el debate de lo público.

En este tipo de programas se forma en una ciudadanía que tiende a legitimar el gobierno local y que deja las transformaciones sociales en manos de éste. En últimas es volver, de otra manera, a una democracia representativa. Sin embargo, como se ha dicho, éste no es un elemento inherente de los P y PP sino de su instrumentalización técnica, porque siempre, y esa es su bondad, dado su carácter participativo se puede dar que los mismos ciudadanos se apropien del espacio de otra manera. Es decir, está abierta la posibilidad de desestatizar el P y PP por medio de la construcción de otra forma de ciudadanía que permita la toma de conciencia social, en lo cual tiene un papel muy importante la educación formal y no formal.

Por último, si bien se valoran los aprendizajes que han logrado los participantes en cuanto al saber hacer, por ejemplo en la gestión, es muy importante y primordial formar en el ser y en el saber de la ciudadanía. Y si se quiere lograr la transformación de la que tanto de habla, se trata es de formar en ciudadanos críticos y locales, que son diferentes a los ciudadanos activos, pues estos son funcionales a las realidades existentes, ya que participan y deciden dentro de los marcos que plantean las administraciones. La ciudadanía crítica y local tiene que ver con un actor social con conciencia política basada en el juicio crítico, que le permite tener unos imaginarios acerca de la vida en sociedad y coherente con eso tiene una acción y una práctica política en la esfera pública.

### **El P y PP: avances en participación ciudadana y gobernabilidad**

Se reconoce que el programa P y PP ha sido una posibilidad que abrió la administración de Sergio Fajardo, que efectivamente permitió una ampliación de la democracia directa al promover que un gran número de ciudadanos participara directamente en el debate público acerca de la destinación de unos recursos que se invertirían localmente en la comuna o barrio. Además, muchos más ciudadanos estuvieron representados en esos debates públicos a través de los líderes de organizaciones de diferente tipo, por lo que también se fortaleció la democracia representativa. Lo anterior permite asegurar que el programa fue un avance en la ampliación de la participación por medio del ejercicio de la ciudadanía activa. De la misma manera, el programa de P y PP permitió

acercar el Estado a la comunidad local, ya que se discutieron y aprobaron múltiples iniciativas surgidas de la misma gente, que fueron ejecutadas con el apoyo de las comunidades. Por eso, también es posible afirmar que esta administración logró avances en gobernabilidad democrática.

También es un hecho que con este programa se fortaleció lo público desde una perspectiva republicana, ya que abrió un espacio para el debate, el reconocimiento y la discusión de los problemas que afectan a todos, permitió hacer claridad acerca del bien común y decidir sobre la forma en que se deberían solucionar los problemas. El Programa abrió espacios como los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales –CCCC- y las asambleas barriales, que son espacios de deliberación y concertación que antes no existían y que cada vez son más participativos. Como primeros espacios públicos del Programa, han permitido el surgimiento de nuevos liderazgos y el afianzamiento de otros, lo que revaloriza el espacio comunitario y comunal para el ejercicio de la política. El programa fortaleció las Organizaciones Cívico Comunitarias –OCC- de la ciudad (participaron directamente más de 1.400), pues no solo indirectamente auspició la creación de muchas, con intenciones de participar en los CCCC, sino que permitió que otras se reactivaran y que se generara discusión en su interior para elegir sus representantes. Algunas OCC se beneficiaron por la contratación con la administración para ejecutar o coejecutar las iniciativas prioritarias, y muchas más, pudieron participar de los procesos de fortalecimiento priorizados en el mismo programa, sobre todo, en cuanto a su cualificación técnica y administrativa. El programa logró que muchas OCC se dispusieran a participar de lo público, se interesaran por los problemas locales y comenzaran procesos de interacción entre ellas. Es decir, las OCC ganaron visibilidad pública y racionalidad técnica para su quehacer.

Los funcionarios municipales que operan el programa han experimentado muchos aprendizajes en relación con lo que De Sousa Santos (2004,116) denominó “el tránsito de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia”, consistente en que el equipo operativo ha sido sometido a un aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes, pues deben “vehicular” sus recomendaciones y precisiones a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico. Para demostrar que esas recomendaciones son razonables se debe recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria, pues no puede excluirse ninguna propuesta hasta demostrar su inviabilidad. Lo anterior, que mejoró la capacidad de hacerse entender, no implica que necesariamente haya mejorado su capacidad de escucha.

