

EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN.

UNA MIRADA DESDE LA GOBERNANZA.

EL CASO DE LAS COMUNAS 3 Y 8 EN EL PERIODO 2012 – 2015

GABRIEL ÁNGEL MARULANDA LONDOÑO

MARÍA EUGENIA BETANCUR PÉREZ

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
Magister en Gobierno y Políticas Públicas**

Asesora: María Helena Franco Vargas

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS

MEDELLÍN

2016

Contenido

Introducción	5
1. Caracterización	7
2. Marco teórico	9
3. Metodología	11
4. Hallazgos.....	14
5. Conclusiones y recomendaciones	27
Referencias.....	30

Lista de Tablas

Tabla 1. Programación físico financiera Comuna 8 ISVIMED	19
Tabla 2. Sección de proyectos comuna 3	20

Lista de Figuras

Figura 1. Déficit cuantitativo de vivienda para los estratos 1, 2 y 3, 2010-2012	16
Figura 2. Déficit cualitativo de vivienda 2012	17
Figura 3. Distribución de Recursos en la Secretaría Vicealcaldía de Hábitat, Movilidad, infraestructura y Sostenibilidad	18

Resumen

Enfocado en el análisis de los casos del presupuesto participativo (PP) de las comunas 3 y 8 de la ciudad de Medellín para el periodo 2012-2015, este trabajo muestra los factores determinantes que influyen en la eficiencia de las dinámicas y la ejecución del mismo. Se busca indagar sobre las posibilidades o dificultades que propició la implementación del modelo gerencial en cuanto a la coordinación de los actores en las dinámicas del PP; determinar si el modelo de administración bajo el cual ha funcionado responde a las necesidades de la planeación de los territorios y la articulación de esta planeación con la municipal y, por último, establecer cuáles han sido los controles que se han llevado de la ejecución de los recursos del PP durante dicho periodo. Se encontró, que factores relacionados con la falta de coordinación de actores, las fallas en la planeación estratégica y la ausencia de control, monitoreo y gestión por resultados afectan la eficiencia del PP.

Palabras clave: Eficiencia, Presupuesto Participativo, Planeación Estratégica, Coordinación y Control.

Abstract

Focused in the analysis of the cases of the participatory budget (PB) of the commune 3 and 8 in the city of Medellin for the period 2012-2015, this paper shows the determinant factors that influence in the efficiency of the dynamics and the execution of the same, it seeks to explore on the possibilities or difficulties that the implementation of the gerencial model caused in the coordination of the actor in the dynamics of the PB determine if the administration model in which it has worked responds to the necessities of the planning of the territories and the articulation of this planning with the municipal one, and in last stablish which has been the controls that has led to the execution of the resources of the PB during the period before mentioned. It has been found that the factors related with the lack of actors coordination, the failures in the strategic planning and the absence of control monitoring and management for result affect the efficiency of the PB.

Keywords: Efficiency, Participatory Budget, Strategic Planning, Coordination and Control.

Introducción

El presupuesto participativo se ha constituido en una herramienta democrática al servicio de los ciudadanos desde el 2007 en la ciudad de Medellín, el cual ha tenido sus aciertos y desaciertos, pero con el pasar del tiempo ha generado mayores posibilidades para que los actores que en él participan vean mayores beneficios para sus territorios. No obstante su constante mejoría, esto no ha sido suficiente para propiciar el impacto y los resultados que como herramienta democratizadora podría entregar y ello se debe a factores que influyen directamente en la eficiencia de la ejecución de los recursos del PP. Razón por la cual se pretende identificar en este trabajo los factores que están menguando la eficiencia de esta política pública.

Estos factores, se analizan específicamente en los temas relacionados con la priorización de recursos para el mejoramiento de vivienda y la legalización de predios dentro del PP en las comunas 3 y 8 de la ciudad de Medellín en el periodo 2012-2015. Se aclara que el análisis no es exclusivo para las problemáticas de las comunas objeto de estudio, sino que puede extenderse a toda la ciudad. En este sentido, la pregunta que animó este estudio tiene que ver con ¿de qué manera fallas relacionadas con la coordinación entre los actores involucrados en el proceso del PP, la planeación estratégica y el sistema de evaluación, monitoreo y control presupuestal afectaron la eficiencia del PP en las comunas 3 y 8 de Medellín en el periodo 2012-2015?

Así, se parte de la idea de que aspectos como: la falta de conocimiento técnico en el manejo de recursos públicos, los defectos en la socialización de los diagnósticos relacionadas con las necesidades públicas a priorizar en cada comuna, la falta de coordinación entre la comunidad y la administración municipal entorno a las problemáticas, la desarticulación de los proyectos priorizados por PP con los planes de desarrollo tanto barrial como municipal y la usencia de indicadores de impacto de los recursos priorizados, dificultan la implementación de un modelo de administración gerencial para el PP que conduzca a resultados eficientes.

Para lograr una mayor eficiencia en el PP se hace necesario entender que se trata de un proceso, en el cual los ámbitos de decisión e implementación de dicha política pública deben ser estudiados de manera articulada, procurando que los aspectos políticos y técnicos encuentren un balance adecuado entre su teorización y ejecución; es decir, que en el proceso complejo de

formular y traducir en acciones, planes y programas de una política pública, debe haber un equilibrio entre la teoría y la práctica, por esta razón el presente trabajo hace parte de campo del gobierno y políticas públicas (Cano Blandón, 2011).

En este sentido, este trabajo pretende, a partir del estudio de caso del PP en las comunas ocho (8) Villa Hermosa y tres (3) Manrique de la ciudad de Medellín en el periodo 2012-2015 en priorización de recursos para mejoramiento de vivienda y legalización de predios, demostrar que la implementación del sistema de planeación local y PP presenta dificultades que pueden incidir en la eficiencia del mismo y que además ésta no es una particularidad determinada por el territorio (rural o urbano), por los estratos que lo habitan, por la cantidad de participantes, sino que estas dos comunas son una muestra de todo el universo de comunas y corregimientos de Medellín, en las cuales se manifiestan los problemas de coordinación de actores, de planeación estratégica y del sistema de evaluación, monitoreo y control en el tema de la destinación de los recursos del programa.

Como metodología para el logro de los objetivos propuestos se planteó hacer una revisión documental la cual fue complementada con la realización de unas entrevistas semiestructuradas y una revisión de información oficial, dentro de los cuales se cuenta con información de tipo cualitativa y cuantitativa.

De acuerdo con lo anterior, este escrito se encuentra dividido en 5 partes. En la primera parte se realiza una caracterización del caso del PP en la ciudad de Medellín y específicamente en las comunas 3 y 8. En la segunda parte está el marco teórico sobre el cual ha sido concebido y enmarcado este estudio. En la tercera parte se enuncia la metodología que se utilizó para la realización del trabajo. En la cuarta parte se hace una descripción y análisis de los hallazgos arrojados por la investigación. Por último, en la quinta parte, aparecen algunas conclusiones y recomendaciones basadas en la investigación.

