

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA COMUNITARIA, UNA MIRADA AL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO DE RIONEGRO

MARIO ALEJANDRO ÁVILA GAVIRIA Código: 201710018171

ANDREA MARTÍNEZ ORJUELA Código: 201710011171

HARLEM AUGUSTO RAMÍREZ GUTIÉRREZ Código: 201719002171

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
RIONEGRO – ANTIOQUIA
ENERO DE 2019

ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA COMUNITARIA, UNA MIRADA AL PRESUPUESTO
PARTICIPATIVO DE RIONEGRO

MARIO ALEJANDRO ÁVILA GAVIRIA Código: 201710018171

ANDREA MARTÍNEZ ORJUELA Código: 201710011171

HARLEM AUGUSTO RAMÍREZ GUTIÉRREZ Código: 201719002171

Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local

Asesor

MARIO ENRIQUE VARGAS SÁENZ

Director EAFIT Social

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN

RIONEGRO – ANTIOQUIA

ENERO DE 2019

Nota de aceptación

Firma del Presidente del jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Agradecimientos



Figura 1. *Fiestas de las Tradiciones Rionegreras (diciembre de 2018)*

Fuente: (Karol, Fiestas de las Tradiciones Rionegreras [Fotografía], 2018)

Agradecemos a la Administración Municipal de Rionegro y al señor alcalde Andrés Julián Rendón Cardona por su motivación e incentivo para el desarrollo de esta maestría. A las familias por compartir nuestros gustos y brindarnos su apoyo incondicional, aun en la ausencia por causa de las largas horas de dedicación al crecimiento académico.

Contenido

Introducción.....	8
1. Presentación de la situación de estudio.....	9
1.1 Antecedentes de la situación en estudio.....	11
1.2 Justificación.....	12
2. Objetivos.....	13
2.1 Objetivo general.....	13
2.2 Objetivos específicos.....	13
3. Resultados esperados.....	14
4. Marco de Referencia Conceptual.....	14
5. Aspectos metodológicos.....	22
6. Evidencia empírica.....	24
7. Análisis reflexivo.....	55
8. Recomendaciones.....	61
Referencias.....	64
Bibliografía.....	68

Lista de Figuras

	pág.
Figura 1. Fiestas de las Tradiciones Rionegreras (diciembre de 2018)	4
Figura 2. Número de delegados presupuesto participativo	51
Figura 3. Techos presupuestales asignados al presupuesto participativo en Medellín	52

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1. Compromisos Presupuesto participativo 2016	31
Tabla 2. Iniciativas comunitarias inscritas año 2018	49

Introducción

Este trabajo ha sido el fruto de la motivación generada por la maestría con respecto a los componentes sociales que envuelven la gestión pública y que como funcionarios del Estado hoy desarrollamos. El Estado social de derecho, propende por el bienestar común de las personas que lo conforman. En tal sentido este debe facilitar, entre otros, la participación de los ciudadanos en cada una de las decisiones que los afecten, para cumplir con el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, donde se define como “democrática, participativa y pluralista”. Por si fuera poco, términos como capital social, democracia o confianza son objeto de continuo estudio y han evolucionado a la par de la sociedad. En estos tiempos los ciudadanos exigen mayor participación y transparencia en los procesos de gobernanza, no solamente en Colombia, sino en todo el mundo, utilizando novedosos medios de control como las redes sociales o las transmisiones en vivo abiertas, lo cual ha generado un ambiente propicio para evolucionar las herramientas de gobierno a otro nivel, en donde el protagonista debe ser el ciudadano.

Se ha abordado la definición de gobernanza, acercándose a la gobernanza comunitaria, con el fin de resaltar el empoderamiento que hoy en día se identifica en la comunidad civil con respecto a las decisiones y desarrollo de los gobiernos. Identificando que la participación por parte de la comunidad no es nueva y que de hecho en Colombia existen una serie de instrumentos que facilitan este tipo de intervención, entre estos: el presupuesto participativo, del cual se estudia y se plantea su historia, estructura, objetivos básicos y se analiza en un caso real opciones de mejora.

1. Presentación de la situación de estudio

Contextos que originan la situación en estudio: el mundo actual ha comenzado a entender que el fin último de cualquier acción es definitivamente el ser humano. Conscientes que por muchos años se ha dado mayor importancia a organizaciones que priorizan los recursos más valiosos de la naturaleza y que mediante estos se han beneficiado unos pocos, aislándose del bien común que ha sido la base filosófica del desarrollo de una sociedad exitosa. De aquí que un aspecto tan relevante para cualquier comunidad organizada, como lo es la gobernanza, retome sus bases fundamentales y se “renueve” en la gobernanza comunitaria que implementa la economía civil como eje fundamental de desarrollo, dejando atrás propuestas que involucran formas como el caudillismo, el corporativismo o incluso formas de gobierno como la populista y neopopulista.

Sin duda, el mayor cambio global se desarrolló con la desaparición de la tradicional matriz sociopolítica que se veía regulada por el estado nacional popular, cuyo rasgo más definitorio era el control ejercido por el Estado sobre la esfera económica y la sociedad civil, llevado a cabo a través de la subordinación de todos los actores sociales, situación que se notaba en muchos países de América Latina (Santos, 2007, pág. 30).

Este hecho dio paso a la democracia, generando que desde la misma sociedad civil surja una visión crítica más participativa, propiciando el surgimiento de nuevos actores que en este caso demandan principios de ciudadanía y empoderamiento civil. Varios escritores convergen en la idea de que esta nueva sociedad civil empoderada está dispuesta a movilizarse por temas como la democratización política, social y la reconstrucción de las economías nacionales alrededor del capital social.

Con el desarrollo de la presente investigación se estudió el proceso de gobernanza comunitaria que actualmente se vive en Rionegro, específicamente en los espacios de participación ciudadana generados por la administración municipal, entre ellos el presupuesto participativo; para lo cual basados en un referente de la implementación de este instrumento de participación ciudadana como lo es el municipio de Medellín, se identifican algunas diferencias, para finalmente generar una serie de conclusiones y recomendaciones que podrían ser tenidas en cuenta en la municipalidad, facilitando la posibilidad de empoderar a la sociedad civil y potenciar el conocimiento de éstos con respecto al uso y priorización de los recursos públicos.

Rionegro es un municipio ubicado en la región oriental del departamento de Antioquia. Limita por el norte con los municipios de Guarne y San Vicente Ferrer; por el sur con el municipio de La Ceja del Tambo; por el este con los municipios de Marinilla y El Carmen de Viboral; y por el oeste, con los municipios de Envigado y Medellín. Existe una alta población flotante detonada por la presencia del aeropuerto internacional José María Córdova; hoy en día se estima que la población del Municipio es de aproximadamente 125.000 personas.

Rionegro es el eje comercial e industrial del oriente antioqueño, cuyas actividades económicas principales son el comercio, la industria, la banca y la construcción; con un potenciado mercado en servicios de salud. Presenta una importante actividad turística por el pasado histórico que resalta eventos de carácter nacional.

En aquellos casos donde no existe un encuentro que permita la incidencia ciudadana en las decisiones de gobierno, se evidencian serios problemas de desconfianza entre los actores, incumplimiento de compromisos por parte de los gobernantes, mal manejo de la información y adquisición de información fragmentada por parte de la sociedad civil; hechos que dividen las relaciones entre el Estado y los actores que lo conforman. Buscando profundizar en este tema, se

ha planteado la siguiente pregunta que fue la línea de base para el desarrollo de la presente investigación: ¿La aplicación del presupuesto participativo como herramienta de participación ciudadana, está siendo un medio efectivo de gobernanza en Rionegro? La relación de este tema con la Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local se encuentra precisamente en el componente del desarrollo local, como bien lo menciona la propia Universidad EAFIT al describir su programa así:

Es un programa de maestría de profundización dirigido a la investigación aplicada y al estudio de caso de gerencia social desde cuatro ámbitos específicos: la gerencia social propiamente dicha, las empresas sociales como materialización de capital social, el desarrollo local como la instancia pertinente y definitiva en la construcción de equidad, solidaridad y desarrollo endógeno y la innovación social.

Identificando, especialmente, el cuarto ámbito que hace referencia al desarrollo local, la base de este estudio.

1.1 Antecedentes de la situación en estudio

Debido al olvido de la población por parte del gobierno municipal, además de altos volúmenes de corrupción y un crecimiento vertiginoso en la demografía, casi a la tercera parte de los habitantes de la ciudad de Porto Alegre en Brasil, se ven obligados a vivir en la periferia, con niveles de pobreza muy altos y una carencia en infraestructura de acueducto, alcantarillado y vías; generan una unión social que logró mediante presión hacia el gobierno, los tuvieron presentes en las decisiones de inversión. De allí en el año de 1989 nace el programa denominado presupuesto participativo. La participación en este primer año de implementación fue baja, por razón de la desconfianza que se profería hacia los gobernantes. Con el pasar del tiempo y tras una política fiscal radical en este país, se logró que ciudades como Porto Alegre tuviera más

recursos, mediando para que el programa denominado presupuesto participativo contara con más financiación y posibilitara la realización de las obras priorizadas por la comunidad, mejorando en gran medida los niveles de confianza hacia la clase dirigente del país. Fue así como el proceso de presupuesto participativo tuvo gran auge y se fue expandiendo y masificando no solo en Brasil sino en América Latina. En Colombia, el presupuesto participativo tiene aparición sobre el año de 1995 en la ciudad de Pasto con figuras como el cabildo abierto. Ciudades como Medellín inician la implementación del presupuesto participativo en el año de 2007 con el acuerdo 043 y en el año 2009 con el decreto 1073, que reglamenta el acuerdo 043 de 2007 en lo referente al presupuesto participativo.

En el municipio de Rionegro se habla por primera vez del presupuesto participativo en el 2012, sin embargo, nunca se utilizó; vuelve a resurgir en 2015 como propuesta del plan de gobierno en la gira de campaña del entonces candidato Andrés Julián Rendón Cardona, visitando todos los barrios y veredas que conforman el Municipio, y desarrollando 61 reuniones con un aproximado de 5000 asistentes. Al terminar los comicios y al salir electo este candidato, afirma en su agenda el programa del presupuesto participativo y lo hace efectivo visitando nuevamente las comunidades y ratificando los compromisos en su Plan de Desarrollo “Rionegro Tarea de Todos”.

