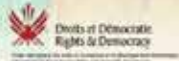
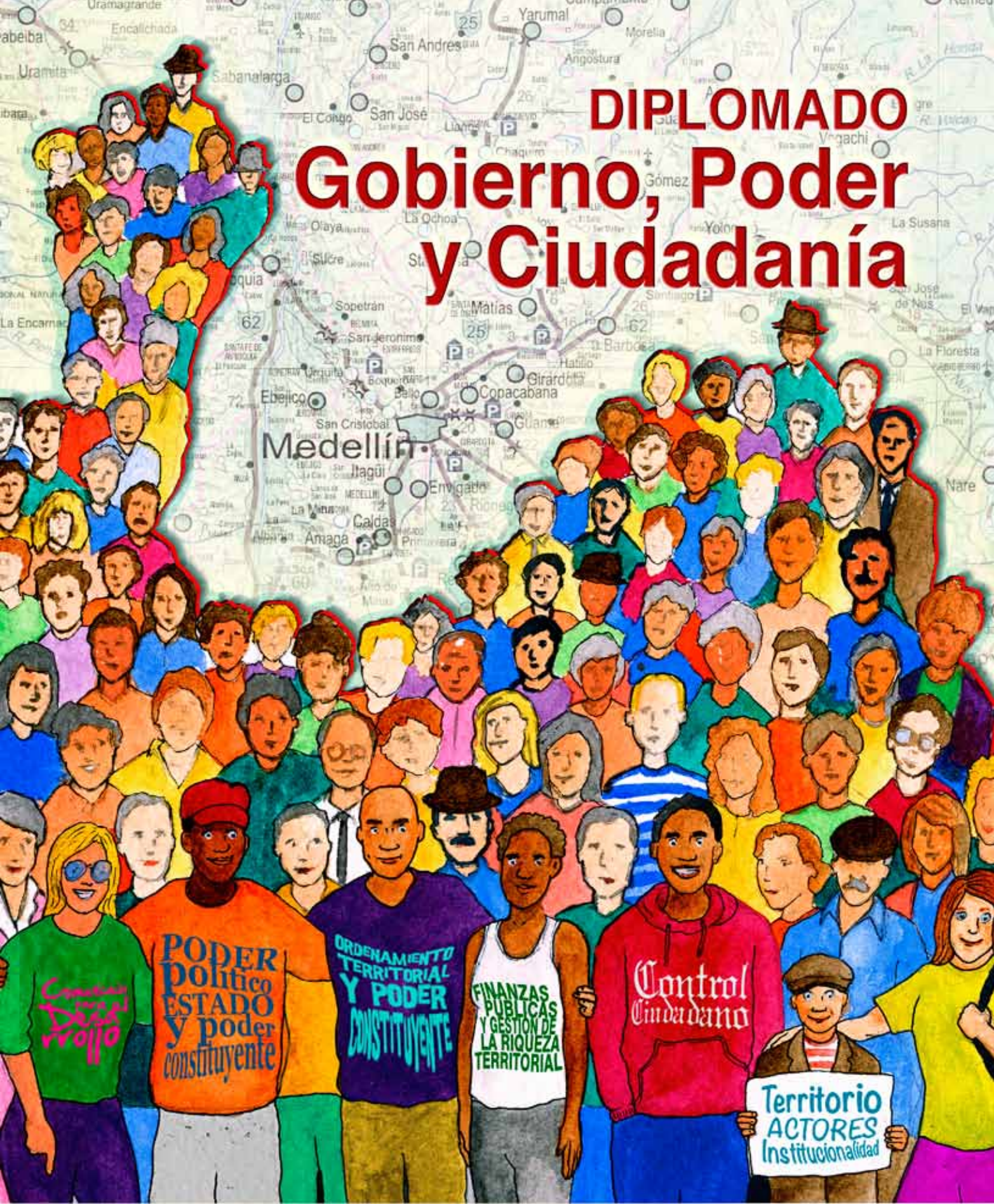


# DIPLOMADO Gobierno, Poder y Ciudadanía



# **Diplomado**

# **Gobierno, Poder y Ciudadanía**

**Medellín**

**Septiembre 2011 · marzo 2012**

**120 horas presenciales**

**40 horas no presenciales**

## **Diplomado Gobierno, Poder y Ciudadanía**

Primera Impresión abril de 2012

### **ANÍBAL GAVIRIA CORREA**

Alcalde de Medellín

### **DAVID ESCOBAR ARANGO**

Director Departamento  
Administrativo de Planeación

### **RODRIGO TORO LONDOÑO**

Subdirector de Planeación Social  
y Económica

### **Profesional de Planeación**

Catalina Gómez Marín

### **Interventor**

Willington Luján Muriel

### **Entidad Ejecutora**

Instituto Popular de Capacitación (IPC)

### **Coordinadora Proyecto**

Dolly Esperanza Mosquera Castillo

### **Comité de Gestión Comuna 4 – Aranjuez**

### **Diseño y Diagramación**

Pregón Ltda.

**ISBN: 978-958-8484-14-3**

## **Contenido**

Presentación.....	5
Metodología.....	6
<b>Módulo 2</b>	
<b>Poder político, estado y poder constituyente.....</b>	<b>11</b>
El panorama Nacional y la estructura de oportunidades políticas.....	12
Módulo sobre democracia y ciudadanía <i>-con énfasis     en participación comunitaria-</i> .....	32
<b>Módulo 3</b>	
<b>Ordenamiento territorial y poder constituyente .....</b>	<b>49</b>
El Desarrollo: Del crecimiento económico al proyecto político regional .....	50
<b>Módulo 4</b>	
<b>Finanzas públicas y gestión de la riqueza territorial.....</b>	<b>61</b>
El presupuesto participativo, Una propuesta para radicalizar la democracia.....	62
<b>Módulo 5</b>	
<b>Control ciudadano .....</b>	<b>101</b>
Se engendra un empresarismo mafiógeno de cómo en Medellín la protección violenta tipo mafia se convierte en una empresa.....	102

## Introducción

Como se planteo en la presentación del Diplomado Gobierno Poder y Ciudadanía, el Instituto Popular de Capacitación - IPC, ha tenido como tradición en sus 30 años de existencia, la educación como estrategia para formar actores políticos, de tal modo que desde el lugar que ocupen en la sociedad puedan incidir en un proyecto político democrático e incluyente, en este sentido nuestros procesos de interacción buscan el fortalecimiento permanente de sujetos políticos con vocación de poder. En los últimos 13 años hemos tenido de manera explícita una propuesta de educación en clave de gobierno poder y ciudadanía, de tal modo que estas esferas no sean compartimentos desconectados, sino que encuentren sus articulaciones complejas en función de aportarle a la configuración de un proyecto político democrático e incluyente.

Pero a la par con la estrategia educativa, la investigación ha sido parte de nuestras estrategias fundantes, con el propósito de aportar al desarrollo de un pensamiento crítico que sea base de la praxis y por ello en nuestra trayectoria como institución, y desde el Grupo adscrito a Colciencias como “*Grupo de Investigaciones en Democracia, Desarrollo, Conflicto y Justicia*” hemos realizado una producción de contenidos en diversos campos. La actual compilación refleja una parte de esa trayectoria de producción por el grupo de Investigación.

Así, además del Modulo de Comunicación para el Desarrollo entregado ya en una producción aparte y producido en el marco de el Diplomado por Luis David Obando, les entregamos en esta compilación trabajos de Sandra Milet Hincapié, Alexander Reina, Omar Isaza y de Jairo Bedoya, Todos ellos integrantes del Grupo de Investigación del

IPC. En el caso del Modulo tres el artículo “El Desarrollo: Del crecimiento económico al proyecto político regional”, contamos con una Contribución realizada por el investigador Sergio Bustamante, que si bien no es miembro de nuestro grupo de investigación, hemos contado con sus valiosos aportes a través de diferentes interlocuciones y como docente de la escuela Gobierno Poder y Ciudadanía en cohortes anteriores. El trabajo que reproducimos para el modulo 4, fue un modulo producido con otras instituciones, en el que además de Alexander Reina e Iván Darío Ramírez Instituto y Omar Isaza del Instituto Popular de Capacitación -IPC-, fueron autores, Alberto Orgullosa Martínez y Natalia Quiroga, de la Corporación Viva la Ciudadanía y Mauricio Betancourt de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- Bogotá.

Esperamos, que este material producto de resultados de investigaciones, en el marco del Trabajo de Instituto popular de Capacitación -IPC- sea una herramienta que alimente discusiones y acciones para la incidencia en un proyecto político regional para la democracia, la inclusión y la equidad.

Por ultimo agradecemos de nuevo a nuestro equipo de docentes, Luis David Obando, Albeiro Pulgarin, Omar Uran, Andrés Botero Baena, Omar Isaza, Rodrigo Osorno, Martín Humberto Román, Clara Serna, María Soledad Betancur Betancur, Luz Nely Osorno, Orlando Londoño.

### **Compiladoras**

Dolly Esperanza Mosquera Castillo  
María Soledad Betancur Betancur  
Coordinadoras del Diplomado en Gobierno  
Poder y Ciudadanía



## Cronograma

### Presentación

Indagando por la percepción de algunos actores sobre los procesos de asambleas constituyentes en Antioquia, la educación se identificó como una estrategia clave para la formación ciudadana. Se planteó que éstas (las asambleas constituyentes) eran percibidas como “Un espacio permanente de formación ciudadana para la toma de decisiones en el ámbito departamental, para la promoción de la convivencia pacífica por medio del encuentro, la deliberación, la planeación participativa, la evaluación de proyectos, el seguimiento a la gestión pública y el control social y político”. (Hincapié, Sandra, Democracias y poder constituyente. La configuración de sujetos políticos. IPC. 2008)

Se partía en este mismo trabajo de que, “*Las Asambleas Constituyentes en Antioquia pueden considerarse un movimiento social que reivindica y promueve procesos de democratización en la región y la Planeación Local del Desarrollo*”. De acuerdo con lo anterior, nuestra concepción de democracia retoma su definición sustancial, que la define como “*un modo de organización de la sociedad*”. En ese sentido, la democracia no se limita al conjunto de procedimientos para elegir representantes a cargos públicos, o a las formas de estructuración del sistema de partidos; para decirlo con Pierre Rosavallón, la democracia tiene que ver no sólo con la política, sino con la configuración misma de lo político. Lo político está profundamente imbricado con la constitución de la sociedad como comunidad política. *Lo político es ese*

*conjunto de relaciones sociales que establece un orden como proceso conflictivo, tanto en lo real como en lo simbólico, en un territorio delimitado.*

Lo político establece un orden en el plano de lo real mediante un proceso por el cual “un agrupamiento humano, que no es en sí más que una población, toma progresivamente los rasgos de una verdadera comunidad. Una comunidad de una especie constitutiva por el proceso siempre conflictivo de elaboración de las reglas explícitas o implícitas de lo participable y lo compartible y que dan forma a la vida de la polis”. Por otro lado, el orden político se establece en el plano de lo simbólico, construyendo las señas de identidad que le permiten a una comunidad política constituirse como “totalidad provista de sentido”, en un proceso siempre conflictivo que marca un referente a sus acciones y a sus discursos. Es allí precisamente donde se ubican las constituyentes (...)

Las Asambleas Constituyentes en Antioquia se erigen como Movimiento Social con objetivos democratizadores, donde se subraya la utilización de los lazos del mundo de la vida de la comunidad y de las culturas locales, en la creación de elementos de resistencia a poderes hegemónicos para su transformación. Encarna a su vez la posibilidad de construcción de sujetos políticos desde perspectivas más amplias y profundas de la lucha política, que involucra necesariamente nuevas sociabilidades y subjetividades emancipatorias y libertarias. (Hincapié, Sandra, Democracias y poder constituyente. La configuración de sujetos políticos. IPC. 2008, pagina 7)

El Instituto Popular de Capacitación - IPC, ha tenido como tradición en sus 30 años de existencia, la educación como estrategia para formar actores políticos, de tal modo que desde el lugar que ocupen en la sociedad puedan incidir en un proyecto político democrático e incluyente, en este sentido nuestros procesos de interacción buscan el fortalecimiento permanente de esos sujetos políticos con vocación de poder. En los últimos 13 años hemos tenido de manera explícita una propuesta de educación en clave de gobierno poder y ciudadanía, de tal modo que estas esferas no sean compartimentos desconectados, sino que encuentren sus articulaciones complejas en función de aportar a la configuración de un proyecto político democrático e incluyente.

### **Objetivo general**

Fortalecer los diferentes actores sociales y políticos que de manera directa o indirecta hacen parte de los procesos de desarrollo local, movimiento constituyente en Antioquia y especialmente en la subregiones del Valle de Aburrá, a través de un proceso de formación con los ejes de comunicación para el desarrollo, poder político y estado, finanzas públicas y gestión de la riqueza territorial, control, ciudadano y ordenamiento territorial, democracia y desarrollo.

### **Objetivos**

- Situar a los y las actores sociales y políticos en los conceptos y debates de estado, poder y ciudadanía en una perspectiva local, nacional y latinoamericana.
- Brindar a las y los actores sociales y políticos participantes en el proceso, elementos teóricos que les permitan desarrollar una praxis de poder local y regional y que les ayuden a comprender las dificultades y logros de la dinámica de participación ciudadana y la descentralización político-administrativa en el marco de los actuales debates y procesos regionales en torno al ordenamiento territorial en Colombia.

- Entregar herramientas prácticas y teóricas, para conocer la estructura de financiación de lo público y la gestión de la riqueza regional y local, con énfasis en las subregiones del Valle de Aburrá y el oriente Antioqueño.
- Promover a través del proceso educativo las prácticas y proceso de control ciudadano en las subregiones del VA y el OA.
- Aportar a la construcción y sostenibilidad de las agendas y procesos de construcción autónoma y democrática del desarrollo local en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

### **Dirigido a:**

- Participantes de procesos de asambleas constituyentes y dinámicas de planeación y presupuestación participativa.
- Integrantes de movimientos cívicos y partidos políticos de vocación democrática.
- Concejales municipales y Ediles de comunas y corregimientos.
- Periodistas y analistas políticos locales

### **Metodología**

#### **Modalidad: diplomado**

El diplomado se ubica en una tradición de educación popular y ciudadana que busca *formar para la autonomía* y la participación política individual y colectiva, en perspectiva de poder. También se mantiene de esta tradición y como elemento central el *dialogo de saberes*, por lo cual se asume que no sólo el asesor o docente es portador de conocimientos sino que también cada uno de las y los participantes, en cuanto estudiantes, tiene una historia y una experiencia que configura un conocimiento particular de la realidad que debe entrar en dialogo con el saber científico o académico del docente, dando pie a la construcción de un nuevo saber/conocimiento crítico, apropiado prácticamente a las circunstancias concretas de vida de las y los participantes.

Se reconoce la importancia vital de *formar para el manejo y conducción del estado y el ejercicio del poder político*, aspectos en los cuales el diplomado busca insistir como fundamentales para el logro y sustentabilidad de una sociedad democrática.

*Gobierno y ciudadanía*: las dos caras del poder. Lo anterior nos obliga a una reconceptualización y entendimiento práctico sobre la noción de poder de una concepción que sólo lo ubica en el Estado y mas específicamente en el gobernante y de otra que básicamente lo asume como poder consensual y/o comunicativo. El cambio consiste en asumir el poder instrumental y el poder comunicativo como partes integrantes de un mismo proceso dialéctico, mediante el cual ciudadanía organizaciones políticas y gobierno se diferencian y relacionan como un todo.

En este sentido entender el “proyecto político regional” como un proceso de gestión del desarrollo regional que tiene configuraciones diferentes de acuerdo al rol y grado de constitución de los actores, a sus visiones de desarrollo y democracia y a la agenda regional por la cual se movilizan.

Para dar cuenta de este enfoque general nos proponemos trabajar con las siguientes herramientas y espacios pedagógicos:

**Conferencias magistrales:** dadas por reconocidos expertos o expertas en el tema y que buscan situar las líneas fundamentales de trabajo e investigación en la respectiva materia.

**Análisis de casos:** que servirán para observar porqué determinadas experiencias de gobierno y participación ciudadana han sido exitosas y porqué otras han fracasado.

**Talleres y ejercicios de simulación:** que permitirán a las y los estudiantes colocarse en situaciones y roles políticos específicos para comprender sus particulares retos y exigencias.

**Lecturas orientadas:** textos básicos, tanto de literatura científica como de ficción que nos permitirán problematizar y conceptualizar la práctica del gobierno local y la ciudadanía.

**Asesoría pedagógica:** el diplomado contará con personas especializadas que ayudarán permanentemente a articular las diferentes herramientas y espacios pedagógicos, velando continuamente porque efectivamente el dialogo de saberes y la generación de nuevos conocimientos sea una realidad.

**La praxis como referente:** En este sentido, además de las 120 horas presenciales, los y las participantes, deberán desarrollar un trabajo de su interés que aporte desde los saberes e intereses específicos y acompañados de un asesor o asesora. Este producto se constituirá en el referente de avance de los y las participantes en el proceso.

Estos trabajos serán entregado por escrito por los estudiantes y socializados en sesiones colectivas.

**Los contenidos:** Los contenidos estarán agrupados en 5 módulos que configurarán la columna vertebral de la propuesta educativa: Comunicación para el Desarrollo, Poder político, estado y poder constituyente, Ordenamiento territorial y poder constituyente, Finanzas públicas y gestión de la riqueza territorial y Control ciudadano.

**Intensidad horaria:** 120 horas presenciales y 40 horas entre asesorías y realización de trabajo práctico.



MÓDULOS	Contenido	Duración	Fecha	Docente
<b>Primer Módulo: Comunicación para el Desarrollo</b>	<b>Descripción del contenido</b>	Total 16 horas		
	<b>Conferencia inaugural:</b> Comunicación para la ciudadanía Fundamentos de comunicación política	4 horas	8 de septiembre	Luís David Obando
	Construcción de agendas mediáticas Construcción de piezas comunicativas	4 horas	15 de septiembre	Luís David Obando
	Comunicación para el desarrollo	4 horas	22 de septiembre	Jaime López
	Comunicación eficaz	4 horas	29 de septiembre	Luís David Obando
<b>Segundo Módulo: Poder político, estado y poder constituyente</b>	Contenido específico	24 horas		
	<b>Sesión Inaugural:</b> el poder constituyente a 20 años de la constitución	4 horas	6 de octubre	Albeiro Pulgarín
	La constitución política de 1991, el proceso constituyente y las transformaciones del Estado Del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho.	4 horas	13 de octubre	Albeiro Pulgarín
	Las coaliciones políticas y el poder regional: implicaciones para la equidad y la inclusión	4 horas	20 de octubre	IPC (Omar)
	Reconfiguración cooptada del estado y poder regional. (pendiente)	4 horas	20 de Octubre	
Poder constituyente y poder político: la experiencia de procesos constituyentes en América Latina (Ecuador, Bolivia) Proceso constituyente en Antioquia y su alcance en clave de poder político: Balance del proceso de asambleas constituyentes de Antioquia	4 horas	27 de octubre	Rodrigo Osorno	
Taller contratación Pública	Referentes legislativos para la contratación pública	8 horas	5 de noviembre	

MÓDULOS	Contenido	Duración	Fecha	Docente
<b>Tercer Módulo: Ordenamiento territorial y poder constituyente</b>	Contenido específico	24 horas		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· <b>Conferencia magistral:</b> Ordenamiento territorial, Proyecto hegemónico y poder regional en Antioquia.</li> <li>· Mega tendencias: Globalización y glocalización, perceptivas de análisis territorial</li> </ul>	8 horas	12 de noviembre	Omar Urán
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ordenamiento territorial, democracia y desarrollo: conceptos y debates</li> <li>· La constitución del 91 y el ordenamiento territorial en Colombia</li> </ul>	8 horas	19 de noviembre	Soledad Betancur
	<p>La ley de Ordenamiento territorial (LOOT): debates e implicaciones</p> <p>El ordenamiento territorial y el poder regional en Antioquia</p> <p>El jueves 30 de noviembre estará Sergio Bustamante en la tarde</p>	8 horas	26 de noviembre	Omar Urán y Rodrigo Osorno
	<p>Megaproyectos y Ordenamiento territorial (túneles, hidroeléctricas Ordenamiento territorial y agenda de desarrollo.</p> <p>Además es la certificación parcial de la escuela)</p>	8 horas	3 de diciembre	Martín Román y María Soledad Betancur
Recorrido territorial	Urbanismo social y ordenamiento territorial en Medellín	8 horas	10 de diciembre	Soledad Betancur Omar Urán
<b>Cuarto Módulo: Finanzas públicas y gestión de la riqueza territorial</b>	<p>Conferencia: Presupuesto participativo y poder constituyente en Antioquia (relación entre constituyentes y gobiernos locales)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Estructuras de las finanzas nacionales</li> <li>· Configuración presupuesto nacional y participación regional y subregional.</li> <li>· Régimen de transferencias y sistema general de participación</li> <li>· La ley de regalías</li> </ul>	8 horas	28 de enero de 2012	Omar Urán Omar Isaza
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Estructura de las finanzas regionales y locales: Caso de Área metropolitana y oriente antioqueño</li> <li>· Rentas estatales, regalías y política tributaria.</li> <li>· Finanzas publicas y equidad territorial</li> </ul>	8 horas	Febrero 4 de 2012	Omar Isaza
	El presupuesto participativo y la planeación participativa ciudadana, en las decisiones presupuestales	8 horas	11 febrero de 2012	Omar Isaza

<b>MÓDULOS</b>	<b>Contenido</b>	<b>Duración</b>	<b>Fecha</b>	<b>Docente</b>
<b>Quinto Módulo: Control ciudadano</b>	<b>Conferencia: Poder constituyente y control ciudadano</b> · Democracia y control ciudadano · Control ciudadano y control político (clientelismo, corrupción y reconfiguración cooptada del estado, impunidad) · Control ciudadano como estrategia de poder	8 horas	18 febrero de 2012	Clara Serna
	· Como ejercer control ciudadano · Las veedurías y otras experiencias de control ciudadano · Los proceso constituyentes, poder y control ciudadano	8 horas	25 febrero de 2012	Clara Serna
Presentación de trabajos finales		8 horas	3 Marzo 2012	IPC
Clausura			10 de marzo 2012	IPC



# **Poder político, estado y poder constituyente**

**Módulo 2**

# El panorama Nacional y la estructura de oportunidades políticas\*

Sandra Miled Hincapié Jiménez

## Antecedentes

En la década de los noventa, como antecedente de las constituyentes en Antioquia, encontramos tres procesos sumamente importantes que marcan la estructura de oportunidades políticas en las cuales emergen las constituyentes en Colombia: la Constitución de 1991; la “reforma del Estado”<sup>1</sup>, llamada también reformas de primera generación, las movilizaciones por la paz y la Asamblea Constituyente de Mogotes.

## Constitución Política de Colombia 1991

La Asamblea Nacional Constituyente y el movimiento creado a su alrededor, es un hito importante en la historia política colombiana. La Constitución de 1991 es el símbolo de la posibilidad de construcción democrática, en la medida que posibilitó herramientas para la oposición política “dentro del sistema” rompiendo en forma definitiva los rezagos del pacto consociacional<sup>2</sup> que caracterizó el régimen político durante 50 años.

La apertura democrática se evidencia en la amplia gama de derechos que como principios están inscritos en la Constitución de 1991; asimismo, la oferta de participación dejó en el imaginario la posibilidad de configurar una democracia participativa, y las reformas al sistema electoral permitieron la creación de nuevos partidos y movimientos políticos, algunos de ellos provenientes de la izquierda democrática, y muchos otros, facciones disidentes de los partidos políticos tradicionales<sup>3</sup>.

A pesar de lo que significó simbólicamente la Constitución de 1991, a su interior se encuentran serias contradicciones que —como expresión de proyectos políticos antagónicos— permitieron la incorporación clara de los dispositivos necesarios para la

implementación de una economía liberalizada, y de una serie de reformas del Estado necesarias para la modernización y las necesidades del capital.

## Reformas del Estado

En ese sentido, los inicios de la década de los noventa significaron para toda América Latina la adopción de las **reformas de primera generación**, propiciadas a partir del “Consenso de Washington”. La apología neoconservadora al mercado y el descrédito de la democracia encontró potentes argumentos en los análisis del pionero trabajo de Jamen O’Connor. En su trabajo sobre “*la crisis fiscal del Estado*”<sup>4</sup>, O’Connor subrayó la “incapacidad” del Estado para sostener la obligaciones contraídas con los ciudadanos, lo que generó un ambiente de desconfianza frente al gobierno y de cuestionamientos por parte de la derecha, a la continuidad de las políticas bienestaristas.

Más adelante, siguiendo el argumento de la crisis fiscal, en un informe sobre gobernabilidad elaborado para la comisión trilateral, Michell Crozier, Samuel Huntington y Joji Wakanuti, señalaron una “sobrecarga” del Estado como consecuencia del “exceso de

---

\* Este documento es la reproducción del Capítulo 1, páginas 29 a 68 del libro *Democracia y poder constituyente: movimiento constituyente de Antioquia*, publicado por el IPC en el año 2008. Es de autoría de Sandra Miled Hincapié Jiménez.

- 1 MEDELLÍN, Pedro, La Reforma del Estado en América Latina, Bogotá, Fescol, 1989.
- 2 HARTLYN, Jonathan. La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia, Bogotá, CES, Uniandes, Tercer Mundo, 1993.
- 3 GUTIERREZ, Francisco (Comp.) Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Editorial Norma, 2002.
- 4 O’CONNOR, James; La crisis fiscal del Estado, Barcelona, Península, 1981

democracia”, sobrecarga que se evidenciaba en cuatro aspectos principales: erosión de la autoridad, sobrecarga del gobierno, intensificación de la competencia política y por último un incremento del provincialismo nacionalista en la política exterior.<sup>5</sup> Todos estos argumentos en la teoría política se unieron a las voces de los representantes de la economía neoclásica en cabeza de Hayek y Friedman, quienes renovaron la metáfora de la mano invisible y contra toda evidencia empírica, sustentaron que el mercado es el mejor regulador de las relaciones sociales pues, según ellos, permite la libre concurrencia de los individuos al intercambio, garantizando una redistribución en términos de salarios, rentas y beneficios, sin la perniciosa influencia coercitiva del Estado.<sup>6</sup>

A partir de los noventa se implementaron dichas recomendaciones que gravitaron en los siguiente ejes: a) disciplina fiscal rígida; b) redireccionamiento del gasto público hacia áreas de elevado retorno económico y potencial para mejorar la renta; c) reforma tributaria; d) tasas de intereses positivas fijadas por el mercado; e) cambio competitivo y liberalización financiera; f) liberalización comercial; g) apertura a la inversión extranjera; h) privatización; i) amplia desregulación; j) estímulo y protección a la propiedad privada<sup>7</sup>.

En Colombia, la apertura de mercados fue realizada en el gobierno de Cesar Gaviria,

y a partir de la misma promulgación de la Carta Constitucional, toda una serie de leyes han incorporado las directrices del Consenso antes mencionado: la Ley 50 de 1990, Ley 30 de 1992, Ley 60 de 1993, Ley 100 de 1993, la Ley 715 de 2001, entre otras, fueron el marco legal de las reformas de primera generación para su implementación en el país.

### **Movilizaciones por la paz**

Por otro lado, las movilizaciones por la paz durante la década de los noventa, dependieron de diversas coyunturas de oportunidad política especialmente, de aquellas generadas por el escalonamiento del conflicto armado y su degradación, asimismo el contexto generado en el marco de los procesos de paz y negociaciones con los diferentes grupos armados.<sup>8</sup> A partir de 1996 las movilizaciones son especialmente importantes a escala nacional, en Medellín se celebró la “Jornada de la Neutralidad Activa” y niños y niñas en ese mismo año celebraron un Mandato por la Paz. En 1997 podemos ubicar un momento de auge en las movilizaciones por la paz, donde la gran mayoría de organizaciones sociales, comunitarias, ONGs y sectores sociales que trabajan por los derechos humanos y la paz en todo el país, consiguieron diez millones de votos, en un proceso que se denominó “**Mandato Ciudadano por la Paz**”. A partir de allí, continuaron numerosas marchas que acompañaron la exigencia del mandato ciudadano, reclamando el cese de la violencia y una salida negociada al conflicto político armado.

### **Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes**

En ese mismo año, el 11 de diciembre de 1997 en el municipio de Mogotes en el departamento del Santander, la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional, ELN, se tomó la alcaldía del municipio con el objetivo de realizar un juicio político al alcalde acusado de corrupción por el grupo guerrillero; en el acto murieron cinco personas y Dorian Jovanny Rodríguez, alcalde del municipio, fue secuestrado.

5 HUNTINGTON, Samuel. CROZLER, Michell. WANAKUTI, Joji. La crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias para la Comisión trilateral. Nueva York. 1975

6 BORÓN, Atilio. “Liberalismo económico y despotismo burgués.” En: Estado, capitalismo y democracia en América Latina, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Colección Secretaría Ejecutiva, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2003.

7 WILLIAMSON, John. (1992) “Reformas políticas na América Latina na década de 80” En: Revista de Economía Política, vol. 12, nº 1 (45), janeiro-março, pp. 43-49. Asimismo, La democracia y el ‘Consenso de Washington’. Artículo original: Democracy and the ‘washington Consensus’, En: World Development, Vol. 21, 1993, pp1-136. Disponible en: [http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee15\\_c4\\_esp.pdf](http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee15_c4_esp.pdf)

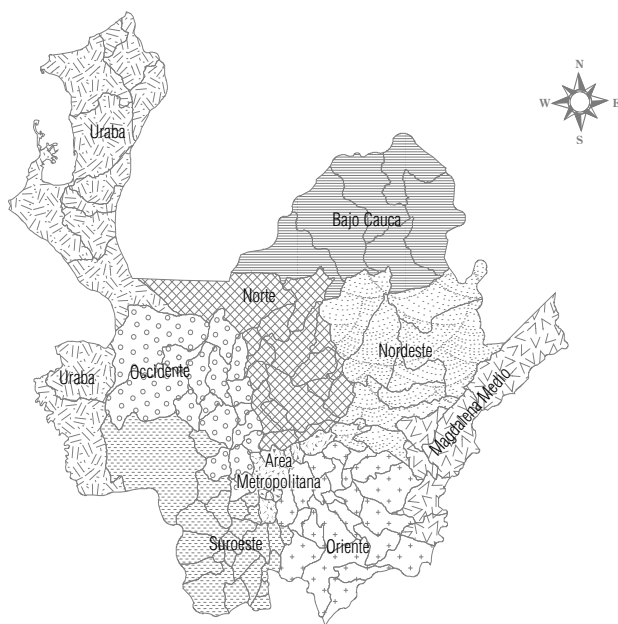
8 FERNANDEZ, Carlos. GARCÍA-DURÁN, Mauricio. SARMIENTO, Fernando. “Movilización por la paz en Colombia. 1978-2002”, En: Controversia-Accord, Número extraordinario, febrero de 2004.

De la mano de la iglesia católica y diversas organizaciones sociales y populares del municipio, se crearon comisiones de trabajo para superar el vacío de gobierno, la corrupción y la pobreza del municipio, las cuales decidieron en 1998 constituirse como Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes cuyo objetivo es “derrotar la corrupción causante de la violencia que ha azotado al municipio con la peor de las armas, la pobreza”<sup>9</sup>.

Desde entonces la Asamblea Constituyente de Mogotes con su lema “hacer la revolución con la Biblia y la Constitución Política”<sup>10</sup> han intervenido de manera directa en las decisiones que involucran el futuro del municipio, a través de la discusión para el direccionamiento del presupuesto en forma participativa, educar y manifestarse por la defensa de los derechos humanos en el municipio y frente a todos los actores armados, así como generar procesos de desarrollo comunitario con el fin de superar la pobreza y la desigualdad.