1. Caracterización

Los PP se han constituido como una herramienta de democratización y transparencia en la gestión pública, que responde indiscutiblemente a un acto de descentralización de las decisiones políticas y económicas de los gobernantes, en donde una parte del presupuesto de los municipios o localidades es definido por la población, bajo diversos mecanismos de participación ciudadana (García Sánchez, 2007).

En esta lógica, el paso de las dinámicas burocráticas de antaño, que permanecen en estos días, a unas lógicas más democráticas y amplias, deben estar marcadas por los procesos transformadores de la planeación local y los ejercicios de PP, de tal forma que se logre una inclusión de la mayoría de los sectores y actores sociales en la construcción de los territorios por medio de una perspectiva plural y prospectiva que dinamice el desarrollo local. La participación amplia, diversa, participativa y directa que tenga como propósito la priorización consensuada de los actores presentes en el territorio, buscan consolidar un mejor proceso de construcción social y un desarrollo territorial, con el ánimo de priorizar acciones y programas de impacto a corto plazo y políticas públicas que transformen las problemáticas sociales en soluciones en el medio y largo plazo (García Sánchez, 2007).

En la práctica el PP en la ciudad de Medellín ha funcionado como un verdadero instrumento de participación ciudadana, dinamizando y aumentando el interés de los ciudadanos en las problemáticas, necesidades y soluciones que se evidencian en los respectivos territorios que habitan. En este sentido, se tiene que de acuerdo con los últimos resultados de 2015 se contó con 144.045 votantes en la ciudad de Medellín, de acuerdo con el Informe de Resultados de Participación en las Asambleas Barriales y Veredales 2015. Sin embargo, y a pesar de las buenas posibilidades de participación y de convergencia de ciudadanos, se encuentran dificultades considerables en la implementación del mismo relacionadas con: i) la coordinación entre los actores (la administración municipal y las organizaciones sociales), ii) la planeación estratégica en el procedimiento y iii) los sistemas de evaluación, monitoreo y control de los recursos públicos invertidos en cada uno de los programas priorizados mediante PP. En este sentido, este trabajo pretende demostrar que las imperfecciones antes referidas han generado ineficiencias en la ejecución de los recursos públicos destinados al PP.

Como se mencionó anteriormente, este trabajo se basa en un estudio de caso para las comunas 3 y 8 de la ciudad de Medellín, teniendo en cuenta que las problemáticas allí presentes no son exclusivas de estos territorios, sino que son generalidades presentes en las 21 comunas del municipio de Medellín. Así, para el caso de las comunas 3 y 8 de Medellín los problemas que se mencionaron anteriormente se pueden focalizar de buena manera en el componente de vivienda, específicamente en lo que tiene que ver con la legalización de predios y el mejoramiento de vivienda, por lo tanto, la revisión de la información oficial estará centrada en este tema.

En este sentido, y con respecto al tema de la vivienda en el contexto de los seres humanos contemporáneos es importante mencionar que el acceso y la calidad de la misma son aspectos fundamentales para el análisis de la calidad de vida de la ciudadanía, sobre todo si se tiene en cuenta que la vivienda es el patrimonio más importante con el que puede contar una persona. Igualmente, se aclara que se eligió el tema de legalización de predios y mejoramiento de vivienda, debido a que es uno de los rubros más altamente priorizados dentro de ambas comunas; sin embargo, es la asignación que menos resultados ha obtenido debido a que se han ejecutado los dineros en lo que no han sido priorizados. En este sentido, en ambas comunas se han invertido porcentajes altos de los recursos del PP para legalización de predios y mejoramiento de vivienda que en la práctica se han utilizado en diagnósticos y estudios¹. Se aclara que esto no es exclusivo de este trabajo, sino que varios autores como Pimienta (2008), Álvarez y González (2014), Gómez (2007) y Fierst (2013), entre otros, los han hallado en sus investigaciones.

La ineficiencia en la ejecución de los recursos públicos para este tema está directamente relacionado con los problemas que se han venido enunciando a lo largo del trabajo que tienen que ver con la coordinación de los actores que intervienen en las dinámicas del PP, la planeación estratégica del territorio y la ausencia de un sistema de seguimiento, monitoreo y control de las ejecución de PP.

¹ Esto se podrá observar en el acápite de hallazgos.

2. Marco teórico

El sistema de planeación local y PP, como una actividad política en la que convergen una cantidad de actores diversos y que, además, implica un ejercicio directo, amplio, democrático y transparente sobre el recurso público, se convierte en un elemento de muchas aristas, por eso, se utiliza el enfoque funcionalista, en el sentido de la necesidad de identificar las funciones y disfunciones de una parte del sistema de gobierno comparada con otras partes del mismo o con el sistema de gobierno en general, con lo cual se quiere mostrar cuáles de las funciones del modelo de administración son imprescindibles (Losada & Casas Casas, 2008). Específicamente en este trabajo se usa el enfoque funcionalista debido a que se busca evidenciar que las disfunciones en el ejercicio de la planeación local y el PP generan una ineficiencia del mismo, lo que convierte algunas deficiencias en foco para el desarrollo adecuado de la dinámica del PP, haciendo que éstas se hagan imprescindibles en el correcto funcionamiento.

Por otro lado, las categorías analíticas se convierten en la referencia conceptual desde la cual se estudia y analiza el objeto de investigación, siendo estas: la gobernanza y el presupuesto participativo; elementos conceptuales sobre los cuales estará basado el trabajo.

Aunque la participación no es un objeto de estudio de este trabajo, es importante mencionarla en la medida en que se determina hasta qué punto se da como una simple legitimación de las directrices de la institucionalidad o como la construcción de consensos colectivos basados en la autonomía y la soberanía propia de los habitantes y el contexto de determinado territorio. Es acá donde se entra en los planteamientos de los modelos de administración pública analizados por Prats i Catalá (2005), dentro de los cuales se ejercen estas dinámicas de participación y democracia, aparecen dos categorías principales, el modelo burocrático webberiano y el modelo de la nueva gestión pública. La idea es que el modelo de la nueva gestión pública brinde mayores posibilidades de incidencia y construcción desde la participación ciudadana, ya que está basado en la gobernanza. Por lo tanto, como lo dice Aguilar, la gobernanza es:

(...) la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. Por consiguiente, se requieren y se valoran las capacidades sociales para una dirección satisfactoria de la sociedad (Aguilar, 2007, págs. 28-29).

Como lo menciona Ramírez, para lograr que la gobernanza sea una herramienta de los ciudadanos para construir su desarrollo y ampliar y profundizar el ejercicio de la democracia, es necesario pasar de las funciones tradicionales de los cuerpos colegiados como las “acciones y estrategias derivadas del modelo jerárquico definido por maquinarias partidistas, enmarcadas dentro del asistencialismo” a funciones ejercidas desde el ámbito gerencial como las “acciones y estrategias enmarcadas en los principios de la nueva gestión pública (NGP)” (Ramírez, 2011, págs. 108-109), lo que transforma las oficinas de cuatro paredes de los funcionarios en la calle como las oficinas.

La otra categoría analítica es el PP, del cual no se tiene una única definición aceptada unánimemente, sino que se ha definido según cada una de las condiciones de los territorios en los cuales se ha implementado. De Souza, uno de los primeros responsables del PP en Porto Alegre (Brasil) propone una definición más precisa y más teórica que se puede aplicar a la mayoría de los procesos brasileños:

(...) el Presupuesto Participativo es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (De Sousa, 1999, págs. 19-20).