1.2 Justificación

Bajo el compromiso de mejorar los procesos institucionales y a través de un convenio con la Universidad EAFIT, la administración municipal de Rionegro facilitó el desarrollo de la maestría en gerencia de empresas sociales para la innovación social y el desarrollo local, que fue cursada por funcionarios de la administración de niveles directivos y profesionales. Entre los objetivos primordiales que tiene este convenio, además de fortalecer las capacidades académicas

y profesionales, se busca generar proyectos de carácter institucional que permitan evolucionar no solo en temas administrativos de la gestión pública, sino a su vez en temas sociales y de impacto regional. Es por esto que tras conocer el desempeño de la administración actual durante los últimos tres años y siguiendo los fines ya descritos, se identificó una oportunidad de mejora en el tema de gobernanza comunitaria con respecto a ejercicios de participación ciudadana como lo es el instrumento de presupuesto participativo desarrollado en el Municipio. En reuniones acordadas con el Secretario de Gobierno y el Subsecretario de Participación Ciudadana se aprobó la necesidad de estudiar el ejercicio de presupuesto participativo de Rionegro que según ellos mismos lo definen: “*sui generis*” en Colombia y debería seguir siendo ajustado a la normatividad vigente; generando de esta forma una mejor distribución de los recursos públicos y logrando enfatizar la inversión en aquellos problemas priorizados por la misma comunidad.

2. Objetivos

2.1 Objetivo general

Realizar una investigación explicativa del Presupuesto Participativo como práctica de gobernanza comunitaria en el municipio de Rionegro.

2.2 Objetivos específicos

- Describir el ejercicio de concertación con la comunidad en el presupuesto participativo de Rionegro.
- Analizar y evaluar el espacio generado por la Administración Municipal para la participación ciudadana en el tema de presupuesto participativo, tomando como referente al municipio de Medellín.

- Generar conclusiones y recomendaciones de buenas prácticas de gobernanza con respecto al presupuesto participativo en Rionegro.

3. Resultados esperados

Esta investigación no solo permitirá entender cómo se ha desarrollado el ejercicio de presupuesto participativo en el Municipio durante los años 2016, 2017 y 2018, sino que a su vez permitirá:

- Determinar si el espacio generado por la Administración Municipal para la participación ciudadana en el tema de presupuesto participativo es o no efectivo.
- Recomendar posibles acciones que permitan mejorar la operación del ejercicio de concertación con la comunidad en el presupuesto participativo.
- Generar una serie de conclusiones de buenas prácticas de gobernanza con respecto al presupuesto participativo.

4. Marco de Referencia Conceptual

Con todo el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Constitución política del 1991 en Colombia, donde se estableció la democracia como uno de los ejes fundamentales para la participación política a través de los instrumentos de participación ciudadana; se podría preguntar hoy en día: ¿Tenemos claro qué es la participación? Para comenzar entendamos cómo define la Real Academia Española - RAE (2018), el término participación: “1. f. Acción y efecto de participar”, lo que lleva a la definición por parte de la RAE (2018) de participar: “1. intr. Dicho de una persona: Tomar parte en algo. - 2. intr. “Recibir una parte de algo” (Real Academia Española, 2018). De esta manera se entiende que las bases constitucionales incitan a que la sociedad civil, los entes gubernamentales y en general todos los actores que conforman el estado

colombiano, tomen parte de las decisiones que dirigen la nación, sin embargo, hoy en día son pocos los actores que de verdad se involucran en los procesos de toma de decisiones en los diferentes niveles gubernamentales y de orden territorial; lo que lleva a especificar la definición según la RAE (2018) qué es la gobernanza: “1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2018) y en su término más básico RAE (2018) qué es gobernar: “1. tr. Mandar con autoridad o regir algo. U. t. c. intr. - 2. tr. Dirigir un país o una colectividad política. U. m. c. intr. - 3. tr. Guiar y dirigir” (RAE, 2018). Sobre esta última definición adquiere especial importancia el término dirigir, que claramente trae implícito el carácter social de estar acompañado por otros para poder guiarlos. Así se podría entonces unir todas estas definiciones y llegar a indicar que en términos generales el país ejerce una base constitucional establecida en dirigir una colectividad que propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En este punto se vuelven claros los objetivos y las formas de la gobernanza; sin embargo es necesario dar claridad en que dejamos por fuera del escrito la historia de la gobernanza que de hecho es sumamente amplia y compuesta de matices, centrándonos en el estudio de las actuales definiciones de gobernanza, lo cual permite evocar la claridad de grandes investigadores en este tema, como (Kohler-Koch, 1999), quien afirma que:

La gobernanza se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos que coexisten en esta nueva realidad se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los

intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales (p. 14).

Para fortalecer esta definición moderna de gobernanza es necesario citar a Renate Mayntz, socióloga alemana que ha dedicado gran parte de su carrera profesional a estudiar la teoría social y la gestión pública, quien en un artículo titulado *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna* hace referencia a su propia definición de gobernanza moderna como: “una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil” (Mayntz, 2001, pág. 1).

Finalmente, para centrar la tesis podemos decir que la evolución de la gobernanza ha llevado a una definición de cooperación entre los actores del Estado y que son estos los que reconociendo sus propias carencias deberían concertar las decisiones de sus líderes, (Rhodes, 1997) argumenta que:

En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos -es decir, organizaciones formales- y por redes entre organizaciones (p. 53).

Ahora bien, teniendo claro que la gobernanza ha sufrido serias transformaciones desde su planteamiento como concepto y después de conocer la argumentación sobre las nuevas definiciones de gobernanza, se llega a un punto donde es preciso hacer referencia a otro término que hoy en día se toma grandes espacios de discusión y análisis, la gobernanza comunitaria.

Para (Bowles & Gintis, 2001), “Communities are part of good governance because they address certain problems that cannot be handled either by individuals acting alone or by markets and governments.” (p. 5). Es desde este argumento que toma fuerza la sociedad civil como parte fundamental del proceso de gobernar, pues son ellos -los ciudadanos- quienes viven la escasez, los problemas y las decadencias que tiene su sociedad, y de igual manera son ellos quienes desde el relacionamiento diario con los demás miembros de su comunidad logran dilucidar las posibles soluciones a todos estos vacíos del buen gobierno. La clave se encuentra en el trabajo mancomunado por el bien general, no solo por parte de los habitantes de la comunidad, sino por todos y cada uno de los actores que hacen parte de ella, aportando cada uno desde sus propias capacidades, experiencias, técnicas, conocimientos y roles.

Para cualquier proyecto o política pública que pueda desarrollar el Estado no basta contar solo con personal capacitado dedicado a pensar en soluciones y estructuración de proyectos que estén alejados de la comunidad civil que encarna estas deficiencias, sino por el contrario contar con ellos pues no son solo los problemas y su diagnóstico, además del empoderamiento por parte de la sociedad, de aquellas soluciones que sean implantadas para terminar con las carencias en el sentido en el que se presenten.

El tercer sector, como se ha denominado académicamente a todos estos actores que conforman la sociedad civil y que (Roitter, 2004), logra establecer una claridad importante sobre éste cuando indica que:

Sociedad civil es un espacio en el cual participan las asociaciones que proyectan su acción hacia la construcción de ciudadanía participativa y otros actores sociales individuales que se constituyen en referentes sociales o que conforman colectivos transitorios o permanentes —movimientos sociales, coaliciones, foros, etc. —. En este

espacio simbólico se construye poder y se hace política en diálogo o enfrentamiento con el poder político y el poder económico. Ni separado ni asilado de la esfera de lo político y lo económico, es el escenario del conflicto y del consenso social. Allí, sin que ese allí tenga ninguna dimensión física, se procesan y articulan opiniones, representaciones —en los dos sentidos: representación política y representaciones de lo social—, así como acuerdos y enfrentamientos.

De aquí se puede referenciar que la sociedad civil es mucho más que las personas que la conforman, es también las relaciones entre éstas, los movimientos y las entidades que de allí surgen, sin importar si son de carácter religioso, institucional, social, etc. El tercer sector es mucho más complejo que cualquier calificativo social, por eso la importancia del “poli centrismo”, definido por (Ostrom, 2011) como la posibilidad de relacionar sistemas de gobernanza comunitaria con estructuras de gobierno más amplias, reduciendo al máximo la posibilidad de predominio de una o varias sobre otra y garantizando las autonomías locales.

Aunque muchos de los términos descritos pueden ser novedosos, la verdad es que, tal como se describe al comienzo, la constitución política fue pensada en términos de participación de todos los sectores que conforman la sociedad, brindando herramientas de participación ciudadana tan puntuales y claras como el presupuesto participativo.

La historia de los presupuestos participativos inicia en el país de Brasil, en la ciudad de Porto Alegre. Todo nace debido al olvido de la población por parte del gobierno municipal y una serie de problemas sociales que afectaban esta comunidad, lo que llevó a la unión social de la población que logró mediante presión al gobierno, los tuviera presentes en las decisiones de inversión. De allí en el año de 1989 nace el programa denominado presupuesto participativo, que es simplemente una herramienta de participación ciudadana que permitiría a los habitantes tomar

decisiones sobre la inversión del presupuesto público y poder atender sus necesidades. Infortunadamente, la participación en ese año fue muy poca, nadie confiaba en sus gobernantes, lo que era prácticamente considerar que sus peticiones no serían tenidas en la cuenta. Poco a poco y año a año, esto fue mejorando pues, debido a una política fiscal radical en el país, hizo que ciudades como Porto Alegre tuviera más recursos y que programas como el presupuesto participativo contara con más financiación y así posibilitara la realización de las obras, logrando que las personas empezaran a ver cómo sí respetaban lo que decidían y cómo estas decisiones mejoraban la calidad de vida de todos. Fue así como el proceso de presupuesto participativo tuvo gran auge, plasmando todos los logros también en países como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Perú.

En Colombia inicia la participación con la actualización de la Constitución Política de 1991, con los artículos 2, 40, 103, 152, 270, 311, 318 y 355. Es así como en el año de 1995 en la ciudad de Pasto se presenta la figura del cabildo abierto e incluso los primeros acercamientos al presupuesto participativo. Medellín, inicia la implementación del presupuesto participativo en el año de 2007 con el acuerdo 043 “Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos”, adicionando el capítulo VII donde se consigna:

La Planeación local y el presupuesto participativo son el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de Comunas y Corregimientos, en la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación (Colombia. Sistema Municipal de Planeación, 1996).