## 1. ANTIOQUIA... Características y Contexto

### Mapa político de Antioquia por subregiones



Fuente: Departamento de Antioquia

El Departamento de Antioquia con una extensión de 63.612 Km<sup>2</sup> los cuales se dividen en nueve subregiones de diversas características, sociales, demográficas, ambientales, económicas: Valle de Aburrá, Norte, Nordeste, Oriente, Suroeste, Bajo Cauca, Urabá, Occidente y Magdalena Medio, y que según los datos del Censo de 2005, recogen una población de cerca de 5.756.636 habitantes<sup>11</sup>. Antioquia tiene un gran potencial por su posición geoestratégica y su rica diversidad de climas, pisos térmicos y ambientales; por su territorio cruzan los ríos Magdalena, Cauca y Atrato así como las cordilleras Central y Occidental, sus costas le permiten tener acceso al mar caribe y por todas estas razones en el Plan Estratégico de Antioquia se le denomina “**La mejor Esquina de América**”.

A pesar de dicha diversidad, la economía antioqueña durante el siglo XIX estuvo sustentada en la explotación de oro, en el siglo XX en la economía cafetera y se configuró como pionero del incipiente proceso de industrialización colombiano a principios de siglo, industria protegida y manufacturera en su mayoría destinada al mercado interno. En la actualidad, tal y como lo afirman los informes del PLANEA dichas actividades se encuentran en “abierta decadencia”, a la par de una desarticulación urbano-rural, empobrecimiento del campo, escaso crecimiento productivo, entre otras razones, que demuestran “el agotamiento del modelo económico y de las razones que lo sustentaron”<sup>12</sup>, se plantea entonces la necesidad de regiones con diferenciación potencial de acuerdo con las tendencias de “**moderni-**

9 Asamblea Constituyente de Mogotes. En: Buenas prácticas para superar el conflicto. PNUD. Disponible en: [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=841](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=841)

10 Ídem.

11 Al respecto ver: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), censo de 2005.

12 El desarrollo local y regional de Antioquia. Propuesta estratégica, Plan Estratégico de Antioquia, PLANEA, Medellín, Segunda edición, Junio de 2006. Pág. 18 Disponible en: <http://www.planea.org.co/web/v1/index.php?ap=0&id=239>

**zación selectiva**<sup>13</sup> que ha caracterizado el Estado en Colombia.

Las condiciones sociales nos muestran un panorama nada alentador, datos oficiales del Sisben y estudios realizados por la Alianza para la Equidad demuestra que para el 2005, el 54% de la población total se encuentra en condiciones de pobreza, y el 19.6% en condiciones de miseria, cifras que contrastan si se toman los municipios por fuera del Valle del Aburrá donde 4 de cada 5 personas son pobres, equivalente al 80% de la población en dichas subregiones<sup>14</sup>. Por otro lado, la concentración de la riqueza se expresa en una constante creciente, para 1997 el nivel de ingresos del quintil más rico fue casi 20.9 veces mayor que el del quintil más pobre, para 1999 esta cifra aumentó al 22.9, y para el 2004, la desigualdad en Antioquia mostraba que la concentración de ingresos y oportunidades representados en el nivel de ingresos del quintil más rico era 30 veces mayor que el nivel de ingresos del quintil más pobre<sup>15</sup>.

Son precisamente sus riquezas potenciales y su posición geoestratégica, pero paradójicamente sus condiciones de pobreza y marginalidad en la mayor parte de la población, las que hacen de Antioquia un epicentro del conflicto político armado, de la expansión de cultivos de uso ilícito y del tráfico de drogas.

Históricamente la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, ha hecho presencia desde hace más de 40 años, cuando, finalizando la década de los sesenta nació el frente 4 en el Magdalena Medio antioqueño y posteriormente los frentes 5 en Urabá, el frente 9 en el Magdalena Medio; en la década de los ochenta el frente 34 en límites con el Chocó y en el nordeste los frentes 35, 36 y 37; en la década de los noventa, se crearon los frentes 46 y 47, en el Magdalena Medio, hizo presencia el frente 18 en el norte y el 47 en el suroeste. Asimismo, el Ejército de Liberación Nacional, ELN, hizo presencia con los frentes: noroccidental, José Antonio Galán, Carlos Alirio Buitrago, Compañero Tomás, Che Guevara, María Cano y Bernardo López Arroyave, Héroes y Mártires de Anorí y Capitán Mauricio.<sup>16</sup>

En la década de los ochenta, en el Magdalena Medio nacieron los primeros grupos paramilitares, así como en el nordeste antioqueño en los municipios de Amalfi y Segovia donde protagonizaron cruentas masacres contra la población civil<sup>17</sup>. Estos grupos paramilitares se estructuraron gracias al apoyo de batallones y brigadas, propietarios locales ganaderos y terratenientes, políticos locales del bipartidismo (especialmente de sectores del partido liberal para el caso del Magdalena Medio) y posteriormente narco traficantes<sup>18</sup>.

Finalizando la década de los ochenta los grupos paramilitares realizaron incursiones en municipios de Urabá y Bajo Cauca, en la década de los noventa después de protagonizar un copamiento a sangre y fuego en Córdoba se dirigieron hacia el sur de Urabá configurándose como Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, ACCU, y posteriormente se denominaron Autodefensas Unidas de Colombia AUC; las cuales, a partir de 1997, iniciaron un proceso de copamientos hacia el Nordeste, Bajo Cauca, Occidente y Suroeste antioqueño y posteriormente hacia la subregión de Oriente, Norte y Valle de Aburrá.

13 GONZALEZ, Fernán, BOÍVAR, Ingrid, VÁSQUEZ, Teófilo. Ob. Cit.

14 Resultados Sisben 2005 para Antioquia. La necesidad de intervenir con impacto. Estudio realizado para la Alianza de Antioquia por la Equidad, como una herramienta de focalización. Medellín, julio de 2006. Pág. 15 Disponible en: <http://alianzaporlaequidad.codigoe-marketing.com/website/pdf/documento%20sisben%20focalizacion%202006.pdf>.

15 El desarrollo local y regional de Antioquia. Propuesta estratégica, Plan Estratégico de Antioquia, PLANEA, Medellín, Junio de 2006. Pág. 15 Disponible en: <http://www.planea.org.co/web/v1/index.php?ap=0&id=239>

16 Al respecto ver: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Diagnóstico de Antioquia, Bogotá, Vicepresidencia de la República, 2007.

17 Al respecto ver: PROYECTO NUNCA MÁS, Colombia nunca más: crímenes de lesa humanidad, Zona 14 Bogotá, noviembre de 2000. v.1.

18 MEDINA GALLEGOS, Carlos. Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación: El caso de "Puerto Boyacá", Bogotá, Editorial Documentos Periodísticos, 1990



En este contexto se configuraron tres tipos de **estructuras de oportunidades políticas**: La primera tiene que ver con las **reformas de segunda generación**, la segunda hace referencia al **contexto de guerra** y la tercera, que si se quiere es una respuesta del gobierno a las dos anteriores, se enmarca en el **Plan Congruente de Paz** propuesto por la Gobernación de Antioquia en el período 2001-2004.

## 2. Reformas de Segunda Generación

Pasados más de veinte años de la primera generación de reformas del Estado en América Latina, según Dante Caputo “No hay malestar *con* la democracia, pero hay malestar *en* la democracia”<sup>19</sup>. Algunas de las causas de este malestar tiene que ver con las políticas económicas implementadas en el contexto de reforma del Estado en América Latina, las cuales impidieron procesos reales de democratización, frustrando las expectativas generadas, para el caso de Colombia, con la Constitución de 1991.

El pensamiento hegemónico de los neoconservadores en Colombia, al igual que en el resto de Latinoamérica, se impuso a través de reformas macroeconómicas justificadas en la identificación de problemas generados por la inflación, la ineficiencia del sector público y el poco crecimiento económico en la región. Lo anterior se tradujo en un énfasis excesivo por detener y rebajar los índices de inflación, privatizar las empresas estatales y generar goteo del crecimiento; convirtiéndose la implementación de la privatización, la minimización del estado, la liberalización y la estabilización en fines en sí mismos. Asimismo, el énfasis puesto por los gobiernos latinoamericanos en la inflación no se equilibró con la preocupación por el empleo, las políticas laborales favorecieron los capitales al desregular y flexibilizar los contratos laborales, permitiendo a las empresas el despido masivo de sus empleados y aumentando el trabajo informal<sup>20</sup>.

El resultado de la implementación de políticas neoliberales de primera generación, fue el aumento en los niveles de pobreza y marginalidad. Para el 2004, los informes realizados por la CEPAL mostraron un estancamiento en la erradicación de la pobreza desde 1997. Casi la mitad de los habitantes de la región, 222 millones de personas, equivalente a 42.9% de la población se encontraban en situación de pobreza; y de ellos, el 18.6%, es decir 96 millones, se encontraban en la pobreza extrema<sup>21</sup>. La creencia en que el goteo del crecimiento económico “arrastraría” con sus beneficios a las capas más pobres de la población hizo que la pobreza no fuese considerada como un punto nodal de las políticas estatales. En Colombia, la Misión contra la Pobreza en el 2006, después de dos años de investigaciones en un grupo conformado por el gobierno, universidades, Ongs y consultores internacionales, determinó que el crecimiento económico en los últimos años (a partir de especialmente de 1996) va en contra de los pobres<sup>22</sup>.

Los pobres resultados en materia de disminución de la pobreza y la poca credibilidad en las instituciones democráticas, fueron consideradas en una “segunda generación de reformas” promovidas por el BID y el Banco Mundial, que buscan la profundización en la liberalización de los mercados, el control de los niveles de inflación, crecimiento económico y reducción de la pobreza; apelando para ello a una reforma institucional considerada como “un nuevo paradigma del desarrollo”<sup>23</sup>. Este nuevo pa-

19 CAPUTO, Dante. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, Pág. 21

20 STIGLITZ, Joseph. “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina”, Revista de la CEPAL, N° 80, Santiago de Chile, 2003.

21 Panorama Social de América Latina 2004, CEPAL, Naciones Unidas, Noviembre de 2004, Disponible en: [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

22 Al respecto ver: ¡Pobre País!, Informe especial, En: Revista Semana, Octubre 14 de 2006, Disponible en: [http://www.semana.com/wf\\_InfoArticulo.aspx?IdArt=97537](http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=97537)

23 STIGLITZ, Joseph. “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, Processes”. Prebisch Lecture at the United Nations Conference on Trade and Development. Ginebra. Octubre 19 de 1998. Disponible en la página Web del Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

radigma del desarrollo se centra por un lado, en los problemas de capacidad institucional para acompañar procesos de desarrollo económico adaptados a las necesidades particulares de cada Estado; y por otro lado, en disminuir la corrupción, que dejó al descubierto la necesidad de fomentar procesos de control y transparencia en las instituciones (tanto públicas como privadas)<sup>24</sup>. Por estas razones, la “segunda generación de reformas” le apuesta al fomento de la transparencia, la eficiencia y el control ciudadano como factores claves para el buen logro y el mantenimiento de los objetivos propuestos<sup>25</sup>.

De acuerdo con lo anterior, el impulso dado a esta “segunda generación de reformas”, inspiradas en los nuevos paradigmas del desarrollo, ha buscado conjugar el cambio institucional con el fortalecimiento de la gobernabilidad, como una suerte de cruce necesario para el desarrollo económico y la profundización de la democracia<sup>26</sup>. Todas estas reformas revelan la importancia que cobró para el capital financiero, un gobierno eficiente y transparente que genere mayor estabilidad a los mercados, y por otro lado, un clima de confianza y cooperación por parte de los ciudadanos para garantizar que las reformas económicas cuenten con la aceptación de los directamente afectados.

La segunda ola reformista ha sido alentada a través de la financiación de planes y programas por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Unión Europea, el PNUD, AUSAID, entre otros; en los últimos

años han incorporado en sus agendas diferentes temas que propician la gobernabilidad democrática. El “retorno a la política” fue anunciado por el Banco Interamericano de Desarrollo en los siguientes términos:

*“El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucran aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas “reformas de segunda generación” estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros.”<sup>27</sup>*

Las políticas de desarrollo neoliberal se profundizaron en Colombia en leyes como la 617 de 2000 que imponen límites a los gastos de funcionamiento de los municipios, en un proceso según el cual, al llegar el 2004 supondría el autofinanciamiento de todos los municipios. Estas políticas de ajuste unidas a un discurso a favor de la transparencia y la gobernabilidad, son ejes fundamentales de la estructura de oportunidades políticas en las que emerge la Asamblea Constituyente de Tarso en Antioquia.

## **2.1. Asamblea constituyente del municipio de Tarso**

El municipio de Tarso se encuentra ubicado en la subregión del Suroeste de Antioquia, con una extensión territorial de 119 KM<sup>2</sup>,

24 KAUFFMANN Daniel. “Repensando Gobernabilidad. Desafiendo a la ortodoxia. Evidencia y análisis sobre captura, influencia y corrupción en el mundo”. Guatemala. 19 de Junio de 2003. Disponible en: [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guat\\_journadas\\_kaufpresent.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/guat_journadas_kaufpresent.pdf)

25 STIGLITZ, Joseph. “Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies, Processes”. Op cit.

26 SANTISO, Carlos. “Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina.” En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Barcelona. 2001. Págs. 325-366

27 Banco Interamericano de Desarrollo. Desarrollo Más Allá de la Economía. Informe de progreso económico y social en América Latina. BID. 2000.

8.543 habitantes<sup>28</sup>, con una economía basada en la agricultura de café, caña, plátano entre otros, y la ganadería. Limita con los municipios Pueblo Rico y Jericó al sur, por el norte con Venecia y Fredonia, por el occidente con Salgar e Hispania y finalmente por el oriente con Fredonia y Jericó.

El contexto en el cual se inició el proceso asambleario en el municipio, tiene que ver con las medidas de reducción fiscal impuestas con las reformas neoliberales del gobierno nacional. En el marco de estas medidas, después de un análisis de la situación fiscal de los municipios en 1999, se consideró la inviabilidad económica de Tarso desde el gobierno central, y se propuso su adición como corregimiento a algún municipio cercano. Buena parte de la discusión sobre las razones del atraso económico y social del municipio, que ocasionó la amenaza de su permanencia como municipio, fue explicada por la corrupción y el clientelismo de los partidos políticos tradicionales que habían guiado los destinos del municipio en sus diversas administraciones.

*La preocupación por tal suceso llevó a la comunidad, liderada por Alirio Arroyave, a emprender un camino de búsqueda de alternativas para la permanencia de Tarso como municipio, y el mejoramiento no sólo en términos de gobernabilidad sino de calidad de vida de sus habitantes. Tal y como lo señalaba su principal impulsor: "Es una crisis de desarrollo manifestada en la carencia de búsqueda de alternativas, sin continuidad, sin planeación estratégica, en la incapacidad de abrir nuevos espacios para la evaluación y seguimiento de lo que hemos sido, de lo que hoy somos y de lo que en el mañana podemos realizar... La crisis de gobernabilidad se manifiesta en la concentración del poder en un solo individuo que piensa, participa, gestiona, administra, ejecuta y deci-*

*de a nombre de un pueblo. Un modelo de individuo que no delega, no compromete, no abre espacios de participación y de autonomía, que además desaprovecha el recurso de más valor: el pueblo"*<sup>29</sup>

El 31 de octubre de 1999 se realizó un foro al cual fueron invitados campesinos, madres comunitarias, líderes, etc. Siguiendo la experiencia conocida por Alirio Arroyave en Mogotes-Santander, presentaron la iniciativa de la Asamblea Constituyente Municipal como una alternativa para el empoderamiento de los tarseños en los destinos del municipio que garantizara la paz, el desarrollo sostenible y el auténtico ejercicio de la participación ciudadana.

En dicha reunión se conformó el Comité de Impulso, que se convertiría en el abanderado de un proceso apenas en surgimiento; pertenecieron a este Comité de Impulso: William Zapata, Alirio Arroyave y Gabriel Jaime Gómez, entre otros. Desde ese momento se estimuló un proceso de unidad con todas las fuerzas vivas del municipio, para emprender diversas actividades educativas (talleres, foros, y encuentros) para plantear y motivar en todos los habitantes del municipio la importancia y la necesidad de la participación directa en los asuntos públicos y en el destino de Tarso.

Durante todo el proceso desarrollado por el Comité de Impulso comprendido entre 1999 y 2001:

*"se acordaron reuniones con hacendados, comerciantes, campesinos, estudiantes, la iglesia, educadores y grupos políticos, y a la par se avanzaba en un programa de gobierno unificado y definido por la comunidad que diera respuesta a*

28 Al respecto ver: [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co), censo de 2005.

29 ARROYAVE, Alirio. Presidente Colegiado Asamblea Municipal Constituyente. Documento para el Debate. En Busca de Alternativas en Tarso. Septiembre de 1999.

*la crisis económica y social por la que atravesaba el municipio, como propuesta política liderada por un candidato a la alcaldía municipal que recogiera el sentir de las mayorías y se comprometiera incluso con la renuncia si hubiese incumplimiento, ó declaración e incapacidad para administrar.”<sup>30</sup>*

Las elecciones municipales para elegir el nuevo alcalde se realizaron el 29 de octubre del 2000, resultando elegido Oscar Hurtado Pérez como alcalde popular con amplia mayoría electoral y un número significativo de concejales que habían respaldado el proceso del Comité de Impulso Municipal. A partir de allí, se dio un impulso decidido desde la administración municipal y se inició

la construcción de un nuevo modelo de gobierno local.

Fueron numerosas las participaciones en eventos nacionales donde se iniciaron una serie de contactos tanto nacionales como internacionales, con medios de comunicación, Organizaciones No Gubernamentales ONG`s, para difundir el proyecto constituyente en Tarso. En el municipio se inició todo el proceso de elección de delegados de las diferentes fuerzas vivas (instituciones, veredas y sectores), para que fueran los representantes a la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso; y por otro lado, el Comité de Impulso realizó un diagnóstico para el reconocimiento de las problemáticas internas de Tarso que sirviera en la formulación del plan de desarrollo local.

**Tabla: Resumen diagnóstico elaborado para el Plan de desarrollo 2001-2003.  
“Unidos por el Desarrollo de Tarso”**

<b>Problemática</b>	<b>Consecuencias</b>
Deficiente gestión pública en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Insatisfacción social.</li> <li>II. Ausencia de credibilidad</li> <li>III. Ausencia de apoyo</li> <li>IV. Ineficiencia en los funcionarios</li> <li>V. Corrupción administrativa</li> <li>VI. Baja calidad de la población</li> <li>VII. Politiquería</li> </ul>
Baja capacidad de gestión y participación de la comunidad en los planes de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Concentración de las decisiones en cabeza del alcalde.</li> <li>II. Poco impacto social de la ejecución del plan de desarrollo</li> <li>III. Escasas soluciones de los problemas que afectan el nivel y calidad de vida de los habitantes</li> </ul>

30 Junta Directiva Asamblea Municipal Constituyente. Presentación del Proceso de La Asamblea Municipal Constituyente de Tarso. Mayo de 2001. Pág 1.

<b>Problemática</b>	<b>Consecuencias</b>
Baja calidad de la prestación de los servicios de salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Aumento de los índices de mortalidad y morbilidad de la población</li> <li>II. Disminución de la calidad de vida de la población</li> <li>III. Aumento de los índices de la violencia intra familiar, madresolterismo y drogadicción</li> <li>IV. Agotamiento del recurso humano y físico del hospital</li> </ul>
Déficit cualitativo y cuantitativo de viviendas en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Mala calidad de vida</li> <li>II. Conflictos sociales</li> <li>III. Contaminación de fuentes naturales de agua</li> <li>IV. Construcción de casas sin los permisos y requisitos correspondientes</li> <li>V. Elevados índices de morbilidad infantil</li> </ul>
Carencia de formas de empleo en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Desplazamiento de los jóvenes bachilleres hacia otros municipios, en busca de mejores oportunidades de estudio y/o empleo</li> <li>II. Aumento de los índices de violencia intra familiar, madresolterismo y drogadicción</li> <li>III. Poco acceso a los servicios de salud</li> <li>IV. Bajos niveles de escolaridad</li> <li>V. Bajos niveles de ingresos</li> <li>VI. Elevados índices de malnutrición entre la población infantil</li> <li>VII. Deterioro de la calidad de vida</li> </ul>
Deterioro general del medio ambiente en el municipio	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Baja disponibilidad de agua potable</li> <li>II. Altos índices de erosión</li> <li>III. Elevados índices de morbilidad</li> <li>IV. Disminución de la fauna y flora</li> <li>V. Disminución de la productividad agropecuaria</li> <li>VI. Se dispara la incidencia de plagas y enfermedades</li> <li>VII. Deterioro del paisaje</li> </ul>
Elevados índices de violaciones de los derechos e incumplimientos de los deberes ciudadanos entre los habitantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Elevados índices de contravenciones por lesiones Personales y querellas entre los habitantes</li> <li>II. Elevados índices de violaciones de los menores de edad</li> <li>III. Elevados índices de prostitución infantil</li> <li>IV. Desintegración familiar</li> <li>V. Incremento de mujeres cabeza de familia</li> <li>VI. Elevados índices de morbilidad, especialmente en las mujeres</li> <li>VII. Baja autoestima y valoración de las mujeres</li> </ul>

Problemática	Consecuencias
Baja calidad de la educación en el municipio	I. Bajos resultados de la población estudiantil del municipio en las pruebas del icfes y de ingreso a la universidad II. Elevado índice de analfabetismo en la población III. Bajos niveles académicos de la población estudiantil IV. Se limita el desarrollo de los procesos educativos V. Poco desarrollo económico, cultural y social del municipio VI. Descomposición social VII. Inaccesibilidad a posibles fuentes de empleo
Carencia de planes estratégicos para la práctica artística, recreativa y deportiva en el municipio	I. Poca actividad y participación del municipio en los campos artísticos, deportivos y recreacionales II. Desperdicio e inutilización de talentos a nivel Artístico y deportivo III. Subutilización del tiempo libre IV. Baja formación personal y técnica de los pocos deportistas con que cuenta el municipio. V. Pérdida de credibilidad y respaldo de la comunidad VI. Poco reconocimiento del municipio a nivel regional y departamental en lo concerniente al arte y al deporte. VII. Altos índices de violencia intra familiar y descomposición social

Aunque sus razones iniciales fueron distintas, retomando la experiencia de la Asamblea Constituyente de Mogotes en Santander, el 28 de Enero de 2001 se instaló la Asamblea Constituyente de Tarso, en plaza pública, con amplia participación de la comunidad y la presencia del Gobernador de Antioquia, su gabinete, altos representantes de la iglesia, alcaldes de la región, diputados, representantes de ONG's.

Allí se definieron como:

*“Somos la máxima expresión de la comunidad organizada del municipio, establecida para discutir y de-*

*cidir de común acuerdo el qué hacer frente al desarrollo económico, social y político, en un espacio abierto de participación democrática, basados en la Constitución Nacional, lo cual nos permite UNIRNOS para buscar salidas a la enorme crisis que hoy vivimos y, así, generar un modelo de desarrollo local en beneficio de la construcción humana y la paz. El proceso de la Asamblea Municipal Constituyente es un reencuentro con la historia de nuestro municipio; es un esfuerzo que venimos realizando por construir una nueva cultura de participación y de autonomía en el desarrollo local.”<sup>31</sup>*

31 Junta Directiva. Informe presentación del proceso de la Asamblea Municipal Constituyente de Tarso. Mayo de 2001. Pág. 2 y 3.

De este modo Tarso emprende un camino pionero en Antioquia de Asambleas Constituyentes Municipales, a través de las cuales,

para este caso específico, se buscó crear condiciones de gobernabilidad y legitimidad en las reformas modernizantes impuestas desde el gobierno central, con una activa participación de la ciudadanía en dichos cambios.

### **3. Contexto de Guerra Escalonamiento del Conflicto Político Armado**

A la par del copamiento militar de los grupos paramilitares, durante la década de los noventa, se dieron toda serie de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, masacres, secuestros, desapariciones, asesinatos selectivos e indiscriminados así como desplazamientos masivos.

Según datos del CODHES en el periodo 1995-2005 se presentaron en Antioquia 251.336 casos de desplazamiento<sup>32</sup>. Los estudios nacionales sobre desplazamiento forzado durante el período 1995-2005, registran los casos más graves de expulsión de población entre los años 2000 y 2002, que se corresponden con los años de mayor intensidad del conflicto armado. Según esta información: "Antioquia presenta 18 municipios expulsores dentro de los primeros 50 del país y 6 dentro de los primeros 10. Los casos más relevantes corresponden a Peque con la expulsión de aproximadamente el 77% de su población en 2001, Buriticá, Yondó, Alejandría, Cocorná y San Francisco con porcentaje de expulsión en el rango comprendido entre el 45% y el 48% de su población."<sup>33</sup>

Asimismo, crecieron durante este tiempo el número de hectáreas dedicadas a los cultivos de uso ilícitos: "Unodoc afirma que entre 1999 y 2002, el área sembrada con cultivos de coca se mantenía en un promedio de 3.000 hectáreas en Antioquia. Sin embargo, a partir de 2002 comenzó a incrementarse, al pasar de 3.030 hectáreas en ese año a 6.157 hectáreas en 2006"<sup>34</sup>. Según los datos

anteriores se duplicó el número de hectáreas sembradas en municipios de consolidación paramilitar, a pesar de los esfuerzos del gobierno nacional por incrementar las fumigaciones aéreas y la erradicación manual.

La agudización de la guerra en Colombia en general a partir de 1995 y en Antioquia particularmente, configuró una crisis humanitaria en el departamento, producto de las masacres y el desplazamiento forzado entre otros. En este contexto diversas fuerzas sociales rechazaron el accionar violento de los grupos armados contra la población civil, la regulación de la guerra, el respeto por el derecho internacional humanitario y la necesidad de plantear la salida negociada al conflicto político armado, pilares fundamentales de la acción colectiva y los movimientos sociales en la región. En este marco se estructura una oportunidad política en el Oriente antioqueño para la conformación de una asamblea constituyente con características bien diversas a las del municipio de Tarso en el Suroeste.

#### **3.1. Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño**

El contexto de represión a la movilización y la protesta en el oriente antioqueño finalizando la década de los ochenta y la presencia cada vez mayor de actores armados, fueron factores determinantes en la disminución de la acción colectiva contestataria; la participación fue canalizada a través de vías institucionales minando su carácter contencioso, su apuesta por reivindicaciones sociales, y la posibilidad de convertirse en un poder civil alternativo.

32 Monitoreo SISDHES, 15 de febrero de 2006.

33 Desafíos para construir nación. El país ante el desplazamiento el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005, Bogotá, Conferencia Episcopal de Colombia, Secretariado Nacional de Pastoral Social, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, CODHES, 2006, Pág. 36

34 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Diagnóstico de Antioquia, Ob. Cit. Pág. 4.

La expansión guerrillera del Ejército de Liberación Nacional ELN, y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC-EP<sup>35</sup>, se dieron simultáneamente con la llegada de un frente paramilitar al mando de Ramón Isaza proveniente del Magdalena Medio. Este grupo paramilitar, se extendió por el oriente lejano y en 1998 ocasionó, en el municipio de San Carlos, el desplazamiento forzado de decenas de campesinos señalados de ser colaboradores de la guerrilla.

En el Oriente Antioqueño, en los primeros años de la década de 1990, se dio un proceso de consolidación de los frentes guerrilleros instalados en diferentes zonas de la subregión, y de expansión por el desdoblamiento de los mismos:

El frente 9 de las FARC logró extender su radio de acción cubriendo buena parte de las zonas de embalses y bosques; partiendo de los municipios de San Rafael y San Carlos logró llegar hasta los municipios de Alejandría, San Luis, Cocorná y Concepción. De otro lado, el frente 47 se ubicó principalmente en la zona de bosques cubriendo los municipios de Sonsón, Argelia y San Francisco.

Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional, ELN, se extendió por la zona geoestratégica de recursos Hidroeléctricos ubicados en la zona de embalses. Su crecimiento, con los frentes Carlos Alirio Buitrago y Bernardo López Arroyave, lo llevó cubrir también los municipios de San Luis y Cocorná; finalizando la década de los noventa había consolidado su posición en el complejo de las torres energéticas, las cuales, fueron objeto de continuos atentados que afectaban el buen funcionamiento del sector energético del país<sup>36</sup>.

Este proceso de consolidación y crecimiento sostenido de los frentes guerrilleros en el oriente antioqueño durante la década de los noventa, encuentra en 1997 un punto de quiebre en la dinámica del conflicto en la región, que se corresponde con dinámicas que obedecen al marco de la guerra nacional<sup>37</sup>.

En 1997 los grupos paramilitares de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá, ACCU, ingresaron al Oriente antioqueño por la zona del Altiplano, El Carmen de Viboral, la Ceja y Marinilla fueron los primeros municipios de copamiento; más adelante, se ex-

---

35 En la Séptima Conferencia de la guerrilla de las FARC en 1982 se planteó una transformación de la forma en que hasta ese momento se había concebido la lucha armada. En ella, se declara como objetivo principal, la toma del poder por medio de un ejército revolucionario, es decir, el factor militar se concibe como la principal herramienta de acción opositora y con ello la planificación estratégica y táctica, encuentran un desarrollo importante en esa dirección. Desde ese momento las FARC pasan a denominarse Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo, FARC-EP. La expansión militar, que hasta ese momento se había dado más por el azar y la contingencia, se planifica como objetivo inmediato, siendo la cordillera oriental centro de despliegue y copamiento de los diversos frentes que pasarían a ser más del doble al terminar la década de los ochenta. Cada frente contaría con un cuadro político y se aprobó también el Programa Agrario de los Guerrilleros y el trabajo político de apoyo a las diversas organizaciones populares y campesinas de cualquier tipo. Al respecto ver: RANGEL, Alfredo. "Las Farc-Ép: una mirada actual." En: Reconocer la guerra para construir la paz. Malcom Deas, María Victoria Llorente (Comp). Santa Fe de Bogotá. Cerec. UNIANDÉS. Editorial Norma. 1999. Pág. 25.

36 El ELN, supo desde muy temprano la importancia de los poderes locales. Concentrados militarmente en las zonas de explotación de recursos minerales, sacaron provecho económico de la distribución de las regalías por parte de las alcaldías municipales. La disputa por los recursos provenientes de la adjudicación de contratos, sumados a la extorsión y el secuestro, fueron las fuentes de crecimiento del ejército eleno que triplicó en 10 años el número de frentes, llegando en 1995 a tener más de 3.000 hombres y 35 frentes. ECHANDÍA, Camilo. "Expansión territorial de las guerrillas colombianas". En: María Victoria Llorente. Malcom Deas (comp.). Reconocer la guerra para construir la paz. Bogotá. CEREC. 1999. Págs. 110-118.

37 Así como las guerrillas engrosaron sus filas y multiplicaron sus frentes, los paramilitares, por otro lado, incrementaron el número de combatientes y consolidaron su poder en las zonas de influencia, en Córdoba y Urabá. Después de protagonizar en 1996 la escalada más violenta de asesinatos y masacres del país (sólo en Urabá durante ese año se realizaron 1200 homicidios), se extendieron por Magdalena, Casanare y el Sur del Cesar; en abril de 1997 se dio un paso más en la consolidación de los grupos paramilitares al ser conformadas las Autodefensas Unidas de Colombia, AUC, con Carlos Castaño como comandante general. Sobre las relaciones entre el ejército, los paramilitares y la gobernación de Álvaro Uribe Vélez y su declaratoria de zona de orden público, ver: DÁVILA, Andrés. ESCOBEDO, Rodolfo. GAVIRIA, Adriana. VARGAS, Mauricio. "El ejército colombiano durante el período Samper. Paradojas de un proceso tendencialmente crítico". En: Colombia Internacional. N° 49-50. Universidad de los Andes. 2001.



tendieron a la zona de embalses cubriendo San Carlos y Granada<sup>38</sup>.