Sin embargo, la que contiene los elementos de análisis que le atañen a esta investigación es la dada por Franco:

Un mecanismo de participación ciudadana que se caracteriza por la planificación, la cogestión y la corresponsabilidad entre la administración y la ciudadanía en la decisión y ejecución de un porcentaje del gasto público. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada (Franco, 2014).

Para el caso de la ciudad de Medellín el PP es “es un proceso de participación ciudadana, mediante el cual, a través de un conjunto de actividades, las comunidades pueden planear, gestionar y priorizar parte de la inversión pública (5% del presupuesto anual de libre inversión), para contribuir a superar algunos de los problemas que tiene cada territorio de la ciudad”(Concejo de Medellín, 2007).

Como se puede observar en las definiciones dadas por Franco (2014) y por el Concejo de Medellín (2007), se marcan 3 factores indispensables para lograr un desarrollo adecuado de esta dinámica, el primero tiene que ver con la planeación de los territorios, debido a que el dinero que allí se va a priorizar estará destinado para financiar el desarrollo de las comunidades, por lo tanto, se requiere de una visión estratégica que ayude a visualizar las problemáticas y proponer las soluciones a las mismas. El segundo factor tiene que ver con la gestión, la cogestión y la corresponsabilidad de los participantes dentro del PP, para lo cual se requiere un grado alto de coordinación entre los actores, de tal forma que se dé una comunicación efectiva y permanente entre las comunidades y la administración pública. Adicionalmente, con el ánimo de generar sinergia entre los factores anteriores y la obtención de resultados y el proceso de mejoramiento continuo, se necesita llevar un control permanente de las ejecuciones y dinámicas del PP, con lo que se busca tener un informe de seguimiento monitoreo y control que dé cuenta de lo que se ha realizado y el impacto que ha tenido.

3. Metodología

Este trabajo está enmarcado dentro de los lineamientos de una investigación de tipo descriptiva con la cual se busca establecer de manera detallada que la falta de coordinación de los actores en el PP, la debilidad en la planeación estratégica y la ausencia de un sistema de evaluación, monitoreo y control son los factores que determinan ineficiencia en el momento de la ejecución de los recursos públicos destinados al PP.

Es una investigación mixta en el cual se exploran los materiales seleccionados desde una perspectiva desde el ámbito cualitativo, con el fin de observar las tendencias, los resultados, los indicadores y las características presentes en la implementación de los recursos públicos del PP en

los proyectos priorizados, para posteriormente confirmar que los factores que se han venido mencionando son los que generan la ineficiencia en el desarrollo del sistema de planeación local y PP.

Este trabajo tuvo estipuladas tres etapas para el proceso de recolección y búsqueda de información. Primero se hizo una revisión documental en la que se encuentran disponibles ensayos, bases de datos, investigaciones o evaluaciones de la experiencia local alrededor del PP en los últimos 10 años, en particular, a partir de la adopción por parte del Concejo Municipal de Medellín del Acuerdo N°43 de 2007 que erigió como programa o política pública el Sistema Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo. En segunda instancia, se realizaron entrevistas a 2 concejales reelegidos para el período 2016-2019, 2 líderes sociales que han sido delegados del PP en cada comuna objeto de estudio y al exdirector de Planeación Local y PP, las entrevistas fueron semiestructuradas con el propósito de solicitar información similar a cada uno de los entrevistados, de tal forma que puedan ser comparables. En un tercer momento, se revisó la información oficial que dio cuenta de la destinación de recursos en el periodo 2012-2015, entre la que están la Rendición de Cuentas de los concejales, el Informe de Gestión del Observatorio de Planeación Local y PP de la Personería, el Informe de la Red de Veedurías del PP, Informe de Medellín Cómo Vamos y el Informe de Presupuesto de Inversión por Resultados.

Teniendo en cuenta que esta investigación es de tipo descriptiva y de carácter mixto se exploraron trabajos de tipo cualitativo y cuantitativo, con el ánimo de identificar y caracterizar las dificultades más evidentes en el proceso de PP en la ciudad de Medellín, específicamente en las comunas 3 y 8 para el periodo 2012-2015. Para este propósito se realizó una revisión documental de 16 trabajos de grado de diferentes universidades relacionados con el tema del PP en la ciudad de Medellín, de los cuales se resaltan 5 debido a que en ellos se logró evidenciar algunas críticas que propiciaban insumos por mejorar del proceso del PP, además que presentan elementos que refuerzan la hipótesis con la cual surge este trabajo, los cuales se detallan a continuación.

Título del trabajo	Universidad	Temática
Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del PP en Medellín. (Pimienta Betancur, 2008)	Universidad de Antioquia	Formación
PP, liderazgo comunitario y participación comunitaria, ejes articuladores para el desarrollo social: Revisión documental. (Álvarez Henao & González Uribe, 2014)	Fundación Universitaria Luis Amigó	Coordinación de actores
El PP entre democracia, pobreza y desarrollo. (Gómez Hernández, 2007)	Universidad del Norte	Incidencia social
El PP en el contexto de los jóvenes de la Comuna 13 de Medellín. (Fierst, 2013)	Universidad Pontificia Bolivariana	Participación y organización
Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. (Gutiérrez, 2016)	Pontificia Universidad Católica de Chile	Participación

Fuente: Elaboración propia con información de base de datos universitaria.

Cuando se realizó la revisión de la información oficial con respecto al PP para el periodo 2012-2015 de la ciudad de Medellín se obtuvo lo siguiente:

Entidad	Informe	Hallazgo
Alcaldía de Medellín	Presupuesto de inversión por resultados 2012-2015	Alta priorización para legalización y mejoramiento de vivienda 78.556 millones de pesos
Medellín cómo vamos	Medellín Cómo Vamos en vivienda y servicios públicos 2015	Déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda de 49.289
Personería de Medellín	Informe de Rendición de Cuentas de la Personería de Medellín vigencia del 1 de marzo de 2014 al 28 de febrero de 2015	Alta participación (144.054 votantes) y transparencia en la participación (solo 3 mesas canceladas)
Observatorio de Planeación Local y PP	Informe sobre Planeación Local y Presupuesto Participativo 2012	Alta participación (144.045)
ISVIMED	Informe sobre la situación de vivienda en Medellín 2015	Falta sistema de información estadístico

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes oficiales

4. Hallazgos

En los trabajos se lograron encontrar algunas dificultades que se presentan de forma particular en las dinámicas del PP en la ciudad de Medellín. Se alcanzó a evidenciar que a pesar de los procesos de organización comunitaria y debate dentro de las comisiones temáticas que se dan en los espacios de discusión del PP, en el momento de la socialización con las otras instancias y la materialización de las propuestas, no siempre se ven recogidas y satisfechas las problemáticas de la comunidad. También se encontró que la incidencia tanto de las organizaciones y de las personas como de los proyectos correspondientes al PP en los territorios, no son del todo

satisfactorias en cuanto a la solución de las necesidades y que es necesario llevar un control de esta incidencia. En los trabajos que aparecen en la tabla anterior se menciona también que hace falta formación dentro de las personas que participan en el PP, debido a que existe una discusión de problemática particulares y, por ende, no hay un diagnóstico y una planeación holística y estratégica de las problemáticas territoriales.