### **P y PP: más gobernabilidad que participación**

Reconocer los límites y hacer las críticas pertinentes al programa P y PP no significa negar las posibilidades que tiene. Este programa ha tenido en Medellín más virtudes técnicas asociadas a sus metodologías que logros en cuanto a la transformación democrática, que sobrepase la participación de una ciudadanía activa. Es decir, como se mencionó, es innegable el avance que ha supuesto involucrar cada vez a más personas en sus diferentes instancias, incluso, se mencionó que el P y PP ha propiciado aprendizajes en la ciudadanía en cuanto a la importancia de participar, conocer la administración y gestionar en lo público. Sin embargo, no ha posibilitado un avance significativo en materia de formación ciudadana, ya que no ha logrado la construcción de una ciudadanía con criterios políticos, diferentes a los técnicos, que comprenda la realidad social de una manera articulada (con la interrelación de lo económico, lo cultural, lo político, el territorio), que le posibilite identificar los factores que determinan la exclusión social, la pobreza, la violencia, la corrupción, etc.

Lo anterior se sustenta en que el programa P y PP carece, desde sus inicios, de un claro enfoque político y no hace explícita y pública su concepción de la participación y lo que implica el fortalecimiento de las organizaciones. El programa, y la administración en general, dejaron implícitas estas consideraciones, dando una sensación de neutralidad, tal vez para permitir que los

mismos participantes se encargaran de darle el perfil político al programa. Pero haciendo un esfuerzo interpretativo de lo implícito, es interesante notar que en la concepción de participación que tiene el Plan de Desarrollo y por ende el programa de P y PP, el énfasis está marcado por los deberes de los ciudadanos y las organizaciones frente a su propio desarrollo en cuanto a la cooperación que deben tener con el gobierno. Es una mirada que pretende poner del lado del gobierno a la ciudadanía y a las organizaciones sociales para lograr mancomunadamente los objetivos de gobierno municipal. El conflicto, la contraposición, la crítica, la toma de conciencia no son conceptos que se asocien con la participación en este planteamiento.

Por el contrario, es muy claro en el enfoque que el programa de P y PP constituía una estrategia de gobernabilidad que podría contribuir a una legitimidad que quizás el gobierno municipal no tenía en otros espacios de poder local, como en el concejo municipal. Y en ese sentido, fue un buen modelo de gobierno de decisión en consenso y una técnica para adoptar decisiones, tal como el Banco Mundial ha sugerido que deben ser los presupuestos participativos (De Sousa Santos, 2004: 127). Como el presupuesto participativo en Medellín aún no es un movimiento popular sino un espacio institucional concebido para que funcione como un espacio seguro con un funcionamiento regular entre las organizaciones, los ciudadanos y el gobierno municipal, la cuestión de la autonomía del P y PP debe formularse como la capacidad real de que los representantes puedan modificar las agendas, los plazos, los debates y las decisiones de esa institución (De Sousa Santos, 2004: 110). En ese sentido, la autonomía de los participantes y de las OCC no es dada institucionalmente, sino más bien es una lucha permanente de construir una agenda diferente.

Lo anterior se puede entender en un marco más general que explica que lo público se ha ido estatizando y que se viene produciendo una tecnificación de lo social que hace previsible el comportamiento humano, por lo cual el ciudadano ha perdido el carácter emancipatorio y libertario que poseía, porque si sus acciones son predecibles, disciplinadas y están normalizadas, jamás podría surgir de la esfera pública estatalizada lo nuevo, lo aleatorio, lo contingente; por el contrario, aquellos ciudadanos que no observen las normas de comportamiento y que no se acojan a la disciplina podrían ser considerados como asociales o anormales (Arendt, 1994).

Lo planteado lleva a pensar que en Medellín las OCC y la sociedad civil no han logrado construir la agenda que responda a sus propios intereses, lo cual se evidencia en el proceso del P y PP. Las OCC y sus líderes tienen muy poca autonomía y han aceptado casi todos los mecanismos que regulan la participación y la acción que les ha presentado la administración municipal. Por lo tanto, el capital político que ha supuesto esta participación ciudadana ha sido cobrado y capitalizado por la administración y no por las OCC y la sociedad civil. Una muestra más de la bondad que supuso el P y PP como estrategia de gobernabilidad.