Y en el año 2009 con el decreto 1073: “Por medio del cual reglamenta el acuerdo 043 de 2007 en lo referente a la planeación local y el presupuesto participativo de Medellín” (Medellín. Alcaldía de Medellín, 2009) (Colombia. Sistema Municipal de Planeación, 2007) le dan un poco más de forma y control. Luego aparece la ley 1551 de 2012: “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” (Colombia. Secretaría del Senado, 2012), donde esencialmente a través de la Juntas Administradoras Locales (JAL), los Concejos podrán otorgar o autorizar un porcentaje del presupuesto del municipio para que las comunidades sean las que decidan en qué invertir en concordancia con los Planes de Desarrollo. Además, se tendrá un presupuesto para la que se pueda llevar a cabo todo lo relacionado con el presupuesto participativo en cuanto a la logística de su implementación.

En Rionegro se habla por primera vez del presupuesto participativo con el acuerdo 009 del 2012: “Por medio del cual se institucionaliza la planeación local y el presupuesto participativo en el municipio de Rionegro” quedando este solo en el papel, pues no fue implementado. Vuelve a resurgir en 2015 como propuesta del plan de gobierno en la gira de campaña por la alcaldía del periodo 2016-2019 del candidato Andrés Julián Rendón Cardona, generando un trabajo de socialización sobre cerca de 5000 personas. Luego de que dicho candidato ganara las elecciones, confirma en su agenda el programa del presupuesto participativo, donde esta vez como alcalde visita las comunidades con sus promesas de campaña y las ratifica ante más de 3000 personas con 21 reuniones por diferentes sectores del municipio. Para este mismo tiempo se aprueba la ley 1757 de 2015: “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” e indicando que: “El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-

Sociedad Civil” (Colombia. Congreso de la República, 2015), esto significa que los programas y proyectos deben ir en concordancia con los Planes de Desarrollo Departamentales, Municipales o Locales según sea el caso y donde los acuerdos y compromisos deben ser sustentados ante los consejos de planeación creados y así también, las Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales los incluyan al presupuesto institucional por intermedio del presupuesto plurianual. Surge además en un hecho histórico, el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmada por el Gobierno Nacional de Colombia y el grupo al margen de la ley denominado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC, del 24 de noviembre de 2016 en La Habana, Cuba donde también se incluye el presupuesto participativo, haciendo mención en el punto 2.2.6. denominado Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, en su literal e indica:

Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local con el fin de: promover la participación de hombres y mujeres en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa. Crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos. Promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos (Comisión de Conciliación Nacional, 2017, pág. 49).

De esta manera queda establecido el presupuesto participativo como un instrumento de gobernanza comunitaria normativizado y con todas las posibilidades de implementación en Colombia.

5. Aspectos metodológicos

Como aspectos metodológicos que se deben aclarar que se implementará la modalidad de indagación para desarrollar una investigación real y efectiva de la situación actual en la materia de estudio. Siendo este tipo de investigación de carácter explicativo (de lo evidenciado) y que de igual manera permita generar cuestionamientos (de lo propuesto). Como técnicas de recolección de información se utilizaron la entrevista, para obtener información de primera mano sobre el desarrollo de este espacio de participación en los municipios de Medellín y Rionegro, evidenciando las fortalezas y las fallas que tiene la ejecución de este ejercicio; se realizó el análisis de documentos históricos que evidencian la ejecución del presupuesto participativo en Rionegro, además de la normatividad y leyes vigentes.

El equipo de trabajo realizó las siguientes actividades:

- Para iniciar, se efectuó un rastreo de fuentes bibliográficas, generando un cronograma de lectura que cubre no solo documentación propia de la administración municipal de Rionegro, sino también normatividad de la ciudad de Medellín y de carácter nacional.

- Se realizó una agenda de entrevistas no estructuradas a personas con conocimientos técnicos sobre el presupuesto participativo en Colombia. La primera sesión se desarrolló con los siguientes funcionarios de la Secretaría de Participación Ciudadana y la Subsecretaría de

Presupuesto Participativo del municipio de Medellín:

- John Jairo Mejía Muñoz- jefe de Unidad del Presupuesto Participativo de Medellín.
- Edwin Chavara Velásquez - profesional Líder del Área de Organización Social.
- Ferney Álvarez Ortiz – asesor jurídico del Área de las Juntas de Acción Comunal.
- Mario Hernández Bolívar - Profesional Universitario.
- Margarita María González - profesional Universitario.

- Carlos Alberto Gallón Aguilar – asesor jurídico.
- John Jaime Arredondo – jefe de Unidad de las JAL.

La segunda y tercera sesión se desarrolló con el funcionario encargado de la Subsecretaría de participación ciudadana del municipio de Rionegro:

- Carlos Enrique Lopera Naranjo.

Además de las anteriores, se desarrollaron otra serie de sesiones de trabajo en las cuales no solo participaron los tres autores de este proyecto, sino también algunos académicos y líderes sociales:

- Gregorio Orjuela Pérez – Exsecretario de Gobierno de Rionegro.
- Hernán Darío Álvarez – Secretario de Gobierno de Rionegro.
- Juan Pablo Bustamante – profesional Secretaría de Hacienda.
- Óscar Johao García – líder comunitario.
- John Fredy Arenas – líder comunitario.
- Marta Nelly Palacio Zuluaga – líder comunitaria.
- Adolfo Eslava Gómez – docente Universidad EAFIT

- Mediante el análisis de la información adquirida en el rastreo bibliográfico y las entrevistas, se categorizó la información, se establecieron parámetros clave y temas comunes de la gobernanza y el presupuesto participativo.

- Durante todo el proceso descrito se realizó a la par de cada una de las actividades, la redacción y debate del presente texto.

6. Evidencia empírica

Como ya se hizo reseña en el marco de referencia conceptual, en el municipio de Rionegro se inició el debate sobre la implementación del presupuesto participativo en el año 2012, cuando fue reglamentado el Acuerdo 009, que tiene como finalidad:

La ampliación de los mecanismos de participación ciudadana en la Planeación del desarrollo de la ciudad y el control democrático de la Gestión pública. A su vez promueve la participación de la población en la elaboración, seguimiento y control de la ejecución de los programas y proyectos que se ejecuten en las comunas, corregimientos y zonas constituidas por barrios y veredas del municipio de Rionegro, conforme a las convocatorias públicas que se realicen para tal fin, así como en el establecimiento de las prioridades de los mega proyectos y macroproyectos (Rionegro. Municipio de Rionegro, 2012, pág. 1).

En este se establece la conformación del subsistema de planeación local, presupuestación local y presupuestación participativa, para lo cual se articula con los determinantes de la ley 152 de 1994, además de ampliar la participación con las instancias de los consejos consultivos indicando que deberán estar conformados por todos los miembros de la Junta Administradora Local de la correspondiente comuna o corregimiento, los delegados elegidos en las asambleas zonales, barriales o veredales, los delegados de las organización sociales y comunitarios con trabajo debidamente comprobado en el sector al cual representa y el alcalde o su delegado (Colombia. Congreso de la República, 1994).

Además, como escenario de reunión y concertación, establece:

- Asambleas zonales de habitantes de barrios y veredas.

- El Comité municipal de presupuesto participativo, integrado por 17 consejeros elegidos por razón de una por cada consejo consultivo, tres ediles de las Juntas Administradoras Locales, el alcalde, el representante del Concejo municipal, representantes de cada una de las asambleas temáticas de la ciudad, siete funcionarios del Municipio que conformen las dependencias de planeación, salud, educación, gestión y protección social, hacienda, gobierno, secretaría de desarrollo agropecuario y medio ambiente.

- Asambleas temáticas de ciudad, las que los ciudadanos buscan evaluar y formular propuestas a la administración municipal sobre asuntos sectoriales.

En el artículo 14 se establece la formulación de los proyectos locales de desarrollo, indicando que deben estar basados en los documentos de planificación territorial como el plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial entre otros (artículo 10) y que deben ser construidos mediante procesos de participación ciudadana reconocidos por la comunidad, por el gobierno municipal y por la junta administradora local. Esto buscando impactar directamente el capital social del Municipio y activando los procesos de gobernanza comunitaria, incentivando a que los habitantes generen soluciones a las problemáticas que los atañen y que además sean ellos mismos quienes prioricen sus propias soluciones siempre en clave del bien común de su sector, pues se aclara que los programas o proyectos deberán ser aprobados por lo menos por las dos terceras partes de los delegados del respectivo consejo consultivo y con respecto a los planes zonales, éstos deberán ser aprobados por la mitad más uno de los delegados de los diferentes territorios que en ellos se agrupen. Por su parte el presupuesto será asignado previamente a cada una de las convocatorias públicas realizadas que a su vez tendrán que estar articuladas al calendario presupuestal. Con respecto a la evaluación de los proyectos se tendrán en cuenta criterios de índice de desarrollo humano, población beneficiada, participación ciudadana, índice

de calidad de vida, cofinanciación por parte de la comunidad, cobertura y sostenibilidad del proyecto. Cerrando el ciclo de todo el proceso de presupuesto participativo, el artículo 23 realiza aclaraciones sobre la comunicación e información, tema vital en la gobernanza, pues es el empoderamiento de la comunidad a través del conocimiento que se logran generar los lazos de confianza necesarios para motivar la participación ciudadana, al respecto, se indica que se implementará un sistema de información local en línea, donde estarán disponibles todos los datos, actas, proyectos y programas elaborados en el presupuesto participativo, para cada sector, a su vez se garantizará una difusión masiva de esta información por diferentes medios.

Los ejercicios de gobernanza comunitaria motivados por el actual alcalde Andrés Julián Rendón Cardona son muchos, sin embargo se han identificado los cinco más significativos, así:

- Talleres de diagnóstico programáticos:

Talleres que tienen como objetivo cubrir todo el territorio conociendo de primera mano cuáles son las necesidades y expectativas de la comunidad hacia un nuevo gobierno, mediante un diálogo directo, con convocatoria abierta, del cual puede participar cualquier ciudadano usando un lenguaje común y sencillo, sin necesidad de muchos conocimientos técnicos.