La alta participación ciudadana es el primer hallazgo encontrado en la revisión de la documentación oficial, dato que da cuenta de que este no es un inconveniente presente en el programa del PP, sino que, por el contrario, es una de sus grandes ventajas, debido a la posibilidad que tienen las personas de participar, incidir y pensarse las problemáticas de su territorio. El informe de rendición de cuentas de la Personería de Medellín vigencia 1 de marzo de 2014 a 28 de febrero de 2015 y el Informe del Observatorio de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Observatorio Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2012) se enfocan exclusivamente en este aspecto y muestran una participación de 144.045 votantes, en donde, de las 474 mesas de votación, sólo 3 fueron canceladas por falta de garantías (Personería de Medellín, 2015), evidenciando que este programa tiene acogida y participación ciudadana, no obstante, las dificultades que el mismo presenta. Con esto se muestra que las instancias de evaluación y seguimiento de la política pública del PP se han enfocado en el aspecto de la participación ciudadana y han dejado relegados algunos otros ítems.

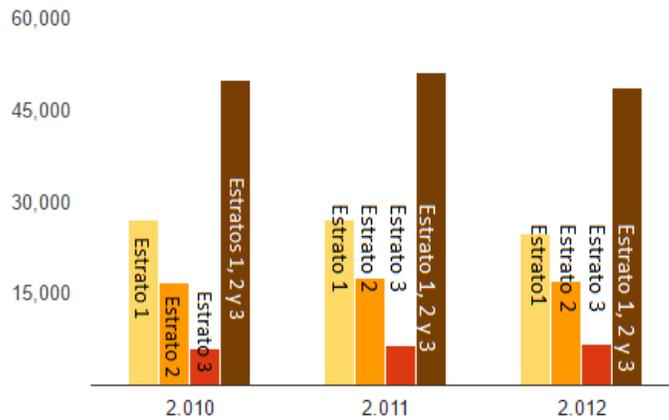
Otro hallazgo que se evidenció en la revisión de los documentos oficiales es que no hay información estadística que presente un diagnóstico de la situación de la vivienda en la ciudad de Medellín, como lo manifestó el director del Instituto Social de Vivienda de Medellín –ISVIMED–, en donde menciona que la creación de un sistema de información y el sostenimiento de una cultura estadística es relativamente difícil en este campo, razón por la cual no es factible llevar un balance de indicadores de cumplimiento y satisfacción de las necesidades en temas de vivienda (Restrepo, 2014).

En la ciudad existe, actualmente, una gran cantidad de viviendas que se han construido o mejorado sin licencia de construcción, por lo tanto, se encuentran en el ámbito de la ilegalidad. Para dar solución a esta problemática, desde el Instituto Social de vivienda y Hábitat de Medellín- ISVIMED- se encuentra gestionando un proceso de acompañamiento y asesoría para que los

propietarios de estas construcciones, puedan acceder al reconocimiento legal de la vivienda y su mejora, el cual tiene como objeto declarar la existencia de los desarrollos arquitectónicos que se ejecutaron sin obtener las debidas licencias siempre y cuando cumplan con el uso previsto por las normas urbanísticas vigentes y que la edificación se haya concluido como mínimo cinco (5) años antes de la solicitud de reconocimiento.

Lo más cercano que se puede hallar con relación a estadísticas e información de la situación de vivienda, se puede encontrar en el informe “Medellín Cómo Vamos en Vivienda y Servicios Públicos” (2015) en el cual se encuentra que: “El déficit cuantitativo de vivienda para el año 2012 fue de 49.289. Entre estas viviendas deficitarias, un 99% (48.777 viviendas) corresponde a los estratos uno, dos y tres. Esto representa un descenso con respecto a 2011, cuando el total de viviendas deficitarias era de 51,517; esto es, una reducción de 2.228 viviendas”.

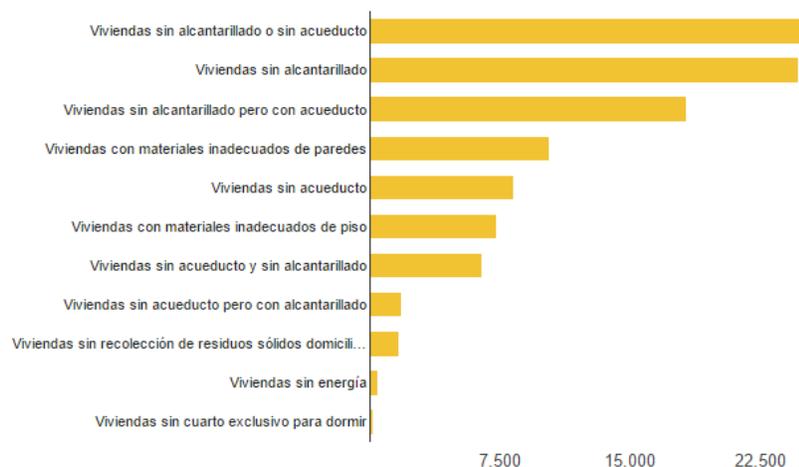
Figura 1. Déficit cuantitativo de vivienda para los estratos 1, 2 y 3, 2010-2012



Fuente: (Medellín cómo vamos en vivienda y servicios públicos, 2015)

Con lo anterior se demuestra que hay un importante déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad de Medellín, además, las cifras que presentan los indicadores cualitativos de la Figura 2 muestran déficits en todos los aspectos habitacionales que tienen los medellinenses.

Figura 2. Déficit cualitativo de vivienda 2012



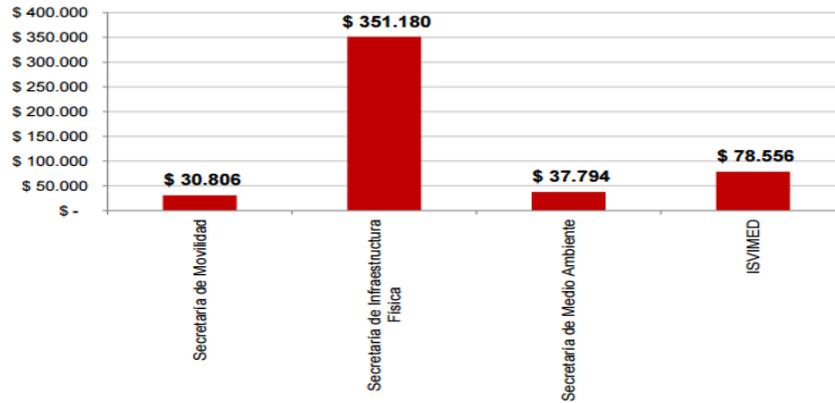
Fuente: (Medellín cómo vamos en vivienda y servicios públicos, 2015)

El programa de legalización de vivienda reconoce los desarrollos habitacionales de la ciudad, permitiendo legitimar y realizar acciones concretas directamente sobre la vivienda, consolidando los hogares de los menos favorecidos como espacios óptimos para la habitabilidad del grupo familiar.