En 1998 se presenta un auge en la confrontación, cuando las ACCU pretendieron extenderse hasta la zona de bosques en los municipios de Argelia y Sonsón, zona donde las FARC tenían un dominio consolidado. La estrategia de confrontación utilizada por los grupos paramilitares puso a la población civil como objetivo de sus ataques por ser considerados colaboradores de la guerrilla; en todo este proceso, *las lógicas del terror impuestas por los grupos paramilitares originaron el desplazamiento forzado de cientos de campesinos pobres, y líderes sociales acusados de ser guerrilleros o sus cómplices, las masacres y las muertes aleccionadoras, los homicidios selectivos e indiscriminados fueron continuas.*

Alfredo Rangel desde 1998 explicaba esta conducta de la siguiente manera: “Es posible que los paramilitares le estén apostando a que del horror no se recupera nadie y que sólo la sevicia y la brutalidad ofrecen una garantía para que las poblaciones que han sido sus víctimas le quiten definitivamente el respaldo a la guerrilla.”<sup>39</sup>

El ELN y las FARC intensificaron el número de actuaciones entre 1998 y 2002. El casco urbano del municipio de Granada fue prácticamente destruido en un ataque de las FARC desarrollado entre el 6 y 7 de diciembre de 2000. El terror producido fue causa de desplazamiento de cientos de familias que decidieron emprender un viaje sin retorno: “Más del 50% de la población se fue del municipio. Quedan en el pueblo y las veredas 9.500 habitantes, el resto se fue. Unos en silencio, otros lo hicieron de manera masiva. Pero la idea es que mucha gente no quiere vivir aquí”<sup>40</sup>.

La disputa por el control territorial de los actores armados legales e ilegales en el Oriente generó otro tipo de dinámicas sociales. Un **ciclo de protesta** en torno a iniciativas de paz, la humanización de la

guerra, el respeto a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario fueron los pilares fundamentales de la acción colectiva de las comunidades, con el apoyo de los gobiernos locales. En 1998 se creó el **Concejo Provincial de Paz**, con miembros de Asambleas Comunitarias elegidas en los 23 municipios del Oriente Antioqueño.

El Concejo Provincial de Paz dinamizó los Concejos Municipales de Paz. Las iniciativas para la construcción de la paz fueron amenazadas por los actores armados, sin embargo, continuaron con su trabajo y se han fortalecido a lo largo de los últimos años. Una de las iniciativas más destacadas en el período de auge del conflicto armado en el Oriente, fue la **“Propuesta de Acuerdo de Humanización del Conflicto Armado en el Oriente Antioqueño”** encaminada a buscar procesos de diálogo y concertación por el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Tal iniciativa, se desarrolló en el año 2000, cuando más de 11.000 firmas de ciudadanos respaldaron la invitación a todos los actores armados para suscribir un pacto por la humanización del conflicto.

Estas iniciativas fueron apoyadas por organizaciones comunitarias y sociales como la Asociación Regional de Mujeres del Oriente, AMOR. En el año 2000 fue creado el Programa de Desarrollo para la Paz, PRODEPAZ, con el fin de fortalecer la organización comunitaria a través de núcleos zonales y consejos territoriales de planeación. Asimismo, el movimiento permanente de los alcaldes del Oriente por los acercamientos humanitarios ganó respaldo de la comunidad

38 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Panorama Actual del Oriente Antioqueño. Bogotá. Vicepresidencia de la República. 2004.

39 RANGEL SUÁREZ, Alfredo. Colombia: guerra en el fin de siglo. Bogotá. Tercer Mundo Editores. 1998. Pág.51

40 “Granada carga la cruz de sus muertos”. El Colombiano. Octubre 20 de 2002. Pág. Rumbo Nacional.

internacional y del Gobierno Nacional en su proyecto de construir un Laboratorio de Paz financiado por la Comunidad Europea, en la búsqueda por crear una cultura de paz, de respeto por los derechos humanos, fomentar la participación en los asuntos públicos y de gobierno, para fortalecer los procesos democráticos y colaborar en el desarrollo sostenible y equitativo de la región.

En el escenario de guerra y de movilización en el plenario de la IX Asamblea del Concejo Provincial de Paz, con más de 600 delegados de los 21 municipios de la subregión, se declararon en **Asamblea Provincial Constituyente**. Uno de los objetivos fundamentales fue promover asambleas constituyentes municipales y para ellos los delegados a la asamblea provincial se constituyeron en comités de impulso municipal. De ese modo, el 14 de Septiembre de 2002 se convocó a la primera sesión de la Asamblea Provincial Constituyente del Oriente Antioqueño, donde se declararon como propuesta “soberana, autónoma, propositiva, promotora del control social a la gestión pública, incluyente, pluralista, democrática, solidaria, con actitud de concertación y reconciliación y reconstructora de tejido social”<sup>41</sup>

Es importante destacar como en medio del conflicto y de la crisis humanitaria en la cual cientos de hombres, mujeres, niñas y niños en medio del fuego cruzado son víctimas de crímenes de lesa humanidad, la acción colectiva no se detiene construyendo caminos de democratización de la vida social y política del país. Estos dos tipos de estruc-

turas de oportunidades políticas globales y la emergencia de procesos de acción colectiva, creó un contexto de oportunidad para la renovación del gobierno departamental que se constituyó en sí mismo, a través de la propuesta de gobierno, en una estructura de oportunidad política para la configuración del Movimiento Constituyente en Antioquia.

## 4. Plan Congruente de Paz

*El futuro inmediato de la paz en Antioquia es responsabilidad de todos los antioqueños hombres y mujeres. Entre todos y todas vamos a definir las acciones concretas que nos permitan vislumbrar un horizonte de equidad y justicia social, para que la vida digna sea posible, en igualdad de condiciones y sin excluir a nadie, en la totalidad de nuestro territorio.”*

*Guillermo Gaviria Correa*

En el año 2000 Guillermo Gaviria Correa fue elegido gobernador del departamento de Antioquia. El equipo de construcción del plan de gobierno del gobierno departamental encontró en las experiencias constituyentes una oportunidad de construir participativamente salidas a la destrucción del tejido social, la ilegitimidad del Estado, el conflicto político armado y la construcción de una paz positiva y duradera.

El contexto de agudización del conflicto político armado profundizó la incapacidad del Estado colombiano de configurar un monopolio efectivo de la coerción, garantizar las libertades de los ciudadanos y cumplir con sus responsabilidades sociales. Todo lo anterior se manifestó en la formación de *órdenes alternos*<sup>42</sup> que compiten con el Estado en un contexto de *soberanías en vilo*<sup>43</sup>, donde cada poder intenta configurar un orden a sangre y fuego.

El reconocimiento de dicha realidad por parte del gobierno departamental supuso un rompimiento con la tradicional manera de

41 Acta de la Primera Sesión de la Asamblea Provincial Constituyente el Oriente Antioqueño. Resolución 001. Marinilla 14 de septiembre de 2002.

42 ALONSO, Manuel Alberto. VÉLEZ, Juan Carlos. “Guerra, soberanía y órdenes alternos”. En: Estudios Políticos. No 13. Medellín. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Julio-Diciembre de 1998.

43 URIBE, María Teresa. “Soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz”. En: Estudios Políticos. No 13. Medellín. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Julio-Diciembre de 1998.

abordar el conflicto político armado, donde se negaba la responsabilidad estatal y se daba la espalda a las crisis humanitarias y a la población en medio del conflicto. La propuesta del nuevo gobierno departamental, fue la construcción de un **Plan Congruente de Paz**, a través del cual, se construyeran las bases para la paz, entendiéndola en un sentido positivo, de transformación de la sociedad en todas sus dimensiones -económicas, sociales, culturales-. Construir las bases reales de la legitimidad del Estado pasa por la configuración de una alternativa a las salidas violentas que destruyen el tejido social y profundizan aún más el deterioro de las condiciones económicas y sociales de la población.

La co-construcción de las diversas dimensiones de la paz necesariamente lleva a plantear agendas en diversos campos para incidir en los aspectos que configuran el escenario de exclusión y guerra en el departamento:

De ese modo el gobierno departamental estableció 10 prioridades a través de las cuales se tejió el programa **“Una Antioquia Nueva”** donde se evidencia las condiciones de exclusión económicas, sociales y culturales y políticas que hay que intervenir, en la construcción de posibilidades para la paz.

1. Política de reforma y fomento agrario para la democratización de la sociedad.
2. Fomento de los procesos productivos para la generación de alternativas de empleo.
3. Inversión social (con base en una equitativa distribución de la riqueza) para el desarrollo regional equitativo y provisión de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
4. Educación para la convivencia y el empleo.
5. Ordenamiento territorial y accesibilidad vial para la integración intermunicipal y departamental.

6. Protección de medio ambiente y soberanía en el manejo de los recursos naturales.
7. Responsabilidad social, monopolio de la tributación, la fuerza y la administración de justicia, y transparencia, probidad y eficacia en la gestión pública para un Estado legítimo y garante de los derechos civiles y políticos.
8. Regulación ética de la guerra y solución política negociada y democrática del conflicto armado.
9. Organización social y participación ciudadana en los escenarios relevantes de toma de decisiones y de control.
10. Formación en valores y fortalecimiento de la familia para la cohesión y la solidaridad social.

Para hacer posible la realización de dichas prioridades se establecieron agendas en cuatro ejes de intervención: Inversión social y desarrollo, conflicto político armado y desplazamiento forzado, gobernabilidad local, derechos políticos de participación y legitimidad del Estado, y cultura de paz.

La intención del gobierno departamental fue la construcción de una política integral de paz, más allá de la defensa del respeto de la fuerza y del reclamo a los grupos armados legales e ilegales, por el respeto al Derecho Internacional Humanitario. El gobierno departamental se interesó por las condiciones estructurales que relacionan el desarrollo, las libertades no sólo civiles y políticas sino también los derechos económicos, sociales y culturales, con el tratamiento humanitario del conflicto y la solución negociada del conflicto político armado.

Inicialmente, el Plan Congruente de Paz desde la gobernación se propuso la formación de Comités de Impulso Municipal CIM, los cuales, deberían ser conformados por los diferentes alcaldes en sus municipios. Los CIM estarían compuestos por líderes de las organizaciones y movimientos sociales así como representan-

tes de la administración municipal en cabeza de los diferentes alcaldes.

Sin embargo, muchos alcaldes no acompañaron la propuesta departamental, en otros casos, los CIM fueron creados pero las personas comprometidas con la dinamización de espacios de participación no avanzaron en la construcción de la propuesta municipal, en gran medida, debido a dificultades de acompañamiento desde la Gobernación.

Para el año 2002, el Plan Congruente de Paz en alianza con la Unión Temporal de Ongs con una trayectoria importante en la defensa de los derechos humanos y la democratización de la sociedad, se propuso la dinamización y la conformación de espacios municipales para la participación democrática, con el objetivo fundamental de construcción de agendas locales, subregionales y departamentales para la paz, iniciando un **primer ciclo** de las constituyentes municipales que para ese momento serían comités de impulso.

La organización, animación de los procesos y su acompañamiento estuvo a cargo de la Unión Temporal de Ong, las cuales distribuyeron 25 animadores en 113 municipios del Departamento de un total de 125. Los objetivos específicos del proceso de animación fueron, en primera instancia, dar a conocer el Plan Congruente de Paz, crear o revitalizar los CIM en cada municipio y avanzar en la conformación de Centros de Entrenamiento para la Democracia.

*Los Centros de Entrenamiento para la Democracia fueron considerados dentro del Plan Congruente de Paz como: "Se trata de escenarios de encuentro propios de la ciudadanía para participar en la deliberación y la toma de decisiones acerca de la*

*gestión de los bienes públicos, que no dependan ni de las autoridades municipales ni de los partidos políticos ni de otras instituciones municipales, sino únicamente de la voluntad ciudadana."*<sup>44</sup>

### **Dificultades iniciales en el proceso**

Una de las principales dificultades del proceso fue el contexto del conflicto político armado que se expresó en los municipios en una fuerte confrontación por el control no sólo territorial, sino también, de los liderazgos en las diversas organizaciones sociales y comunitarias. El temor de ser objeto de señalamientos, la desconfianza generalizada debido a la ruptura de tejidos sociales por el conflicto, dificultó los procesos de construcción conjunta y deliberación abierta.

La autonomía de las administraciones municipales frente al gobierno departamental en la estructura del Estado, puso en evidencia las dificultades para que los gobiernos locales desarrollaran la política departamental del Plan Congruente de Paz. Una buena parte de las administraciones municipales no colaboraron en el desarrollo de la propuesta, algunos consideraron que dicho plan fue impuesto sin concertación y por tanto, las administraciones municipales se convirtieron en obstáculos importantes en el proceso inicial de convocatoria y de legitimación del proceso frente a la comunidad. Adicionalmente, la poca capacidad de las administraciones municipales en recursos humanos y financieros, generó en los gobiernos locales dudas frente a la propuesta departamental, al ser considerada otra carga más o una fuente de expectativas ciudadanas difícilmente realizables.

Un programa dirigido desde el gobierno departamental implica un equipo de trabajo suficiente para dinamizar cada municipio, teniendo en cuenta la poca colaboración de los gobiernos locales. El proceso de animación fue débil por la capacidad en el número de animadores y lo que representó en términos

44 SISTEMATIZACION. Proceso de Animación, Construcción de Centros de Entrenamiento para La Democracia y Construcción de Agendas de Paz del PLAN CONGRUENTE DE PAZ. Medellín. Febrero de 2003. Pág. 4.

de visitas a los municipios, teniendo en cuenta que los procesos de dinamización precisan en su etapa inicial un fuerte acompañamiento.

Asimismo, en un contexto de condiciones de pobreza y exclusión económica los costos de la participación en términos de tiempo, dinero y esfuerzo se convierten en potentes desincentivos para que la convocatoria fuese de amplia recepción. Algunas de estas dificultades impidieron la conformación de los Centros de Entrenamiento para la Democracia CED en 12 municipios<sup>45</sup>:

**Magdalena Medio:** En el municipio de Puerto Triunfo no acogieron la propuesta por su interés en trabajar alrededor de proyectos productivos.

**Nordeste:** Los municipios de Santo Domingo, Cisneros y San Roque, no fue posible iniciar el proceso debido tanto al desinterés de la comunidad como de las administraciones municipales.

**Norte:** En el municipio de Toledo la administración municipal impidió el inicio del proceso argumentando razones de orden público. Por otro lado, en el municipio de Donmatías se mostró bastante desinterés.

**Occidente:** En el municipio de Armenia la administración municipal no se interesó en apoyar la propuesta influyendo en la participación de los líderes.

**Oriente:** La grave situación de orden público no permitió desarrollar el proceso en los municipios de San Carlos y Cocorná.

**Suroeste:** La administración municipal del municipio de Santa Bárbara, consideró poco pertinente el proceso.

**Urabá:** Dificultades en el desplazamiento y en el orden público impidieron el trabajo en Murindó y Vigía del Fuerte.

### **Avances en la construcción de la propuesta**

Los animadores establecieron contacto directo con las organizaciones de los diferen-

tes municipios, el proyecto empezó a crear autonomía frente a las administraciones municipales. Este primer proceso del Plan Congruente de Paz durante el año 2002, logró que en 80 municipios del departamento se iniciara el proceso de conformación de Centro de Entrenamiento para la Democracia. En 49 de los 80 municipios el proceso alcanza algún grado de consolidación con planes de trabajo y comités coordinadores.

La valoración del proceso creó una dinámica donde la importancia de la construcción de los espacios de deliberación, logró romper de manera inicial los temores y dudas frente a la participación en un contexto de conflicto armado (aún siendo su principal dificultad). Las limitaciones mismas del ejercicio deliberativo exigen mayores compromisos de acercamiento a debates públicos, que son un punto de encuentro y que permiten a su vez, la aproximación a temas y problemáticas, y la generación de capacidades en los ciudadanos para la interlocución y el diálogo.

La propuesta de formular colectivamente agendas municipales (que posteriormente se unirían a agendas subregionales y departamental) le dio un sentido concreto a la participación y fundó una esperanza colectiva, en que dicha participación trascendería lo puramente deliberativo y plantearía políticas alternativas concretas nacidas desde la propia comunidad.

Estas agendas diseñadas durante el 2002 se centraron en cuatro ejes: conflicto armado y desplazamiento forzado, cultura y hechos de paz, gobernabilidad y legitimidad del Estado, inversión social para el desarrollo.

En general, la agrupación y sistematización de las agendas subregionales, dieron los primeros elementos para construir una gran agenda departamental:

---

45 Ibid. Págs. 4 -5.

Agenda de conflicto armado y desplazamiento forzado.

- Solución negociada y democrática al conflicto político armado.
- Promoción de acuerdos humanitarios para la regulación de la conducta en la guerra y el desescalonamiento del conflicto.
- Garantía de los derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento forzado y víctimas de la violencia.

Agenda de cultura y hechos de paz.

- Valores como condición de relaciones de respeto y equidad.
- Formación y capacitación como condición de la participación y la inclusión.
- Participación y decisión como soportes de la democracia.
- Medios de comunicación en función de la paz y la equidad.

Agenda de gobernabilidad y legitimidad del Estado.

- Formación ciudadana para la participación y el fortalecimiento de la democracia.
- Fortalecimiento de las organizaciones sociales para la participación social y política.
- Construcción de una ética de lo público y responsabilidad ciudadana.
- Control ciudadano de la gestión pública.
- Transformación de las prácticas políticas.
- Vigencia del estado social y democrático de derecho para ofrecer garantías al ejercicio de las libertades civiles y políticas.
- Políticas públicas sostenibles.
- Participación ciudadana en la planificación, presupuestación, ejecución y control de los recursos públicos.

Agenda de inversión social para el desarrollo.

- Fomento de los procesos productivos en el ámbito municipal y subregional.

- Generación de alternativas de empleo digno como una condición de calidad de vida.
- Acceso equitativo y ecológicamente duradero a recursos como la tierra productiva y otros recursos naturales alimentarios.
- Fortalecimiento del sector agrario.
- Provisión de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, la recreación y los servicios públicos.
- Protección del medio ambiente y soberanía en el manejo de los recursos naturales.
- Inversión social con criterios de equidad social y territorial, participación, pertinencia y continuidad.
- Construcción de bases socioeconómicas, políticas y culturales para la construcción de una paz democrática con justicia social.

La construcción de agendas subregionales durante el 2002, fueron un punto de encuentro en las subregiones y de motivación para la gran Asamblea Constituyente de Antioquia.

#### **4.1. Asamblea Constituyente de Antioquia**

##### **Una apuesta por la participación y la democratización**

En el Oriente Antioqueño, la propuesta constituyente crecía con fuerza respaldada por organizaciones sociales, comunitarias. En Tarso la consolidación y visibilización del proceso, fue un motor y un incentivo para el desarrollo de la propuesta en otros municipios. El municipio de Caramanta en el suroeste antioqueño también configuró una Asamblea Constituyente Comunitaria con excelentes resultados.

Poco a poco la idea de una gran Asamblea Constituyente para Antioquia se convirtió en un incentivo para todos aquellos líderes y lideresas, que desde cada municipio habían impulsado los ejercicios de participación y soñaban en construir una propuesta departamental. Asimismo, los constituyentes

municipales consideraron el escenario departamental como la oportunidad para visibilizar el trabajo local y subregional, con la esperanza de ganar en legitimidad y convertirlo en imperativo para las administraciones municipales.

*La Asamblea Constituyente de Antioquia fue definida como “el escenario de representación y de participación ciudadana, donde diferentes actores sociales, políticos e institucionales, comprometidos en la construcción de un Pacto Social, deliberan pública y democráticamente sobre aspectos políticos, económicos, territoriales, socioculturales y simbólicos involucrados en la construcción de una Agenda Pública de Paz y Desarrollo para el Departamento, que de cuenta del como superar el conflicto armado y de las exclusiones que en el subyacen”<sup>46</sup>.*

Por iniciativa del gobierno departamental, los organizadores de la Asamblea Constituyente de Antioquia invitaron diversos actores sociales, políticos e institucionales, a la gran asamblea donde deliberaron en la construcción conjunta de una propuesta para el departamento:

- Institucionales: representantes de diferentes órganos e instancias, tanto de carácter privado, como del aparato político-administrativo del Estado del orden nacional y territorial.
- Sociales: colectivos sociales organizados alrededor de intereses comunes específicos, que buscan la incorporación de éstos en las agendas públicas, elegidos como representantes legítimos de su respectivo sector o territorio.
- Políticos: los participantes en los espacios tradicionales de representación, legalmente establecidos para tomar decisiones e interactuar sobre asuntos de interés público.

Después de tener agendas municipales se dio paso a la reunión y construcción de agendas subregionales que, en octubre de 2003 dieron inicio a la formalización del **“Gran Pacto Social por la Convivencia y el Desarrollo para la Paz”**. Este pacto se constituye en el dispositivo simbólico, que recoge la esencia de la Asamblea Constituyente de Antioquia.

El Pacto fue considerado como “...un acuerdo entre actores sociales, políticos e institucionales sobre un interés común cuya capacidad transformadora deriva del compromiso ético de los actores involucrados y el reconocimiento de la capacidad legal de las comunidades, con sus autoridades, para poner fin a los factores generadores del conflicto y llevar a cabo las acciones necesarias de protección de sus derechos.” Dando como resultado acuerdos en torno a los cuatro ejes propuestos, gobernabilidad democrática, desarrollo, negociación política y cultura de paz:

- **Fortalecer la gobernabilidad con participación democrática**, propiciando el empoderamiento del constituyente primario, la autonomía territorial y el buen gobierno en todo el departamento dentro de la normatividad existente en el país.
- **Contribuir a la búsqueda de un camino de solución política del conflicto armado, con participación de la sociedad civil, haciendo de antioquia un Laboratorio De Paz**, con un horizonte de reconciliación sin renunciar al derecho legítimo de seguridad y protección de ciudadanas y ciudadanos, responsabilidad indelegable del Estado, como actor regulado, legal y constitucional, quien debe tener el monopolio legítimo de la fuerza.

---

<sup>46</sup> Gran Pacto Social por la Convivencia y el Desarrollo para la Paz. Asamblea Constituyente de Antioquia. Medellín. Noviembre de 2003.

- **Promover una educación y una cultura de paz en Antioquia**, fundada en la no-violencia, el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, el reconocimiento y fortalecimiento de las diferentes tipologías familiares, la formación integral del ser, la implementación de políticas sostenibles de paz, el fortalecimiento de las iniciativas civiles de paz, y la conformación de sistemas de educación, la institucionalización de la cultura, y las diversas manifestaciones artísticas y culturales, el deporte y la recreación y la interlocución y monitoreo de los medios de comunicación, en la perspectiva de un horizonte de reconciliación, que desde la diversidad fomente una transformación social para el desarrollo humano y sostenible en paz.
- **Emprender la construcción e implementación de un modelo de desarrollo a escala humana** integral, sostenible, sustentable y diverso; con un horizonte de equidad, inclusión, justicia social y de género para toda la población y sus organizaciones sociales en todo el de-

partamento, que haga posible que las actuales y nuevas generaciones tengan un ambiente de convivencia y paz.

Se establecieron del mismo modo, elementos programáticos del Pacto en cada uno de los ejes que conforman su núcleo central. Reconociendo que la asamblea es parte de un proceso se asume el **Gran Pacto Social por la Convivencia y el Desarrollo para la Paz** como compromiso y también como campaña, en el sentido de constituirse en propósito colectivo, que debe ser impulsado a través de diversas acciones y por actores sociales, políticos y económicos orientados hacia el mismo objetivo; es decir, se constituye en el **repertorio de acción** sobre el cual, las y los constituyentes impulsaban las reformas democráticas en sus municipios.

La Asamblea Constituyente de Antioquia celebrada entre octubre y diciembre de 2003 fue un momento instituyente, el referente *mítico-simbólico* de los procesos constituyente en el departamento, cerrando un primer ciclo de configuración de las Asambleas Constituyentes de Antioquia.

Este documento es la reproducción del Capítulo 1,  
páginas 29 a 68 del libro *Democracia y poder constituyente:  
movimiento constituyente de Antioquia*,  
publicado por el IPC en el año 2008.  
Es de autoría de **Sandra Miled Hincapié Jiménez**.



# **Módulo sobre democracia y ciudadanía - con énfasis en participación comunitaria -**

**Escuela de Formación Ciudadana y Gobierno Democrático  
Programa Democracia y Ciudadanía  
Instituto Popular de Capacitación - IPC**

Elaborado por  
**Omar Alonso Urán Arenas**  
(Sociólogo. Mg. Estudios Urbano-Regionales)

Con la colaboración de  
**Alexander Reina O**  
(Politólogo)

## **Concepto de Democracia**

¿Qué es para mí la democracia?. Antes de iniciar a leer estas notas, interroguémonos a nosotros mismos qué es la democracia, qué la diferencia de un régimen esclavista, terrorista o autoritario.

Entre las múltiples respuestas que nuestros propios amigos y conciudadanos han dado a la pregunta de ¿qué entiende usted por democracia?, encontramos las siguientes respuestas<sup>1</sup>:

- Es una oportunidad para decidir juntos en beneficio colectivo.
- Decisiones en las que participo “yo” pensando en la comunidad.
- Es cuando todos podemos tener voz y voto
- Es el gobierno del pueblo

Analizando estas respuestas, encontramos palabras claves para que iniciemos a construir una definición provisional de democracia. Entre estas palabras tenemos las siguientes:

### **Colectivo, comunidad, pueblo:**

Encontramos que la democracia hace referencia a un conjunto, de un colectivo de hombres y mujeres que se asumen como parte de un mismo destino, de un futuro, de un proyecto de vida compartido. Esta idea queda subrayada en la noción de comunidad, en cuanto la capacidad que tiene este colectivo humano de construir y proyectar

---

<sup>1</sup> Respuestas dadas en taller participativo sobre democracia con hombres y mujeres de organizaciones cívicas y comunitarias de barrios populares de Medellín el día 18 de Noviembre del 2001.

valores y sentidos que mutuamente se comparten. De allí que la palabra comunidad no se reduce al mero compartir con otras personas un espacio o territorio en el cual se habita, sino que también, y fundamentalmente, implica el compartir un proyecto colectivo de existencia. Ahora, este proyecto colectivo no es el de una minoría de hombres y mujeres, se trata del conjunto de personas que con su esfuerzo y con su trabajo sostienen la vida diaria de una ciudad o de un país, y esto es a lo que mayormente se hace referencia cuando se menciona la palabra pueblo, palabra que hoy en día se ha igualado al concepto de ciudadanía, en tanto esta implica el conjunto de hombres y mujeres con iguales deberes en el mantenimiento de los lazos identitarios (comunitarios), pero también con iguales derechos para decidir el futuro de dicha comunidad y de disfrutar de los resultados y bienes que de ella se derivan.

#### Oportunidad, vs. participación:

Pero encontramos que la democracia no es un hecho fortuito, un milagro o regalo de la naturaleza. Ella es el resultado de momentos en la historia en los cuales hombres y mujeres han tenido la oportunidad de comunicarle a otros y otras, de manera abierta, sus temores e ideales, sus dolores y necesidades, sus fracasos y sus éxitos. Esta oportunidad tiene que ver con muchas cosas, tanto del orden material como cultural, que realmente garanticen el acceso a los espacios y escenarios donde se toman decisiones que afectan la vida colectiva. Entre estas condiciones que hacen reales las oportunidades, están el que las personas tengan el tiempo y los recursos económicos o logísticos que le permitan tomar parte los escenarios donde se analizan y debaten los temas que competen a todos y todas. Con ello se indica que cuando personas no asisten a espacios deliberativos, bien sea por trabajar demasiado, por no tener dinero para pasajes, porque el cónyuge, persona alguna o grupo no se los permite, entre otras razones, cuando ello ocurre, se puede

afirmar que no se están dando oportunidades para la democracia. La participación, el ejercicio de la voz, de comunicar las propias ideas, implica el tener los recursos, espacios y tiempo que garanticen la posibilidad de la democracia.

#### Voto, decidir, gobierno:

Empero, la democracia no se limita a la oportunidad de tener voz y participar en eventos o reuniones. Ella implica a su vez, la oportunidad y la capacidad de tomar decisiones, decisiones que en lo fundamental tratan sobre el manejo y destino de la propia vida, de esa vida que se desarrolla en un compartir espacio y hábitat con otras personas. De allí que no sólo se define el futuro individual, sino también el futuro compartido de eso que hemos llamado comunidad, pueblo o ciudadanía. El tener esa capacidad de tomar decisiones sobre la propia vida es lo que se ha entendido como autonomía [*autos = propio, nomos = norma*], es decir, el poder establecer nuestras propias reglas y normas, teniendo en cuenta el hecho de que vivimos en colectividad. De allí que la democracia en su base es posibilidad que tenemos de servirnos de nuestro propio entendimiento para autogobernarnos, de ser artífices de nuestro propio destino, y en una escala mayor, significa la capacidad que tiene una colectividad de (a partir de la libre participación y posibilidad de decisión de sus miembros individuales) construir objetivos compartidos, reglas y normas que orienten su vida y le sirvan de criterio para resolver sus conflictos y contradicciones tanto a su interior como con agentes externos. El gobierno se trata de tener autoridad, legitimidad, el respaldo ético y político para tomar decisiones que fuera de orientar también obliguen a la colectividad. Y es aquí donde se presenta la dialéctica de la democracia: hay que tener autonomía para participar y decidir en la construcción de unos objetivos y unas reglas que después nos demandan su observación y cumplimiento, sin perjuicio que podamos criticar, y de manera pública cambiar o mejorar dichas políticas de gobierno.

*La autonomía es algo que se aprende ejerciéndola en relación con otros(as)... Uno(a) se inscribe en prácticas comunitarias deliberativas y en su seno aprende a usar su juicio y lo que significa ser autónomo(a). Es la participación en lo colectivo lo que crea la conciencia de la autonomía. Esta relación autonomía - participación es la base de la ciudadanía política.*

*(Del Aguila, 1997. Adaptación)*

Si nos remontamos a los griegos notamos que la palabra democracia proviene de las raíces **demos** – **kratos**, lo que literalmente significa “poder de la mayoría”. Sin embargo, la noción moderna de democracia tiene tres raíces fundamentales (Bobbio, 1997):

1. La basada en la teoría clásica o aristotélica de las tres formas de gobierno, según la cual la democracia forma de gobierno del pueblo, se diferencia de la monarquía (gobierno de uno solo) y de la aristocracia (gobierno de pocos).
2. La basada en la teoría medieval, derivada de la tradición romana de la soberanía popular, según la cual la fuente de la soberanía es ascendente (radica en el pueblo) y no de carácter descendente (por mandato del príncipe) el príncipe.
3. La teoría moderna o maquiavélica, según la cual las formas de gobierno son esencialmente dos: la monarquía y la república (del latín *res*: cosa y *publica*: pueblo), siendo la democracia una forma de república.

## **Democracia, formas de gobierno y estructuras de poder**

Ahora, observando un poco estas definiciones nos encontramos con la noción de “**formas de gobierno**”, que para los antiguos designaba las distintas formas en las cuales

se ejercía el poder en y sobre una comunidad de hombres [monarquía (incluyendo la tiranía), aristocracia (incluyendo la oligarquía) y democracia (incluyendo la anarquía)] y que para los modernos se reduce a la manera como se ejerce el gobierno dentro de una democracia, principalmente parlamentarismo versus presidencialismo.

Estas formas de gobierno están íntimamente relacionadas con lo que se entiende como **régimen político**, es decir, el conjunto de normas y condiciones materiales que condicionan la participación de los individuos en la toma de decisiones en una formación social. En esta dirección no es suficiente una definición formal o procesal de la democracia, el que las personas tengan el derecho de voz y voto, sino que también es necesario interrogarse por si las condiciones materiales de existencia se lo posibilitan, es decir si tienen tiempo, conocimiento y recursos económicos que le garanticen la participación.

De allí que el régimen político se encuentra altamente relacionado con las estructuras económicas y de mercado de una sociedad, en tanto el esquema básico de sus relaciones presenta una gran coincidencia. Tenemos así que la estructura de poder, de relaciones y toma de decisiones en un **régimen monárquico** se caracteriza porque el centro, el uno, concentra las relaciones y las decisiones. Igual sucede en el mercado cuando se habla de **monopolio**: una sola empresa concentra los clientes y proveedores de un mercado imponiéndoles luego a estos mismos sus precios e imposibilitando la entrada de competencia justa a tal mercado.