- Encuentros democráticos:

Espacios de encuentro con la comunidad motivados por parte de la administración municipal de Rionegro, donde en presencia del alcalde, secretarios, subsecretarios, concejales y otros funcionarios los ciudadanos exponen temas de distinta índole, para lo que el Alcalde de inmediato genera compromisos reales -llamados compromisos democráticos-para dar solución a los temas expuestos; en otros casos los ciudadanos participan para realizar el reconocimiento a la buena labor de algún funcionario o de la administración en general. Estas reuniones son programadas, en su gran mayoría, los jueves en horas de la noche.

- De cerca con el Alcalde:

Esta actividad se desarrolla todos los miércoles a las 14:00 y sin una duración preestablecida, tiempo durante el cual el Alcalde en compañía de un representante de cada dependencia atiende una a una las solicitudes, inquietudes, quejas, reclamos, sugerencias o felicitaciones; dando soluciones inmediatas a aquellos casos que lo permiten, o programando una ruta de acción para los demás casos.

- Banco de iniciativas comunitarias:

Programa que busca que las Juntas de Acción Comunal puedan acceder a recursos para la ejecución de proyectos que impulsen el desarrollo territorial del Municipio como alternativas de solución permanente a los problemas y necesidades que se consideren pertinentes por la misma comunidad.

- Presupuesto participativo:

Según la propia definición del (Rionegro. Concejo Municipal de Rionegro, 2017) es la “herramienta que permite a la ciudadanía incidir y participar en las decisiones de su propio desarrollo y tomar decisiones sobre el rubro presupuestal”.

La implementación del programa se remonta a la etapa preelectoral en el año 2015. En su proceso de campaña, Rendón Cardona desarrolló 61 de los denominados talleres de diagnóstico programático en diferentes sectores del Municipio, por medio de una comunicación directa del candidato a la alcaldía con cada uno de los asistentes a las reuniones se recolectaba información de primera mano con respecto a sus necesidades y expectativas hacia un nuevo gobierno, información valiosa para la construcción de su programa de gobierno, pues garantizaba el planteamiento de programas y proyectos que hacían frente a necesidades reales, lo que finalmente se veía traducido en que los ciudadanos se identificaran con este plan.

Posteriormente, al ganar los comicios, el alcalde comienza una de las tareas más importantes de cualquier mandatario al iniciar su periodo, la estructuración y aprobación del plan de desarrollo, dando cumplimiento a la ley 152 de 1994. Busca afianzar la información y legitimizar su estructura programática para sus cuatro años de gobierno. Inicia la convocatoria para ejecución de los denominados encuentros democráticos que para el año 2018 alcanzaron a ser 21; para el 2017 se realizaron 17; mientras que para el año 2016 se implementaron los primeros 17 encuentros democráticos, en los cuales además de tener un diálogo directo con la comunidad, se socializaron los componentes del plan de desarrollo, creando un espacio de participación importante que permitía a los asistentes generar debates sobre la pertinencia de los proyectos e incluso el planteamiento de nuevas necesidades que en procesos anteriores no habían sido identificadas, esta vez en presencia y con vívida participación de cada uno de los funcionarios del nivel directivo de la administración municipal, buscando de esta manera una intervención activa, rigurosa desde lo técnico y que generara lo más pronto posible las respuestas a las inquietudes y si era el caso, la propuesta de los programas y proyectos planteados por la comunidad. Ya en mayo, mediante el Acuerdo 011 de 2016, se adopta el plan de desarrollo “Rionegro Tarea de Todos” (Rionegro. Alcaldía de Rionegro, 2016). Establecido este plan de ruta de la nueva administración municipal se procede a la implementación del presupuesto participativo por primera vez en la historia del Municipio. Este primer ejercicio se desarrolla a través de reuniones por sectores, donde el Concejo en pleno y bajo la rigurosidad de una sesión oficial descentralizada -llamada también concejo de presupuesto participativo-, inicia realizando una socialización de los proyectos planteados en el plan de desarrollo que impactan de manera directa la comunidad a la cual se visita, para posteriormente motivar una encuesta donde se le solicita a los asistentes realizar una votación por los proyectos que ellos consideran deben ser

priorizados y ejecutados en el próximo año fiscal; el número de proyectos que se deben priorizar está limitado por el presupuesto de ejecución, el cual no podrá superar en su totalidad el monto preestablecido, que es equitativo a la población que conforma dicho sector. Al igual que en unas elecciones populares lo que se busca con este mecanismo es convocar a la gente, en su mayor número posible, para que decidan con legitimidad la inversión de los recursos, de esta manera se empodera a la ciudadanía con respecto a las decisiones de inversión que identifican necesarias en su entorno cercano de residencia. Los resultados del primer año, con respecto a la elección de los proyectos fue la siguiente:

Tabla 1. Compromisos Presupuesto participativo 2016

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
1	El Porvenir	1	Alto de la Capilla, Belchite, Bomberos, Conjunto Residencial	7,062,280,968	Creación y construcción Centro de atención comunitaria El Porvenir	200,000,000
2			Las Colinas, El Carretero, El Hoyo, El		Construcción Boulevard El Porvenir	3,500,000,000
3			Laguito, El Llanito, El Palmar, FAS-IN S.A., La Alameda, La		Construcción de la Casa de la Cultura del Barrio El Porvenir	2,000,000,000
4			Alborada, La Colina, La Cooperativa, La Esperanza, La Florida, La Mina y/o El Chucho, La Mota, Las Torres,		Mantenimiento Quebrada Mal Paso (Arborización, senderos)	300,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
			Linda Granja I, Linda			
			Granja II, Los Corales,			
			Los Cristales, Los			
			Llanos, Los Sauces,			
			Mirador del Carretero,			
			Mirador del Lago, El			
			Porvenir 1 Etapa, El			
			Porvenir 2 Etapa, El			
			Porvenir 3 Etapa, El			
			Porvenir 4 Etapa, El			
			Porvenir 5 Etapa, El			
			Porvenir 6 Etapa, El			
			Porvenir 7 Etapa, El			
			Porvenir 8 Etapa, Puente			

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
			Real, Quintas del Carretero I, Quintas del Carretero II, Santa Clara I, Santa Clara II, Santa Teresa del Porvenir, Savanna, Tres Cantos, Vegas de la Calleja I, Vegas de la Calleja II, Villa Manuela, Villas de San Nicolás			
5	San Antonio de Pereira	2	Badén Badén, Bosques de la Pereira, Cabañas de Tabatinga,	3,475,157,160	Construir la Variante Palos Verdes (Ipanema) - San Bartolo - Pietra Santa -	12,500,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
6			Condominio Privado Gualanday, Corporación Provivienda El Caney, El Faro, El Recinto,		Casa Mía (2.6 km - Incluye Viaducto 50 m) Construcción Colegio 10	8,000,000,000
7			Gualanday, Jardines de San Antonio, La Flauta Mágica, La Margarita, La Pradera, Los Libertadores, Los Remansos I, Los Remansos II, Loteo Quintas de Gualanday, Quirama, Resto San Antonio, San Bartolo I,		Construcción de Subestación de policía de San Antonio (Lote Mirasol)	1,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
			San Bartolo II, Santa Fe, Santillana, Villas de Gualanday I, Villas de Gualanday II, Villas de Gualanday III, Villas de San Antonio, Villas del Río			
8	Veredas Centro Norte		Abreito, Abreo, El Carmín, La Laja, Las Cuchillas, Mampuesto	2,383,191,092	Pavimentación de la vía La Laja - Fontibón y Cuchillas	5,148,000,000
9					Terminar el corredor vial rural entre Abreo-Abreito- Cuchillas y Mampuesto (10.6 Km)	19,800,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
10					Construcción y adecuación Institución Educativa San José de Las Cuchillas	3,500,000,000
11	Veredas Noroccidente	4	Yarumal, Aeropuerto, La Mosquita, La	851,208,364	Pavimentar anillo vial de este sector	5,500,000,000
12			Quebra, Playa Rica, Rancherías,		Garantizar el saneamiento de aguas residuales de la zona rural y aumentar la cobertura de sistemas colectivos (alcantarillado) en los centros rurales más poblados, pasando de un 16% a un 50%	1,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
13					Trabajar con las asociaciones de productores para que provean los alimentos de los restaurantes escolares	80,000,000
14	Corregimiento Sur	5	Cabeceras, Chipre, El Capiro, Guayabito, Higuierón, Pontezuela, Santa Teresa, Tres Puertas, Vilachuaga	3,092,724,665	Construir la Vía La Amalita-Las Delicias, Empanadas Caucanas-El Llanito y Mall Llanogrande-Barro Blanco (Incluyendo Puente)	12,000,000,000
15					Continuación Pavimentar Vía Universidad de Antioquia - Sector el	7,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
16					Capiro (El bosque 4 km - Incluye puente 30 m) Garantizar el saneamiento de aguas residuales de la zona rural y aumentar la cobertura de sistemas colectivos (alcantarillado) en los centros rurales más poblados, pasando de un 16% a un 50%	1,000,000,000
17	Centro	6	Alto de la Mosca, Alto del Medio, Altos del Lago, Arrayanes, Belén,	5,007,285,840	Gramas Sintéticas cancha de fútbol de Quebrada Arriba, así como el mejoramiento	1,400,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
18			Bello Horizonte, Bosques del Norte, Campo Santander, Casas del Mar, Centro Consumo, El Lago, Galería, Guillermo Gaviria Correa, Horizontes, Hospital,		y adecuación de las instalaciones Construcción de andenes a lo largo de la vía principal de La Quebrada Arriba y Barrios aledaños, mejorando la movilidad del sector.	400,000,000
19			José María Córdova, La Herradura, La Inmaculada, Rafael Reinoso, La Pola, Las Margaritas, Las Playas, Laureles, Mirador de		Mitigar riesgos de las Quebradas la Subachoque y el Pozo	22,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
			San Nicolás, Quebrada Arriba, Rionegro Plaza, San Juan de Laureles			
20	Centro Oriente	7	El rosal, Quintas de San Ángel, Samanes, Jardines de la Católica, Horizontes de la Católica, El Pinar y Balcones 1 y 2, San Joaquín, Santa Ana parte baja, Santa Ana parte alta (ojo de agua), La Pereira, Altos de la	2,198,338,150	Construir nuevo tanque de almacenamiento de agua en este sector (5000 metros cúbicos)	10,500,000,000
21					Construir Parque Lineal del Río Negro, Quebrada La Pereira y demás afluentes del Río	1,300,000,000
22					Aumentar la cobertura de los sistemas colectivos	8,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
			Pereira y Sector los Colegios		(alcantarillado), pasando de un 16% a un 50%	
23	Centro Occidente	8	El tablazo, El Tablacito, Guayabito, La Convención, Chachafruto, La Bodega y Barro Blanco	1,151,157,978	Ampliación a doble Calzada y doble carril de la vía: cruce Tablazo - Las Delicias - Alto de Vallejo - Comando de Policía (tramo de 7.8 Km, incluye andenes y ciclo rutas)	35,000,000,000
24					Convertir el Colegio Antonio Donado Camacho en centro de integración comunitaria, con programas de educación	9,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
25					terciaria, técnica, tecnológica, artes, oficios y actividades deportivas Garantizar el saneamiento de aguas residuales de la zona rural y aumentar la cobertura de sistemas colectivos (alcantarillado) en los centros rurales más poblados, pasando de un 16% a un 50%	1,000,000,000
26	Norte		La playa, Los Peñoles, Galicia, Santa Bárbara,	1,941,565,744	Construcción sede I.E (colegio 10), con escenarios deportivos y	15,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
27			Los Pinos, Río Abajo y San Luis		culturales, para todo el sector, en la vereda La Playa y Santa Bárbara Construcción del vía La Playa-Santa Bárbara	7,200,000,000
28					Garantizar el saneamiento de aguas residuales de la zona rural y aumentar la cobertura de sistemas colectivos (alcantarillado) en los centros rurales más poblados, pasando de un 16% a un 50%	1,000,000,000