La cantidad de recursos asignados en el 2015 desde la administración municipal para el tema específico de vivienda ocupó los dos primeros lugares dentro de la distribución de recursos de la vicealcaldía encargada, el segundo presupuesto más alto para esa vigencia fue el asignado al ISVIMED y el primero fue para infraestructura física, lo que debió propiciar buenas condiciones para la situación de vivienda. Así lo plasma el Informe del Presupuesto de Inversión por Resultados en donde dice: “El presupuesto de inversión del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2015 asciende a \$2.911.691 millones de pesos; incluyendo los recursos de inversión correspondientes a los órganos de control, el total es de \$ 2.916.405” (Alcaldía de Medellín, 2015). La Figura 3 muestra la distribución del Presupuesto General del Municipio para la vicealcaldía de hábitat, movilidad, infraestructura y sostenibilidad, en la cual se aprecia un rubro de 78.556 millones de pesos destinados a las actividades del ISVIMED.

En el Informe de Presupuesto de Inversión por resultados (2015) se muestra una inversión correspondiente a 78.556 millones para el Instituto Social de Vivienda y Hábitat, de los cuales

Figura 3. Distribución de Recursos en la Secretaría Vicealcaldía de Hábitat, Movilidad, infraestructura y Sostenibilidad



Fuente: (Presupuesto de inversión por resultados, 2015)

16.575 millones fueron destinados para mejoramiento y legalización de vivienda en la ciudad de Medellín, en donde se proyecta generar 14.876 soluciones habitacionales, para lograr un acumulado de 65.816 durante el periodo 2013-2015, que contribuyen a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y a la realización de los derechos a la vivienda digna de los hogares del municipio.

Lo anterior deja en evidencia que, no obstante las considerables inversiones de recursos del PP en el tema de vivienda, el problema de la legalización y mejoramiento de vivienda siguen allí presente. Las dificultades a nivel municipal se yuxtaponen en mayor o menor medida a cada uno de los territorios de la ciudad de Medellín, como lo es el caso de la comuna 8. Así lo manifiesta Oscar Torres (2016) un ex integrante de la Junta Administradora Local de la comuna 8, quien plantea que:

(...) por la falta de acompañamiento y de coordinación entre la administración municipal, los operadores y las comunidades los proyectos no se concluyen tal como se priorizan, por ejemplo, de los 150 predios que se priorizaron para mejorar, 80 de ellos quedaron sin ejecutarse, infortunadamente la ausencia de un sistema de monitoreo, seguimiento y control posibilita que estos errores sigan estando presentes en las dinámicas del PP.

La siguiente tabla tiene los datos correspondientes a los rubros priorizados con los dineros del PP y los periodos de ejecución de los mismos, según el banco de proyectos de inversión de la ciudad de Medellín en las fichas de estadísticas básicas (EBI) para la comuna ocho en cuanto al tema correspondiente a la vivienda.

Tabla 1. Programación físico financiera Comuna 8 ISVIMED

Actividades y componentes	Valor total	Periodo de ejecución
Subsidio para mejoramiento	823.236.744	Octubre-Diciembre 2013
Subsidio para mejoramiento	341.615.248	Octubre-Diciembre 2014
Subsidio para mejoramiento	329.530.512	Abril-Junio 2015
Diagnóstico sobre zonas para mitigar y determinar el sector y la intervención	291.134.184	Enero-Marzo 2015 (75%) Abril-Junio 2015 (25%)
Obra de mitigación que permita habilitar el suelo	679.313.096	Abril-Junio 2015 (25%) Julio-Septiembre 2015 (37.5%) Octubre-Diciembre 2015 (37.5%)
Diagnóstico de viviendas	186.032.000	Enero-Marzo 2015
Subsidio para mejoramiento	1.213.967.973	Abril-Junio 2015
Diagnóstico de vivienda	146.911.800	Enero-Marzo 2015
Subsidio para mejoramiento	956.088.246	Julio-Septiembre 2015

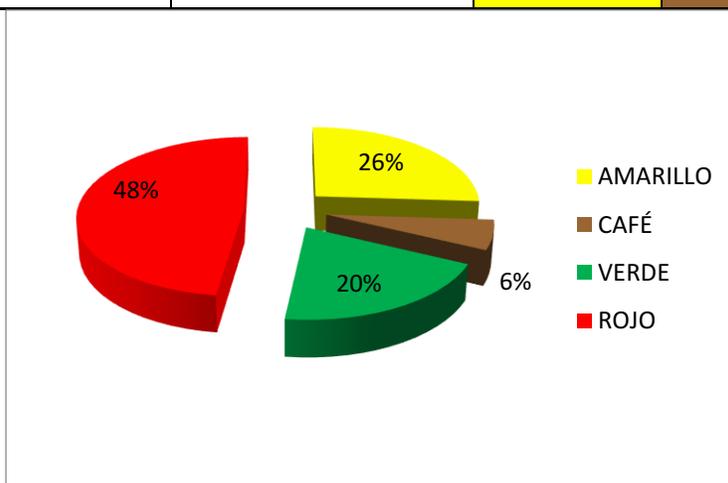
Fuente: Elaboración propia,

Según EBI

La comuna 3 tampoco es ajena a las dificultades del PP en cuanto al tema de vivienda. A continuación, se muestra el análisis de las ejecuciones de los recursos del PP en la Comuna 3 en el 2013, la cuales fueron encargadas por medio de licitación pública a la presencia Colombo - Suiza. Con esto se quiere mostrar que no es una problemática exclusiva de la comuna 8 o de la comuna 3, sino que es un problema generalizado en las 21 comunas de la ciudad de Medellín.

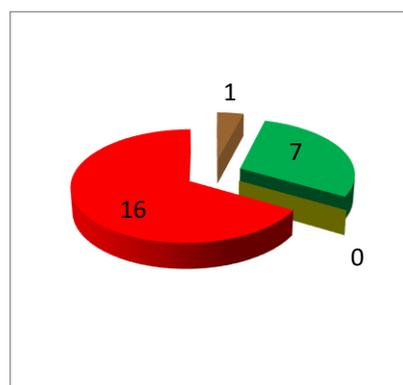
Tabla2. Sección de proyectos comuna 3

Secretaria de participación ciudadana					
Cuadro análisis de proyectos presupuesto participativo 2013					
					ESTADO DE COMPONENTES
Nombre proyecto	Valor	Amarillo	Café	Verde	Rojo
pp13-03-Fort process social orgcomudllo.	\$ 419.947.807	1		3	3
pp13-03-Fortal control social comis educ.	\$ 60.000.000	1			
pp13-Telecentros Medellín Digital.	\$ 458.720.236	5			5
pp13-Mantenimiento adecuación propiedades	\$ 973.344.616				4
Totales	\$ 1.912.012.659	26%	6%	20%	48%



Estado de componentes						
Proyecto	Componente	Amarillo	Café	Verde	Rojo	Deuda
Fort proces social orgcomudllo	\$ 419.947.807	1		4	2	\$ 176.947.807
Fortal control social comis	\$ 60.000.000			1		

Porcentaje general del estado por proyecto		
Estado	Cantidad	%
Café	1	4%
Verde	7	29%
Amarillo	0	0%
Rojo	16	67%
Total	24	100%



Fuente: Selección de Proyectos Presupuesto Participativo. Comuna 3

De acuerdo con el informe de la Selección de Proyectos del PP para la comuna 3 (2013), los contratos celebrados con la corporación en relación a esta comuna fueron: 307 de 2012 Comuna 3, por un valor de \$181.710.931 de PP, más el aporte del asociado \$42.525.000 para un total de \$224.235.931. Lo anterior, dio como resultado las siguientes acciones:

- Propuesta de selección de 958 beneficiarios.
- Informe sobre estudios de títulos, el cual contiene los estudios de títulos de los sectores seleccionados en la comuna 3, así como de la situación técnica y jurídica de cada uno de los predios estudiados.