Por su parte, el **régimen oligárquico** construye una pequeña y casi cerrada red de individuos que cooperan entre si para ejercer el control de una vasta red de individuos. A su interior son iguales y simétricos, pero con el resto construyen unas fuertes relaciones jerárquicas de subor-

dinación y dominación. Esta figura esta representada en la economía y el mercado bajo las figuras de los *Trust o Carteles*, que en lo fundamental son alianzas de pocas empresas o individuos para controlar el mercado y evitar el ingreso a él de nuevos competidores.

En tanto, con la noción de **régimen de enclave u ocupación**, se denota el hecho de que un grupo social o individuo ajeno a una comunidad ejerce un poder despótico sobre la misma, manteniendo su control en lo principal bajo el recurso de las armas y la aplicación de la violencia. A diferencia de las otras formas de gobierno, en la cual el poder puede ser reconocido como legítimo, en este caso se trata de un poder impuesto. Tipos clásicos de estas formas de gobierno han sido las practicas colonialistas en la que un grupo social somete a otro y lo reduce a servidumbre negándole sus derechos y practicas originales.

Por último nos encontramos con la democracia, la cual como régimen político incluye a su vez diferentes subregimenes de poder. El **régimen democrático** se caracteriza en lo fundamental por una alta densidad del tejido social, es decir por la posibilidad (formal y material) de que cada individuo, hombre o mujer, joven o mayor, pueda establecer vínculos, temporales o permanentes con otros individuos sin el permiso o la obligación de tener que pasar por determinados nodos centrales que acumulan poder político, económico, militar o simbólico. Precisamente el poder de la democracia consiste en un poder que tiende a disolver las centralidades, en ser una red atraviesa y vincula redes de diferente origen. El poder de la democracia es de carácter social, es decir se basa en la capacidad de los individuos de compartir proyectos y reglas de juego, de establecer sociedad entre sí.

Encontramos que quienes radicalizan la libertad de concurrencia al mercado y con

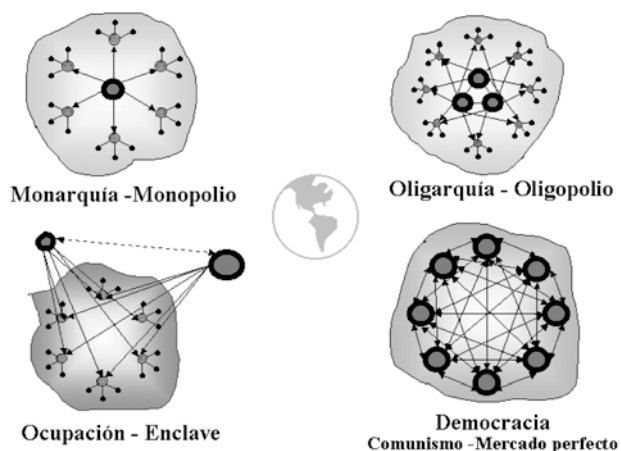
ello la posibilidad de establecer vínculos comerciales tienden a extremar de manera utópica el poder igualador del *mercado*, como institución autónoma capaz de asignar cargas y beneficios de manera equitativa a través de la metáfora de una supuesta “mano invisible” que regula los poderes y no deja que se constituyan monopolio u oligopolios. Ello es lo que se ha conocido como la doctrina *neoclásica o neoliberal*.

Por su parte, quienes han radicalizado en la posibilidad y libertad de no ser dominados o controlados por otros(as), de tener la libertad de movilidad y establecer vínculos desinteresados con los demás individuos o grupos sociales, han derivado en las *utopías comunistas*, según las cuales no existe propiedad privada y no existe estado, es decir no existe un poder político central, mientras que el mercado y el comercio cambiarían a formas en que ningún individuo acumularía un poder económico sobre los demás.

Esta disolución del poder conduce en su radicalización a la **anarquía** [*an* = no, *arkía* = orden], la cual tiene dos maneras principales de observarse, una de **carácter conservador**, según la cual la anarquía es la destrucción de todos los valores del pasado y con ello de todas virtudes; la anarquía sería una especie de guerra o competencia sin reglas de algún tipo, la cual “ cada uno es un lobo para otro”. La otra interpretación es de **carácter liberal**, y sus premisas básicas consisten en que cada cual es autónomo y poseedor de su destino, sin un poder central que restrinja sus acciones; a su vez supone que nadie ejerce violencia o coacción contra nadie.

Esquemmatizando las formas de gobierno en términos de cómo se distribuyen o concentran las relaciones que se establecen entre los miembros de una formación social podemos representarnos las siguientes redes.

### Estructuras de Poder - Mercado



### Actividad Sugerida

Discuta a en grupo con sus compañero(as) o amigos(as) a que régimen o estructura de poder se asemejan las relaciones entre personas en su familia, en su barrio, en su organización, en su municipio.

### Política y Ciudadanía

Profundicemos por un momento lo que han significado las nociones de política y ciudadanía para la que se entiende como el mundo occidental (o de tradición griega y judeo-cristiana) y cual es la problematización actual que existe sobre ambas nociones.

En primer lugar es preciso señalar que, al igual que el concepto el concepto de democracia, **la política, y más claramente la ciudadanía, son conceptos históricamente producidos**. En especial la política, en cuanto saber decir / hacer, dispositivo o tecnología que busca garantizar la supervivencia colectiva y, en esta medida, generar a su vez control y poder social, es una práctica cultural que implica un enorme salto en el orden de superar la acción animal individual, basada en los instintos y en la supervivencia física inmediata, para plantearse la construcción de lógicas de acción colectiva sostenibles en el tiempo, que fuera de hacer más eficiente el proceso de reproducción material animal humano también implicaron el desarrollo de estructuras

de identidad y lógicas de comportamiento colectivo que limitan o hacen más difícil el ejercicio de los impulsos individuales. Se trata, en términos de Castoriadis (1996)<sup>2</sup>, de un control colectivo (cultural), no necesariamente explícito, sobre la *psique*, sobre la maquina de apetencia que, en cuanto mecanismo primitivo en el ámbito individual, se orienta fundamentalmente bajo la premisa de satisfacer los impulsos - deseos animales de supervivencia y reproducción, y que en su estructura fundamental es profundamente asocial.

En esta dirección, **la política implica la superación del recurso inmediato de la violencia y privilegia el ejercicio de la palabra**, no sólo para nombrar las cosas, sino fundamentalmente la relación de los hombres y mujeres con las mismas (politización). De allí que aunque la política implica la racionalización (explícita o no) del ejercicio del poder, no todo poder se ejerce políticamente. Este puede estar motivado por ánimos o deseos más estrictamente individuales o psíquicos que colectivos. En este mismo sentido, el ir a guerra se puede decidir políticamente, pero en sí misma la guerra es la negación de la ciudadanía, de la condición política del otro/a con quien se va a guerra. Es decir, no se concibe dentro de la mismidad identitaria de un nosotros/as.

Y es aquí donde queremos hacer referencia a **la ciudadanía** en cuanto **noción que implica un nosotros/as de adscripción, más precisamente a la ciudad, en cuanto Esta-**

2 De allí que Castoriadis señale que la tensión fundamental en la sociedad no es entre Sociedad e Individuo, en la medida que la noción de individuo implica ya socialización, introyección de la sociedad, sino entre Sociedad y Psique: "La polaridad no está entre individuo y sociedad --pues el individuo es un fragmento de la sociedad y al mismo tiempo una miniatura suya, o, mejor dicho, una especie de holograma del mundo social--, sino entre psique y sociedad. La psique debe ser, mejor o peor, domada, debe aceptar una "realidad" que le es heterogénea y extraña al principio, y, en cierto sentido, también hasta el final. Esta "realidad" y su aceptación son obra de la institución. Esto lo supieron los griegos; los modernos, en gran parte a causa del cristianismo, lo han ocultado" (Castoriadis, 1996).

**do o Polís, espacio público, físico y simbólico, que es la concreción y condición misma de la política.** En esta dirección, la ciudadanía es la expresión biótica (viva) y cultural de una territorialidad y orientación al futuro compartida entre ciertos pares o iguales, los o las cuales pueden variar con el tiempo, incluyendo o excluyendo ciertas categorías de sujetos. Por eso, aunque el concepto de ciudadanía tiene una acepción marcadamente política, las bases que legitiman la concreción de tal concepto en individuos o grupos sociales en particular tienen un acento profundamente económico y cultural, en términos de la comunidad de intereses materiales y prácticas simbólicas que se articulan y logran re-presentarse políticamente para definir un nosotros o nosotras que se asienta en el espacio y se proyecta en el tiempo. Por tal razón, el ser ciudadano o ciudadana en un grupo social o comunidad política no es garantía de serlo en otro lado.

De allí que es posible explicar en parte por qué desde la historia que conocemos desde los griegos (como fundadores de la política en occidente) hasta nuestros días, el concepto de ciudadanía ha venido ampliándose, desde los bárbaros, esclavos y obreros (todos masculinos), hasta las mujeres, jóvenes, indígenas, inmigrantes y 'desviados/as' homosexuales. Se trata de un permanente proceso de lucha, de acuerdos y desacuerdos, que se libra principalmente por parte de los/las oprimidos/as o excluidos/as, tanto desde los marcos de la economía como de la cultura, por ser reconocidos/as como sujetos autónomos e iguales, *bona fide* (de confianza y buena fe) en la construcción compartida del sentido de la comunidad política y de la política en especial como "la actividad explícita y lúcida que concierne a la instauración de las instituciones deseables, y la democracia como el régimen de autoinstitución explícita y lúcida, tanto como es posible, de instituciones sociales que dependen de una actividad colectiva y explícita" (Castoriadis, 1996).

Por ello la ciudadanía, mas que un título o documento que nos reconoce como parte de una país, es una palabra que adquiere su realidad a partir del ejercicio de la política en sus dos dimensiones, tanto desde la lucha por el reconocimiento de la diferencia, como desde la búsqueda de acuerdos comunes que implican asumir compromisos y responsabilidades.

### Preguntémonos

Pregúntate y comparte en grupo si realmente ha podido ejercer la ciudadanía en el lugar donde habitas, barrio y ciudad. Si has podido ejercer tu ciudadanía, ¿Hasta qué punto este ejercicio ha sido básicamente a través de la lucha por el reconocimiento ante otros, por ejemplo, el estado, la oligarquía (tradicional y mafiosa), grupos armados provenientes de fuera, etc., o se ha dado en lo fundamental a partir de la búsqueda de acuerdos y consensos con los mismos? Explique.

### Cultura política y cultura urbana.

A partir de los elementos anteriores podemos también diferenciar cultura política o ciudadana de cultura urbana. La **cultura política** se caracteriza precisamente por la incorporación de unos hábitos o costumbres en el ámbito individual en los que la preocupación por las condiciones comunes de vida, por lo que a todos y a todas nos incube por igual, es algo cotidiano que se expresa públicamente a través de discursos y acciones concretas. La cultura política esta atravesada por ese sentimiento colectivo que inspira la *res-publica*, la cosa común. La cultura política implica el concepto de **ciudad**, no sólo en cuanto espacio habitado, sino en lo fundamental como comunidad de hombres libres e iguales. De manera que la ciudad antes que ser una realidad física y espacial, es una realidad política y social que vincula los objetivos y proyectos de vida de los individuos y grupos sociales que en ella moran.

Por su parte, la **cultura urbana** se caracteriza por el desarrollo de hábitos y destrezas

surgidas de vivir en la aglomeración, anonimato y celeridad de la **urbe**, entendiendo por urbe el espacio construido de edificios, calles y parques que sirve de refugio o hábitat a la ciudad. En esta dirección, no necesariamente toda urbe constituye una ciudad. Al contrario, las investigaciones urbanas y regionales en el mundo, y especialmente en países periféricos como los latinoamericanos, muestran que actualmente tenemos más urbe que ciudad, más espacio construido que identidades o proyectos compartidos. Ello es lo que se ha dado en llamar ciudades fragmentadas, es decir urbes que no logran construir a su interior los suficientes lazos sociales, vínculos económicos y espaciales que integren los diferentes grupos e individuos que comparten dicho espacio.

De allí que gran parte del reto de la democracia en las urbes latinoamericanas sea la de asumir el poblador o pobladora barrial como ciudadano(a), e integrarlo(a) como sujeto de derechos y deberes a al debate y construcción del territorio compartido, bien sea la ciudad o el estado nacional. Por eso cuando se habla de construir ciudad se habla de construir ciudadanía, no sólo de construir obras físicas. E igualmente por su parte, la democracia, en cuanto régimen político, reclama más altas dosis de cultura política ciudadana que de cultura urbana, aún cuando esta cultura urbana sea necesaria para saber moverse entre la urbe y detectar desde allí problemas y soluciones de orden público o colectivo.

*Los planes y proyectos participativos de desarrollo barrial son una forma de construir ciudad, de transformar el espacio urbano de algo material e inerte a algo vivo que incorpora el sentido, sueños y esperanzas de los hombres y mujeres que lo habitan.*

### **Cuestionémonos**

Qué cultura tienen nuestros amigos y vecinos: ¿será que tienen más cultura urbana que cultura política?, ¿Cómo se refleja ello?,

¿Qué consecuencias tiene ello para nuestros proyectos colectivos de desarrollo e integración comunitaria.?

¿Has participado de la planeación o evaluación de algún tipo de programa o proyecto desarrollo que se haya realizado en tu barrio o ciudad?, ¿Hasta qué punto dicha participación ha cambiado la manera de ver tu barrio o ciudad? ¿Te sientes más o menos ciudadano(a) que antes?

## **La democracia y sus modelos contemporáneos**

Las definiciones de la democracia que hemos tratado tienen dos puntos de partida; el realismo, que se propone definirla *por lo que es* y el idealismo, que se propone definirla *por lo que debería ser*. Los realistas creen que la democracia tiene limitaciones y por ende sólo le piden aquello que la propia realidad o sistema está en condiciones de ofrecer, definiéndola como un modelo político mediante el cual las personas asignan poder y determinan cómo administrado.

Mientras que los idealistas reivindican cosas que están en el origen mismo del ideal democrático. Como son igualdad, libertad y sentido de comunidad. Por ello, creen que la democracia es una fórmula política para resolver el hecho de la diversidad humana. Esta diversidad engloba todo tipo de particularidades y diferencias entre los seres humanos: pluralidad de intereses, valores, ideologías, poder, riqueza, prestigio, pluralidad nacional, cultural, social, ideológica, religiosa, de orientaciones sexuales, de modos de vida, de concepciones del bien.

Como vemos, aunque la definición de democracia puede aparecer sencilla a primer vista, su concreción en nuestra vida diaria, así como su comprensión cuando a ella se refiere en los medios de comunicación exige que por lo menos tengamos en cuenta los enfoques o teorías principales que a ella se refieren. Por ello es importante que en esta ocasión entendamos que la democracia tie-

ne múltiples enfoques, definiciones y porque no decirlo, diferentes formas de implementarse en la sociedad, lo que no quiere decir que no existan puntos comunes o ejes que atraviesan todas las definiciones.

### Modelo Liberal Protector de Democracia

En este modelo de democracia, el principio fúndante o rector del sistema, es la protección del ciudadano respecto de la acción de otros individuos y de todos ellos respecto de la acción del Estado, con lo que se conseguiría el máximo de libertad para cada uno. La idea del liberalismo es que la justificación de la democracia consiste en su contribución a la libertad, al desarrollo y al bienestar de cada ciudadano individualmente considerado.

Para su funcionamiento, el modelo liberal protector de la democracia se asocia a una serie de instituciones sociales tales como:

1. Los derechos civiles (protección de la intimidad, la propiedad, la esfera privada, la libertad de conciencia, la libertad de expresión, etc.).
2. La división de poderes (haciendo que unos poderes sometan a escrutinio a otros, se contrapesen y equilibren mutuamente impidiendo la concentración de poder y abusos).
3. Las divisiones territoriales del poder (haciendo que los contrapesos y equilibrios entre poderes tengan también base territorial y no sólo institucional).
4. El control de la legalidad (de los actos del gobierno o de la administración, sometiéndola a reglas que les impidan extralimitarse).
5. El consentimiento de los gobernados (lo que garantizaría que el orden político democrático responde a los intereses de los ciudadanos).
6. El control de los representantes (sometiéndolos a elecciones periódicas o al principio de la publicidad de sus deliberaciones o sus decisiones).

7. La representación en el Estado de los intereses de los ciudadanos (lo que permitiría asegurar la presencia en el proceso de toma de decisiones de todos los intereses evitando la falta de medida a la que podía conducir, un exceso de participación directa de los ciudadanos).

Podemos concluir que este modelo busca controlar al poder porque, si bien éste es necesario, es también extremadamente peligroso. Por ello, impedirá que el poder se concentre en pocas manos y tratará de dispersarlo, de tal forma que el Estado tenga las mínimas posibilidades de inmiscuirse en la vida privada de los ciudadanos, la cual se desarrolla esencialmente en el mercado y en el seno de la sociedad civil.

### El Modelo de Democracia Participativa

Cuando hablamos de democracia participativa, todos recordamos con nostalgia a la democracia ateniense, por lo que conserva aún, algunos de sus principios como el de *isonomía* (*iso* = igualdad, *nomos* = norma; igualdad política) e *isegoría* (*goría* = palabra) libertad para tomar la palabra en la Asamblea, es decir, el derecho de participación).

El principio del modelo democrático-participativo considera que la definición del modelo de democracia alrededor de la idea de protección y libertad, del modelo anterior, es insuficiente, por lo que debe ser compensado con la exigencia de la participación ciudadana. Participación que sirve al mismo tiempo para garantizar el autogobierno colectivo y para lograr crear una ciudadanía informada y comprometida con el bien público.

Este principio de participación ciudadana, considera la comunidad democrática no a partir del individualismo competitivo, conflictivo y egoísta, sino como una comunidad de personas que comparten decisivamente ciertos objetivos y aspiran a ejercitar y desarrollar en comunidad sus capacidades humanas.



Estas son algunas de las instituciones que el modelo de democracia participativa impulsa:

1. La deliberación conjunta en las esferas públicas (considerada como el conjunto de espacios sociales y políticos en los que los ciudadanos se encuentran, deliberan y debaten en busca de acuerdos que sean capaces de regular su vida en común).
2. El autodesarrollo individual a través de la participación (dado que la participación genera hábitos de diálogo, desarrolla habilidades argumentativas, las cuales enriquecen a los individuos).
3. El sufragio universal y uso ciudadano de las instituciones mediadoras de participación (elecciones, partidos, sindicatos, grupos, corporaciones, que sirven de canales de comunicación entre las instituciones representativas y la opinión pública ciudadana).
4. La participación ciudadana en una sociedad civil densa y poblada de instituciones mediadoras (asociacionismo voluntario –no necesariamente político -, participación extensiva en otras zonas sociales tales como el lugar de trabajo o de estudio, etc.).
5. La democracia considerada como una forma de vida, no solo como un conjunto de instituciones, cuyo objetivo debe ser la formación de ciudadanos democráticos, informados, capaces de juicio político y cuyos hábitos y valores se vinculan a los procedimientos de diálogo y consecución del consenso y ordenación del disenso.

A este modelo, de democracia participativa se le han hecho varias críticas, siendo la más fuerte, aquella que le cuestiona la incapacidad del mismo modelo para descubrir los medios a través de los cuales *el demos*, el pueblo, puede hacerse presente en los principales centros de decisión política y cómo producir, a través de su extensión a toda clase de ámbitos sociales, una ciudadanía

comprometida con los valores democráticos y con los hábitos de autogobierno, teniendo presente la densidad de la población y la extensión de las ciudades modernas.

Igualmente este modelo, cree que para conseguir el sentido de comunidad es necesario promover la atenuación o eliminación de ciertas desigualdades sociales o económicas. Ya que no basta con abrir los canales para la participación, sino que hay igualmente que preocuparse por dotar a los ciudadanos de la capacidad y las posibilidades reales para hacerlo. Este incremento en la participación supone una mejoría en la eficacia de la gestión, una disminución del burocratismo y evitaría la concentración del poder en manos de las agencias estatales. Por ello, el objetivo es acercar a todos los ciudadanos a los organismos de toma de decisiones a todos los niveles (Estado, ciudad, barrio, lugar de trabajo, escuela, asociaciones, etc.) lo que contribuiría a aumentar tanto el control sobre los representantes elegidos como el autogobierno directo de los ciudadanos en todos los lugares donde este modelo sea factible y razonable de aplicar.

### El Modelo Democrático Pluralista-Competitivo

Este modelo se desarrolla a partir de las críticas que se le hicieron al modelo de democracia participativa, y se centró básicamente en la manera cómo los ciudadanos podrían hacer realidad sus aspiraciones e intereses en la toma de decisiones a través de mecanismos de representación y la posibilidad del pluralismo de opciones que se tengan en el escenario político electoral. Por tanto la democracia sería aquel régimen en donde el ciudadano adquiere poder, en tanto él decide, en medio de una lucha competitiva entre actores políticos, quien debe ser el que gobierne o tome las decisiones en las diferentes esferas de la sociedad.

Estas son algunas de las características del modelo pluralista- competitivo:

1. Es un sistema para elegir representantes adecuadamente preparados y para autorizar gobiernos y no un sistema que debiera cumplir objetivos morales tales como el autogobierno o la protección de los individuos.
2. El sistema de selección de los representantes consiste en la competencia entre dos o más grupos autoelegidos de políticos (organizados en partidos políticos o movimientos) que se disputan el voto de la ciudadanía con una cierta periodicidad.
3. El papel de los votantes no es el de deliberar y decidir sobre cuestiones políticas y después elegir representantes que las pongan en práctica, más bien se trata de elegir a las personas que adoptarán de hecho esas decisiones.

Como puede verse, en este modelo, la democracia parece ser un mecanismo de mercado en donde los políticos son los empresarios y los votantes los consumidores. En opinión de sus partidarios, el mercado político definido por el pluralismo y la competición, produciría equilibrio entre la diversidad de intereses y también algo así como la soberanía de los consumidores (lo que sería la máxima aspiración a la que puede llegar la democracia).

Algunos de los requerimientos para que este modelo de democracia funcione son:

1. La calidad de las elites o representantes en el funcionamiento efectivo de la democracia y ligar esa calidad a su capacidad para presentar al electorado alternativas atractivas al tiempo que funcionales frente a los problemas.
2. Establecer la competencia como el mecanismo para garantizar la mejor selección de las elites, el equilibrio de intereses y, el poder de los consumidores o ciudadanos.
3. Mantener la competencia y el equilibrio de intereses como mecanismo para resolver los problemas políticos.

La crítica más fuerte a este modelo se centra en que el modelo termina por acabar con la sustancia de la democracia, dado que la reduce a un procedimiento formal de selección de personas bajo ciertas condiciones y olvida lo que sigue siendo conceptos claves para entender un régimen democrático (autonomía de los individuos o autogobierno colectivo).

Frente al asunto anterior de los modelos otras personas insisten más en los fundamentos o principio que nos sirvan para afirmar que un grupo, organización o sociedad es democrática o no. Así, para Toro (2000), los siguientes son los principios constitutivos a básicos de la democracia:

<b>Principios básicos de la democracia</b>	<b>Sentido o significado</b>
1. Principio de Secularidad	Todo orden social es construido. El orden social no es determinado por naturaleza, por eso son posibles las transformaciones en la sociedad. La democracia es invento del ser humano.
2. Principio de Autofundación.	La democracia es un orden que se caracteriza porque las Leyes y las normas son construidas o transformadas por las mismas personas que las van a vivir, cumplir y proteger. La democracia es una decisión de la sociedad.
3. Principio de Incertidumbre	No existe un modelo ideal de democracia que podamos copiar o imitar: a cada sociedad le toca crear su propio orden democrático. La democracia es una construcción cotidiana.
4. Principio Ético	Aun que no existe un modelo ideal de democracia, todo orden democrático está orientado a hacer posibles los Derechos Humanos y a cuidar y proteger la vida. La democracia es el proyecto de la dignidad humana.

<b>Principios básicos de la democracia</b>	<b>Sentido o significado</b>
5. Principio De La Complejidad	El conflicto, la diversidad y la diferencia son constitutivas de la convivencia democrática. La democracia es incluyente.
6. Principio De Lo Público	En la democracia lo público se construye desde la sociedad civil. La democracia es para todos y todas.

### Actividad A Realizar

Pregúntate a ti mismo si en tu organización se realizan los principios básicos de la democracia, Luego, si tienes oportunidad, discute con tus amigos(as) y compañeros(as) las diferentes respuestas que tienen el respeto. Si llegan al acuerdo que se trata de un régimen democrático, analiza cuál modelo de democracia que lo caracteriza. Para ello se pueden apoyar en dibujo sobre un tablero o una hoja de papel que muestre las relaciones o vínculos que lo caracterizan. Igual ejercicio se puede hacer frente a la pregunta de si en nuestra ciudad se vive la democracia. ¿Qué principios se cumplen, cuáles no? ¿Qué acciones correctivas se pueden hacer al respecto? Discute las opciones y las posibilidades de realizarlas o no.

Algunas respuestas de diferentes personas y grupos a la pregunta: ¿En nuestra organización se cumplen los principios básicos de la democracia?

- Hace aproximadamente seis meses somos democráticos, porque antes el grupo no se tenía tanta confianza y la única que daba ideas era la coordinadora y por eso se hacía lo que ella dijera.
- Ahora hemos construido entre todos los reglamentos internos.
- La gente de la comunidad participa cuando puede; sin embargo tienen un concepto equivocado de lo que significa e implica ser líder comunitario, creen que uno es el que les tiene que hacer todo.
- El concepto de democracia no lo aplicamos completamente, porque no todas las

personas que deben participar y decidir sobre las cosas lo hacen.

- Hemos construido nuestro orden, nuestra estructura y por eso cumplimos las normas.
- Se cumplen los seis principios, porque constantemente estamos buscando cosas nuevas, formando nuevos líderes y distribuyendo las responsabilidades.
- Hay ciertos temas que son más complejos y generan divergencia entre los integrantes.
- El principio más importante es el de incertidumbre, porque todo lo creamos.
- Otro principio es el de lo público, porque lo que hacemos trata de incidir en lo público, en la comprensión y gestión del plan de desarrollo comunitario.
- El principio de secularidad se cumple porque todo lo hacemos en función de lo público. Y se cambian las cosas cada que la situación lo requiere.
- No cumplen con el principio de secularidad, porque todavía obedecen a jerarquías que si no están no funcionan como comité.

### Democracia liderazgo en la organización

La democracia, gobernabilidad y desarrollo de una sociedad están fuertemente ligadas a las características organizativas y al tipo de liderazgo e iniciativa individual que se despliegue en su interior. Estas características se refieren principalmente a la confianza entre las personas, a su capacidad de establecer vínculos con otras y coordinar acción colectiva (organizarse para actuar conjuntamente

de manera autónoma). Con ello nos estamos refiriendo a al concepto de **capital social**, a ese poder distribuido a través de organizaciones y redes sociales que actúan como contrapeso a las tendencias mono u oligopólicas. En tal sentido la organización social y comunitaria, en cuanto concreción del capital social, constituye riqueza, un valioso activo, no sólo para la generación de un clima de respeto y convivencia, sino también para el desarrollo económico (principalmente a través de la forma de cadenas productivas y circuitos económicos) y la gobernabilidad democrática (en tanto se facilita la participación ciudadana a través de sus organizaciones en el diseño y control de las políticas públicas).

El capital social, actúa así como un factor de reducción de la complejidad del sistema social proporcionando una base para la minimización de riesgos sociales y ambientales asociados a la siempre incompleta información y la no total predictibilidad de la acción, proporcionado a su vez un plus de confianza en los otros actores para emprender tareas de riesgo compartido, recreando con ello la sociedad misma y el territorio.

Ahora bien, aunque el capital social no tiene fácil de transacción y circulación como lo es el dinero para el capital económico y financiero, este si se puede, en cuanto riqueza, acumular y desacumular, crear o destruir. Y aquí es donde cobra mayor importancia las formas de liderazgo que se den en una organización, porque este no sólo incide al interior de esta, sino también en el tipo de relaciones que se den con otros grupos o relaciones del entorno. De allí que el **liderazgo** no sólo amerita voluntad y disposición, sino también formación política y capacidad técnica, en orden de integrar al máximo la **eficacia** (lograr los objetivos propuestos) con la **representatividad** social y ciudadana (el que la mayoría se sienta incluida y representada en las decisiones). Ambos, elementos eficacia y representatividad, se configuran como las piedras fundamentales de la **legitimidad** de cualquier persona u grupo que lidere iniciativas sociales o comunitarias.

El capital social, actúa así como un factor de reducción de la complejidad del sistema social proporcionando una base para la minimización de riesgos sociales y ambientales asociados a la siempre incompleta información y la no total predictibilidad de la acción, proporcionado a su vez un plus de confianza en los otros actores para emprender tareas de riesgo compartido, recreando con ello la sociedad misma y el territorio.

Eficacia y representatividad de los liderazgos al interior de sus organizaciones y por fuera de estas es algo de suma importancia, ya que pueden favorecer u obstaculizar la democracia interna de las organizaciones, facilitar o inhibir procesos mas amplios de participación ciudadana, base de la sostenibilidad del tejido y capital social de una sociedad. De allí que la construcción de organizaciones sociales fuertes y democracias sostenibles precisen de liderazgos democráticos, y cómo ellos no nacen de la nada, se precisa la creación de espacios, tanto participativos como educativos, para que ellos y ellas se formen.

La democracia en la sociedad y en la organización implica superar conductas autoritarias o dirigentistas a las cuales les subyace la idea de que “la mayoría no sabe”, “la gente es bruta”, “se necesita un líder que arregle todo”. Precisamente el liderazgo democrático se basa en reconocer que la verdad no se encuentra en algún lugar o persona en particular, sino que cada uno y una a partir de nuestra propia experiencia construimos nuestra verdad y que lo que se necesita es tener los medios y voluntad para comunicarla y encontrar principios de acuerdo en el que nos reconozcamos todos y todas.

Esta misma característica es la que hace que las organizaciones y sociedades democráticas sean mas sostenibles en el tiempo que aquellas otras que se fundamentan en valores autoritarios o lógicas militaristas. Al no concentrarse el poder en ningún individuo la mayoría se vuelve sujeto de poder y

aprende a ejercerlo. Al desarrollar cada cual capacidades técnicas y decisionales nadie se vuelve imprescindible, por eso estas organizaciones o sociedades tienen más facilidades de reproducirse. Por el contrario las organizaciones de estructura monárquica o monopolista, donde el poder se centra en uno(a) tienden a ser más inestables, debido a que todo cambio en el centro hace desestabilizar y hasta colapsar la estructura. Al concentrar el centro la mayoría de relaciones el capital social es muy pobre y las posibilidades de sostenibilidad más bajas.

De allí que un auténtico liderazgo democrático deba preocuparse por garantizar las

condiciones materiales, espaciales y temporales para que la mayoría de los miembros de su organización tengan voz y voto, puedan participar en la planeación y control de las actividades. Ello nos lleva no sólo a pensar en asambleas y juntas directivas, sino también a la configuración de veedurías internas y a políticas de participación y consulta amplia en decisiones cruciales para la organización. En términos generales, los liderazgos democráticos se inscriben dentro de los enfoques cooperativos o dialógicos del poder en contraposición a los liderazgos autoritarios, que se inscriben dentro de enfoques conflictivistas o manipuladores del poder.

<b>Tipos de Liderazgo</b>		
	Autoritario	Cooperativo
<b>Características</b>	Centralización de control y poder	Liderazgo dinámico, asesora y observa
<b>Como define los objetivos</b>	Él define los objetivos y las tareas	Objetivos y tareas se definen conjuntamente
<b>Trabajo en equipo</b>	Pocas reuniones y encuentros	Se trabaja en equipo
<b>Delegación</b>	Poca delegación de responsabilidades	Delegación de ciertas responsabilidades según criterios
<b>Expresión de sí mismo</b>	Muy poca expresión, su nivel sicosocial queda escondido	Balance adecuado entre expresión del yo e interés por los demás
<b>Retroalimentación</b>	Critica más que dar retroalimentación positiva	Reconoce éxitos y da retroalimentación positiva

Entre las conductas más típicas de los liderazgos encontramos las siguientes:

**Conducta de Dirección:** El líder establece una comunicación unilateral, explica en detalle a los miembros del equipo lo que espera de ellos, cómo debe realizar la tarea, qué debe hacer, cuándo, dónde, con quiénes. Implica supervisión del desempeño del responsable en la realización de la tarea.