No.	Sector	No. Sesión	Comunidades	Pp asignado	Compromisos de gobierno	Inversión (\$)
29	Centro	10	La Carmina, La	1,771,050,786	Construcción del C.A.I. de	400,000,000
	Oriente-1		Esmeralda, Cuatro		Policía de Cuatro Esquinas	
30			Esquinas, Juan Antonio		Construcción del Centro	1,000,000,000
			Murillo, Villa Camila,		Integral de Atención	
			Oasis, Villas de		Comunitaria	
31			Rionegro, Asocar, Villa		Construcción gimnasio al	450,000,000
			Clemen, Villa María y		aire libre	
			Manantiales			
			Total PP asignado =	\$28,933,960,747	Valor total proyectos =	\$196,178,000,000

Fuente: Copyright 2017 Alcaldía de Rionegro

Esta tabla evidencia el presupuesto definido para cada uno de los sectores visitados en el año 2016 y la priorización de proyectos realizados mediante votación en el respectivo concejo de presupuesto participativo.

El recurso destinado para el presupuesto participativo de cada vigencia es calculado a partir de la norma y en cumplimiento de una de las metas de gobierno, la cual es hacer parte del programa de Ciudades emergentes y sostenibles, promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo; en Colombia este programa está liderado por la financiera de desarrollo Findeter a partir del Programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas. Con este programa se generó un plan de acción que sirva como línea base para planificación del territorio, mediante la formulación y ejecución de proyectos articulados con las políticas nacionales que logren generar avances significativos para alcanzar un desarrollo sostenible. Entre muchos otros indicadores, el Banco Interamericano de Desarrollo exige asignar el 10% del presupuesto total de cada vigencia fiscal al presupuesto participativo; es así como según el número de habitantes de cada sector se distribuye de manera equitativa el 10% del presupuesto, este monto para el año 2016 correspondió a un total de \$28.933.960.747. En la Tabla 1, se evidencia que el presupuesto definido para la ejecución de los proyectos es superior al reservado para el presupuesto participativo, pues en este año los proyectos llegaron a un total de \$196.178.000.000; en este caso, por motivación del Alcalde, se cubrió el presupuesto faltante con recursos propios que, aunque pudieron ser invertidos en otros rubros, se definió como prioridad la participación comunitaria y con ella la atención a la comunidad.

Para el 2017 el rubro del presupuesto participativo ascendió a \$44.000.000.000. En este año el concejo de presupuesto participativo no se realizó por sectores, sino que al tener vigente el nuevo acuerdo 036 de 2016 (Colombia. Comisión Rectora del Sistema General Regalías, 2016)

se programaron las sesiones en cada una de las comunas y corregimientos establecidos, así: Corregimiento Norte, Sur, Centro, corregimiento José María Córdova Muñoz, al igual que en las comunas Liborio Mejía, Monseñor Alfonso Uribe Jaramillo, San Antonio y El Porvenir; buscando integrar aún más la comunidad y generar macroproyectos que se vean reflejados en mayor número de habitantes beneficiados con proyectos a mediano y largo plazo. De igual manera que en la vigencia anterior se desarrolló una votación abierta, con lo que se priorizaron entre otros los siguientes proyectos: Unidad Deportiva de Santa Bárbara, Institución Educativa San José de las Cuchillas, Boulevard Espíritu Santo y Pavimentación de vías rurales. En el año 2018 el ejercicio del presupuesto participativo se limitó a socializar la lista de los proyectos que estando planteados en el plan de desarrollo aún no se habían ejecutado, pues serán estos los proyectos que se van a ejecutar en el año fiscal 2019.

Continuando con el análisis de gobernanza comunitaria desarrollada por el municipio de Rionegro, se encontró con el programa denominado Banco de Iniciativas Comunitarias, instrumento que facilita la participación de la ciudadanía en la distribución del presupuesto del Municipio, mediante iniciativas generadas y aprobadas en las asambleas de las juntas de acción comunal, las cuales deben estar fundamentadas en una de las cuatro líneas siguientes:

1. Iniciativas sociales: deben establecerse en pro de la creación, fortalecimiento y equipamiento de espacios para la formación ciudadana y proyección de nuevos liderazgos; conformación o promoción de espacios deportivos y socioculturales para potenciar los talentos comunales; o creación, fortalecimiento y promoción de espacios y actividades en función de la prevención y reducción de la violencia.

2. Iniciativas ambientales: deben generar apoyo a proyectos de educación ambiental; recuperación, preservación y protección de zonas ambientales; acciones de promoción de reciclaje y manejo de residuos sólidos; o mantenimiento especial de zonas verdes.

3. Iniciativas productivas: deben ser iniciativas de emprendimiento para la producción, transformación y comercialización agropecuaria y de alimentos; iniciativas de emprendimiento para la producción transformación de recursos tecnológicos; iniciativas de emprendimiento en la oferta de servicios; o iniciativas de emprendimiento para la producción y transformación de otros productos.

4. Iniciativas de infraestructura: iniciativas que generen obras nuevas y/o inconclusas para fortalecer actividades sociales y comunitarias; obras nuevas y/o inconclusas que faciliten la movilidad y/o comunicación con otras comunidades; o mejoramiento de escenarios deportivos que favorezcan la calidad de vida comunitaria.

Es importante aclarar que este tipo de iniciativas solo puede ser presentada por las Juntas de Acción Comunal y no por un particular, de hecho para presentar las propuestas se deben adjuntar una serie de documentos, como: Copia del Auto de reconocimiento, copia del RUT actualizado, copia de la cédula del Representante Legal, acta pertinente de la junta directiva de la organización, en la que autorizan al representante legal para adelantar los trámites y acta pertinente aprobada por la asamblea en la que autorizan la presentación de las iniciativas, entre otros. Una vez cumplidos todos los requerimientos exigidos se procede a entregar las iniciativas a cada una de las dependencias que tengan la competencia según sea el caso, para que realicen la formulación y viabilidad del proyecto, lo cual consiste en efectuar una visita de campo para verificar las necesidades, levantar información técnica, definir un presupuesto real del proyecto, con el cual se realizaría el primer ejercicio de validación del proyecto para luego generar

estudios previos y llevarlo al comité de contratación del municipio donde finalmente sería aprobado y asignado el presupuesto para su ejecución. Sin embargo esta simple descripción no puede desmeritar el rigor técnico, el esfuerzo y el tiempo invertido en este proceso de viabilidad de los proyectos, pues aunque varias de las iniciativas pueden ser muy bien estructuradas y fácilmente viabilizadas, también se presentan una serie de iniciativas poco realistas y difíciles de concebir que sin embargo por directriz del Alcalde fueron ajustadas por los técnicos generando proyectos más reales, pero siempre en línea con lo ideado por la comunidad. Durante el primer año (2017) de ejecución de este programa, se llegó a un número de 86 iniciativas inscritas y viabilizadas, de las cuales 77 se desarrollaron y terminaron su ejecución, 6 se enfocaron en la línea social, presentando proyectos para la creación de empresas sociales, que al año 2019 tras la dotación por parte del Municipio de suministro, maquinaria y equipos, ya están constituidas y en pleno funcionamiento. Para la vigencia 2017 en cuanto a este programa, el Municipio realizó una inversión cercana a los 7.200 millones de pesos, pues al no haberse ejecutado durante el año 2016, el Alcalde decidió que por ser la primera convocatoria la realizaría con un tope máximo de 100 millones de pesos, cifra supremamente alta con respecto a proyectos de este mismo tipo realizados por otros municipios similares. Para el año 2018, de igual manera se abrió la convocatoria con un tope máximo por iniciativa de 50 millones de pesos, recibiendo un total de 123 iniciativas que finalmente se entregaron a cada una de las dependencias, de la siguiente manera:

Tabla 2. Iniciativas comunitarias inscritas año 2018

Dependencia	Nro. de iniciativas por dependencia	% de iniciativas por dependencia
Desarrollo Económico	7	5.69%
Desarrollo territorial	75	60.98%
Educación	5	4.07%
Gobierno	14	11.38%
Hábitat	10	8.13%
Imer	11	8.94%
Planeación	1	0.81%
TOTAL	123	100%

Fuente: Copyright 2018 Alcaldía de Rionegro

Para el año 2018, siete dependencias de la administración municipal recibieron iniciativas para ser evaluadas y viabilizadas.

Todo lo expuesto en definitiva ha generado un alto grado de credibilidad en la administración municipal, fortaleciendo las líneas de comunicación, ya que mediante la ejecución de estas herramientas de participación ciudadana, los mismos líderes de las Juntas de Acción Comunal se han sentido como piezas clave del desarrollo no solo de su comunidad, sino del Municipio en general, logrando recoger las necesidades y expectativas de su sector y llevándolo a materializar en ejecuciones reales. Situación que históricamente era muy compleja debido a que, como líderes debían buscar diferentes fuentes de recursos no solo financieros sino también técnicos, que en realidad en muy pocas ocasiones se lograban obtener.