- De la comuna 3 se reciben 960 expedientes que se encuentran en el archivo transitorio de titulación cada uno con ficha diligenciada.
- Bases de datos de los ocupantes de los predios seleccionados con la correspondiente determinación de las afectaciones y su ubicación espacial.
- Mapas de los sectores con la geo-referenciación de los predios estudiados y visitados.
- Para el caso concreto de la comuna 3, la comunidad ha venido priorizando recursos del PP para darle solución a los problemas de vivienda desde 2011, en especial a los relativos a la legalización de predios. Se destaca de manera particular las ejecuciones presupuestales en este rubro en el periodo 2012-2015.

Según el informe de gestión del ISVIMED (2013), en 2012 se priorizaron \$800.000.000 para la legalización de predios, sin embargo, los mismos se ejecutaron en la realización de un diagnóstico y no se ejecutaron en ninguna legalización. Evidenciándose una brecha entre el proyecto aprobado y el proyecto ejecutado, así como la falta de mecanismos de coordinación al interior de la administración pública, en concreto del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia y el ISVIMED.

La exdirectora de planeación local y presupuesto participativo manifiesta su sentir en los siguientes términos:

(...) en el PP se encontraron tres problemas, uno metodológico, otro jurídico y otro social. En lo metodológico el problema radicaba en que se priorizaban iniciativas o ideas ciudadanas y no proyectos de envergadura, por lo tanto, se pasó de priorizar iniciativas a priorizar proyectos (Velásquez, 2016).

Con esto se buscaba generar acuerdos entre diferentes líderes y la administración municipal sobre problemáticas de mayor cobertura que pudiesen ser abarcados en un mismo proyecto, propiciando de esta manera la planeación estratégica y amplia de las problemáticas. Cuando se planteó este cambio en el 2014, fue necesario modificar la normatividad, lo que trajo consigo el problema jurídico, correspondiente a las medidas cautelares del decreto 1205 y la demanda al Acuerdo 043 para priorizar proyectos, coordinación de actores para hacer proyectos macros de territorios más grandes. Las medidas cautelares del decreto 1205. Adicionalmente, con las

modificaciones a la normatividad se buscó generar una articulación de los proyectos priorizados en PP con los planes de desarrollo local (PDL) y la homologación de algunos aspectos en los 21 (PDL), con esto se logró tener indicadores de medición.

Según el concejal Fabio Rivera (Rivera, 2015) “las personas no votan por lo que han construido en los planes de desarrollo, sino que se van por el proyecto que más votos pueda llegar a tener”, lo anterior, trae como consecuencia otro de los hallazgos y es que no se genere impacto dentro de las comunidades, puesto que los planes de desarrollo construidos sobre diagnósticos serios, no están articulados con las iniciativas y proyectos que están siendo priorizados en el PP. Además, el concejal reelecto plantea que para él “todas las inversiones del estado deben ser medibles y en PP ha habido una liberalidad y un bajo control”, en este programa ni siquiera hay instrumentos para medir el impacto de las priorizaciones dentro del territorio y sus habitantes, en este programa debería existir una medición por resultados.

Se lograron identificar tres problemas específicos, sobre los cuales se va a hacer énfasis y que son determinantes en la eficiencia del proceso de priorización y ejecución del PP. El primer problema tiene que ver con la coordinación entre los actores que participan en la priorización y ejecución de los recursos públicos discutidos dentro del PP. La segunda dificultad guarda relación con la planeación que se están haciendo las comunidades sobre el territorio, en la que se evidencia una ausencia de perspectiva que no permite una planeación estratégica. Y el tercer factor que se identificó es la falta de un sistema de control, evaluación y seguimiento de la ejecución y el impacto que tienen los proyectos del PP dentro de las comunidades y el territorio.

El PP surge como una respuesta desde la gobernanza a las problemáticas presenten en los territorios, algunas de ellas se logran leer en palabras de autores como Berman (1997) quien resume la opinión de los ciudadanos respecto al gobierno en tres factores negativos: se sienten malentendidos o ignorados; consideran que los gobiernos no utilizan su poder para favorecerlos y encuentran inefectivos las políticas públicas y los servicios, dentro de los cuales se encuentran las dificultades que se han mostrado a lo largo del trabajo. Adicionalmente, autores como González Páramo (2000) enumera dentro de las fuentes de ineficiencia que aquejan a los procesos presupuestarios clásicos las particularidades de las metas políticas, la elusión fiscal o la propensión al déficit.

Atendiendo a la situación anterior surge la hipótesis referida al adecuado uso de los recursos del PP ya que los mismos (especialmente los destinados a dar solución a los problemas de vivienda en la ciudad de Medellín, especialmente el caso de las comunas 3 y 8) no han sido eficaces en el sentido de que no han logrado resolver los problemas de legalización y mejoramiento de la vivienda. Por lo tanto, según el concejo de la ciudad, la Alcaldía de Medellín, a través del Departamento Administrativo de Planeación e ISVIMED, prepara el Decreto Municipal para las actividades y proyectos incluidos en el Plan Estratégico Habitacional de Medellín, 2020 (PEHMED), sean continuados y adoptados por las administraciones municipales.

El Plan propone 32 proyectos como la regularización integral de predios, el mejoramiento de viviendas y su entorno, el reasentamiento de población por obras de utilidad pública, proyectos de interés social o por factores de riesgos o por eventos naturales y nuevos desarrollos habitacionales de vivienda de interés social prioritario, entre otros. Al transformar el PEHMED en un Decreto, el Plan no solo es una herramienta para los actores que intervienen en el presente y futuro urbanístico de Medellín, también será la hoja de ruta que permitirá gestionar y construir, articular recursos y generar sinergias para el desarrollo integrado y equitativo del territorio, apuntando siempre al mejoramiento continuo de la calidad de vida de toda la ciudadanía.

Tras el análisis de los casos específicos de las comunas 3 y 8 de la ciudad de Medellín que encuentran relación con la ejecución de los recursos del PP, en los temas destinados a la legalización y mejoramiento de predios, es necesaria la estructuración de acciones integrales. Lo anterior se puede lograr mediante la elaboración de proyectos urbanos que reconozcan la construcción social del hábitat con la adopción de normas urbanísticas flexibles ajustadas a la realidad concreta y a las dinámicas singulares de los asentamientos urbanos que propendan por la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Atendiendo al acuerdo al Acuerdo 48 de 2014, artículo 7, habla de los Sistemas Institucionales y de Gestión del POT, quienes serán los responsables de promover las transformaciones territoriales e incentivar el papel activo de la sociedad y de las instituciones para lograr los propósitos del Plan.