**Conducta de Apoyo:** El líder establece una comunicación bilateral y amplia, escucha,

apoya, motiva, facilita la interacción y da al miembro de equipo un papel en la toma de decisiones. Busca institucionalizar los espacios amplios de debate y consulta. No tiene miedo a ser evaluado. Por el contrario fomenta otros liderazgos.

Las anteriores conductas de dirección y de apoyo no constituyen en sí mismas ***estilos de liderazgo***, sino que pueden ser ubicadas en dos ejes diferentes, cuya combinación en diferentes grados resultan los cuatro estilos de liderazgo, veamos:

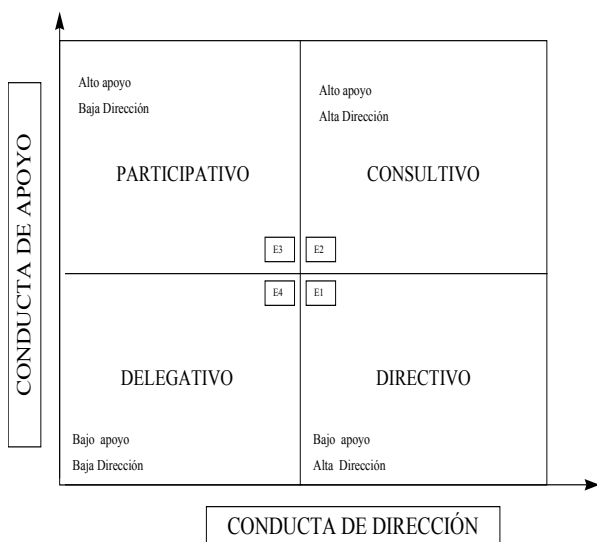
1. **El estilo directivo** (E1): El líder determina los roles de los miembros del equipo y les dice lo que deben hacer, cuando y como. El líder resuelve solo, toma las decisiones y supervisa de cerca su implementación.
2. **El estilo consultivo** (E2): El líder todavía provee dirección pero incorpora la comunicación bilateral con los miembros de equipo, escucha sus sentimientos y sugerencias aumentando el apoyo pero conservando la toma de decisiones
3. **El estilo participativo** (E3): Implica un cambio significativo en la resolución de problemas y toma de decisiones, los cuales son compartidos entre el líder y los miembros del equipo, se incrementa la comunicación bilateral, el líder escucha atentamente y ayuda a resolver los problemas. Este comportamiento se aplica cuando el miembro de equipo tiene la habilidad y el conocimiento suficiente para realizar la tarea asignada.
4. **El estilo Delegativo** (E4): El líder discute el problema con el miembro del equipo y delega en él la toma de decisiones, así como la implementación de la solución. El miembro del equipo es quien controla el cómo debe realizarse la tarea, tomando el timón, ya que posee la capacidad y seguridad en sí mismo, necesarias para asumir la responsabilidad de su propia actuación.

No hay un estilo determinado que favorezca la eficacia, es decir, no se puede hablar de un modelo o estilo ideal de liderazgo. El líder debe ser capaz de adoptar el estilo que más se adecuó a cada situación teniendo en cuenta el desarrollo del equipo de trabajo y el logro de los objetivos trazados. Sin embargo, los estilos participativos y consultivos son más compatibles con los modelos participativos y republicanos de democracia competitiva, mientras que los estilos delegativos y directivistas son más compatibles con las democracias liberales representativas y presidencialistas.

### Ejercicio

Divida el grupo de trabajo en subgrupos y asigne una tarea concreta como por ejemplo que escriban un cuento sobre algún tema, o que hagan un diagnóstico de algo. Dele a cada sub-grupo un tiempo bastante reducido.

- En cada subgrupo se nombra un coordinador quien hará las veces de líder y un observador.
- El observador llena un cuadro donde describa la conducta y estilo de liderazgo que se asumió, el comportamiento del equipo de trabajo y el grado de alcance del objetivo trazado.
- Luego se hace presentación y reflexión en plenaria sobre la conducta y estilo de liderazgo.



Tomado de Bonilla, Wilfer. IPC, 1999.

*Así cómo se puede interrogar sobre la existencia o no de democracia en la sociedad, la misma pregunta cabe para analizar nuestras organizaciones a través de las cuales nos relacionamos con otras personas o tomamos decisiones colectivas.*

*A este nivel es bueno que relacionemos las formas o estructuras de poder con lo que se ha llamado estilos de liderazgo o formas de autoridad, manteniendo como pregunta de fondo qué tanto esta relación permite la formación y ejercicio de ciudadanía responsable.*

## Democracia y organización comunitaria en el gobierno de la ciudad

### Hacia un concepto de gobernabilidad democrática y su relación con los mecanismos de participación ciudadana.

La organización social y comunitaria en tanto capital social y bien público es un aspecto clave de la democracia contemporánea. Pensar una sociedad de individuos completamente desarticulados entre sí, que se mantienen deliberando en asamblea o que sólo actúan políticamente en jornadas electorales es una ficción extremista, por un lado del comunitarismo y por otro lado del enfoque neoliberal. La organización social ayuda a procesar las decisiones, a clarificar los intereses colectivos y hacer menos traumáticos los costos de transacción o de negociación de los conflictos que a diario se viven en una sociedad.

Se hace necesario tener presente que lo político a nivel local-comunitario conjuga representaciones de valor fincadas culturalmente e intereses económico-materiales concretos. Ello define lo prioritario y cualquier decisión tiene un efecto en ambos niveles. Al mismo tiempo hay que tener en cuenta que lo local-comunitario es una noción que puede tener por lo menos dos sentidos diferentes<sup>3</sup>:

- Uno de **identidad y pertenencia territorial**, donde se despliegan procesos comunicativos significativos desde el mundo de vida particular de sus pobladores.
- Otro de **carácter administrativo**, espacio de planeación que sirve para la asignación y distribución política de recursos públicos.

Desde esta perspectiva, sin la participación de la organización social y comunitaria en el gobierno de la ciudad no se puede hablar de **gobernabilidad democrática**. Cuando hablamos de gobernabilidad democrática, hacemos especial énfasis en los procesos de orden colectivo mediante los cuales una

sociedad determinada identifica y resuelve sus problemas. En ello radica la legitimidad de las decisiones tomadas por el gobernante: la autarquía, el liderazgo autoritario es desplazado por la participación constante y la estabilidad del régimen político se asocia a la dinámica y movimiento permanente de los individuos y comunidades agrupados en torno a los asuntos públicos. Esta es la condición de legitimidad del Estado democrático contemporáneo. La democracia no se reduce a elecciones<sup>4</sup>, ella precisa de garantías jurídica y materiales para que la gente y sus organizaciones participen en la formulación de políticas públicas, en la búsqueda de alternativas para la solución de sus propios problemas.

Parte constitutiva de la gobernabilidad democrática es la identificación y conocimiento colectivo de los problemas que amenazan la integración social y atentan contra las posibilidades de una buena calidad de vida. Para ello se hace necesario una aprehensión paralela de los medios más idóneos que posibiliten dar solución a tales amenazas a la par que generen destrezas sociales acumulativas y replicables. Estos medios incluyen desde instrumentos político-normativos sancionados jurídicamente, hasta dispositivos culturales de resistencia y solidaridad social<sup>5</sup>. De allí que la gobernabilidad democrática no sólo surge por inspiración o buena voluntad del gobernante. Sus raíces se hunden en la dinámica social, en el impulso que los individuos y sus organizaciones le dan a sus procesos de participación, a la voluntad de generar redes sociales y empresas asociativas, lo cual les permite acumular poder

3 El espacio de la acción política comunal (Der Rahmen Kommunalpolitischen Handels). Informationen zur politischen Bildung. No 242. Muenchen, 1994.

4 " El problema de la administración eficiente no puede dissociarse del problema político". Nogueira, Marco Aurelio. Gobernabilidad democrática progresiva. **Análisis Político** No 25. Bogotá, 1995.

5 Bonamusa Miralles, Margarita. Movimientos sociales: organización y estructura de oportunidad política. **Análisis Político** No 23. Bogotá, 1994.

políticos, económico y social. Lo que hace un gobierno democrático es reconocer estas prácticas y redes organizativas, facilitando los mecanismos institucionales, sobre todo al nivel de la planeación y evaluación de programas y proyectos para que la ciudadanía participe en ellos. De paso ello genera una mayor comunicación política y transparencia administrativa en la gestión de lo público, de lo que concierne a todos y a todas, evitando en gran medida la proliferación de prácticas nefastas para el desarrollo social y económico como lo es la corrupción política y administrativa de agentes públicos y privados.

Como vemos la participación del ciudadano(a) y sus organizaciones no se limita a tener voz en la planeación y evaluación de lo público. Como agente consciente exige cada vez más cuenta del ejercicio administrativo, de lo que se hace y se deja de hacer, es decir ejerce control político. El cual, con medios de comunicación eficaces, se traduce en que la propia ciudadanía pueda evaluar la gestión y desempeño de sus representantes, y a través del mecanismo del voto, premiar o castigar aquellas personas o partidos que han tenido un buen o mal desempeño.

Todo esto es traído a colación porque no se puede olvidar además que la Constitución Política colombiana de 1991 instituye el régimen político del país como de democracia participativa, a la vez que incorpora e impulsa el proceso de elección popular de gobernadores, alcaldes y Juntas Administradoras Locales (JAL), lo mismo que la descentralización administrativa, lo cual se venía implementando desde gobiernos anteriores.

Sin embargo en el país la tradición participativa de la sociedad en los asuntos de su gobierno es sumamente débil. Esto es algo que afecta directamente la descentralización política administrativa, en tanto ésta reclama para su óptima implementación, y para los efectos democráticos deseados, una fuerte interacción gobierno - sociedad civil. Por ello la democracia en el ámbito local aparece como algo nuevo que abre un corte en el pasado centralista y autoritario legado por la colonia española y encuentra en la mayoría

del territorio nacional unas comunidades y unos gobiernos locales sin la suficiente experiencia y confianza mutua para gestionar las demandas municipales y orientar eficazmente los recursos públicos, además de los consabidos conflictos de violencia, clientelismo y corrupción que dificultan mucho más el ejercicio de un buen gobierno, y por tanto la consolidación de procesos de gobernabilidad democrática.

Consecuencia de esto ha sido que los gobiernos locales casi nunca se piensen y actúen como agentes y catalizadores del desarrollo y autogobierno de sus comunidades, sino que, muy por el contrario, lo entorpezcan con administraciones poco participativas, ineficientes económicamente e ineficaces en el ámbito social.

En este sentido, el fortalecimiento de la democracia local permite:

- Ampliar las bases de un gobierno representativo y pluralista.
- Formación de nuevos líderes políticos con un sentido amplio y responsable de lo público.
- Participación ciudadana en asuntos de acceso a la información y fiscalización sobre la gestión local, consulta por parte de funcionarios públicos de sus actividades a realizar (legitimación) y por medio de la autogestión y presentación de proyectos a los gobiernos locales.
- La creación de mayores posibilidades para un gobierno justo y legítimo y por lo tanto el afianzamiento de la identidad y solidaridad colectiva.

Por su parte, la descentralización político-administrativa favorece:

- El acercamiento entre ciudadanos, comunidades y administración.
- Diálogo, negociación, cooperación y mantenimiento del tejido social.
- Equilibrar territorialmente las demandas y necesidades con mayores criterios de eficiencia y equidad, tanto al nivel funcio-



nal de la prestación de servicios como al nivel político cultural de las estructuras comunitarias y las identidades de base.

*Autonomía no es estar aislado o desconectado, es entender que lo que hace una organización afecta a las otras. Es decir nos dotamos de unas reglas de juego para interactuar mejor con otros(as). La democracia está cruzada por la responsabilidad y ésta se diferencia por nuestro rol en la organización y en la sociedad. En la democracia, en las organizaciones, es necesario dividir el trabajo, definir funciones y dar cuenta adentro y afuera de lo que hacemos.*

## **Problema práctico de gestión y gobierno democrático.**

Metodología “Ejercicio de aplicación”

El camino de la democracia, no por bueno y prometedor se nos torna menos complicado, mas aún cuando ella ha sido extraña a nuestra cotidianidad y a lo sumo hemos practicado una “ciudadanía de baja intensidad, es decir, limitada a elegir y muy poco a participar.

Suponga que la administración municipal tiene planeado realizar la ampliación de una vía pública para permitir el descongestionamiento vehicular de una gran parte de la ciudad. Pero sucede que para efectuar dicha ampliación es necesario demoler la mitad de un barrio, dígase, 50 casas. La organización comunitaria del barrio se opone a dicha obra, por lo que implica de destrucción del barrio, del tejido comunitario, además de los costes ambientales y económicos que acarrea para el resto de pobladores que quedarían en el barrio. Para la ciudad la obra es necesaria, para la comunidad la obra es altamente desastrosa.

Nos formamos en dos equipos de trabajo, uno que representa la administración municipal y otro que representa la comunidad organizada. Aparte quedan tres personas, una que tomará nota de todo el ejercicio, y otras dos que luego entraran a formar parte como

asesores. Cada equipo por aparte prepara una estrategia de negociación y nombran de a dos representantes para que lleguen a un acuerdo. En primera instancia la administración se muestra intransigente argumentando razones de orden técnico de movilidad y transporte, mientras que la comunidad se cierra en un no rotundo a la obra.

Luego de esta primera fase, suponiendo que ambas partes están animadas por un espíritu de gobernabilidad democrática, tanto administración como comunidad organizada buscan la asesoría de personas u organizaciones (las dos personas mencionadas arriba) que le ayuden a plantear una solución de tipo gana-gana, es decir en la que la administración puede realizar la obra y la comunidad reduce al máximo los impactos negativos sobre la misma.

Comunidad y administración vuelven a sentarse a dialogar con la voluntad de encontrar una solución satisfactoria. Cada grupo por separado imagina una solución, la que luego es llevada a la mesa de negociación. En esta parte se trata de encontrar una solución que efectivamente satisfaga los requerimientos de ambas partes.

Luego de llegar a una solución, nos reunimos en plenaria y discutimos las dificultades y enseñanzas de este ejercicio desde una perspectiva de la democracia y la ciudadanía.

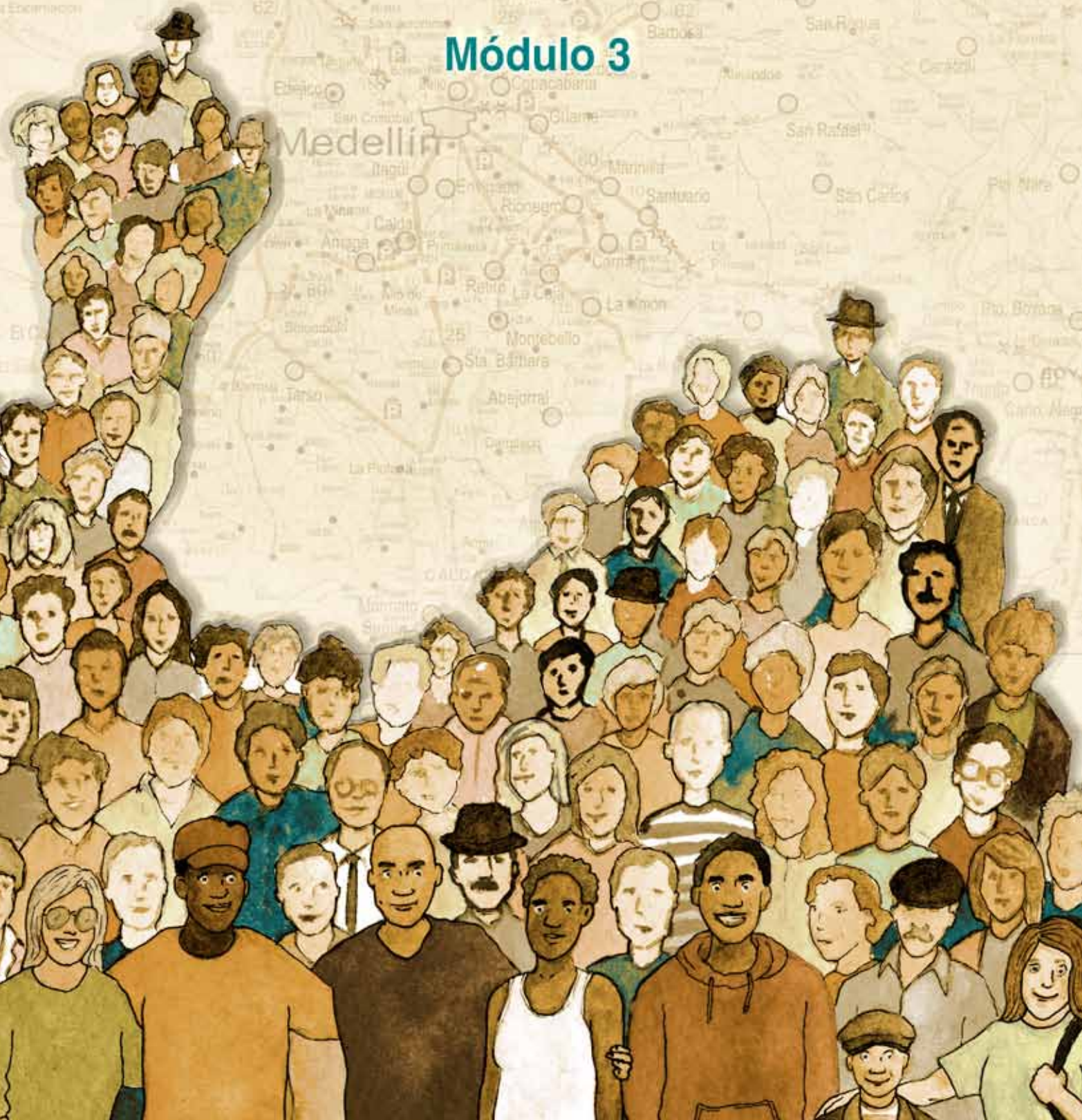
Propuesta de la administración que incide sobre la comunidad: obra túnel que afecta terrenos e implica desplazamientos de moradores. Gestión de recursos para calidad y cobertura educativa.

Propuesta de la comunidad que quiere incidir sobre la dinámica de la ciudad: procesos de planeación local que inciden sobre políticas públicas POT y POAI.

*La cultura democrática se caracteriza por pensar y discutir antes lo que va a hacer. Evalúa los riesgos y asume con responsabilidad las consecuencias no deseadas de su acción. De allí que la planeación participativa sea un proceso democrático reflexivo.*

# Ordenamiento territorial y poder constituyente

## Módulo 3



# El Desarrollo: Del crecimiento económico al proyecto político regional

**Sergio Bustamante Pérez**  
**Experto en desarrollo territorial**

## Presentación

Porqué se propone esta reflexión?. Hablamos del desarrollo. El tema está en nuestras conversaciones, se trata en la mayoría de las reuniones en que participamos. Ocuparnos de ese asunto hace parte de nuestras actividades cotidianas.

Es más, nuestro objetivo es el desarrollo, lo buscamos permanentemente, trabajamos por y para él. En cierta forma, atraviesa nuestras vidas. Pensamos en el desarrollo con los conceptos que algunos construyen. Pero, si nos estaremos entendiendo cuando hablamos del asunto?.

Qué es, pues, el desarrollo, qué tiene que ver con el lugar donde vivimos y con las condiciones en que vivimos?. Y qué hay que hacer para ostentar el atributo de ser desarrollado?. Cómo se puede lograr lo que ya otros obtuvieron?.

El presente documento pretende responder estos interrogantes, intenta una aproximación a las respuestas de los mismos, en el entendido de que aún no existe un consenso acerca de los unos y las otras. Tal, pues, el propósito de este ensayo.

El documento consta de dos partes. En la primera, se repasa el origen y evolución del concepto. En la segunda, se esboza una propuesta para trabajar por el desarrollo en un país como el nuestro.

## A. El desarrollo del desarrollo: Origen y evolución del concepto

En lo que sigue relataré sintéticamente la historia del concepto, haciendo énfasis en algunas de las tantas definiciones propuestas, repasaré el estado actual de la discusión teórica y terminaré precisando porqué, hoy, tendemos a concebirlo como desarrollo humano. De paso, argumentaré en torno al carácter territorial del fenómeno en cuestión.

### 1. Una breve historia

El concepto de desarrollo es una invención relativamente reciente, que data de la segunda post guerra del siglo pasado y ha sido objeto de grandes e interesantes polémicas. No obstante, aún no existe un consenso acerca de lo que significa éste complejo y elusivo fenómeno.

Inicialmente ligado a la idea relativamente simple del crecimiento económico, este concepto asociado al del subdesarrollo y al del tercer mundo, devino en propiedad casi exclusiva de los economistas, con lo que se convirtió en una representación simplificada de una compleja y diversa realidad, como fue puesto posteriormente en evidencia.

Sin embargo, ha sido tan notable la evolución del concepto, que hoy la discusión se coloca en un contexto más amplio. Actualmente, se nutre de las teorías de la complejidad y del

constructivismo, lo que lo hace un asunto no sólo de orden cuantitativo sino también subjetivo, simbólico, valórico, cultural, sistémico y holístico. De hecho, hay quienes hablan del post desarrollo.

Algunos sitúan su origen hacia 1941, en ocasión de la firma de la “Carta del Atlántico” por Roosevelt y Churchill (Boisier, 2006). En este documento político, a través del cual se pretendía ordenar el mundo después de la segunda guerra, se decía que el único fundamento cierto de la paz reside en que los hombres libres puedan disfrutar de seguridad económica y social.

Otros atribuyen la idea original a Harry Truman quien, en 1949, al posesionarse como Presidente de Estados Unidos, pronunció un importante discurso titulado “Del trato justo”, que contenía el germen de la idea del desarrollo (Escobar, 1996). Allí se veía a la pobreza como una amenaza para el mundo desarrollado y se decía que era obligación de los países del primer mundo crear las condiciones para reproducir en el tercer mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época.

Desde entonces, organismos internacionales (ONU 1945, Banco Mundial 1949) empezaron a formular programas de fomento al desarrollo. En esa historia Colombia ocupa un lugar preponderante, pues aquí se realizó la primera misión enviada por el Banco Mundial a un país subdesarrollado, dirigida por Lauchlin Currie quien a la postre se nacionalizó colombiano.

En aquella época el discurso bélico se desplazó hacia el campo social y las preocupaciones empezaron a girar en torno al asunto de la pobreza y la desigualdad. Buscando ayudar a los países pobres a avanzar en la perspectiva del progreso, lo que se pretendía en realidad era trasladar los ideales del mundo occidental a las sociedades del denominado tercer mundo (Escobar, 1996).

También los economistas empezaron a elaborar teorías al respecto, tanto en Estados

Unidos y Europa como en América Latina. Mientras los primeros formularon modelos cuantitativos, en nuestro medio se creó la escuela de la dependencia, asociada a la Cepal, que puso en evidencia el carácter desigual del desarrollo y encontró en el deterioro histórico de los términos de intercambio la causa del subdesarrollo.

Aunque en los primeros tiempos siempre se habló de desarrollo económico, pues predominaba la idea de que la manera de progresar de los pueblos estaba asociada al incremento de su riqueza, hoy se distingue claramente la noción de crecimiento, que es de índole económica, del concepto del desarrollo, que es de naturaleza social (o societal).

Como ya se dijo, este discurso llegó temprano al país. En 1949, una misión del Banco Mundial trabajó en la formulación de un “Programa de Desarrollo para Colombia” y propuso la creación de los aparatos que se ocuparon de la formulación de los planes nacionales. La idea era que Colombia se convirtiera en un “ejemplo inspirador” para otros países, a partir de lograr su “salvación” a través del camino de desarrollo.

A partir de allí se multiplicaron las “misiones técnicas”, se crearon diversos organismos tanto nacionales como regionales y se inició el proceso de institucionalización y profesionalización del desarrollo en el país. Este experimento todavía se realiza, sin que Colombia se haya vuelto el modelo que se pretendía y sin que haya logrado resolver los problemas que dieron origen al dispositivo de la planeación del desarrollo.

## **2. Evolución de la discusión teórica**

El concepto ha evolucionado notablemente, como se afirmó con anterioridad. Una rápida mirada a algunas de las interpretaciones que se han sucedido pondrá esto en evidencia. Por supuesto se trata de una selección arbitraria, ya que siempre es dable encontrar otros autores que mencionar. Sin embargo, lo

que se pretende es ilustrar cómo ha venido variando en su contenido y cuán compleja y difícil se ha tornado su medición.

Inicialmente, la idea del desarrollo se asoció fuertemente a la del crecimiento económico. Si el problema era de ingreso insuficiente, la solución consistía en reinvertir el excedente para acrecentar la riqueza. En 1948 el Banco Mundial definió como pobres a los países cuyo PIB per cápita era inferior a los US \$ 100 surgiendo, entonces, éste como el principal indicador del desarrollo de una nación.

Hacia 1970 Dudley Seers se preguntó por las condiciones que deberían hacer posible la realización del potencial de la persona humana, con lo que produjo un fuerte remezón porque se pasó del orden de las cantidades a un enfoque de tipo valórico y por tanto cualitativo.

En 1972 el “Club de Roma” publicó un polémico libro que se tituló “Los límites del crecimiento”. El diagnóstico decía que si se mantenían las tendencias de crecimiento, 100 años después se agotarían los recursos y empezamos a involucionar. La solución propuesta era buscar la estabilidad ecológica y económica, lo que generó una gran controversia, pionera de las preocupaciones sobre la sostenibilidad del desarrollo.

En 1986 Manfred Max-Neef y otros introdujeron la propuesta del desarrollo a escala humana, cuyos fundamentos eran la satisfacción de las necesidades, la autodependencia y la articulación orgánica de los seres humanos con la tecnología y la naturaleza. Se trataba, como en las preguntas de Seers, de unas preocupaciones más en el campo del ser que del tener.

Hacia 1990, el PNUD, inspirado en las ideas de Amartya Sen, introdujo la noción del desarrollo humano. Hoy todo el sistema de Naciones Unidas trabaja con este marco conceptual y a partir de ese momento se empezaron a producir los índices de desarrollo humano (IDH), un indicador más completo que da una mejor idea acerca de la complejidad del asunto.

A partir de allí, nadie habla más de desarrollo a secas, generándose el fenómeno de una creciente adjetivación, con lo que el desarrollo adquiere, en consecuencia, diversos “apellidos”. Se habla de desarrollo endógeno, territorial, regional, local, urbano, humano, sostenible, descentralizado y un largo e inacabado etcétera.

Más recientemente, valido de una mirada desde la complejidad y pensando en el territorio, Boisier propone la idea de que el desarrollo es una propiedad emergente de un sistema altamente complejo y sinergizado. Así, el desarrollo pasó a ser un concepto de difícil medición pero infinitamente más rico en contenidos.

En realidad, habla de la capacidad de una sociedad para inventar recursos y movilizar los existentes, actuando en forma cooperada y solidaria desde el propio territorio (Boisier, 2006), para lograr los fines construidos y consensuados entre sus actores económicos, sociales y políticos.

También, desde la psicología, la antropología y el post estructuralismo se habla de “la crisis del desarrollo” y se buscan alternativas al mismo, dada la sensación de frustración que dejan las seis décadas que lleva el experimento. Se trata de explorar otras formas de pensar y representar las múltiples realidades, sin reducirlas a un patrón único ni a un modelo cultural hegemónico (Escobar, 1996).

Los promotores de esta nueva concepción parten del reconocimiento de la diversidad, se oponen al discurso homogeneizante de los economistas, hacen la crítica del régimen de representaciones que es el discurso sobre el desarrollo, denuncian el fracaso del mismo, reconocen la importancia de las dinámicas del lenguaje y su poder en la creación de la realidad social.

Al tomar distancia de la idea original que asimilaba crecimiento a desarrollo, muchas cosas han cambiado en la discusión teórica. Si bien en el pasado se decía que el crecimiento era una condición necesaria pero

insuficiente del desarrollo, hoy se tiende a pensar que para que haya crecimiento económico se requiere desarrollo social. Se trata, sin duda, de una inversión radical del orden de las precedencias.

Desde la “invención” del concepto, hacia mediados del siglo pasado, hasta el presente, se pueden reconocer, a lo menos, cuatro grandes momentos teóricos:

- El inicial, de origen liberal, basado en la teoría de la modernización y del progreso como el ideal que debían alcanzar todos los estados del mundo. Pensamiento fuertemente individualista y homogeneizante, que afirmaba que siguiendo diferentes etapas el tercer mundo podría parecerse al primero.
- El de la teoría de la dependencia, de inspiración marxista, que critica a la de la modernización pero no al desarrollo mismo y que postula que el subdesarrollo está ligado a las relaciones de dependencia de los países que lo son respecto del primer mundo.
- El de la propuesta del PNUD sobre desarrollo humano, que se nutre también de la discusión que se menciona a continuación, tema sobre el que volveré en el siguiente acápite.
- El de la teoría posestructuralista, que se centra en el análisis del lenguaje, de las significaciones y las representaciones, postula que la realidad se crea en estos ordenes simbólicos y reivindica lo territorial, los movimientos sociales y la producción de conocimiento.

### 3. Porqué el desarrollo es humano?

Los cambios en curso, que se han acelerado en la última década, han dado lugar a la “sociedad del conocimiento”, resultado de la combinación de tres fuerzas, todas contemporáneas: la del saber; la de las computadoras; la de las telecomunicaciones.

No son menores sus consecuencia, ya que se eliminan las distancias pero se crean nuevos

espacios virtuales, se reinventa permanentemente la cotidianidad, se profundizan las desigualdades y la exclusión, a nivel de las personas y territorialmente. Tales, las características que ha exhibido esta nueva sociedad.

En esa sociedad la ventaja competitiva de las naciones y de las regiones, radica más en la capacidad de sus habitantes para agregar valor intelectual en los procesos productivos, que en la clásica dotación factores. Hoy, la carrera mundial es de cerebros y el signo de los nuevos tiempos es el desarrollo de la libertad y del pensamiento.

La tarea consiste, entonces, en preparar a la gente para que se desenvuelva con éxito en la “aldea global”, negociar los términos de inserción de cada territorio en las dinámicas de la globalización y tratar de reducir los desequilibrios y las desigualdades interregionales e interpersonales.

En estas condiciones, el desarrollo dependerá crecientemente del conocimiento y será, en esencia, desarrollo humano (PNUD). Esta nueva versión del concepto de desarrollo, aun en proceso de construcción, hace referencia fundamentalmente a la ampliación de las oportunidades y capacidades del hombre, al pleno desarrollo de la persona humana.

Pero el desarrollo humano es algo más que una mera teoría. Se trata de una novedosa perspectiva intelectual y de una propuesta política (Gómez, 2000). Lo primero, porque busca integrar la economía, la sociedad y la política (de donde resulta lo societal: construcción del estado y de la sociedad).

Lo segundo, porque se basa en cuatro énfasis: el sector privado como actor político del desarrollo; la eficiencia en la gestión pública; la protección del ambiente y el desarrollo sostenible; la convergencia interregional e interpersonal del factor fundamental para el desarrollo: el conocimiento.

Concebido como estrategia para la acción política concertada, el desarrollo humano está compuesto por cuatro elementos: el crecimiento económico como condición

fundamental e insustituible; la equidad distributiva como el objetivo básico, tanto a nivel personal como territorial; la política social como instrumento clave para lograr el objetivo central; la libertad humana como la máxima aspiración de la sociedad contemporánea.