Para el caso de Medellín, como ya se ha descrito previamente, el proceso de presupuesto participativo se encuentra muy bien fundamentado a través de una serie de normas legales, desde 1996 cuenta con un Sistema Municipal de Planeación – SMP – y para el año 2015, la administración municipal liderada por el entonces alcalde Aníbal Gaviria Correa, publicó el libro titulado ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo 2015, que en la gran mayoría de su contenido mantiene vigencia (para el año 2019), por esta razón, se va a tomar en cuenta este para describir el proceso de implementación.

El presupuesto participativo en Medellín cubre cada uno de los cinco corregimiento y 16 comunas, destinando el 5% del presupuesto anual de inversión, posteriormente este monto es distribuido en un 85% para las comunas y un 15% para los corregimientos; a su vez entre cada una de las comunas y corregimientos se realiza una distribución de lo propio en relación directa con la población, índice de calidad de vida y participación efectiva en las asambleas barriales y veredales. Visitando cada una de las comunas y corregimientos se inician las actividades con una rendición de cuentas de la planeación local y el presupuesto participativo planteado en la vigencia anterior, cada asamblea barrial y veredal deberá identificar sus problemáticas (encuentros territoriales) y elegir sus delegados por votación comunitaria (elección virtual o presencial, pueden participar mayores de 14 años) para que estos posteriormente sean capacitados, acreditados y posesionados en sus nuevos roles (además los delegados también podrán ser designados por organizaciones sociales, comunitarias o solidarias, incluso delegados de grupos poblacionales o sectoriales reconocidos por la ley como mujeres, negritudes LGTBI). Una vez posesionados los delegados se desarrollarán los consejos comunales o corregimentales según sea el caso, donde se conformarán comisiones o plenarios temáticas y se elaborarán propuestas de solución a los problemas, formulando proyectos con este fin. En una segunda

instancia de este consejo mediante una votación en plenaria se priorizarán los proyectos que se ejecutarán en la vigencia siguiente, esta priorización posteriormente deberá ser refrendada por parte de las Juntas de Acción Comunal con el fin de integrar los proyectos al Plan Operativo Anual de Inversión del Municipio (Hoy en día llamado plan anual de adquisiciones). Por último, serán socializados a toda la comunidad los resultados de la priorización de los recursos (Medellín. Alcaldía de Medellín, 2015, págs. 25-29).

Es importante aclarar que los consejos comunales o corregimentales están compuestos por los integrantes de las Juntas Administradoras Locales, los delegados designados y elegidos, un delegado del Comité Territorial de Planeación (con voz, pero sin voto) y un delegado del Concejo de Medellín (con voz, pero sin voto). Ya en la fase de ejecución de los proyectos son los funcionarios designados por cada secretaría o subsecretaría, los encargados de formular, viabilizar y llevarlos a cabo.

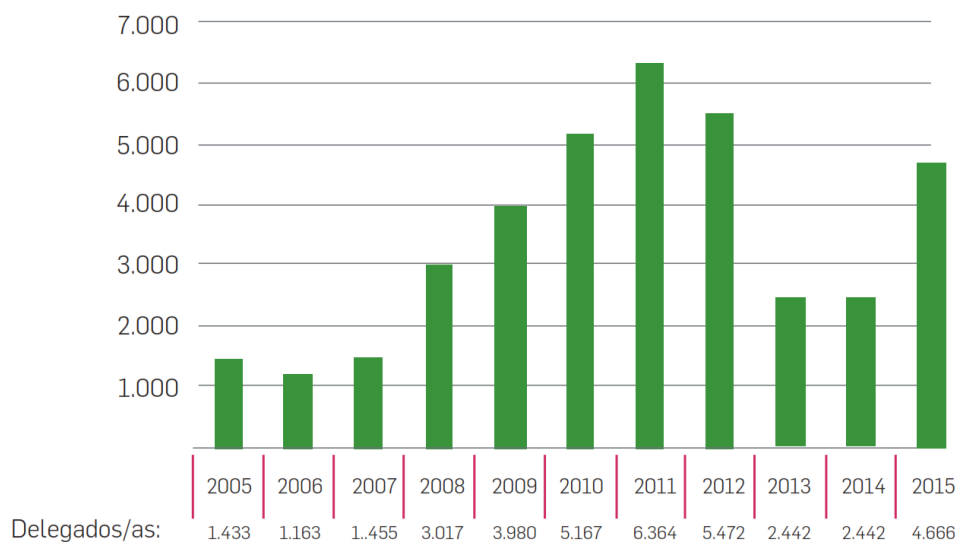


Figura 2. Número de delegados presupuesto participativo. Este gráfico muestra el número de delegados que han participado del proceso de presupuesto participativo desde el año 2005 hasta el 2015

Fuente: (Medellín. Alcaldía de Medellín, 2015)

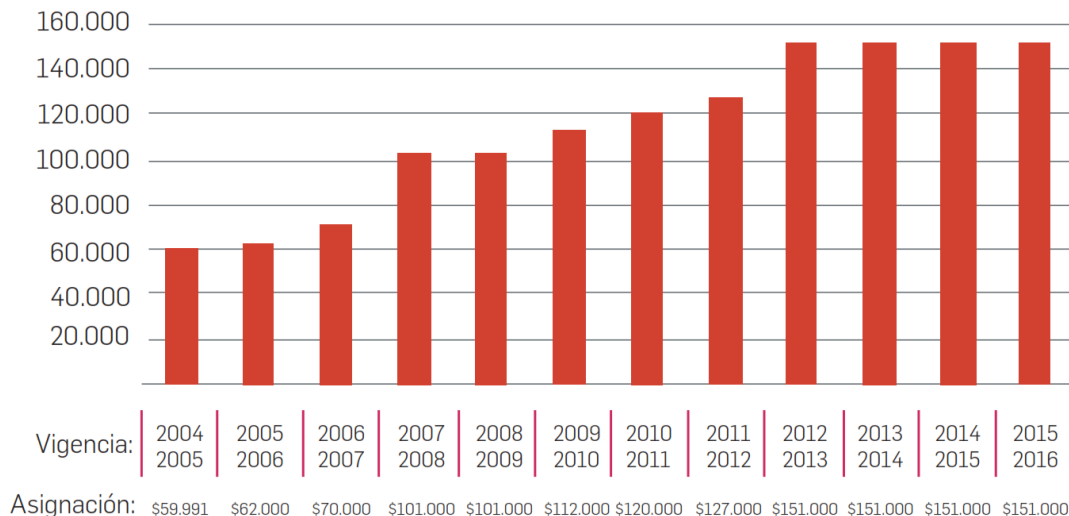


Figura 3. Techos presupuestales asignados al presupuesto participativo en Medellín. (Cifras en millones de pesos). Esta es la asignación presupuestal año a año desde el periodo 2004- 2005 hasta el 2015-2016 para el desarrollo del presupuesto participativo, para el periodo 2017- 2018 el presupuesto ascendió a los 175 mil millones, mientras que para el 2018-2019 logro la suma de 194 mil millones de pesos.

Fuente: (Medellín. Alcaldía de Medellín, 2015)

En Medellín el presupuesto participativo viene evolucionando desde los años 80, cuando se comienza la planeación zonal del territorio y empiezan a construirse los planes de desarrollo zonal. Hoy en día gran parte del éxito de este instrumento es la efectiva estructuración de los planes de desarrollo local, además de las herramientas tecnológicas con las cuales los ciudadanos pueden participar desde cualquier punto con acceso a internet e incluso acceder a algunos de los puntos de votación establecidos por la administración municipal, el sistema está configurado de tal manera que solo permite un voto por persona, esto facilita la participación y transparencia para elegir los proyectos que harán parte de dicho plan y que previamente fueron avalados

técnicamente por el Municipio, incentivando la participación del mayor número de personas posibles en función de legitimizar el ejercicio.

Con respecto a las Juntas Administradoras Locales, éstas no son presupuesto participativo, pero sí hacen parte fundamental del proceso de planeación local y presupuesto participativo. En las últimas versiones del presupuesto participativo se han logrado vincular un mayor número de actores y aunque se ha disminuido notablemente el número de los delegados en los consejos consultivos, los que actualmente son elegidos como delegados tienen una representación legitimada, evitando aquellas personas que asistían en busca del bien particular y no del bien general que claramente es el objetivo de estos roles. Con la implementación del decreto 0697 de 2017 (Medellín. Alcaldía de Medellín, 2017) que reglamenta no solo la planeación del desarrollo local, sino también el presupuesto participativo en Medellín se busca lograr que cada uno de los sectores y asociaciones tengan una representación fuerte y legitimada por los mismos integrantes, quienes escogen su representante. Anteriormente los proyectos que exigían altos niveles presupuestales se ejecutaban hasta un monto establecido que tal vez no permitía el 100% de su ejecución encontrando entonces proyectos que no terminaban su ejecución; ahora cada proyecto aprobado ha sido viabilizado desde la secretaría competente. Anteriormente decidían hasta 140 delegados que conformaban los consejos comunales, sobre cada uno de los proyectos y todo el presupuesto de la ciudad, hoy en día decide toda la comunidad mediante votación virtual y presencial; eso sí, es la administración municipal la que mediante los diálogos con la comunidad genera la oferta institucional con cada uno de los proyectos que la ciudadanía ha manifestado necesitar para que sea realizado un estudio de factibilidad y viabilidad y que finalmente sea la comunidad la que eligiera la priorización de cada uno de ellos. Luego a través de los consejos comunales de planeación, esta vez conformado

por cerca de 37 representantes entre delegados y ediles que representan cada una de las comunas y corregimientos donde se desarrolle este consejo (esta cifra varía dependiendo de la población y los actores que conforma cada comuna o corregimiento), esta decisión es refrendada. Todos aquellos proyectos que quedan por fuera entran en la posibilidad de que sean soportados con recursos externos al participar de convocatorias y más opciones de financiación nacional e internacional, o puede también llegar a ser parte de las inversiones con recursos ordinarios (o de libre inversión) con que cuenta el fisco según sea la voluntad política; por lo tanto, finalmente se pueden llegar a combinar tres o más fuentes de financiación para un solo proyecto.