Por otro lado, el proceso es complejo técnicamente, de manera tal que para el ciudadano corriente se hace difícil su comprensión. Esta complejidad en lo operativo y normativo, se incrementará sin duda con su inclusión formal en el Sistema Municipal de Planeación, hecho que exige su articulación a una lógica racionalista. Se supone que entre más claras y preestablecidas estén las normas, más objetivo, legal y racional es el producto resultante del ejercicio participativo. Es la tecnificación y la racionalidad instrumental de lo social.

Pero dicha institucionalización como el nivel de formalización y normatividad que representa, constituye una amenaza para el sentido mismo del programa y de la participación. El hecho de que haya sido convertido en Acuerdo Municipal, en una norma que orienta el proceso de participación, tanto para la formulación de los Planes de Desarrollo Local como para la distribución del presupuesto participativo, puede significar que pierda su eficacia, su capacidad de convocatoria y que sea, con el tiempo, un mecanismo más de un Estado tramitador de beneficios. Un programa que se presentó como una forma de superar prácticas clientelistas y corruptas en el ejercicio del

poder, como un mecanismo de la planeación participativa que permitía pensar el territorio desde la experiencia directa de comunidades excluidas o marginadas y tomar decisiones que cambiaran la distribución tradicional de los beneficios, puede llegar a perder ese contenido inicial y convertirse en una fórmula más de las prácticas administrativas de la municipalidad.

Las demandas de racionalidad y de sistematización han conllevado que P y PP genere internamente, en el proceso mismo de participación, no solo en los CCCC sino en todos los ámbitos de P y PP, la capacidad de manejar con habilidad la información técnica del proceso, sus instancias, sus mecanismos y procedimientos, su reglamentación, su forma de gestión, en general la lógica de funcionamiento, que por su carácter complejo, supone una ventaja para quienes la poseen. Es decir, el manejo técnico de la información se ha convertido en un capital social, porque es un bien escaso, por lo cual su posesión da poder a quien lo tiene, un poder que es capitalizado en las instancias participativas. Por tanto, la naturaleza actual del proceso permite que obtenga una posición más privilegiada quien posea la información técnica que quien tiene una razón política para sugerir una inversión, es decir, se privilegia el saber hacer sobre el ser y sobre el saber. Obviamente quien tiene ambas competencias, la razón técnica y la razón política, es quien capitaliza más poder en el ejercicio de la participación.

Lo anterior, supone que la participación no se da en términos de igualdad, si no que hay cierto tipo de participantes que pueden manejar las situaciones para que terminen a su favor, es decir, puede prestarse para que en últimas el proceso termine sirviendo a intereses particulares, como ha sucedido en algunos casos. El nivel de complejidad técnica que se le ha dado al programa permite que líderes tradicionales acostumbrados a prácticas clientelistas, que llevan años inmersos en los juegos de la gestión y la contratación pública se puedan integrar con más facilidad a esta forma de gestión que es el P y PP y puedan aprovechar ese capital a su favor, lo que por consiguiente no es ningún logro. Claro que una menor complejidad tampoco protege frente al posible acaparamiento de poder por parte de los líderes de mayor trayectoria ni garantiza la participación de los menos capaces. Además, la alta reglamentación de los procesos de los que se habla aquí, es una disciplinización de lo que se puede y no se puede hacer en el programa, que bajo un criterio denominado *viabilidad técnica* revestido de neutralidad, muchas veces termina siendo un eufemismo para controlar lo que es muy difícil de hacer, lo que no es políticamente correcto o lo que es contrario a los intereses de la administración. Lo anterior se ve muy bien representado en la llamada oferta institucional.

De la misma manera, por ser el programa en sí mismo un escenario educador, ha propiciado muchos aprendizajes en los participantes y para las OCC. En materia de formación ciudadana, la pretendida neutralidad política transmite una forma de ser ciudadano activo, de participar en el debate público, que es coherente con la visión republicana de la ciudadanía, la cual conlleva una idealización excesiva del ciudadano (Crespo, 2001). En esta perspectiva hay un interés de estatizar lo público, al tiempo que el conflicto y el debate que fortalece la sociedad civil, como contraparte del Estado, no tiene mucho espacio. Se ve pues, que el programa de P y PP de Medellín, como escenario educador, forma en una ciudadanía que tiende a legitimar el gobierno municipal y que deja las transformaciones sociales en manos de éste. En últimas es volver, de otra manera, a una democracia representativa.