#### 4. Porqué el desarrollo es territorial?

Pero, se preguntarán, dónde aparece el territorio en esta reflexión?. Existe suficiente evidencia respecto de que el desarrollo se da en territorios concretos, lo que significa que no se distribuye homogénea ni exhaustivamente por el planeta o por los distintos países.

El más significativo de los cambios en curso, la globalización, ha coincidido con otro cambio estructural trascendental, la descentralización. En este contexto de internacionalización de la economía y de reforma del Estado, el territorio está adquiriendo nueva importancia. Son múltiples las razones (Bustamante, 2002):

- Es en territorios específicos y en torno a personas de carne y hueso que se da el desarrollo. Que un país sea desarrollado, significa que posee unos territorios que ostentan ese esquivo atributo.
- En el territorio se despliega el Estado. Desde una perspectiva política, ha sido ampliamente reconocido el potencial democratizador del desarrollo territorialmente descentralizado. Sin descentralización no es posible el desarrollo humano.
- La competitividad es también territorial. Compiten las firmas, pero desde una plataforma anclada en un espacio circunscrito. No se me escapa las relaciones de carácter virtual.
- La globalización revaloriza el territorio. La especialización flexible, que va de la mano de la pequeña escala, crea enormes oportunidades para las regiones que se preparen adecuadamente.

- También, los diferentes procesos de apertura y los conflictos tienen una marcada expresión territorial. Hoy la economía, la geografía y las dinámicas sociales y culturales deben ir de la mano.
- Sin duda, los procesos de organización social y política están referidos a un territorio específico. Una región, por ejemplo, es una sociedad territorialmente organizada.

En suma, el desarrollo es un fenómeno local, de pequeña escala y endógeno, que se expande de abajo hacia arriba y hacia los lados (Boisier, 2006). Dos escalas, que es necesario considerar simultáneamente, se imponen: la pequeña escala geográfica, asociada a la descentralización; la escala virtual amplia, asociada a la globalización.

Colocadas en el cruce del proceso de apertura externa, derivado de la globalización, y del proceso de apertura interna, consecuencia de la descentralización, los territorios (regiones subnacionales y localidades) deben ser objeto de un nuevo tipo de políticas públicas. Pero, la gestión territorial es un asunto que concierne a todos los actores.

En consecuencia, la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad, se torna fundamental para avanzar en la perspectiva del desarrollo humano, que es de naturaleza territorial.

En Colombia, aun no hemos entendido esto de manera adecuada. Somos, se repite con insistencia, un país de regiones (hoy más de ciudades, quizás), que alberga una significativa diversidad. Sin embargo, cuando consolidamos estadísticas, legislamos o formulamos políticas, lo primero que desaparece es ésta inmensa potencialidad.

Los colombianos hemos vivido de espaldas al territorio, ese espacio de apropiación colectiva y de construcción social. Por ello, no conocemos adecuadamente las dinámicas territoriales, las diversas territorialidades que se “tejen” sobre nuestra abigarrada geografía. Tampoco hemos logrado intervenciones exitosas y sustentables a largo plazo en materia territorial.

## **B. La gestión del desarrollo en el territorio**

Como se desprende de lo anterior, hablar del desarrollo en los términos en los que está planteada la discusión, implica necesariamente hacer referencia a un territorio específico. Haré, entonces, referencia explícita al caso colombiano.

Colombia es un país desigualmente desarrollado y desintegrado económica, social, cultural, institucional y territorialmente. Esta contundente realidad se ha desconocido históricamente. En la tradición colombiana ha prevalecido un universalismo excluyente y homogeneizante, que exhibe como único logro la profundización de los desequilibrios y las desigualdades.

La diversidad que caracteriza a Colombia ha dado origen a muchos sentimientos y movimientos regionalistas. También, a varias estrategias de regionalización. Sin embargo, regionalismo y regionalización son dos conceptos diferentes que frecuentemente se confunden.

Claro que el primero es importante, puesto que hunde sus raíces en la historia de la formación de la nación. La regionalización tiene que ver fundamentalmente con la nación que aun no hemos terminado de construir.

En Colombia se han formulado muchas políticas y se han diseñado diversos instrumentos en materia de desarrollo regional o local. Sin embargo, no ha existido un marco articulador y las políticas no han tenido la continuidad y coherencia deseables.

Ahora, si el desarrollo se da en el territorio, ¿cómo se debe abordar institucionalmente este asunto?. Mi punto de vista es que el desarrollo es un asunto que concierne, simultáneamente, a la nación y a cada territorio subnacional. También es un asunto relativo a las relaciones entre ambos (Bustamante, 1998).

Lo anterior, significa que se requirieren tres conjuntos diferenciados pero complementarios

de estrategias: la estrategia nacional de desarrollo territorial; las estrategias de desarrollo de cada territorio; la estrategia conjunta de la nación y sus territorios.

Esto implica que es necesario diferenciar el interés de la nación por el desarrollo de sus territorios, del de cada territorio específico y, además, identificar unos intereses comunes.

En correspondencia con lo anterior, hay que construir y articular tres formas institucionales ligadas al desarrollo territorial: una instancia nacional que se ocupe del desarrollo territorial; unas instancias locales y regionales, independientes de la nación; un espacio para la negociación entre la nación y sus territorios.

### **1. La nación y el desarrollo territorial**

En un país de regiones y de ciudades, consciente de su diversidad, debería existir algo así como una estrategia nacional de desarrollo territorial.

Tal estrategia debe estar fundamentada en una concepción integral del ordenamiento o de la organización territorial del Estado, debe orientarse al sistema nacional y a unos territorios específicos que, por sus características, concentren el interés y la atención de la nación.

En tal sentido, debe producir orientaciones generales para ser especificadas territorialmente y, simultáneamente, orientaciones particulares para ser materializadas en territorios estratégicos.

Sus contenidos se desprenden de las dimensiones del ordenamiento territorial, o de la organización territorial del Estado, concebida en términos sistémicos. Las siguientes serían tales dimensiones:

- La diversidad que alberga el territorio (regionalización).
- La organización institucional del Estado y su despliegue territorial (descentralización).



- La forma como se da el crecimiento económico a nivel territorial (competitividad).
- El grado de organización social, cultural y política (identidades regionales y locales).
- Los procesos de ocupación y utilización del territorio y de sus recursos (sustentabilidad).

Una estrategia de esta naturaleza, permitirá asegurar la unidad de la nación y, simultáneamente, integrar sus territorios. También, sería un vehículo apropiado para construir el necesario pero ausente proyecto de país.

La responsabilidad de liderarla estaría en cabeza de la nación, pero su implementación exige el concurso de todos los actores y de todos los territorios.

Si se atendiera esta cuestión en todas sus dimensiones, habría que empezar por concebir a Colombia como un sistema territorial (regional y local). La nación regionalizada, he ahí el primer asunto a dirimir.

Tal definición debe fundamentarse en el mejor conocimiento del funcionamiento espacial de la economía y de la sociedad nacional. Su preparación debe incluir un gran debate nacional y regional sobre los criterios de regionalización.

Una discusión como la que se propone conduciría a estudiar una reforma de la Constitución, especialmente del Título XI, sin duda el menos logrado de la Carta Política. También, implicaría una definición clara sobre el futuro de la instancia intermedia.

Ello es necesario, porque se ha constatado una creciente inadecuación entre la actual división funcional y político-administrativa del Estado y las nuevas dinámicas territoriales.

## **2. Los territorios política y socialmente organizados**

La preocupación explícita del Estado por la suerte de sus territorios y la propia organización social y política de estos, constituyen las nuevas claves de una concepción moderna de la gestión territorial.

Se ha dicho que el crecimiento económico es una condición necesaria pero insuficiente del desarrollo. Con la globalización, el crecimiento económico de un territorio específico tiende a ser determinado por factores exógenos. Su desarrollo resulta de una serie de esfuerzos internos, que dependen de un conjunto de condiciones que no se dan en todas partes.

Así las cosas, un territorio es capaz de transformar su crecimiento económico en desarrollo social, en tanto disponga de una sociedad organizada, con intereses compartidos, capaz de movilizarse tras ellos y consciente de su pertenencia al territorio.

Diversos analistas coinciden en que el desarrollo es un proceso localizado y cualitativo. Es el resultado de un proceso decisional en el que “los controles de mando” están dentro de la matriz social y política del territorio en consideración. Por esta razón puede ser inducido mediante una “ingeniería de la intervención” (Boisier, 2006).

El desarrollo regional así entendido, exige una compleja tarea de coordinación entre muchos elementos, con los que debe estructurarse un proyecto colectivo. Ciertos factores y determinadas capacidades institucionales se requieren para desatar el proceso de desarrollo. De su combinación virtuosa dependerán los niveles mayores o menores del desarrollo alcanzado.

Como lo ha planteado de tiempo atrás Boisier, seis serían los factores relevantes para lograr el desarrollo en un territorio específico:

- Los actores, que son individuales, corporativos y colectivos, cuyas relaciones de confianza son determinantes (es decir, capital social).
- Las instituciones, en el sentido de North (reglas de juego y aparatos), y su capacidad para adecuarse a las circunstancias cambiantes y actuar eficaz y coordinadamente.
- La cultura, entendida como la identificación de una sociedad con su territorio, fun-

damentada en valores contemporáneos que son los del desarrollo en el sentido en que lo estamos entendiendo aquí.

- Adecuados procedimientos para tomar decisiones informadas y estratégicas, basadas en el mejor conocimiento disponible, tanto del entorno como del interno del territorio.
- Se necesitan recursos de variado tipo, dentro de los cuales hoy son decisivos los humanos y el capital social.
- Finalmente, un entorno propicio es fundamental, entendiendo por ello tanto el mercado, como el Estado y las relaciones internacionales.

Como no basta con la mera existencia de tales factores sino que es necesaria su combinación virtuosa, cabe preguntarse cuáles serían los procesos que la harían posible? Ciertas capacidades institucionales y sociales se requieren para desatar el proceso de desarrollo. Veamos:

- Capacidad de tomar decisiones relacionadas con estilos de desarrollo. Aquí aparece la necesidad de una visión compartida, basada en una conciencia colectiva de pertenencia e identidad regional, sustentada en una ética de la solidaridad y la cooperación (autonomía decisional o endogeneidad política).
- Capacidad de retener y reinvertir el excedente, con el fin de ampliar y diversificar la economía del territorio, buscar más mercados y atraer más inversionistas, que contribuyan al crecimiento de la base productiva y a la competitividad regional (endogeneidad económica).
- Capacidad de inclusión social, generadora de equidad, núcleo del desarrollo humano y de sus expresiones territoriales. Es necesario mejorar el acceso a las oportunidades y combatir más agresivamente la pobreza. Se requiere estimular el potencial de innovación (endogeneidad social, científica y tecnológica).

- Capacidad de asegurar el uso racional de los recursos que el territorio alberga y de garantizar su preservación y su sostenibilidad para el disfrute de las generaciones venideras (endogeneidad ambiental).
- Funcionamiento eficiente de las instituciones públicas y participación de las organizaciones sociales y privadas en la solución de los problemas de la sociedad, para asegurar el uso adecuado de los recursos, maximizar el impacto de la intervención y garantizar la gobernabilidad del sistema.

Tales capacidades deben articularse en torno una estrategia explícita y deliberada de integración territorial, orientada tanto al interior de cada territorio como hacia el entorno. De ahí que resulte esencial incorporar el territorio y las territorialidades que lo singularizan, al proceso de formulación del proyecto colectivo de desarrollo regional y local y a la gestión territorial del desarrollo.

Así las cosas, el desarrollo de un territorio depende de la capacidad de organización de la sociedad que alberga y de la existencia de proyecto político de desarrollo, que permita la combinación virtuosa de los factores mencionados y que haga posible la creación de las capacidades señaladas.

Pero, cuando se habla de un proyecto político en realidad se hace referencia a una propuesta en la que la comunidad usa el poder que tiene para materializarla. Por ello, el calificativo de político poco tiene que ver con los partidos políticos y se refiere más a los asuntos públicos, aquellos relacionados con el interés general.

Sin duda, para una sociedad territorialmente organizada, no existe un asunto público más importante que su propio desarrollo. En tal sentido, el proyecto político podría considerarse como una suerte de fase superior de la planificación estratégica del territorio (Boisier, 2006; Bustamante, 2008).

Ahora, porqué no un simple plan de desarrollo?. Porque un clásico plan supone un agente único con control total del proceso. He ahí a los típicos planes estatales. Tampoco hablamos de una estrategia o de un plan estratégico, porque supone un agente hegemónico operando con otros agentes en situación de poder compartido.

En cambio, un proyecto político opera en situaciones de poder difuso, con un elevado número de actores sociales participando y agenciando sus intereses y sus racionalidades, de forma tal que los objetivos a perseguir resulten de un proceso de negociación y concertación, con lo que se trataría de la construcción colectiva de un futuro posible.

En los dos primeros casos prevalece una racionalidad económica. Por el contrario, un proyecto político deber ser holístico y sistémico, debe reconoce racionalidades diferentes a la económica, operar con recursos de mercado pero también con recursos simbólicos, lo que supone una elevada complejidad.

Trabajar en la construcción de un proyecto de esta naturaleza resulta muy exigente pues implica: reconocer el entorno; reconocer el interno, es decir la estructura que caracteriza el territorio; convocar a los actores; construir consensos sobre la situación existente; consensuar un futuro deseable y posible; definir quién hace qué y cuándo; definir quién supervisa, controla y evalúa; definir un sistema de premios y castigos.

### **3. Encuentro entre el interés nacional y el de cada territorio**

He dicho que el desarrollo territorial concierne también a la relación entre la nación y sus territorios (regiones, localidades, ciudades). En tal sentido, conviene preguntarse en torno a qué se reunirían el interés nacional y territorial y cómo se configuraría el espacio de encuentro y negociación entre la nación y sus territorios?

Este sería el espacio por excelencia para la integración territorial, donde se construye y se asegura la unidad de la nación, pero también para la diferenciación y especialización, donde se preserva la diversidad de la nación. Algunos asuntos que se podrían tratar aquí, son los siguientes:

- La participación de los territorios en los desarrollos legislativos de los principios constitucionales relacionados con la intervención territorial del Estado, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, en la programación de la inversión y en la gestión de recursos financieros, en el diseño de algunas políticas nacionales y en su potencial regionalización.
- Los proyectos estructurantes del espacio nacional y regional deberían serían objeto de la negociación y la concertación entre la nación y sus territorios. Hablamos de: los proyectos de la nación en las regiones y las prioridades nacionales que se materializarían territorialmente; los proyectos estratégicos regionales o locales de interés nacional; los proyectos nacionales y regionales en subregiones estratégicas, etc.

La negociación entre la nación y sus territorios se podría realizar en forma de mesas de trabajo y concertación, programadas con la periodicidad característica de la planeación nacional. Los resultados se concretarían en forma de Acuerdos Plan, de contratos entre la nación y cada territorio.

Es decir, en forma de compromisos claramente definidos en torno a proyectos previamente preparados, diseñados y evaluados por las instancias que se constituyan para tratar estos asuntos.

Pero, qué hay de esto en la experiencia reciente de Colombia?. En lo relativo con el interés de la nación por el desarrollo de sus territorios el varias veces fracasado proyecto de LOOT y algunas políticas de desarrollo territorial.

También se pueden identificar varias experiencias regionales de alguna significación y trascendencia (los ejercicios de visión, los planes estratégicos, las iniciativas de integración territorial, etc.).

Lo menos elaborado es lo concerniente al espacio de encuentro entre el interés nacional por el desarrollo de sus territorios y el de cada uno de estos por su propio desarrollo.

### **Bibliografía de referencia**

Boisier, Sergio. "Teorías y Metáforas sobre Desarrollo Territorial". Cepal, Santiago de Chile, 1999.

Boisier, Sergio. Varias publicaciones, especialmente "Imágenes en el espejo: aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial", Editorial Puerto de Palos, Santiago de Chile, 2006.

Bustamante P., Sergio. "Las Políticas Desarrollo Territorial en Colombia". Documento

presentado al XV Congreso Nacional de Economistas, Armenia, octubre de 1998.

Bustamante P., Sergio. "El Desarrollo es hoy Desarrollo Humano y éste es Territorial", ponencia presentada al II Encuentro Antioquia Compite, Medellín, junio 29 de 2001.

Bustamante, Sergio. "La gestión del desarrollo en el territorio". Publicado en el libro "Planeación, Participación y Desarrollo", Corporación Región, Universidad Nacional y Fundación Social. Medellín, 2002.

Bustamante P., Sergio. "El Rompecabezas del Desarrollo en Antioquia". Documento inédito, leído en la presentación de un libro sobre Desarrollo Económico Local, editado por la Fundación Social. Medellín, julio de 2008.

Escobar, Arturo. "La invención del tercer mundo: construcción y reconstrucción del desarrollo". Editorial Norma, Bogotá, 1996.

Gómez B., Hernando. Conferencia inédita sobre el Desarrollo Humano, presentada en Medellín el 15 de septiembre de 2000.

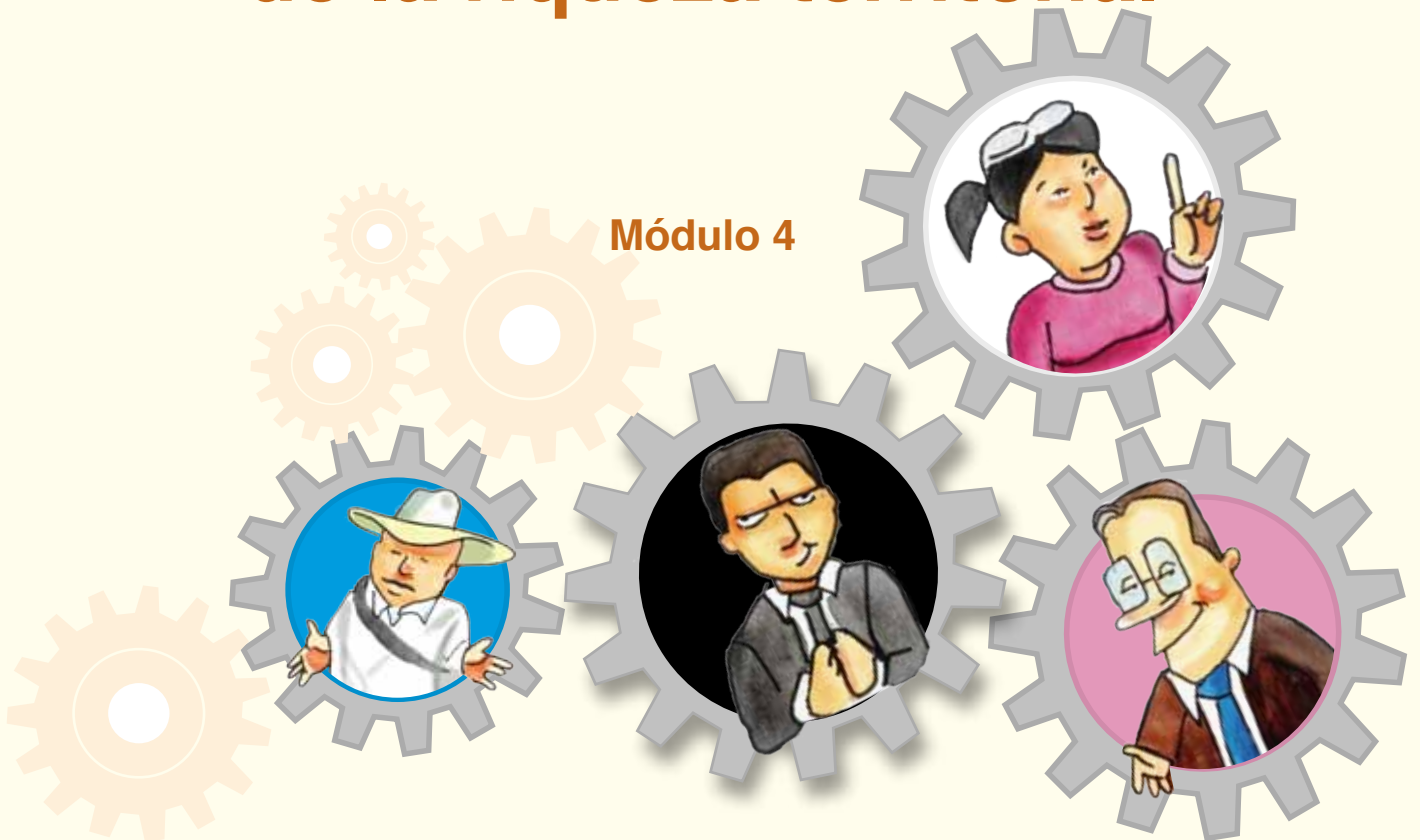


pp



# Finanzas públicas y gestión de la riqueza territorial

Módulo 4



# **El presupuesto participativo, Una propuesta para radicalizar la democracia**

## **Experiencias y metodologías**

Medellín, noviembre de 2004

### **Elaborada por**

Alexánder Reina Otero  
Alberto Orguloso Martínez  
Iván Darío Ramírez  
Mauricio Betancourt  
Natalia Quiroga Díaz  
Ómar Isaza Gómez

Instituto Popular de Capacitación -IPC-  
Corporación Viva la Ciudadanía  
Instituto Popular de Capacitación -IPC-  
Escuela Superior de Administración Pública -ESAP- Bogotá  
Corporación Viva la Ciudadanía  
Instituto Popular de Capacitación -IPC-

### **Con el apoyo de**

Grupo Nacional de Trabajo sobre Presupuestos Participativos  
Instituto Popular de Capacitación -IPC-  
Corporación Región  
Corporación Viva la Ciudadanía  
Conciudadanía  
Cleba  
Escuela Nacional Sindical -ENS-

### **Producida con el apoyo de la unión temporal de ONGs**

Instituto Popular de Capacitación  
Conciudadanía  
Corporación Nuevo Arco Iris  
Fundauibán

### **Revisión académica**

Alexander Reina Otero  
Alberto Orguloso Martínez  
Jesús Alonso Jaramillo Arango  
Lucía González Duque

Instituto Popular de Capacitación -IPC-  
Corporación Viva la Ciudadanía  
Corporación Región  
Corporación Viva la Ciudadanía

*“El presupuesto es un acto administrativo y soberano por medio del cual se calculan anticipadamente todas y cada una de las rentas e ingresos, se autorizan y apropian todos y cada uno de los gastos de funcionamiento, de inversión y de deuda pública para un período determinado”. “La Ley de Presupuesto es la manifestación más evidente de la soberanía del pueblo, la más tangible justificación del sistema representativo y democrático. Mediante ella puede la sociedad, a través de sus representantes, participar en la regulación y manejo económico del Estado”.*

*Lozano Irueste, 2000*

## Presentación

El presente módulo “EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN COLOMBIA: EXPERIENCIAS Y METODOLOGÍAS, UNA PROPUESTA PARA RADICALIZAR LA DEMOCRACIA” hace parte de una serie de publicaciones y de la elaboración de un conjunto de herramientas pedagógicas que pretenden contribuir a la profundización de la democracia participativa y al perfeccionamiento de la democracia representativa en Colombia, mediante la construcción y gestión de lo público, de ejercicios de planeación participativa y de metodologías de priorización de la inversión pública.

Entendemos el Presupuesto Participativo como un paso complementario de los procesos de planeación participativa desarrollados en nuestro país y en este sentido es una estrategia más de organización y movilización social y un proceso pedagógico que sugiere la cualificación y fortalecimiento de las organizaciones sociales en relación con su ejercicio político, el diálogo social y la construcción de consensos en torno a nuevos modelos de desarrollo y una mejor manera de concebir la democracia. A su vez, sugiere también a los gobiernos y a los distintos niveles del Estado formular y ejecutar presupuestos con transparencia, publicidad en información, reconocimiento pleno de los derechos fundamentales del ciudadano y profundizar los procesos de participación,

hasta ahora limitados a ejercicios de consulta y algunas veces de deliberación, pero sin decisión. La participación con decisión debe reconocerse como un derecho de ciudadanía.

Es por ello que en este módulo hacemos un esfuerzo por superar la instrucción instrumental de cómo hacer un presupuesto, y más bien sugerimos algunas reflexiones surgidas de la comprensión de la Presupuestación Participativa como un proceso con alto sentido de pedagogía política que permite introducir algunas preguntas por temas como el de la renta pública, el uso de la riqueza económica, ambiental, cultural y humana concentradas en un territorio; el papel de las políticas tributarias para resolver problemas como la pobreza y enfrentar fenómenos como la deuda externa e interna y el papel de las organizaciones sociales y políticas de cara al ejercicio del gobierno local.

Sin embargo es preciso reconocer que cada lugar, cada contexto, cada experiencia de Presupuesto Participativo tiene un “modelo propio”, derivado tanto del nivel de desarrollo de la sociedad como de las instituciones públicas, de las decisiones de los gobiernos y de la voluntad de los actores que intervienen en los procesos, lo cual conlleva asumir el reto por hacer mucho más democrático el diseño y la ejecución del presupuesto público.



Este módulo pretende en su primer capítulo, compartir el enfoque que un grupo de instituciones han construido sobre esta figura de participación y su potencial renovador de los valores democráticos para la edificación de gobiernos con responsabilidad frente a las demandas sociales. En el segundo capítulo ofrece una ruta metodológica del presupuesto participativo haciendo énfasis

en las etapas básicas del proceso. En el tercer capítulo brinda unas herramientas básicas sobre el presupuesto público de tal forma que existan liderazgos con capacidad de interlocución sobre el tema en cada uno de los municipios; y finalmente en el cuarto capítulo se muestran algunas de las experiencias nacionales e internacionales para aprender colectivamente de ellas.

## 1. El presupuesto participativo

### Una herramienta para el desarrollo local, un esbozo de enfoque

#### La planeación y el presupuesto participativo

En Colombia la Planeación Participativa se hizo posible con la Constitución de 1991 gracias al artículo 339, posteriormente regu-

---

**Un Presupuesto Participativo es un instrumento de la Planeación Participativa que permite desarrollar algunos aspectos de la democracia participativa, en la medida en que toma de manera decisoria prioridades determinadas por consensos y acuerdos Estado y Sociedad, a través de sus diversas organizaciones sociales, económicas, ambientales, políticas, de género las cuales tienen una incidencia directa sobre las finanzas públicas.**

---

lada con la Ley 152 de 1994 en la cual se definieron los procedimientos y contenidos a tener en cuenta en la elaboración de los planes de desarrollo. También estableció los mecanismos para su armonización e interrelación con procesos presupuestales y las funciones de las instancias que participan en el proceso, como son los Consejos territoriales de planeación, el Congreso Nacional, las Asambleas

Departamentales, Concejos municipales y Juntas Administradoras Locales –JAL–, el primero como instancia consultiva y las otras como instancias decisivas<sup>1</sup>.

Pese a que el artículo 339 de la C.N. exige que un Plan de Desarrollo esté conformado

por una parte general y un plan de inversiones, los diseños metodológicos que posteriormente acompañaron el ejercicio participativo de las comunidades en este aspecto no fueron más allá de la elaboración del componente denominado como “parte general” que luego fue asimilado como el plan de desarrollo, dejando de lado el componente financiero o de recursos. De ahí que hoy entendamos el presupuesto participativo como parte de un todo, como un complemento que fortalece y hace realidad el planteamiento que el constituyente primario estimó para lo que denominó *PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO*<sup>2</sup>. Po demos citar este fraccionamiento como una de las causas de lo que se ha llamado carácter consultivo de la participación ciudadana, ya que la planeación del desarrollo tiene menor impacto si no se pregunta por los recursos con los que piensa alcanzar los propósitos definidos y a su vez el presupuesto participativo corre el riesgo de no

---

1 Es necesario aclarar que la capacidad decisiva de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales quedó reducida luego de que la Corte Constitucional definiera que el poder de decisión en materia de planeación del desarrollo se concentraría en el ejecutivo, siendo coherentes con el voto programático.

2 La planeación participativa parte de afirmar que es posible construir colectivamente el futuro y optar por soluciones que reconozcan la diferencia, con arraigo en la propia cultura.

impactar el desarrollo de una comunidad si no consulta los propósitos del respectivo plan en el que se encuentre inmerso.

Los presupuestos participativos ponen en evidencia que la planeación no es una actividad técnica, sino que es el resultado de tensiones y consensos políticos en un contexto democrático que permite construir tejido y redes sociales, revaloriza el ejercicio de la política, hace que lo público sea realmente público. Además contribuye a transformar la manera como se asigna el presupuesto con una lógica de mayor equidad en la distribución de la renta y de los ingresos públicos.

En este sentido los Presupuestos Participativos son un insumo fundamental para la planificación del desarrollo a corto, mediano y largo plazo con una capacidad enorme de construir tejidos sociales y garantizar la continuidad de los procesos, vinculando a sectores amplios de la ciudadanía; en un primer momento para la solución de los problemas inmediatos, pero en el tiempo conduce a profundizar la deliberación ciudadana, la capacidad de llegar a acuerdos y la formulación de políticas públicas.

Además son un instrumento básico de planeación participativa y estratégica en el ámbito municipal y departamental, el cual está referido a la asignación del presupuesto de inversión – inicialmente a un porcentaje, 10 ó 15% y sucesivamente se puede ir ampliando hasta llegar a niveles cercanos al 100% del presupuesto local-, definiendo desde la propia comunidad y sus organizaciones sociales los proyectos y programas prioritarios que deben hacer parte del Plan de Desarrollo sobre los cuales se asignan los recursos del plan de inversiones.

El proceso de elaboración de los Presupuestos Participativos tiene un primer momento como estrategia para la toma de decisiones

por parte de la ciudadanía que lleva a que el gobierno local asuma como política pública un porcentaje respecto al presupuesto y que posteriormente se generen espacios para la deliberación y priorización de los programas a ejecutar. Este es quizás el momento de mayor fragilidad del proceso, dado que las necesidades y las expectativas son muchas y en ocasiones los presupuestos son bajos; en este punto es clave que el espacio entre la jerarquización de las actividades y su ejecución sea corto, para evitar la dispersión del proceso y para que la comunidad acompañe la ejecución de los proyectos.

## **El desarrollo humano y el presupuesto participativo**

Muchas pueden ser las formas de definir el concepto de desarrollo, para este caso hemos acogido el concepto que nos ofrece el informe de desarrollo humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el cual “El desarrollo humano entraña mucho más que el simple aumento o disminución del ingreso nacional. Significa crear un entorno en el que las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades e intereses”<sup>3</sup>.

De ahí que el Desarrollo Humano deba ser evaluado como el camino a seguir para que todas las personas del mundo “vivan vidas más largas y saludables, con mayor nivel de alfabetización e instrucción, con ingresos más altos, con un progreso hacia la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y la democracia”<sup>4</sup>.

En consecuencia, una apuesta por el Desarrollo Humano, el cual se encuentra plasmado en nuestra Constitución, debe contemplar además de la satisfacción de las necesidades primarias (alimento, vivienda, educación, salud), las necesidades de protección, entendimiento, participación, ocio-recreación, creación e identidad y libertad, en donde las políticas que promuevan un mayor crecimiento de la producción, mayor consumo,

3 Desarrollo Humano Presente y Futuro. (2003). En: Informe Desarrollo Humano, PNUD, [www.undp.org/hdr2001/spanish/](http://www.undp.org/hdr2001/spanish/), Capítulo 1.

4 Idem.

un mayor volumen de exportaciones o de importaciones, deben ser concebidas como un instrumento y no como el fin en sí mismo.

De la misma forma Amartya Sen Premio Nobel de Economía afirma que el desarrollo se concibe como “un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaran los individuos, el cual lleva a centrar la atención en los fines y no sólo en algunos medios. (...) El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que puedan encontrarse los servicios públicos (...)”<sup>5</sup>.

Por consiguiente este enfoque asume el proceso de presupuesto participativo como un escenario pedagógico para la reflexión sobre el conjunto de los recursos humanos, económicos, culturales y ambientales, con los que cuenta la sociedad y el Estado local, departamental y nacional, para alcanzar el objetivo social para el que fue creado. Un proceso de presupuestación inspirado en este enfoque de desarrollo y en un marco ético político de cumplimiento de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales DESC, debe contemplar salidas que promuevan la redistribución de la riqueza, el uso eficiente y eficaz, transparente y con responsabilidad, de los recursos públicos, el beneficio colectivo de los recursos naturales y mayor participación en el manejo de la deuda tanto interna como externa.