Como antecedente en el ejercicio de presupuesto participativo realizado en Medellín, en años anteriores los que decidían directamente en temas presupuestales eran los ciudadanos, mediante la presentación y priorización de sus proyectos en reuniones realizadas por sectores, sin ninguna planificación previa, más que la generada por los líderes comunales que movilizaban su propia gente; lo que implicaba ausencia de un norte claro en la planeación de proyectos de desarrollo local y de ciudad; priorizando intereses particulares de los ciudadanos y de algunos movimientos organizados que llegan hasta politizar el programa, incluso en la contratación del proyecto, amarrando posibilidades de contratación y tal vez hasta generando tráfico de influencias; todo esto causaba que los proyectos giraran alrededor del presupuesto más que del propio impacto. Actualmente como cada dependencia es la encargada de la contratación del proyecto dependiendo del alcance y de su estructura, se garantiza mayor transparencia, pues se acogen a los conceptos de ley que regulan la contratación estatal; sin embargo, existen algunos proyectos en los cuales se les brinda participación a los ciudadanos o a los grupos organizados. Los planes de desarrollo local se actualizan constantemente (en Medellín se construyeron entre el 2005 y 2008 con visión al 2020, para este año 2019 están en procesos de actualización con el

ideal de proyectar el desarrollo local hasta el 2027). Se ha identificado entonces con la manera en que se desarrolla el instrumento de presupuesto participativo se logra centralizar el interés en el desarrollo local, más que en el presupuesto asignado, en un desarrollo organizado pensado en clave de ciudad, eliminando la mentalidad de la ciudadanía en que los líderes son los que manejan el dinero, devolviendo visiblemente esta competencia al departamento administrativo de planeación y a la secretaría de participación ciudadana quien actúa como garante en todas las fases del proceso.

7. Análisis reflexivo

Los instrumentos denominados Banco de Iniciativas Comunitarias, Talleres de Diagnóstico Programático, Encuentros Democráticos y Presupuesto Participativo son complementarios entre sí, teniendo como claro objetivo desarrollar una administración más cercana a la comunidad y en este sentido fortalecer el proceso de gobierno, brindando espacios de participación con respuestas directas donde se ofrece toda la información necesaria al inicio de cada sesión de trabajo para generar conocimiento en los asistentes, legitimando sus decisiones de inversión, permitiendo a los habitantes priorizar las inversiones en sus sectores, mediante un ejercicio que convoca a la comunidad de manera abierta e indiscriminada permitiendo que aquellas personas que tengan verdadero interés de participación lo puedan hacer y de esta manera fortalecer los vínculos de confianza y participación mutua con la sociedad civil. Todo esto es un claro proceso de gobernanza comunitaria, pues cuando se menciona este término se hace referencia a decisiones en las que se busca el bien común, en donde la información circula de primera mano, y todos los individuos son tratados como interesados, generando relaciones más fuertes que incentivan mayores niveles de confianza, guiado por una moral colectiva, espacios

donde el control es compartido entre los actores haciéndolos responsables a todos y cada uno de ellos. Claramente en la implementación de estos instrumentos en Rionegro, se busca fortalecer una relación entre comunidades, mercados y Estado de tal forma que logren complementarse, no sustituirse. Tal como lo establece la teoría, todo esto se logra mediante interacciones locales pequeñas, facilitando un relacionamiento más directo y es precisamente esto lo que ha logrado instrumentos como el Banco de Iniciativas Comunitarias que atomiza su intervención en Juntas de Acción Comunal, luego los encuentros democráticos que cubre un nivel un poco más grande como el de sectores poblacionales, pero que aun así genera una interacción focalizada y finalmente el ejercicio de presupuesto participativo desarrollado que al intervenir el territorio por comunas y corregimientos logra una asociatividad de los sectores que se enmarca claramente en el desarrollo local.

Aunque la administración municipal de Rionegro genera las convocatorias propicias a cada uno de los instrumentos ya descritos, utilizando medios como cuñas radiales, redes sociales, el sitio web oficial, medios impresos e incluso perifoneo; la participación por parte de la comunidad es mínima, careciendo de representación civil, de representación por parte de las organizaciones sociales, grupos poblacionales, sectores económicos y otros.

El rubro establecido al presupuesto participativo en el municipio de Rionegro es el doble (en términos porcentuales) con respecto al de la ciudad de Medellín, pues mientras Rionegro reserva un total del 10% de su presupuesto anual, Medellín reserva un 5% de éste, lo cual evidencia una seria convicción de fortalecer la capacidad de decisión de la ciudadanía con respecto a las obras e inversiones de sus localidades, acción que incluso es reforzada con el programa de iniciativas comunitarias pues para el año 2019 solo por este rubro se han invertido recursos de más de 10000 millones de pesos.

La realidad sobre la implementación del presupuesto participativo como el instrumento definido por norma, que incluso para el caso de Rionegro cuenta con el Acuerdo 009 de 2012 y del cual no se tenía conocimiento por parte de los líderes encargados de coordinar este ejercicio, evidencia una implementación empírica, que carece de fases metodológicas, como por ejemplo el desarrollo del planes zonales o planes de desarrollo local. Se identifica la ejecución de este instrumento de participación ciudadana en Rionegro con un carácter más informativo, de exposición de información y de priorización de inversiones, poniendo en entredicho la legitimidad de la ejecutada votación al no tener claramente identificada la participación de los representantes, además se realiza mediante una convocatoria abierta “indiscriminada” donde participa cualquier persona incluso sin garantizar que en realidad pertenezca al sector en el cual se desarrolla la actividad, y por lo tanto, sin ningún proceso previo de legitimización de la participación.

El número de participantes representa un factor tan crítico que, por ejemplo, en el ejercicio desarrollado en el corregimiento sur, en el cual se tiene un número de habitantes cercano a 14.000, solo participaron 50 personas y fueron éstas las que eligieron por toda la comunidad los proyectos que se priorizaron. Sin embargo, es claro que se recoge un concepto de presupuesto participativo y se debe entender este proceso como un ejercicio en evolución que de la ausencia histórica en la implementación de este tipo de herramientas en el municipio, marca un hito que definitivamente abre las puertas a grandes posibilidades en esta materia, pues si se compara con la experiencia de Medellín donde vienen desarrollando el ejercicio de presupuesto participativo desde el año 2005, ya acumulan más de una década de afinación de este instrumento, lo que los lleva a ser el referente nacional en este tema.

El incumplimiento de promesas de gobierno y la poca incidencia histórica por parte de los ciudadanos y grupos organizados en las decisiones que tienen que ver con el presupuesto del Municipio, ha generado cierto grado de desconfianza en los habitantes que se ve traducido en una muy baja asistencia a los espacios de participación ciudadana desarrolladas.

Actualmente se reconoce por parte de la comunidad que existe un diálogo permanente con el Alcalde y sus funcionarios, a tal punto que declaran verse sorprendidos por lograr acceder al mandatario sin necesidad de afrontar una difícil agenda o de pedir una cita; pues tienen claro que existe el espacio denominado “De cerca con el Alcalde” los miércoles a las 14:00 pueden acercarse y entablar una conversación directa.

Se ha avanzado en la normalización del ejercicio de Presupuesto Participativo mediante una serie de reuniones desarrolladas por parte de la Subsecretaría de participación ciudadana para conocer casos de éxito, además de encuentros académicos y mesas temáticas que buscan generar un diagnóstico real del Municipio. Se desarrollan talleres que buscan implantar en la comunidad una visión general del desarrollo del territorio por comunas y corregimientos, enfocando este trabajo en los líderes de las Juntas de Acción Comunal y otros líderes sociales.

Espacios como el establecido por el decreto 0445 de 2017, con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, compuesto por miembros de la institucionalidad, organizaciones civiles y sociales como sindicatos, estudiantes, universidades, en un avance significativo en el fortalecimiento de la gobernanza comunitaria, sin embargo, debe ser potenciado y aprovechado en este proceso de ajuste y evolución del actual ejercicio de presupuesto participativo (Rionegro. Municipio de Rionegro, 2017).

Gran parte del éxito del municipio de Medellín con respecto al presupuesto participativo, se encuentra en la implementación de los planes de desarrollo local como instrumentos de planeación participativa para concertar el desarrollo de la ciudad y su exitosa articulación con los planes de desarrollo municipal y con el plan de inversiones a corto, mediano y largo plazo. En ausencia de los planes de desarrollo local en el municipio de Rionegro se carece de objetivos estratégicos que permitan una continuidad en los programas y proyectos para generar una evolución significativa del territorio.

La Subsecretaría de Participación Ciudadana viene desarrollando actividades académicas que buscan fortalecer y mejorar el presupuesto participativo implementado en el Municipio, han logrado acercamientos importantes con el personal encargado de este tema con el municipio de Medellín y ven con esperanza procesos como la elección de los nuevos ediles en octubre de 2019, el desarrollo de los Consejos municipales de participación y la futura implementación de los planes de desarrollo local. Por lo que han planteado una agenda importante de cara a la comunidad además de otros asuntos para implementar el programa de identidad y empoderamiento comunitario, que pretende concientizar a la comunidad en la importancia de todas estas iniciativas y lo vital de la participación de cada uno de los actores que conforman el territorio.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 036 de 2016, por el cual se actualiza y adopta la división política administrativa, se pasará de dos ediles que hasta ahora representan dos Juntas Administradoras Locales (JAL), a ocho ediles que representarán las actuales ocho JAL, se fortalecerá aún más el proceso de gobernanza y participación. La transparencia, organización y convocatoria de este proceso será clave para legitimar futuros ejercicios de presupuesto participativo.

Existen dificultades comunes de carácter gubernamental que se extienden a todo el territorio nacional como la programación de las agendas públicas y los tiempos en materia de planeación, contratación y ejecución por parte del Estado; lo que genera tiempos cada vez más estrechos para desarrollo de los proyectos y programas que conforman los planes de desarrollo local que son finalmente el marco sobre el cual deben estar soportados los proyectos del presupuesto participativo.

Buscando darle una respuesta puntual a la pregunta planeada ¿La aplicación del presupuesto participativo como herramienta de participación ciudadana, está siendo un medio efectivo de gobernanza en Rionegro? Argumentamos que el presupuesto participativo tal como se desarrolla en el Municipio, en complemento con el Banco de Iniciativas Comunitarias, los encuentros democráticos y de cerca con el alcalde si generan un medio efectivo de gobernanza, sin embargo, el presupuesto participativo en sí mismo es un instrumento implementado con serias deficiencias metodológicas.