No obstante, la lógica que impera en la gestión pública, coherente con la economía de mercado vigente, privilegia el saber hacer sobre el ser y el saber. Esa lógica marca los procesos del programa de P y PP y muchas de las iniciativas viabilizadas. En el caso concreto del fortalecimiento de las organizaciones sociales, sobre todo de las Juntas de Acción Comunal –JAC- lo que ha resultado son procesos de asesoría técnica operados por los cooperantes entre los que se encuentran las universidades de la ciudad. Esa asesoría técnica se ha enfocado a que las JAC y otras organizaciones se apropien de elementos administrativos que les permita una mejor gestión, sobre

todo, enfocada a lograr poner en funcionamiento proyectos productivos que generen empleo y conduzcan a la reducción de la pobreza. Ha habido un gran esfuerzo de “fortalecimiento” encaminado a propiciar proyectos productivos en las OCC. Pero hay un desconocimiento de su real potencial y una idealización de su papel como agentes que generen riqueza, lo cual se inscribe en la lógica del actual modelo neoliberal. Por supuesto, no hay transformación social con ese tipo de fortalecimiento y por el contrario debilita a las OCC y descarga de responsabilidad al estado frente a la problemática del empleo y la pobreza. Lo más preocupante, es que encaminar el proceso del P y PP hacía la superación de la pobreza por medio de auspiciar pequeños proyectos productivos, a lo sumo supone un paliativo frente a una situación estructural del modelo económico actual, que si quisiera superar tendría que ser con una intervención integral.

En conclusión, la principal crítica que se cierne sobre los alcances y logros que el proceso de P y PP le ha dejado a la ciudad, desde la perspectiva de la participación democrática, tiene que ver con la poca incidencia que tuvo en mejorar la situación inicial planteada en el Plan de Desarrollo acerca de la ausencia de cultura ciudadana. Parece ser, que el programa de P y PP, al buscar la gobernabilidad política, lo hizo sobre la lógica medios –fines, lo cual instrumentalizó el proceso, le dio un carácter excesivamente técnico, lo que efectivamente logró mayor participación y que la gente decidiera. Es decir logró despertar ciudadanía activa. Sin embargo, no ha habido suficiente cualificación de esa ciudadanía hacía una transformación social por medio de una ciudadanía crítica local.

### **Hacia un P y PP que forme ciudadanos transformadores**

En cuanto a la calidad y el sentido de participación, se debe posibilitar y auspiciar la autonomía de cada comuna y corregimiento, lo que va en aras de lograr verdaderos procesos de desarrollo. La autonomía en el P y PP, para Boaventura de Sousa Santos (2006,110), es la salida que posibilitaría terminar con las prácticas clientelistas. Sin embargo, la autonomía por sí sola tampoco supone una transformación social. Creerlo sería caer en una visión romántica y mesiánica de las OCC y la sociedad civil. Estas, en el caso de Medellín, no han mostrado tener ese carácter que les permitiría liderar un proceso de cambio social. Por tanto, la transformación social no se logrará con el P y PP si no hay un cambio en la cultura política local. No cabe duda que el P y PP contribuya a la generación de ese cambio pero no es lo único. Corresponde a todos, a las OCC, a la sociedad civil y a la ciudadanía en general, incluso al Estado, formar una ciudadanía que primero, reconozca que realmente está mal. Se debe propiciar una esfera pública conformada por ciudadanos críticos que conozcan y actúen localmente pero que piensen globalmente.

Se trata de formar ciudadanos críticos y locales, que son diferentes a los ciudadanos activos. La ciudadanía crítica y local tiene que ver con un actor social con conciencia política basada en el juicio crítico, que le permite tener unos imaginarios acerca de la vida en sociedad y coherente con eso tiene una acción y una práctica política en la esfera pública. Su contexto de acción es lo local, sin embargo, no es localista en el sentido provincial. Por eso, el programa de P y PP debe permitir la autonomía de cada territorio sin propiciar que los ciudadanos se vuelvan localistas en vez de locales, es decir, la autonomía no debe ser vista como una posibilidad para hacer fuera de contexto sino que debe estar en relación con lo exterior, en este caso con la ciudad, el país, el continente y el mundo. En otras palabras, lo local no es sinónimo de democracia; puede también significar clientelismo, autoritarismo de pequeños caciques y privatización de la acción pública. También puede significar un compartimento que se aísla de otras escalas en las que se definen los grandes desarrollos estructurales, frente a los cuales lo local es impotente.