Para que las transformaciones generen impacto en la comunidad y en el territorio, es necesario resaltar la importancia de la construcción de procesos de participación efectiva en donde exista una coordinación entre los participantes involucrados y de esta forma tener un lenguaje

común, en el que se establezcan las mismas problemáticas y se acuerden las mismas soluciones. Además, la administración municipal debe proveer a los ejecutores de los procesos y a las instituciones de participación comunitarias las herramientas para analizar las acciones a ejecutar con el PP y definir luego de estudios técnicos y de viabilidad de los recursos en que proyectos priorizar para que sean ejecutados en su totalidad y para lo que fueron seleccionados, es decir, se debe tener un sistemas que evidencie los diagnósticos, los procesos de ejecución y el impacto generado por los mismos, posteriores a su materialización. Finalmente, teniendo en cuenta los dos aspectos anteriores, se hace necesario que las comunidades utilicen las dos herramientas anteriores para tener claridad sobre sus necesidades y priorizarlas en importancia y no urgencia, es decir, que se piensen las soluciones estratégicas y no sólo las que se avizoran a corto plazo.

Tras la búsqueda de una teoría que apoyara y orientara el proceso que se busca para garantizar la eficacia y eficiencia del PP en relación a la vivienda, se encuentran las teorías de administración pública en donde se reconoce la Nueva Gestión Pública (NGP) como eje orientador de la implementación de estrategias para generar procesos de participación y selección de los proyectos tras la valoración real de las necesidades de las comunidades, en el que se le debe dar prelación a los procesos de gobernanza ejercidos por la comunidad y enmarcarlos en las dinámicas de la gobernabilidad instituida en el gobierno de turno.

En este sentido, la NGP es un modelo de Administración pública que postula la introducción de las herramientas, técnicas y principios organizativos utilizados en el sector privado, al sector público, a fin de conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de éste último. Así, para Osborne & Gaebler (1992):

Detrás de los aspectos técnicos del nuevo modelo, hay que situar un proceso de cambio estructural ligado a la crisis del modelo de Estado de bienestar-interventor y, por consiguiente, a la crisis del modelo de Administración pública de ese tipo de Estado, jerárquica y centralizada, con un gran desarrollo y sobredimensionamiento del aparato público y de la burocracia. De allí que la NGP propone el paso a un Estado competitivo, que cumpla sólo las funciones básicas, con un aparato organizativo más pequeño, ágil, flexible y descentralizado.

Desde esta perspectiva, la utilización de algunas técnicas aplicadas en el sector privado, yuxtapuestas en el ámbito público ha supuesto el desarrollo de la dirección estratégica como técnica directiva y un importante auge de los sistemas de control interno de los entes públicos.

Aquí cobra relevancia el proceso sugerido mediante la ampliación de los tradicionales procedimientos de verificación desarrollados en el ámbito de la información financiera hacia las auditorías operativas y el complemento de las tradicionales técnicas presupuestarias y contables con nuevas herramientas informativas de ayuda a la toma de decisiones como los indicadores de gestión.

Es así, como desde el proceso que se quiere instaurar surge la necesidad de desarrollar y perfeccionar herramientas de seguimiento, monitoreo y control, especialmente orientadas a la evaluación de los logros o resultados obtenidos, se asocia en la literatura a la NGP con la introducción de conceptos, prácticas y técnicas procedentes del sector privado (Fernández Rodríguez, 2000) destinadas exclusivamente al control de resultados o se amplía a la introducción de mejoras en la gestión, mediante la desregulación, descentralización, y la introducción de competencia y transparencia en la rendición de cuentas.

Desde lo anterior entonces se va configurando que mediante la implementación de elementos de la NGP se podría garantizar la creación de una administración del PP que propicie dinámicas de manera eficiente y eficaz, es decir, que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de evaluación y control que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Lo anterior complementado con una buena comunicación y coordinación entre los diversos actores que aparecen en el escenario de PP y la planeación estratégica de los territorios contribuirán al mejoramiento progresivos del sistema, y, por otro, favorezcan las condiciones de participación, incidencia y en últimas de vida de los ciudadanos de un territorio como Medellín.

5. Conclusiones y recomendaciones

La participación ciudadana no ha tenido un avance considerablemente positivo en los años objeto de análisis (2012-2015), a pesar de los esfuerzos realizados por las administraciones públicas por contribuir a su dinamización mediante programas como el PP. A pesar de acumular casi 20 años de experiencia de PP en la ciudad, el mismo no se ha convertido en una herramienta de las dimensiones que pudiera tener, vista desde la institucionalidad y desde la comunidad. Así, es necesario incentivar la participación de la ciudadanía en este espacio, debido a que a mayor número de personas participando allí, mayor número de veedores y dolientes va a tener, lo que se constituye en un elemento importante que tiene influencias en la concertación y la consolidación de la opinión de las comunidades, una ampliación de la visión de las necesidades y problemáticas, además de diferentes puntos de vista y, por último, un proceso de control sobre el PP.

En otras palabras, la implementación del PP en las comunas observadas no ha garantizado que las ciudadanía puedan trascender a partir de su participación en dicho escenario. Lo anterior, debido a que los niveles y alcances de la participación se refieren más a la información y la consulta; más no a la incidencia directa, lo que convierte la participación en un proceso de legitimación de lo que ya se ha construido por parte de los gobernantes de turno; y al hecho de que existen relaciones de poder, conflicto e intereses que son inherentes a la cultura política de la ciudad que limitan dicha relación. Por lo tanto, se hace necesario generar un proceso de discusión de la consolidación del poder vinculante del ciudadano dentro de este tipo de espacio de tal forma que se trascienda la participación y se convierta en incidencia. El PP ha tenido impactos limitados, por lo que es necesario implementar estrategias encaminadas a profundizarlo y ampliarlo

Se destaca que, si bien la participación ciudadana en el proceso de PP en Medellín en el año 2015 aumentó y el balance es positivo en términos de votación y elección de representantes, la incidencia real ha sido muy baja. El hecho de la presencia de la sociedad civil en decisiones como las que se discuten y toman en el PP ha permitido un cambio en la configuración de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil y donde la ciudadanía tiene la posibilidad de decidir sobre una proporción del presupuesto. No obstante, el impacto frente a la solución de las necesidades colectivas priorizadas no es tan determinante, lo cual se debe a que no hay articulación entre la sociedad civil y el gobierno de turno y a que las comunidades no defiendan sus posturas

con determinación, lo que conduce a que la administración local sea quien determine lo que se debe realizar.