## **La gobernanza democrática y el presupuesto participativo**

Históricamente el concepto de gobernabilidad ha sido entendido como la capacidad para ejercer el poder de un gobernante con el objeto de cumplir sus objetivos de gobierno, cuestión que tiene raíces históricas en la preocupación de grandes empresarios en la Europa y los Estados Unidos de los años

60's y 70's que vieron con asombro las movilizaciones sociales de ese tiempo ya que supuestamente ponían en riesgo el futuro de la democracia. De ahí que las alternativas que resulten de esta preocupación no vayan más allá de construir mayores herramientas para que los gobiernos ejerzan control sobre la sociedad y se evite la deliberación<sup>6</sup>.

En contraposición a esta postura, algunos han transformado el concepto de la gobernabilidad en Governance o gobernanza democrática o participativa, refiriéndose más bien a la capacidad de convocatoria de los gobernantes hacia la sociedad para alcanzar propósitos colectivos consensuados de forma participativa en donde es preciso ceder algunas de sus atribuciones en materia de toma de decisiones.

---

**“El derecho igual para todos al auto- desarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa, en una sociedad que fomente un sentido de la eficacia política, nutra la preocupación por los problemas colectivos y contribuya a la formación de una ciudadanía sabia, capaz de interesarse de forma continuada por el proceso de gobierno”<sup>7</sup>.**

---

De ahí que un ejercicio de presupuesto participativo requiera de una actitud diferente de cada uno de los gobiernos que deseen promoverlo, así como de los representantes en corporaciones colegiadas (Congreso, Asamblea, Concejo, Junta Administradora Local) ya que históricamente ha estado concentrado en ellos la toma de decisiones acerca de los asuntos referidos a los recursos del Estado y la sociedad. El PP es la llave para consolidar la legitimidad del Estado en tanto las comunidades no solo discuten sobre los

---

5 Sen, Amartya. (2001). ps.19-20.

6 Para una mayor profundización ver Reina Otero, Alexander. (2004). Una lectura crítica a la línea 1 del Plan de Desarrollo 2004-2007 de la ciudad de Medellín. IPC. Medellín.

7. Held David. (1993). Modelos de Democracia. Alianza Editorial. Madrid. pg. 315.

objetivos o propósitos de su futuro a corto, mediano y largo plazo, sino que también revisan el conjunto de decisiones que deberían tomar para hacer realidad esos sueños, cuestión que muchas veces genera resistencias de minorías políticas o económicas que no están dispuestas a ceder por el bien colectivo y por el contrario presionan para que no se gesten cambios y así perpetuar su estado de bienestar por encima de la mayoría.

Gobernanza democrática es apoyarse en la sociedad, en su capacidad de movilización y respaldo para alcanzar las transformaciones que permitan el beneficio de todos y todas; para ello se requiere que las organizaciones sociales, políticas y ciudadanas puedan acceder de forma rápida y ágil a la

información, que debe ser producida con criterios de calidad, relevancia y pertinencia social; igualmente se requiere que exista un tránsito en la formación y concepción de lo público en el conjunto del recurso humano que compone el cuerpo administrativo de los gobiernos en todas las escalas territoriales.

El presupuesto participativo es un ejercicio práctico para poner en escena este tipo de retos, pensar el ejercicio del gobierno otorgando facultades de decisión a las comunidades, adecuando las instituciones del Estado para que estén cerca de las personas y transformando la cultura del clientelismo burocrático en la profesionalización del servicio público con funcionarios defensores y garantes de los bienes y actos públicos.

---

“La principal riqueza del Presupuesto Participativo radica en la democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal, desde la que se desarrollan mecanismos de control social sobre el Estado. Se trata de un proceso de cogestión de los recursos públicos en el que el gobierno municipal comparte el poder político a través de una dinámica deliberativa que se basa en el consenso y la negociación política”<sup>8</sup>.

## 2. Principios metodológicos y momentos del presupuesto participativo

Para muchos, la elaboración de un presupuesto responde a un ejercicio técnico y económico en donde se sopesa la existencia de unos recursos o ingresos —en su mayoría escasos—, y una cantidad de gastos o egresos que casi siempre son mayores a los ingresos que se tienen, es por ello necesario priorizar y decidir en torno a aquello que beneficie a la mayoría de tal forma que la decisión tomada genere el mayor impacto posible.

De la misma forma, se han gestado en América Latina y en nuestro país algunas experiencias que tienen por objeto discutir de forma colectiva y democrática un monto

(entre el 0% y el 40% aproximadamente) de los ingresos de libre inversión de los gobiernos municipales o departamentales que se ha denominado *de presupuestación participativa*. Es decir, se asignan unos ingresos y las comunidades definen cómo se los gastan o invierten. Si bien estas experiencias han marcado la ruta, hoy muestran riesgos de seguir trabajando bajo la óptica de que los únicos recursos que tiene una comunidad para decidir sobre su desarrollo son los asignados por el gobierno de turno.

De ahí que comprendamos que una experiencia de Presupuesto Participativo como radicalización de la democracia debe ser fundamentalmente un proceso pedagógico, formativo y deliberativo, entre las comunidades, sus gobernantes y sus representantes,

---

8. Fedozzi, Luciano. (1997). Orçamento Participativo. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 176.

sobre el 100% de los recursos humanos, culturales, ambientales y financieros con los que cuenta el municipio para alcanzar mejores índices de desarrollo humano.

Así mismo, es el paso complementario a la planeación participativa que garantiza una gestión pública de impacto estructural y el fortalecimiento y cualificación de la democracia como modelo político, ético y social.

Como proceso metodológico para su implementación se puede utilizar como dispositivo pedagógico la discusión sobre un monto de los ingresos del respectivo ente territorial, asignado por el gobierno, que amparados en los principios de la descentralización deberían ser crecientes en el tiempo y con mayores herramientas para decidir en torno a estos. Además el PP es un instrumento que permite a la comunidad, a través de diferentes formas organizativas, participar en la priorización, elaboración, y control en la ejecución del presupuesto público, desde una mirada más integral del desarrollo.

## **Principios del presupuesto participativo**

Como proceso metodológico, formativo y deliberativo esta propuesta de PP se concibe teniendo como base los siguientes principios rectores para quienes elaboramos este material:

### **Radicalizar la democracia**

El PP se asume como la articulación de los escenarios, actores/as y herramientas que existen en el modelo de la democracia representativa y participativa. La base fundante en términos políticos, institucionales y sociales del PP se basa en la democracia participativa, y por lo mismo en la planeación participativa, para el caso colombiano. En tal sentido deberíamos hacer énfasis en el marco de la apuesta por radicalizar la democracia, en profundizar y hacer efectiva la DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, establecida en la Constitución de 1991.

---

**”Las decisiones en condiciones de equidad dependen de los acuerdos de las partes sobre lo que es justo, antes que de la presión de cada una de ellas para obtener su máximo beneficio individual”<sup>1</sup>**

---

La democracia participativa y la democracia representativa son las dos caras de la misma moneda: la democracia radical y la auténticamente popular. La apuesta por profundizar la democracia participativa reside en lograr que los ciudadanos y ciudadanas tengan poder para participar e incidir en la toma de decisiones frente a los planes de desarrollo y la priorización de la inversión pública, en la asignación del presupuesto de inversión. Aquí reside efectivamente el aporte del PP, en lograr que los habitantes el municipio decidan sobre el presupuesto y sobre el desarrollo local y en virtud de ello se organizan, fortalecen sus organizaciones y cualifican su participación y realizan proceso de concertación de los objetivos prioritarios del desarrollo local y regional (proyectos, programas y políticas públicas).

De igual forma, la apuesta por radicalizar la democracia implica resignificar la democracia representativa en aras de fortalecerla y hacerla consonante con la democracia participativa. No obstante, quienes tradicionalmente han definido el presupuesto público están convocados y elegidos desde el ámbito de la democracia representativa. Ahora pretendemos que sean tenidos muy en cuenta los que no participan de la democracia representativa, es decir, los y las líderes, representantes de la comunidad y los ciudadanos /as que se sienten convocados y convocadas para participar efectivamente en la decisión sobre el plan de desarrollo y el presupuesto local.

Dice Boaventura Dos Santos que “la democracia representativa es el sistema por medio del cual los ciudadanos seleccionan

---

1. Fung, Archon y Olin, Erik. (2003) En Torno al Gobierno Participativo con Poder de Decisión. Universidad Nacional de Colombia. pág. 65

---

Nos volvemos ciudadanos también cuando vinculamos nuestra suerte individual, nuestro bienestar, con el bienestar público, es decir, cuando entendemos que muchos problemas de la vida individual dependen de la vida pública, de las decisiones en la esfera de lo público y que si influimos en estas decisiones podemos también transformar nuestra vida individual.

“Nos volvemos ciudadanos cuando conocemos el Estado, cuando entendemos sus potencialidades y sus límites, cuando conocemos las competencias de cada nivel de gobierno y comprendemos los límites de la ‘autonomía municipal’ y regional, así como la necesidad de ampliarla para mejorar las condiciones del desarrollo local”<sup>2</sup>.

representantes que toman decisiones por ellos, mientras la democracia participativa es la toma de decisiones por los mismos ciudadanos”<sup>3</sup>. En el presupuesto participativo se trata de que la gente intervenga más en la decisión sobre cómo se invierten los dineros públicos y esta participación los convierta en ciudadanos, es decir, que les preocupen más los escenarios de representación y sus representantes, convirtiéndolos así en miembros de una comunidad que decide sobre sus propios destinos.

La presupuestación participativa no compite con la democracia representativa, de hecho las experiencias muestran que este proceso no se puede realizar, si no se cuenta con las esferas de representación de la sociedad civil, pero también es claro que contribuye a interesar a sectores amplios de la sociedad a ejercitar una ciudadanía más activa. Los Presupuestos Participativos contribuyen a dar el paso de la democracia representativa, característica de los sistemas de “ciudadanía de baja intensidad”, a una democracia participativa con mayor eficacia.

---

2. Merino, Ángel. El presupuesto participativo. La experiencia de Porto Alegre.

3. Boaventura De Sousa Santos. (2004). Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. Ediciones Abya-Yala / ILDIS-FES. Quito.

## La inclusión social y política

El Presupuesto Participativo expresa la necesidad de democracia en nuestros países, y su desarrollo muestra formas políticas de gobiernos con participación y decisión de la comunidad a través de sus diversas formas organizativas. En esta lógica una decisión presupuestal tomada en los espacios locales y/o regionales de participación, contribuye a la redistribución de la riqueza, expresada en parte, en los ingresos del Estado, y que, orientada a mejorar algunas condiciones socioeconómicas de la población

más necesitada y excluida, amplía y fortalece la concepción de la democracia.

Esta ampliación de la concepción democrática está estrechamente ligada a entender la democracia como un trato en condiciones de equidad.

Estos tratos entre iguales pueden estar presentes al interior de la sociedad —por ejemplo en nuestras relaciones familiares—, y al interior del Estado —entre los diferentes niveles institucionales o territoriales—, pero también entre sociedad y Estado en las decisiones públicas. Estas relaciones entre iguales pueden presentar problemas si no se construye voluntad política entre las instancias ejecutivas y deliberativas de los gobiernos locales y el fortalecimiento de la organización social.

Los Presupuestos Participativos son el resultado del llamado a construir escenarios para deliberar en condiciones de equidad ya que buscan revertir los procesos de exclusión sistemática sobre sectores sociales como mujeres, etnias, adultos mayores, y la gran masa de pobres, que tradicionalmente son ignorados en la forma de asignar el presupuesto desde esquemas no participativos. En este contexto más que estimular la competencia por recursos escasos se deben estimular relaciones cooperativas entre los sujetos y sectores sociales, políticos y gubernamentales.

## **Control social<sup>4</sup> como herramienta de legitimación de la participación ciudadana**

El presupuesto participativo supone un compromiso entre la sociedad y el Estado y sus representantes, de transformar la cultura política ligados a valores como la transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos que permitan contribuir al fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana.

La efectividad política de este proceso en nuestra sociedad no debe medirse exclusivamente por criterios técnicos, sino por indicadores cualitativos que nos permitan observar los cambios generados en la ética pública referida a la administración de bienes públicos y a su redistribución.

De ahí que el control sea una herramienta crucial, ya que estos procesos se desarrollan en medio de un contexto de guerra y de profundas prácticas de corrupción, tanto pública como privada, en donde actores armados y redes delincuenciales están a la caza de los recursos públicos para beneficio propio. Esta labor de control supone una ciudadanía informada y organizada, comprometida con la integridad del proceso de decisión, gestión y ejecución. Una ciudadanía dispuesta a controlar y ser transparentes en la gestión, comprometida en evitar que los recursos del PP alimenten la guerra y los bolsillos de los corruptos. Es importante recalcar que no se trata de cumplir con un papel formal, sino con un papel político y constructivo en todas las etapas del proceso y toma de decisiones presupuestales.

Es ahí donde las administraciones deben comprometerse con el diseño o cualificación de las herramientas tecnológicas y humanas que permitan acceder a la información pública de manera rápida, oportuna, pertinente, confiable y de bajo costo para la comunidad.

Metodológicamente están abiertas las puertas a la creatividad y al rescate de ciertos criterios universales, a continuación presentamos algunos valores para priorizar que simplemente son un punto de partida, entre ellos están: la solidaridad; la equidad; la pertinencia; la oportunidad política y social; la legalidad; la coherencia entre las necesidades de la sociedad y las expresadas por los/las líderes; la coherencia entre las necesidades de la sociedad y la temporalidad de la ejecución; la orientación práctica (porque cuando se abren nuevos caminos en asuntos concretos y apremiantes se ofrece un potencial para contrarrestar las dudas sobre la eficacia de la acción del Estado)<sup>5</sup>; la participación desde la base, que permita a la ciudadanía del común aplicar sus conocimientos, inteligencia e intereses en la asignación presupuestal y en la formulación de soluciones.

## **Momentos del presupuesto participativo**

Las experiencias de presupuesto participativo cuentan con unos momentos a través de los cuales se da curso a la participación de la población. Como lo hemos afirmado a lo largo del texto, el PP es un instrumento pedagógico y político para reflexionar en torno a temas como la deuda interna, externa, la riqueza y los ingresos, así como también los gastos o inversiones que deberán hacerse para alcanzar los propósitos del plan de desarrollo. De ahí que sugiramos asumir el proceso teniendo en cuenta algunas estrategias y momentos básicos de participación.

Como lo afirmamos, idealmente, el presupuesto participativo debe contemplarse como una etapa más del proceso de planeación del desarrollo, sin embargo algunas

---

4. El Control social se ejerce sobre lo público, incorpora al Estado y su administración, la sociedad civil, ciudadanos y ciudadanas, además es un escenario de interacción entre los actores de lo público que fortalece el acuerdo social, como ejercicio de responsabilidad compartida, que a su vez permite fortalecer la legitimidad democrática, el respeto por la legalidad, la transparencia y los procesos de rendición de cuentas.

5. Op. cit. Fung y Olin. Pág. 41.

experiencias no lo han contemplado así, ello no indica que el proceso no tenga importancia, solo que, desde nuestra perspectiva no tendría el mismo impacto político y social. A continuación analizaremos algunos momentos y estrategias para abordar una experiencia de estas características; como lo indica el gráfico 1, algunos de los momentos del proceso de presupuesto participativo se desarrollan de forma secuencial mientras que las estrategias se desarrollan de forma transversal a todo el proceso. Diagnóstico Participativo, deliberación y presupuestación, elaboración y aprobación, Ejecución, Evaluación, son algunos de estos momentos; Organización y movilización, comunicación y sensibilización, formación, transformación política administrativa y control y seguimiento son algunas de las estrategias.

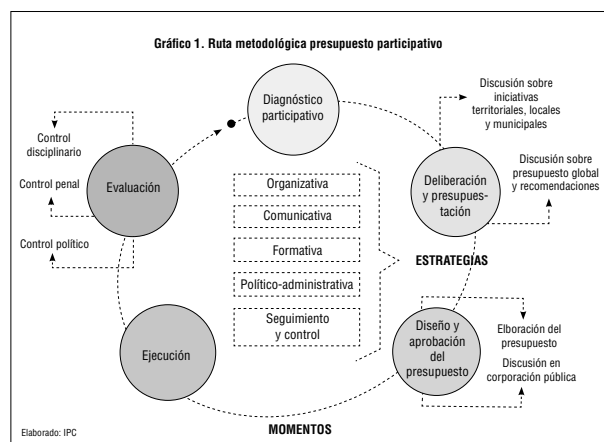
### Diagnóstico participativo

Todo proceso de presupuesto participativo debe contemplar un momento para identificar las problemáticas que aquejan al conjunto de la población, allí los participantes pueden aplicar las técnicas o metodologías que deseen y que les permitan priorizar teniendo en cuenta criterios técnicos y político<sup>6</sup>.

Lo ideal es que este proceso de priorización y de definición de la ruta por donde debe transitar la discusión del presupuesto participativo sea la parte general, o lo que muchos llaman comúnmente, plan de desarrollo, el cual contiene, objetivos, políticas, estrategias, metas, etc. Por esta razón el proceso de elaboración del componente general debe ser participativo y dar cuenta de las priorizaciones que territorialmente<sup>7</sup> y

sectorialmente hicieron los participantes de dicho momento.

En caso de que este insumo no exista o no se tenga en cuenta, es preciso diseñar una metodología que permita identificar esas prioridades territoriales y sectoriales, y a la vez, promover un ejercicio de articulación de estas problemáticas con las de otros territorios de tal forma que se estimule una lectura mucho más compleja de las mismas facilitando con ello tomar decisiones presupuestales que intenten tener un impacto de mayor dimensión en la ciudad.



### Deliberación y presupuestación

Este momento es uno de los más cruciales en todo el proceso si tenemos en cuenta que es durante el desarrollo del mismo en donde las comunidades y sus representantes transforman las problemáticas priorizadas en decisiones presupuestales. Igualmente, discuten y reflexionan sobre el estado financiero de su correspondiente ente territorial. Allí, la administración municipal y los/las integrantes del Concejo Municipal, además de los/las que conforman el sistema municipal de presupuesto, socializan las dificultades financieras del municipio y las alternativas posibles para resolverlas de acuerdo a la ley y sus potencialidades en materia de recursos y riqueza existente. Este proceso debe plantearse teniendo en cuenta dos condiciones, la pertenencia a un territorio específico y a un sector social. Este cruce de opiniones y salidas a las problemáticas,

6. Cuando nos referimos a criterios políticos, hacemos alusión a elementos que tienen que ver con principios éticos, sociales y culturales, los cuales pueden orientar la ejecución de una decisión tomada, ya que muchos pueden estar de acuerdo con resolver un problema pero no sobre cómo resolverlo.

7. Cuando mencionamos esta categoría nos referimos a la división político administrativa o territorial que tenga el municipio, distrito o departamento.



equilibra y articula visiones, haciendo de las decisiones, medidas más integrales y con mayor probabilidad de éxito e impacto. También debe ser claro que el proceso de presupuestación no debe limitarse a la toma de decisiones relacionadas con la redistribución de un monto específico ya que estaríamos limitando la propia dinámica de presupuestación. Es probable que la comunidad decida sobre un monto en concreto, sin embargo, lo más importante es que tome estas decisiones teniendo claro todo el panorama de los ingresos generales y estratégicos del ente territorial y los principales gastos del mismo. En este sentido, es probable que además de decidir sobre un monto previamente determinado, proponga recomendaciones que deban ser discutidas o asumidas por la administración municipal, relacionadas con los ingresos o el manejo de algunos gastos en de la administración.

En cuanto a la organización metodológica de este momento debe partir de las especificidades sociales, culturales, y sobre todo, de la historia organizativa de la comunidad. Algunas experiencias han surgido de arriba hacia abajo y otras al contrario, las primeras tienen algunos riesgos ya que la experiencia puede quedar sujeta a los intereses del gobernante de turno; en cuanto a las experiencias de abajo hacia arriba, éstas tienen como positivo el grado de inclusión social que generan, pero tienen como riesgo el que sean experiencias aisladas sin un impacto estructural en la situación social de las comunidades. Por ello es importante que una experiencia cuente no solo con el respaldo de la comunidad y de la administración municipal, sino también de las organizaciones políticas que integran los entes de representación política, de tal forma que ésta se transforme en política pública garantizando estabilidad en las reglas de juego para futuros procesos.

Como insumos para la deliberación es preciso contar con material informativo sobre los Planes o Esquemas de Ordenamiento

Territorial en donde se ubiquen los principales recursos con los que cuenta el ente territorial, el debido plan de desarrollo, el estado de las finanzas públicas del municipio en torno a ingresos, allí debe especificarse los de libre inversión y aquellos que son por transferencias por regalías o sistema nacional de participaciones, gastos o inversiones estratégicas, gastos por deuda interna o externa y sobre todo las causas a la que ha llevado dicho endeudamiento; Igualmente es necesario dar una visión integral sobre el tipo y montos de las inversiones que en el territorio específico (comuna, localidad y otros) se han hecho en épocas pasadas de tal forma que las comunidades puedan tomar decisiones que tengan como criterios la continuidad y la contribución a proyectos de carácter estratégico, ya sea para la ciudad o su comunidad concreta.

En síntesis este momento debe organizarse con el propósito de permitir el diálogo abierto, democrático, solidario en torno a las salidas, a los problemas en donde deben ponerse a flote las diversas lecturas que sobre la sociedad tienen las personas que habitan la ciudad. Así mismo debe contar con la presencia de los representantes del Concejo, los cuales deben ser invitados a participar libremente, ya que en la medida en que se integren, más conocimiento tendrán sobre el proceso, para su refrendación final, cuando el P.P. llegue a esta corporación.

### **Diseño y aprobación del proyecto de presupuesto participativo**

Definidas las alternativas de solución a las problemáticas con su respectiva partida presupuestal, para lo referido al monto específico definido por la alcaldía y hechas las recomendaciones al presupuesto global de la ciudad, en materia de mayor recaudo de ingresos o de un mejor manejo de las finanzas públicas de la ciudad, la administración municipal debe elaborar un proyecto de acuerdo en donde se registre todo lo referido al presupuesto global de la ciudad,

el cual tendrá que ser discutido en el seno de la corporación pública correspondiente (JAL<sup>8</sup>, Concejo, Asamblea, Congreso).

En consecuencia, la deliberación y decisión del presupuesto no se agota en el proceso participativo desarrollado con las comunidades sino que se traslada a la corporación pública correspondiente. Allí las comunidades tendrán que movilizarse y hacer control político de sus representantes, invitándolos a que respeten las iniciativas surgidas de las comunidades, otorgando a sus voceros espacio para el debate y sustentación de las mismas en la correspondiente corporación pública. Es por ello estratégica la participación de las organizaciones partidistas y sus delegados en todo el proceso, ya que si éstos dicen representar los intereses de las comunidades no tendrán que variar ninguna de las propuestas surgidas en el seno del proceso deliberativo en los órganos de representación política de la ciudad.

Igualmente, las comunidades deben velar por que la administración municipal integre al proyecto de acuerdo del presupuesto, todas las recomendaciones tanto generales como específicas en pro del buen funcionamiento fiscal de la ciudad. Es muy importante que los representantes de las comunidades vigilen el ciclo completo que tiene una iniciativa presupuestal, desde su aprobación, hasta su ejecución, de lo contrario se pueden propiciar fenómenos de frustración colectiva con relación a estas dinámicas y a futuros intentos por controlar la corrupción y el desorden administrativo.

Para este momento es importante tener acceso a insumos informativos como el Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, que

---

**El éxito de la experiencia de Porto Alegre se centra en una alianza del partido de los trabajadores con la comunidad y particularmente con los líderes vecinales, así se alcanzó el apoyo decisivo de la clase media que deseaba un gobierno comprometido con la justicia social, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Estas alianzas crearon un clima favorable para que el Concejo aprobara aumentos en los impuestos para acrecentar los recursos de la ciudad y mostrar resultados acometiendo en un principio las obras públicas de menor escala con un sistema de información que monitoreaba el gasto descentralizado, con un alto nivel de transparencia y eficiencia.**

---

permitirá ver con claridad los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal de cada año ya que establece los costos financieros de los programas y proyectos identificados teniendo como base el Banco de Proyectos así como todos los recursos de inversión.

Igualmente el Plan Financiero es un instrumento en donde la comunidad puede consultar si sus sugerencias en esta materia se tuvieron en cuenta con el objeto de garantizar la financiación de sus iniciativas y los grandes proyectos de la ciudad. Cabe recordar que los tiempos definidos para el diseño y aprobación del presupuesto está estipulado en las normas relacionadas con el tema.

## **Ejecución**

El momento de ejecución del presupuesto participativo se refiere a la puesta en marcha de todos los procedimientos de contratación de los recursos públicos con las entidades privadas o del Estado para lograr los objetivos establecidos en cada uno de los proyectos pertenecientes a su vez a programas y subprogramas del plan de desarrollo.

En algunos casos la ejecución vincula a organizaciones sociales como estrategia para la generación de empleo de choque, sin embargo lo importante es que el proceso de contratación garantice la calidad y buen uso de los recursos públicos.

---

8. Esta corporación debe tenerse en cuenta para aquellos entes territoriales que como el Distritito Capital, le ha otorgado facultades para decidir sobre un presupuesto en específico.

Como insumos para participar de este momento es importante tener en cuenta el POAI, el Presupuesto Anual y el Plan Anual de Caja –PAC–, porque allí se registran los ingresos y cada uno de los gastos de la administración municipal. Conocer el proceso que tiene un proyecto dentro del Banco de Proyectos es un instrumento eficaz para participar de la ejecución, allí el diligenciamiento adecuado de la ficha B-PIN<sup>9</sup> es clave para lograr que las iniciativas tengan un buen curso.

## Evaluación

La evaluación del proceso de presupuesto participativo deberá hacerse desde el diseño del presupuesto (ex ante), hasta la terminación del mismo (ex post). La evaluación ex ante debe verificar que el diseño del proceso de presupuestación responda a los propósitos políticos planteados y a las normas establecidas en esta materia. La evaluación ex post debe identificar el impacto social y político que el proceso ha generado en materia de democratización, inclusión social y lucha contra la corrupción; para ello es importante utilizar indicadores que den cuenta de ello, tales como el de Desarrollo Humano y los sistemas de seguimiento a la gestión pública municipal.

El control ejercido por las comunidades o actores sociales durante todo el proceso debe contar con los insumos que ya tienen las instituciones que ejercen esta función en materia disciplinaria, penal y política.

El control disciplinario lo desarrolla la Oficina de Control Interno de la administración pública y las personerías municipales, y en su defecto, la Procuraduría General de la Nación. Este control se refiere al cumplimiento de la ley por parte de los funcionarios públicos.

El control penal lo realiza la Contraloría General y Departamental de la República y tiene por objeto garantizar que los servidores públicos hagan un uso adecuado y transparente de los bienes y recursos financieros del Estado.

El Control político busca que los servidores públicos utilicen los recursos de acuerdo a los planteamientos esgrimidos en el plan de desarrollo y el plan de gobierno de la administración municipal. Este control lo ejercen los integrantes de las corporaciones públicas (ediles, concejales, diputados, representantes y senadores), así como también los voceros de las organizaciones partidistas, sociales y comunitarias. Igualmente, la ciudadanía puede organizarse en veedurías ciudadanas de tal forma que se garantice la transparencia y legitimidad del proceso.

## Estrategias

### Organizativa

Esta estrategia asume que el proceso de presupuesto participativo se desarrolla con y a partir de actores políticos, sociales, económicos y culturales. Aunque el proceso está concebido para que las personas se integren individualmente al proceso, este pretende que sean las organizaciones sociales y comunitarias las protagonistas del mismo. De ahí que el proceso debe intencionar acciones que convoquen al conjunto de organizaciones insertas en la diferentes redes sociales de la ciudad, el departamento o la nación.

El objeto fundamental de esta estrategia es fortalecer el tejido social y garantizar la sostenibilidad política del proceso con fuertes bases en la sociedad, preocupadas por temas como la redistribución de la riqueza, el pago de la deuda externa, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad democrática, la planeación participativa del desarrollo y sobre todo la participación política electoral.

**Metodológicamente**, se busca que los promotores de la experiencia acompañen y asesoren las organizaciones sociales y comunitarias que participen del proceso,

---

9. Ficha elaborada por el DNP para la formulación de proyectos, la cual debe estar disponible en la Oficina de Planeación Departamental y Municipal.

así como a la administración municipal para que implemente dispositivos que fortalezcan la organización social en el transcurso del desarrollo de presupuesto. En el marco de esta estrategia pueden implementarse intercambios nacionales e internacionales de experiencias, tratando de contextualizar los problemas identificados y aprendiendo de los aciertos alcanzados en otras experiencias.

### **Comunicativa y de sensibilización**

Un proceso de Presupuestación Participativa debe contar con herramientas mediáticas y comunicativas que permitan masificar cada uno de los momentos del PP, así como de la planeación del desarrollo. En la medida en que la población acceda a información ágil, pertinente y útil para la participación, contribuirá a la movilización social en torno a la defensa de sus derechos y de los bienes públicos.

En este sentido, hacer un uso estratégico de medios como la televisión regional, radio, material impreso, internet puede ser fundamental para implementar procesos de consulta pública de corte masivo que acerque la población a las instituciones oficiales y que aumente los niveles de control ciudadano y político, todo en pro del fortalecimiento de la democracia local y regional.

### **Formativa**

Esta es quizás la estrategia que permite construir un lenguaje común en torno a lo que se busca con el proceso de presupuestación participativa. En consecuencia es necesario que la administración municipal y las organizaciones sociales y políticas promuevan acciones de sensibilización y formación que contribuyan a la construcción

de un para qué de la experiencia, y un buen manejo de las herramientas para participar en el proceso. Esto no solamente contribuye a tener un capital social más cualificado sino que agiliza los momentos de consulta o diagnóstico y de toma de decisiones.

### **Transformación político-administrativa**

Desarrollar una experiencia de PP demanda de la administración pública una transformación en su organización burocrática<sup>10</sup> y una transformación cultural de los servidores/as públicos que permita la desaprehensión de prácticas de servicio en el ámbito de la administración pública.

Una dinámica de presupuesto participativo por pequeña que sea debe estar inscrita no sólo a una dependencia sino a todo el conjunto de los servidores/as públicos, cuestión que puede ser potencialmente importante siempre y cuando se superen las inercias internas enquistadas por años en el cuerpo administrativo de los gobiernos locales, municipales, departamentales y nacionales.

Además, exige del gobierno de turno una revisión profunda del estado de las finanzas públicas, tratando de identificar los recursos disponibles para financiar las propuestas que serán definidas durante el proceso de presupuestación participativa; así mismo, exigirá de todo su equipo y del que contrate para acompañar la dinámica, el conocimiento absoluto de la situación financiera de la administración pública de tal forma que estos sean facilitadores y apoyos educativos para los/las líderes sociales y las comunidades que participen.

### **Seguimiento y control**

Esta estrategia cobra mucho más vigencia en zonas de conflicto y en aquellas regiones o países donde la corrupción es una regla de juego comúnmente aceptada para tramitar los asuntos públicos. Razón por la cual se hace necesario que el diseño del proceso tenga a su interior las herramientas formativas, comunicativas, organizativas y jurídicas

---

10. Este concepto no contiene ningún estigma social, al contrario reconoce en el concepto una virtud en tanto invita a cualificar el funcionamiento de la administración pública y a repensar la organización estatal de cara al enfoque de gobernabilidad democrática o participativa.

para prevenir el desvío de los recursos públicos ya sea a los actores armados o a las redes de corrupción en la ciudad o la región.

En consecuencia, es necesario exigir o diseñar mecanismos para los diferentes tipos de control que se requieren, el interno o disciplinario cuya responsabilidad se centra en la administración y la personería;

el penal en donde la Contraloría juega un papel importante, y el político o ciudadano, que plantea el reto a todas y cada una de las organizaciones sociales y políticas de abrir espacios a las veedurías que sean necesarias para garantizar la transparencia, no solo en la toma de decisiones sino también en la ejecución y puesta en marcha de las mismas.