8. Recomendaciones

Los planes de desarrollo local son pieza fundamental en el ciclo del presupuesto participativo, pues son estos los que garantizan que los proyectos sean planteados por la misma ciudadanía que como bien se describió durante el desarrollo de todo el documento, son quienes tienen el conocimiento primario de las necesidades reales de sus sectores, lo cual se ve reflejado en un proceso legítimo de gobernanza comunitaria. Un real ejercicio de participación debe brindar la posibilidad de que sean los habitantes quienes prioricen sus propias inversiones más allá de un periodo de cuatro años, ya que por el contrario, los planes de desarrollo local al pensarse en clave de ciudad se entrelazan conformando una línea base que va más allá de la planeación individual de cada comuna o corregimiento, generando una guía para las inversiones a lo largo y ancho de todo el territorio municipal y con visión a 12, 16, 20 años o más según se establezca. Por lo que para la estructuración de los planes de desarrollo local es importante vincular los diferentes documentos que se han plasmado como ejes estructurantes de la administración municipal y que plantean una visión común del territorio, tales como el Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo Municipal, el proyecto marca de ciudad y el Plan de Acción Rionegro Ciudad Sostenible y Competitiva que tiene su meta al 2041 entre otros.

Es sumamente importante realizar un buen ejercicio de elección de los ediles que coordinarán las nuevas Juntas Administradoras Locales pues esto permitirá garantizar legitimidad en la representación. En este periodo el ejercicio se desarrollará, bajo el Acuerdo 036 de 2016 se realizará para la comuna 1 – Liborio Mejía, comuna 2 – San Antonio, comuna 3 – Monseñor Alfonso Uribe Jaramillo, comuna 4 - El Porvenir, corregimiento sur o Gilberto Echeverri Mejía, corregimiento José María Córdova Muñoz, corregimiento centro o Casimiro García y corregimiento norte o Néstor Esteban Sanín Arbeláez.

Conformar el Consejo consultivo, las Asambleas temáticas de ciudad y el Comité municipal de presupuesto participativo a través de un proceso abierto y transparente que permita legitimizar a cada uno de los miembros, además fortalecerá el proceso de gobernanza comunitaria y fortalecerá los vínculos de confianza con los ciudadanos.

Siguiendo lo planteado por el acuerdo 009 de 2012, el implementar un sistema de información que permita centralizar los datos sobre las experiencias, mantener estadísticas actualizadas sobre los proyectos, su ejecución y realizar estudios de impacto, permitiendo la consulta de esta información por cualquier persona; generará un ejercicio de transparencia que elevará el nivel de apropiación de los ciudadanos con respecto a cada uno de estos proyectos y garantizará procesos de seguimiento y control.

Aunque los ejercicios de encuentros democráticos, iniciativas comunitarias y talleres de diagnóstico participativo, antes descritas, son en sí mismo un medio de socialización, es importante contar con otros medios que permitan mantener informada a la comunidad no solo sobre los proyectos priorizados sino también del estado de ejecución de éstos y de los objetivos que buscan alcanzar.

Durante el presente gobierno la Subsecretaría de participación ciudadana se ha visto fortalecida técnicamente al ampliar el número de funcionarios que apoyan este proceso, sin embargo, aún se detectan debilidades con respecto a la carga laboral de esta dependencia; se debería ampliar el número de funcionarios y garantizar la empleabilidad de profesionales propios de las ramas sociales que fortalezcan desde lo técnico la intervención con la ciudadanía y garanticen la articulación de los procesos de participación.

En los ejercicios previos de inversión en la comunidad se han contratado profesionales de diferentes áreas que se dedican a investigar la realidad de las comunidades identificando

problemáticas o carencias para posteriormente formular proyectos que buscan reducirlas, donde se detectan carencias con respecto al relacionamiento de este personal técnico con la misma comunidad, lo que limita las soluciones a la visión propia del grupo de trabajo y no a la realidad percibida por la comunidad. Con cada uno de los ejercicios planteados se busca disminuir esta brecha activando un canal de comunicación directa con los habitantes de los diferentes sectores.

Referencias

- Bowles, & Gintis. (2001). *Social capital and community governance*. Obtenido de The economic journal. (112), 5: <http://tuvalu.santafe.edu/~bowles/SocialCapital.pdf>
- Colombia. Comisión Rectora del Sistema General Regalías. (2016). *Acuerdo 036 de 2016. Por el cual se actualiza y adopta la división política administrativa del municipio de Rionegro en comunas y corregimientos y se adoptan otras disposiciones*. Colombia.
- Colombia. Congreso de la República. (1994). *Ley 152 De 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994. DO N°41450*.
- Colombia. Congreso de la República. (2015). *Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Julio 6 de 2015. DO N°49565*.
- Colombia. Secretaría del Senado. (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 06 de 2012. DO N°48483*.
- Colombia. Sistema Municipal de Planeación. (1996). *Acuerdo 043 de 1996. Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín. Diciembre 30 de 1996. DO N°0579*.
- Colombia. Sistema Municipal de Planeación. (2007). *Acuerdo 043 de 2007. Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican alguno de sus artículos. Diciembre 21 de 2007. DO N°3136*.

- Comisión de Conciliación Nacional. (12 de Noviembre de 2017). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, Comisión de Conciliación Nacional*. Obtenido de <http://www.comisiondeconciliacion.co/wp-cont>
- Karol, G. (2018). *Fiestas de las Tradiciones Rionegreras [Fotografía]*. Obtenido de <https://www.instagram.com/p/BrONq2BB86D/>
- Karol, G. (2019). *Copyright*.
- Kohler-Koch, B. (1999). *The evolution and transformation of European governance*. Londres: Routledge.
- Mayntz, R. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Obtenido de Revista del CLAD Reformat y Democracies. (21), 1-1: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/00410>
- Medellín. Alcaldía de Medellín. (2009). *Decreto 1073 de 2009. Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 43 de 2007 en lo referente a la Planeación local y el presupuesto participativo de Medellín. Julio 22 de 2009*.
- Medellín. Alcaldía de Medellín. (2015). *ABC planeación local y presupuesto participativo 2015*. Medellín, Colombia.
- Medellín. Alcaldía de Medellín. (2015). *Número de delegados presupuesto participativo [Figura]. ABC planeación local y presupuesto participativo 2015*.
- Medellín. Alcaldía de Medellín. (2015). *Techos presupuestales asignados al presupuesto participativo en Medellín [Figura]. ABC planeación local y presupuesto participativo 2015*.

- Medellín. Alcaldía de Medellín. (2017). *Decreto 0697 de 2017. Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza El sistema municipal de planeación del municipio de Medellín. Mayo 8 de 2017. DO N° 4444. Medellín.*
- Ostrom, E. (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva.* México: Fondo de Cultura Económica-Instituto de Investigaciones Sociales-Universidad Nacional Autónoma de México (Sección de Obras de Economía Contemporánea), 2ed.
- RAE. (2018). *Gobernanza [en línea]*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>
- RAE. (2018). *Gobernar [en línea]*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=JHSRe0Y>
- Real Academia Española. (2018). *Participación [en línea]*. Obtenido de <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=participaci%C3%B3n>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability.* Buckingham/Philadelphia: Open University Press.
- Rionegro. Alcaldía de Rionegro. (2016). *Acuerdo 011 de 2016. Por el cual se adopta el plan de desarrollo para la ciudad Santiago de Arma de Rionegro Antioquia para el cuatreno 2016-2019 “Rionegro Tarea de Todos”.* Rionegro.
- Rionegro. Concejo Municipal de Rionegro. (2017). *Presupuesto Participativo. [en línea]*. Obtenido de <http://concejo.rionegro.gov.co/node/443>
- Rionegro. Municipio de Rionegro. (2012). *Acuerdo 009 de 2012. Por Medio del cual se institucionaliza la Planeación local y el presupuesto participativo en el municipio de Rionegro.*

Rionegro. Municipio de Rionegro. (2017). *Decreto 0445 de 2017. Por medio del cual se implementa el consejo municipal de participación ciudadana en el municipio de Rionegro – Antioquia. Junio 01 de 2017.* Rionegro.

Roitter, M. (2004). *El tercer sector como representación topográfica de sociedad civil. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.* Obtenido de Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela: <http://grupal.reletran.org/wp-cont>

Santos, F. (2007). *La aparición de nuevos actores en América Latina. El rol de la sociedad civil.* Obtenido de Revista INETEMAS: https://www.fundacionetea.org/wp-content/uploads/2007/07/Articulo_FSantos_INET34.pdf

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22 (43). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722010000100008
- Barraza, E. (2016). *Comunidades y gobernanza local: experiencias de Oaxaca, México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Comunidades%20y%20gobernanza%20local_0.pdf
- Bowles & Gintis. (2014). Educación y capitalismo en el análisis "radical". *Revista de economía crítica*, (18). Recuperado de http://revistaeconomiacritica.org/sites/default/files/revistas/n18/14_ARecio_analisis_Bowles-Gintis.pdf
- Cerrillo, A. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Colombia. (1991). *Constitución política de Colombia*. Julio 20 de 1991. DO N° 116.
- Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. (2014). *Las dimisiones y los niveles de gobernanza*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1(1), (pp. 11-36). Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/download/45156/42518>
- De la Torre-Sendoya, L. A. (2017). *Descentralizar, contractualizar: el nuevo marco de la gobernanza multiniveles*. *Opera*, (21), (pp. 95-112). Recuperado de <https://doi.org/10.18601/16578651.n21.06>

Eslava, A. (2017). *Análisis institucional de asuntos públicos - El problema de abastecimiento de oro para la joyería en Colombia*. *Gestión y Política Pública*, 26 (1), (pp. 253-268).

Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/133/13349779007.pdf>

Longo, F. (2010). *Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos*. Un marco de análisis en clave latinoamericana. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, (46). Recuperado de

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/longo>

Medellín. Alcaldía de Medellín. (2017). *Acuerdo 028 de 2017*. Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín. Agosto 29 de 2017. DO N° 4466.

Molina, D. (2014), *Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales*. *Ambiente y Desarrollo*, 18(34), (pp. 27-42). Recuperado de

<https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/9738>

Rionegro. Municipio de Rionegro. (2015). *Acuerdo 003 de 2015*. Por el cual se crea la política pública para la acción comunal en el municipio de Rionegro – Antioquia. Marzo 10 de 2015.