La participación de la ciudadanía aún está siendo de carácter representativa al estar enmarcada en la priorización de proyectos y a la elección de delegados, no cuenta con un espacio en el que pueda poner sobre la mesa las propias apreciaciones acerca de los cambios que deban introducirse en su comuna, sino que sigue siendo una discusión que se da entre unos cuantos líderes y ciudadanos que no alcanzan a representar de manera directa las necesidades de toda la comuna. Se aclara que, no obstante en las dinámicas de PP se dan muchas sesiones de trabajo sobre los proyectos y sobre la construcción de los Planes Locales de Desarrollo; los conflictos aún no se hacen explícitos en términos de ruptura y nuevos paradigmas para visionar las comunas, sino que se busca subsanar las diferencias y aunar esfuerzos en los temas de unidad. Por tal motivo, y a manera de complemento, el PP a través del disenso puede generar dinámicas más fuertes en la construcción de identidades locales, de reflexión y de discusión a la hora de evaluarlo.

La acertada decisión de articular el PP y la planeación local, así sea de manera formal, ha desestimulado la vinculación de algunos sectores comunitarios que no se identifican con tales ejercicios de planeación participativa donde los programas y proyectos identificados son de alcance comunal o zonal, mientras el interés de estos sectores está centrado en las pequeñas obras o proyectos de barrio o de sector. Sin embargo, es conveniente reconocer que tal decisión obliga a la comunidad a esforzarse por estudiar o comprender las complejidades técnicas de muchos programas o proyectos, condicionantes para su viabilidad y ejecución.

Para que el PP efectivamente logre impactos visibles en las dinámicas de participación de la ciudad es necesario que avance con estrategias complementarias, en este sentido se recomienda:

Superar las barreras y los conflictos existentes entre representación y participación. En este sentido, la ciudadanía ve en el PP una oportunidad para generar dinámicas positivas en sus comunas y así visibilizar los programas de participación. Al tener un componente tan determinante de representación, por las JAL/JAC, la elección de delegados, o la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, se generan retos sobre las relaciones entre todos los actores involucrados. Por tal motivo, si el PP pretende de manera efectiva mejorar las condiciones de la participación debe buscar la manera de reducir su componente representacional y darle más poder

de decisión a la misma comunidad; con lo cual se busca una mayor articulación entre los actores que participan del proceso, ya sean personas u organizaciones. Por supuesto, esta tarea no es fácil, porque significa cuestionar el modelo de democracia que tiene el PP, y por ende el de la ciudad, pero no debe perderse de vista la capacidad que éste debe tener de promover mayores sinergias entre los deseos, aspiraciones y necesidades de la población y lo que la Administración puede ofrecer.

Adicionalmente, sería importante que el PP incluyera estrategias para la construcción estratégica de ciudadanía en todas las dimensiones: en la cultural, a través del rescate de prácticas, lenguajes y relaciones que son propias de los barrios y comunas de la ciudad; en la económica, relacionado con la inclusión de la población marginada, no desde lo formal o legitimador, sino desde dinámicas propias de la generación de oportunidades; y desde la dimensión política, para que se destierren del todo las prácticas clientelistas y de corrupción, y que se generen verdaderos procesos de veedurías ciudadanas. Con lo anterior se busca tener unos diagnósticos completos de las problemáticas del territorio, para que se pueda tener una visión estratégica de solución a estas.

Para generar una participación más sinérgica en el desarrollo de la ciudad, el PP debe implementar un trabajo mucho más fuerte en el proceso de seguimiento, control, ejecución y evaluación de los proyectos. Este proceso tiene unos retos que tienen que ver con los principios del mismo, debido a que los indicadores de evaluación que tiene el PP son reducidos, por lo tanto, en la actualidad no es posible hacer un seguimiento de los efectos de las ejecuciones con dineros del PP. En esta relación de seguimiento, control y evaluación, probablemente se encuentre la base para una participación sinérgica que le permita ganar en flexibilidad, eficiencia y eficacia al PP y abarcar un espectro mayor de trabajo con la comunidad.

Con base en la experiencia de Medellín, es posible pensar que la definición del presupuesto en otras áreas de la gestión pública pueda ser abierta a la comunidad. Lo anterior, no solo sería un avance en términos de gobernabilidad democrática en la ciudad, sino que podría ser un ejemplo a nivel internacional.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD reforma y democracia*, 1-15.
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Presupuesto de inversión por resultados*. Medellín.
- Álvarez Henao, D. M., & González Uribe, Y. E. (2014). PP, liderazgo comunitario y participación comunitaria, ejes articuladores para el desarrollo social: Revisión documental. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 99-121.
- Berman, E. (1997). Dealing with Cynical Citizens. *Public Administration Review*, 57(2), 105-112.
- Cano Blandón, L. F. (2011). Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? *Estudios de Derecho. Universidad de Antioquia*, 152-153.
- Concejo de Medellín. (2007). *Acuerdo 043*. Medellín.
- De Sousa, U. (1999). *Presupuesto Participativo. La experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre: Trilce.
- Fernández Rodríguez, E. (2000). La nueva gestión pública: New Public Management. *Partida doble*.
- Fierst, S. (2013). El PP en el contexto de los jóvenes de la comuna 13 de Medellín. *Analecta política*, 113-137.
- Franco Vargas, M. H. (2014). El proceso de decisión mediante presupuesto participativo del gasto público en educación superior en Medellín, Colombia 2010-2012: ¿ha sido eficiente? *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 1-14). Quito.
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 37-64.

- Gómez Hernández, E. (2007). El PP entre democracia, pobreza y desarrollo. *Revista investigación y desarrollo*, 56-77.
- González Páramo, J. (2000). El presupuesto como instrumento de gobierno. *II encuentro de gestión y políticas públicas*.
- Gutiérrez Tamayo, A. L. (2008). Escenario normativo del desarrollo, el territorio y la planeación en Colombia y en Medellín: a propósito de su configuración deóntica. *Revista trabajo social. Universidad de Antioquia*, 240-264.
- Gutiérrez, A. L. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE*, 205-224.
- ISVIMED. (2013). *Informe de Gestión*. Medellín.
- Losada, R., & Casas Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Medellín Cómo Vamos. (2015). *Medellín cómo vamos en vivienda y servicios públicos*. Medellín.
- Observatorio Planeación Local y Presupuesto Participativo. (2012). *Informe planeación local y presupuesto participativo*. Medellín.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Personería de Medellín. (2015). *Informe de rendición de cuentas de la Personería de Medellín vigencia del 1 de marzo de 2014 al 28 de febrero de 2015*. Medellín.
- Pimienta Betancur, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: El caso del PP en Medellín. *Uni-Pluri/Versidad*, 1-11.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Ramírez Brouchoud, M. F. (2011). La incidencia de la nueva gestión pública en la reconfiguración de las funciones de los concejales de la ciudad de Medellín. *Reflexión política*, 100-115.
- Restrepo, D. (2014). Medellín cómo vamos.
- Rivera, F. (6 de Febrero de 2015). Percepción del presupuesto participativo. (G. Marulanda, Entrevistador)
- Subsecretaría de planeación local y presupuesto participativo. (2013). *Informe de la Selección de Proyectos del PP para la comuna 3*. Medellín.
- Torres, O. (20 de Abril de 2016). Percepción del presupuesto participativo. (G. Marulanda, & M. E. Betancur, Entrevistadores)
- Velázquez Silva, K. (20 de Abril de 2016). Percepción del presupuesto participativo. (G. Marulanda, Entrevistador)