En ese sentido, los problemas locales que pueden ser tratados en el marco del programa, con una ciudadanía crítica, deben ser ligados con las variables del periodo, es decir, cualquier fenómeno local debe ser contextualizado en el tiempo y en el espacio social, lo que conlleva a considerar que en los actuales tiempos de globalización y buscando la construcción de lo que Santos llamó una

globalización más humana, el cambio histórico debe provenir de un movimiento de abajo hacia arriba con el protagonismo de los sujetos locales, o sea, de las personas que viven en los países subdesarrollados. Así, “nuestra gran tarea hoy es la elaboración de un nuevo discurso, capaz de desmitificar la competitividad y el consumo y de atenuar, si no deshacer, la confusión de los espíritus” (Santos, 2004: 48). Un reto, especialmente para los representantes de la sociedad civil y las OCC, es exigir procesos formativos e informativos que coadyuven a que se logre esa autonomía con sentido político y esa construcción de ciudadanía que reconfigure lo público. Es decir, lograr que en cada comuna y corregimiento la misma ciudadanía debata y decida con mayores argumentos, no solo técnicos, sino políticos, en el marco del verdadero conocimiento de lo local, que conlleven a decisiones que permitan mayores niveles de inclusión social, que pasa por fortalecer la participación de todos los sectores sociales, sobre todo la de los más pobres entre los pobres y que lleguen más recursos a estas poblaciones.

Un reto gigante que tiene el P y PP como escenario de participación es pasar de ser un mecanismo de participación a un movimiento social, lo cual solo deviene de la sociedad civil y desde las OCC. Este no solo debe ser funcional al gobierno, sino en un momento determinado debe tener la capacidad de enfrentarse a éste e imponer acciones a la administración, incluso desestabilizar y deslegitimar su acción, siempre en un marco democrático. Una sociedad civil y unas OCC democráticas y fuertes, con ciudadanos con las características aludidas, serán capaces de enfrentar y deslegitimar cualquier intento de imposición de gobiernos o administraciones menos progresistas o democráticos. Esa fortaleza implica que se mejoren las instancias de vigilancia y control, que se garantice la transparencia de la gestión, que se refuercen los controles comunitarios e institucionales, sin perder la autonomía. Se deben conservar y mejorar otros espacios de información y comunicación tanto los comunitarios como aquellos que permiten al ciudadano conocer experiencias y estilos de vida y de ejercicio democrático del mundo exterior, nacional e internacional.

Por último, uno de los retos para el futuro del programa P y PP es ser flexible, tener la capacidad de reinventarse a medida que cambien las circunstancias y condiciones en que se desarrolla y aún la posibilidad de aplicarse de manera diferente en los también diversos territorios, comunas o corregimientos, como intervención local, sin perder de vista lo global.

## **Bibliografía**

ALCALDÍA de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía. <http://www.medellin.gov.co> Consultado en diciembre del 2007.

DAGNINO, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (coord.) (2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica  
De Souza Santos, Boaventura. Democracia y Participación: el ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Viejo Topo, 2003.

RESTREPO Mesa, Clara Inés. El Presupuesto Participativo y la transformación de Medellín. Mercatec, Nro 43, Octubre de 2007. Medellín: Institución Universitaria Esumer, P. 4-15

TEIXEIRA, Ana Claudia, Gracia de Grazia, Maria Do Carmo Albuquerque y Pedro Pontual. (2004) Presupuesto Participativo: democratización de la gestión pública y control social. Internet: [http://www.veeduriamedellin.org.co/img\\_upload/1c18e255ea86b86fafae5f42ac5b5a2b/PresupuestoParticipativo\\_AnaClaudiaTeixeira.doc](http://www.veeduriamedellin.org.co/img_upload/1c18e255ea86b86fafae5f42ac5b5a2b/PresupuestoParticipativo_AnaClaudiaTeixeira.doc)