### 3. Presupuesto y hacienda pública

Este capítulo, está dedicado fundamentalmente a hacer un repaso por los contenidos y herramientas técnicas y jurídicas referidas a la forma como se elabora el presupuesto público en nuestro país. Les invitamos a entablar un diálogo con los planteamientos reseñados en el primer capítulo, ya que nos preocupa la ausencia de sentido político de algunos de estos conceptos que en últimas orientan y reglamentan el proceso más trascendental de la acción pública.

#### El presupuesto público en Colombia

El proceso de elaboración y organización del presupuesto público se rige por normas constitucionales, legales, administrativas y financieras, y la entidad encargada de su elaboración es la Secretaría de Hacienda Municipal, Distrital o Departamental en el nivel territorial. A nivel nacional le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La elaboración del presupuesto se presenta como un proceso técnico, regido por las normas y los procedimientos establecidos por dichas normas. Sin embargo, la decisión sobre las fuentes de los ingresos y la asignación del gasto es un proceso político, teniendo en cuenta los actores y las instancias que participan en la toma de decisiones, como los Concejos Municipales o Distritales, las Asambleas Departamentales o el Congreso de la República. También el presupuesto público refleja las tensiones y los intereses que

están en juego en la sociedad. Por ejemplo, las entidades financieras presionan a los gobiernos para que les paguen la deuda pública contraída (*servicio de la deuda*); por su parte los ciudadanos, las organizaciones sociales, los Ediles, Concejales y Parlamentarios presionan para que la inversión social sea mayor ; y los funcionarios públicos y pensionados del Estado presionan para que les paguen mejores salarios y pensiones lo cual se verá reflejado en el presupuesto como gastos generales.

Los presupuestos públicos sean nacionales, departamentales, municipales o Distritales, reflejan dos componentes en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución: el componente técnico y jurídico y el componente político. A su vez debe tener en cuenta la disponibilidad y el crecimiento de los ingresos municipales, departamentales y nacionales; es decir, los *recursos disponibles* y *potenciales* de acuerdo con la riqueza social, según el comportamiento de la economía y la estructura tributaria. Si hay una mayor producción y un mayor consumo de los hogares habrá mayores ingresos tributarios y transferencias.

Tradicionalmente los temas del presupuesto son de manejo exclusivo de los técnicos de la Secretaría de Hacienda y del Ministerio de Hacienda, y son muy poco conocidos por los ciudadanos y las organizaciones sociales, y por esta razón no participan de las decisiones de asignación del gasto público y menos sobre los ingresos, muy a pesar de

que son los ciudadanos los que pagan los impuestos. Para cambiar este proceso y hacer más democráticas las decisiones sobre los recursos públicos se requiere de la activa participación de la ciudadanía y sus organizaciones mediante el presupuesto participativo.

## El presupuesto público como proceso político

El presupuesto público es un estimativo contable que presenta dos componentes: primero, los ingresos fiscales y segundo, los gastos públicos que ejecutan tanto la nación, los departamentos, los municipios como los distritos en un período de tiempo.

El presupuesto es entonces, el cálculo anticipado por un lado, de los ingresos públicos provenientes de la suma de todos los impuestos vigentes, de las rentas de los municipios, distritos, departamentos y de la nación, de las transferencias y del eventual endeudamiento; por el otro lado, de todos los gastos que se ejecutarán durante año calendario entre el 01 de enero y el 31 de diciembre, a lo que se le denomina, una vigencia fiscal. Este incluye también las disposiciones necesarias para garantizar la ejecución eficiente de los recursos, sobre la base del Plan de Desarrollo del municipio.

El Presupuesto Municipal está concebido como un *instrumento* dirigido al cumplimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo económico y social, mediante el cual se estiman —o calculan anticipadamente— los ingresos públicos y los gastos que se esperan ejecutar en una vigencia fiscal.

También se entiende el Presupuesto como un instrumento político, económico y administrativo que contiene el plan financiero del gobierno, expresado en forma de programas anuales de actividades de los servicios esenciales y que indican el origen y monto

Las decisiones sobre cuántos recursos se recaudan mediante impuestos y cómo se usan dichos recursos entre diferentes necesidades reflejan una tensión distributiva entre grupos sociales. La forma como se resuelve esta tensión distributiva se logra mediante procesos políticos de concertación democrática entre todos los actores y sectores interesados en la distribución del presupuesto.

¿Por qué las entidades financieras reciben el 40% del presupuesto público nacional por el servicio de la deuda?

¿Quiénes y cómo se definen las prioridades del gasto público?, ¿Por qué los recursos para inversión social a veces son más y a veces son menos?

de los recursos que espera recaudar y el costo de dichos programas en función de los resultados que se pretenden alcanzar y los recursos necesarios para lograrlo. Ello entonces, implicará hacer escogencias, priorizar entre diversas alternativas de solución a las necesidades básicas de la población, centrar la atención sobre ciertos sectores y poblaciones, incluir o excluir sectores, regiones o comunidades, lo que se traduce en un criterio político, que implica **debatir para decidir sobre las prioridades**, lo cual está obligatoriamente ligado al tema de la PARTICIPACIÓN.

Es por esto que las decisiones iniciales y finales sobre la forma de obtener los ingresos, con impuestos de tipo directo o indirecto, con crédito interno o externo, con transferencias, y la forma de hacer los gastos, en inversión social, en gasto militar, en inversión en vías e infraestructura, en el pago de la deuda pública, en gasto de funcionamiento, cualquiera que sea la decisión tiene motivaciones políticas, institucionales, sociales y económicas.

De ahí que sea el Congreso de la República quien defina la política nacional en materia tributaria, otorgando instrumentos legales para que las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales o Distritales, implementen el tipo y cuantía de los impuestos con que se financiarán los correspondientes entes territoriales. Por esta razón

es importante concentrar la atención de la ciudadanía en el Congreso de la República ya que es allí en donde se define el futuro financiero de los entes territoriales, lo que le otorga un sentido profundamente político a esta decisión. En cuanto a las otras corporaciones, la sociedad debe movilizarse y vigilar la manera como se aplican y el destino final que se le dará a dichos recursos; en síntesis es en este proceso de concertación donde se define la parte de la riqueza social que será recaudada y distribuida a través del Estado y de los gobiernos mediante políticas sociales y de inversión pública, dando cumplimiento a mandatos legales establecidos en la Constitución y en los Planes de Desarrollo.

### **El presupuesto como proceso técnico y de planificación**

La elaboración, formulación y aprobación del presupuesto público es un proceso técnico, institucional y político que debe atender las normas vigentes sobre hacienda pública y está relacionado con los planes de desarrollo y las obligaciones constitucionales que deben atender la nación, los departamentos, los distritos y municipios.

El presupuesto se convierte en una herramienta de planificación y gestión financiera, pues permite programar la ejecución óptima de las metas de ingresos fijadas por la administración pública, procurando evitar la sobre-estimación o la sub-valoración tanto de los gastos como de los ingresos. El presupuesto debe ligarse a la planificación integral y estratégica del municipio, el distrito y el departamento; es decir, teniendo en cuenta el Plan de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial y los Planes Sectoriales. En este sentido, el presupuesto se convierte en un mecanismo para optimizar la asignación de los recursos públicos, con prioridad en el gasto social.

La formulación y aprobación del presupuesto debe tener en cuenta obligatoriamente

los criterios técnicos y legales previstos en el ordenamiento jurídico de la nación, del departamento y de los municipios o distritos; en especial se rigen por el sistema presupuestal colombiano, los instrumentos de planificación presupuestal y los criterios presupuestales. La Secretaría de Hacienda debe elaborar un borrador que incluya las primeras estimaciones de ingresos y gastos teniendo en cuenta los años anteriores, y como referencia obligada, el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo Municipal o Distrital y los escenarios económicos (crecimiento PIB, de la Inflación, etc.) elaborados por la Oficina de Planeación Municipal o Distrital, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda. Este procedimiento un tanto complejo hace que el presupuesto sea un proceso técnico y jurídico.

### **Marco normativo sobre el presupuesto público**

Para la elaboración de un Presupuesto Participativo, no se requiere inicialmente un cambio en la reglamentación y las normas del manejo presupuestal, sino un cambio en los procesos de consulta, formulación, asignación, aprobación y ejecución del presupuesto tomando muy en cuenta y en serio la participación y decisión de la población. Sin embargo, para que el proceso de Presupuesto Participativo se consolide y se profundice se requiere ir introduciendo cambios normativos existentes y en la cultura política de los gobiernos, de los partidos y de las comunidades. Esto permite dar un salto de la función técnica, exclusiva de los gobiernos, a una construcción democrática y participativa del presupuesto público. Para ello se requiere conocer y aplicar algunos elementos legales sobre el presupuesto público.

El régimen presupuestal colombiano presenta una serie de normas (ver Anexo 2) que deben cumplirse al realizar la estimación y ejecución de los ingresos y del gasto públi-

co. Uno de los propósitos de la planeación presupuestal es ejecutar el gasto público de manera más eficiente, más transparente y con mayor equidad social. Para ello, se han establecido tres elementos normativos sobre los presupuestos públicos que se deben tener en cuenta: 1) los de orden constitucional y legal, 2) los de orden de planeación, y 3) los de orden administrativo.

El primero de los casos se encuentra inspirado en los Artículos: 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353 de la **Constitución Política de Colombia de 1991**, y se encuentra regulado en el decreto 111 DE 1996, o ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO, basado en el Art. 352 de la Constitución. Este Estatuto Orgánico del Presupuesto, describe y explica el Régimen del Presupuesto Municipal y la forma como se prepara, presenta, discute, aprueba y ejecuta, bajo el carácter de obligatoriedad para el sector público. También establece **el gasto público social, que según la Constitución “tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”**, exceptuado el caso de que haya guerra exterior.

En el segundo caso, referido a las normas de planeación, es importante señalar que los planes de desarrollo de la nación, los departamentos y municipios, deben contar con un Plan Plurianual de Inversiones que corresponde a la segunda parte del Plan de Desarrollo donde se indica la asignación anual de los dineros a cada uno de los objetivos, programas y proyectos que se quieren ejecutar en el período de gobierno. Es por esto que la elaboración del presupuesto público hace parte del proceso de planeación de forma armónica y pública, y requiere de la participación de la comunidad y sus organizaciones.

En cuanto al tercer aspecto, referido a lo administrativo, vale la pena resaltar que para la formulación y ejecución del presupuesto público se debe tener en cuenta la conformación del sistema presupuestal colombiano, los rubros que componen los ingresos y los

gastos, y las instancias o actores que tienen competencias para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

## El sistema presupuestal

El sistema presupuestal está compuesto por todos los actores, instituciones y normas que permiten el diseño, ejecución y seguimiento al presupuesto público colombiano, que como lo dijimos anteriormente se encuentra regulado en el Decreto 111/94 el cual establece como sus objetivos, los siguientes:

- Servir de instrumento para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo económico y social
- Facilitar la Gestión de la Administración y contribuir a la toma de decisiones
- Evaluar el comportamiento de los ingresos y del Gasto frente a la gestión de cada entidad
- Regular y controlar las finanzas, desde la correcta gestión presupuestaria
- Producir la información necesaria sobre las finanzas públicas.

## Componentes del sistema presupuestal

**a) El Plan Financiero:** Es un instrumento de planificación y gestión financiera de la Administración Municipal y sus entes descentralizados. Incluye las medidas que se deben tomar con el fin de hacer efectivos los recaudos necesarios para financiar y cumplir con las diversas estrategias de desarrollo municipal, entre las cuales se deben tener en cuenta: el diagnóstico de las finanzas públicas locales, la proyección de las finanzas durante los siguientes cinco años y la fijación de las metas financieras.

**b) El Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI:** es un instrumento de gestión que permite operativizar los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desa-



rrollo Municipal. Incluye los programas, subprogramas y proyectos de inversión a ejecutar durante la vigencia fiscal de cada año; establece los costos financieros de los programas y proyectos identificados teniendo como base el Banco de Programas y Proyectos, así como todos los recursos de inversión.

Es decir, implica tener en cuenta todas las fuentes de financiación del municipio, a saber: los recursos propios, los provenientes del Sistema General de Participaciones —SGP—, las regalías, el crédito, los aportes, cofinanciación y rendimientos financieros.

El POAI constituye la base para que cada Secretaría o Departamento Administrativo del municipio elabore sus propios Planes de Acción. Esto facilita el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos a ejecutar, lo que permite monitorear el nivel de cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo, posibilitando aplicar los respectivos ajustes.

- c) El Presupuesto Anual:** Se expide bajo la forma de “Acuerdo Anual de Presupuesto” y contiene tres partes: a) El Presupuesto de Rentas o Ingresos; b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones c) Las Disposiciones Generales, que contiene las normas tendientes a una correcta ejecución del Presupuesto y tienen vigencia solo para el año en el cual se expidieron.

## Los actores o sujetos del sistema presupuestal

Estos actores son los principales responsables de la asignación del presupuesto y de su orientación entre los distintos componentes, conceptos y obligaciones legales.

- a) El COMFIS:** Es el Consejo Municipal de Política Fiscal —COMFIS—, órgano de dirección, coordinación y seguimiento del Sistema Presupuestal, asesorado por la Secretaría de Hacienda. Entre sus

funciones se encuentran las de analizar y emitir conceptos acerca de las decisiones administrativas que impliquen cambios en los ingresos y gastos públicos del Municipio, en su financiamiento y sobre las implicaciones fiscales de los planes anuales de inversión. Así mismo aprueba, modifica y evalúa el Plan Financiero; elabora y determina las metas financieras para la elaboración del Programa Anual mensualizado de Caja del Municipio y, en general, todas las funciones relacionadas con el Presupuesto y obviamente, que estén establecidas por el Estatuto. El Comfis está conformado por el Alcalde Municipal, quien lo preside, el Secretario de Hacienda, el Secretario de Planeación, el Jefe de Presupuesto, el Tesorero Municipal y dos funcionarios expertos en materia financiera y presupuestal.

- b) El Alcalde Municipal.** Es quien tiene como una de sus funciones, según la Constitución Política, “presentar oportunamente al Concejo los Proyectos de Acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, el presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio”. El Alcalde coordina la iniciativa del gasto así como su ejecución, teniendo en cuenta las prioridades del Plan de Desarrollo. También debe reglamentar los Acuerdos Municipales, ordenar los gastos y celebrar los contratos y convenios municipales de acuerdo con el Plan de Desarrollo económico, social y de inversión.

- c) El Concejo Municipal.** Como órgano administrativo y de elección popular es quien debe discutir y aprobar en los tiempos de ley, el Plan de Desarrollo y el presupuesto de gastos con todos sus componentes, para ello se realizan sesiones durante el mes de noviembre de cada año con su respectiva prórroga, y expide el Acuerdo que lo adopta. También aprueba la implementación de normas

referidas al presupuesto y la hacienda pública, expide cada año el presupuesto público de acuerdo con los planes municipales o distritales de desarrollo; y tiene la potestad de analizar, discutir y autorizar los gastos que serán ejecutados por el Gobierno Municipal o Distrital.

**d) EL Consejo de Gobierno.** Es un órgano consultivo de apoyo al Alcalde en la adopción de decisiones políticas, económicas y sociales. Está compuesto por el Alcalde, quien lo preside, los Jefes o Secretarios de las diferentes áreas funcionales de la administración central y el Secretario de Planeación.

Sus funciones son las de conceptuar sobre el Plan Operativo Anual de Inversiones Municipal; determinar, en caso de existir, la cuantía de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales, así como impartir instrucciones a los órganos de dirección de éstas sobre las utilidades y, lo más importante, orientar el plan financiero, en procura del desarrollo municipal.

**e) El Director(a) o Secretario(a) de Planeación Municipal.** El Secretario(a) de Planeación es el responsable de la función de planeación del municipio quien en última instancia responde por la realización de los lineamientos del Plan de Desarrollo. Desde la perspectiva presupuestal, el Secretario(a) de Planeación debe elaborar, en coordinación con Hacienda, el Plan Operativo Anual de Inversiones, que permita integrar el sistema presupuestal y de planeación.

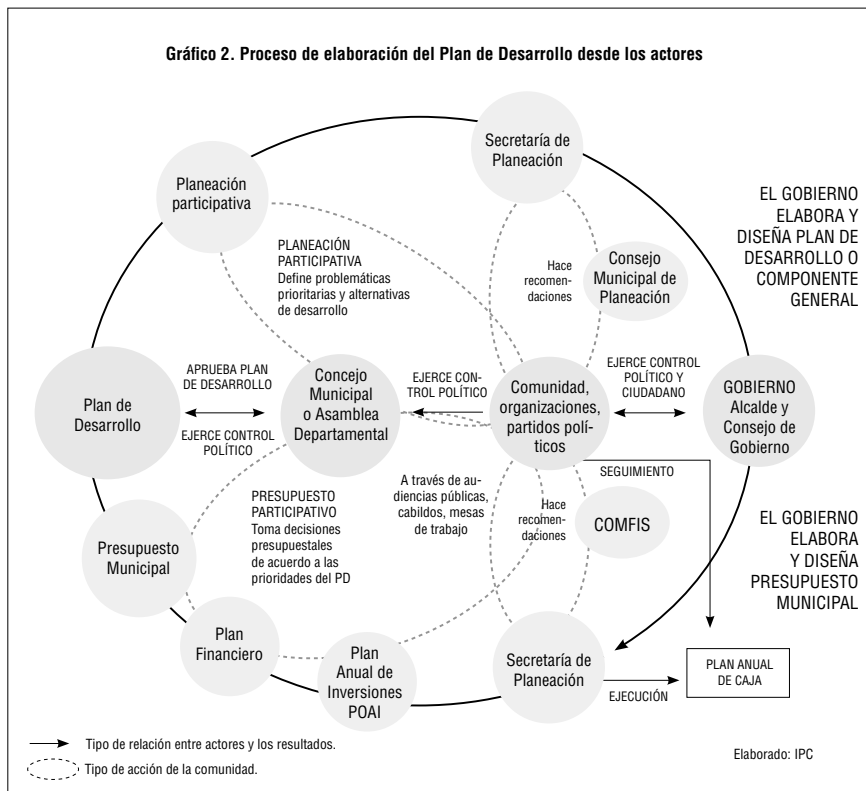
**f) El Secretario(a) de Hacienda Municipal.** El Secretario(a) de Hacienda es el funcionario encargado del manejo financiero del municipio. Es el responsable de las decisiones que en materia financiera adopte el municipio; por lo que participa en la gestión de todos los componentes del sistema presupuestal. Es también el vocero autorizado del Alcalde ante el Concejo

para asesorarlo en el tema presupuestal, lo que le da la categoría de intermediario entre el Gobierno y Concejo Municipal, así como también con la comunidad.

**g) La Comunidad:** Hasta ahora, la comunidad participa de manera muy ocasional o parcial en la discusión del Presupuesto Público, ya sea a través de los Consejos Territoriales de Planeación, de las audiencias públicas, Consejos Comunales, encuentros ciudadanos o encuentros populares. Sólo hasta ahora comienzan a perfilarse algunas experiencias de discusión y decisión en la priorización de la inversión social a nivel local, zonal o municipal. Casos como los de Bogotá, Medellín, Risaralda, Pasto, Marinilla-Antioquia, tienen algunos elementos de lo que puede ser un proceso de presupuestación participativa que aún falta profundizar y cualificar. Con experiencias de PRESUPUESTO PARTICIPATIVO se pretende posicionar y consolidar la planeación participativa y con ella la Democracia Participativa, en la medida en que la comunidad y sus organizaciones representativas puedan incidir de manera directa y real en el componente ECONÓMICO del Plan de Desarrollo y de la distribución de los ingresos a través del presupuesto público.

Como vemos en el gráfico 2, la relación existente entre Plan de Desarrollo y Presupuesto Público, requiere de unos procesos mínimos de coordinación institucional y de una interacción entre los actores políticos y sociales, ello permitirá una mayor armonización en la elaboración, deliberación, aprobación y ejecución tanto de la planeación como de la presupuestación participativa haciendo de cada componente un todo más integral.

Asumir la elaboración del plan de desarrollo y sus dos componentes, planeación y presupuesto participativo, desde los actores, nos permite detallar las funciones o roles que cada uno de ellos cumple en el proceso; estos procesos son desarrollados en



cabeza de las respectivas Secretarías, lo cual no significa necesariamente que las demás Secretarías o instituciones públicas no estén vinculadas; igualmente el Concejo o la Asamblea puede aprobar el o los dos componentes del plan de desarrollo o simplemente refrendarlo, lo que significa que reconoce el valor de la participación ciudadana en este tipo de experiencias. La comunidad, puede agruparse para participar en organizaciones sociales y políticas como en el caso de las bases sociales de los partidos políticos, también puede incidir tanto en el diseño, como en la ejecución de cada uno de los componentes a través de cuerpos colegiados como el Consejo Municipal de Planeación o el Comfis o a través de sus representantes en el Concejo Municipal o Asamblea Departamental.

## Estructura del presupuesto municipal

Como se señaló anteriormente y de acuerdo con la legislación colombiana, el Presu-

puesto, consta de varias partes. Una parte propiamente financiera: el Presupuesto de Rentas o Ingresos y el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones; y otra parte destinada a la reglamentación específica del Presupuesto durante la vigencia.

En el Cuadro 1 se presenta una síntesis general de los principales conceptos que integran el Presupuesto tanto de gastos como de ingresos.

### EL ingreso público

**Definición:** El Ingreso Público es el conjunto de entradas de recursos, bienes, valores y especial mente de dinero, que se incorporan al patrimonio público o del Estado, con el fin de atender las erogaciones destinadas a la satisfacción de las necesidades colectivas o públicas. De manera general, puede decirse entonces que el ingreso público son todos aquellos recursos que allega o recauda el Estado para materializar su objeto y función social (Art. 2, Constitución Política de Colombia).

## Los ingresos del municipio colombiano

Los ingresos del municipio colombiano (Cuadro 2) están constituidos por una gama de recursos que incluye fundamentalmente dos fuentes u opciones de financiamiento, una fuente interna: Los recursos propios, y otra fuente externa al ente territorial: Las

Transferencias y el Crédito o Deuda, tanto interna como externa.

## Las fuentes de los ingresos públicos

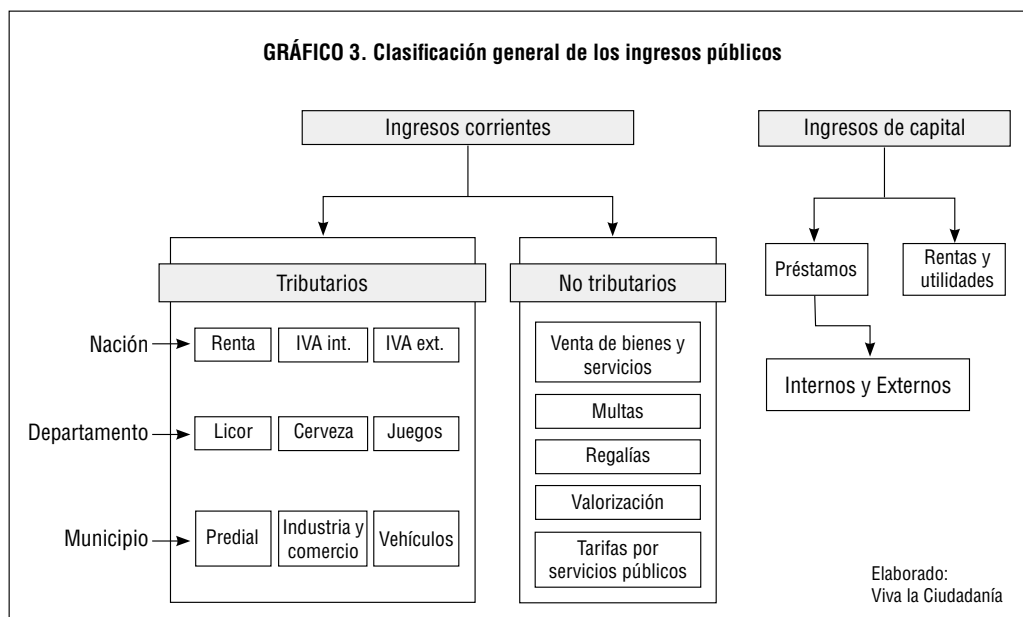
Los ingresos están clasificadas en dos formas de acuerdo al origen de éstos (ver Gráfico 3) y para mayor profundización, ver el Anexo 1 sobre clasificación del ingreso público:

**Cuadro 1. Estructura general del presupuesto del municipio colombiano**

El ingreso público	El gasto publico
1. INGRESOS CORRIENTES 1.1 Tributarios 1.2 Otros Tributarios 1.3 No Tributarios 1.4 Otros No Tributarios 2. RECURSOS DE CAPITAL 1.1 Recursos del crédito 1.2 Recursos del balance 3. ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS 3.1 Tributarios 3.2 No Tributarios Recursos de Capital	1. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO 1.1 Servicios personales 1.2 Gastos generales 1.3 Transferencias 2. GASTOS DE INVERSIÓN 2.1 Inversión directa 2.2 Inversión indirecta 3. SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA 3.1 Amortizaciones 3.2 Intereses 3.3 Comisiones

**Cuadro 2. Fuentes de ingresos del municipio colombiano**

<b>Fuentes Externas</b>	Transferencias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema General de Participaciones</li> <li>• Regalías</li> <li>• Transferencias Sector Eléctrico</li> <li>• Aportes Departamentales</li> <li>• Cofinanciación</li> </ul>
	Crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito Interno</li> <li>• Crédito Externo</li> </ul>
<b>Recursos Propios</b>	Ingresos Corrientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingresos Tributarios</li> <li>• Ingresos No Tributarios</li> </ul>
	Ingresos Extraordinarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recursos del Balance</li> <li>• (Recursos del Crédito)*</li> </ul>
	Ingresos de Entidades Descentralizadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tributarios</li> <li>• No Tributarios</li> <li>• Recursos de Capital</li> </ul>



**1. Ingresos corrientes:** corresponden a los recaudos que realiza el gobierno, nacional, departamental, municipal y/o Distrital y son: tributarios, que en el caso de los municipios tenemos: el predial, industria y comercio, circulación y tránsito, degüello de ganado; no tributarios: ingresos de la propiedad, tarifas de servicios públicos; las transferencias corrientes de nación y departamentos.

**2. Ingresos de capital:** los créditos, internos o externos, y las rentas y utilidades que se pueden obtener en función de las inversiones realizadas por las entidades territoriales.

## El gasto publico

Definición: Por Gasto Público se entiende toda erogación, pago o salida de dinero que realiza el Estado en virtud de una autorización legal, incidiendo sobre el conjunto de las finanzas públicas; este gasto debe destinarse a la *satisfacción de necesidades colectivas*, a la búsqueda del interés general y al fomento del desarrollo económico y social de acuerdo con el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones y el Plan Operativo Anual. La Constitución Política, artículo 350, establece que el *gasto público social* debe tener prioridad sobre cualquier otra asignación. A la vez se establece también que el gasto de inversión no podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior.

La distribución del gasto público social a nivel territorial debe tener en cuenta el número de habitantes y cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas, entre otros aspectos.

### Clasificación del Gasto Público

En nuestro país el Gasto Público se divide en tres componentes: El gasto de funcionamiento, el gasto de inversión y el gasto destinado al servicio de la deuda pública. Cada uno de los componentes a su vez,

está conformado por una serie de rubros. Veamos en qué consiste cada uno de estos tres componentes y para mayor información ver el Anexo 1.

**a) Gastos de funcionamiento:** son los pagos que se deben realizar para el normal funcionamiento del municipio y los cuales corresponden a tres tipos de compromisos: *gastos de personal* (sueldos, jornales, supernumerarios, servicios técnicos, honorarios, bonificaciones, horas extras, etc.); *gastos generales* (viáticos, gastos de viaje, materiales, suministros, mantenimiento, impresos; comunicaciones, servicios públicos, etc.) y *transferencias corrientes*, que son recursos transferidos a órganos públicos o privados, como son las pensiones y jubilaciones, cesantías, previsión y seguridad social y las transferencias por mandato legal como sentencias, conciliaciones e indemnizaciones.

**b) Gastos de inversión:** son aquellos que pueden contribuir a obtener saldos sociales positivos, potenciar las capacidades y oportunidades de la población y sobre todo garantizar los derechos fundamentales (salud, alimentación, educación, etc.), deben ser económicamente productivos, mediante la construcción de infraestructura social. En suma son inversiones que contribuyen al bienestar social, de acuerdo con las prioridades que determine el Plan de Desarrollo.

**c) Gastos para pagar el servicio de la deuda:** son pagos que deben hacer las administraciones distritales y municipales durante el año fiscal. Están compuestos por los desembolsos para amortización, intereses, gastos y comisiones de los diferentes créditos que tienen las municipalidades. Estos créditos se realizan con bancos nacionales o con bancos internacionales.

## 4. Experiencias de presupuesto participativo

Presentamos aquí algunas experiencias básicas para el conocimiento metodológico del presupuesto participativo (PP): la experiencia de 15 años de PP en Porto Alegre Brasil; una experiencia regional en el Departamento de Risaralda, Tolima y Marinilla.

Con estos casos se pretende resaltar las dinámicas organizativas, los diseños de los procesos diferenciados por los tipos de asambleas, por sus actividades internas, por los mecanismos de decisión construidos, por la continuidad de estas dinámicas, por las formas en que se discuten los temas y por la construcción de los reglamentos internos para cada caso. Estas diversas construcciones muestran las diferentes estructuras organizativas y formativas con miras a construir diseños participativos con mayor o menor intensidad y expresión democrática.

### Primer caso: Experiencia de Porto Alegre en el Brasil

Porto Alegre, capital del Estado Río Grande do Sul en Brasil, inició en 1989 la primera experiencia del Presupuesto Participativo. Comenzó identificando los problemas del manejo del presupuesto público en Brasil, marcado por graves deformaciones relacionadas con la concentración de poder, desperdicio de recursos, favoritismos políticos y corrupción.

El Partido de los Trabajadores, al frente de la Alcaldía de Porto Alegre, considerando los amplios antecedentes de movilización popular en la ciudad, creó un sistema de elaboración y deliberación del presupuesto municipal: el Presupuesto Participativo, principal

instrumento de un conjunto de medidas que fortalecieron instancias de participación y deliberación de la comunidad en la gestión pública del presupuesto.

En el sistema del PP, no son sólo los técnicos y los gobernantes los que toman decisiones sobre la recaudación y los gastos. La población, en un proceso de debates y consultas, define cuáles son las prioridades, dónde serán realizadas las inversiones en obras y servicios, cuál es la asignación de fondos y gastos y cuáles son las acciones que deben ser tomadas por el gobierno.<sup>1</sup>

Este ejercicio transformó las relaciones entre la sociedad y el Estado en la medida en que ha favorecido *“un cambio profundo en la cultura política de la ciudad, suprimiendo a las tradicionales prácticas del favoritismo e interés individual revalorizando la participación de la ciudadanía y transformando a los hombres y a las mujeres comunes en protagonistas de su propio destino”*<sup>2</sup>

Para el desarrollo y logro de estos objetivos del PP en Porto Alegre, se tomaron en cuenta, tres principios orientadores:

1. Todos los ciudadanos tienen derecho a participar.
2. La participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y representativa, funcionando desde instituciones regulares y con estatutos acordados por los participantes.
3. Los recursos son distribuidos con criterios generales, técnicos, económicos y jurídicos<sup>3</sup>.

Para el desarrollo del presupuesto participativo en Porto Alegre se plantean tres tipos de instituciones<sup>4</sup>:

1. Las unidades administrativas del ejecutivo municipal, las cuales dirigen el debate presupuestario con los ciudadanos.
2. Las organizaciones comunitarias, dotadas de autonomía frente al gobierno municipal y

---

1. Prefeitura de Porto Alegre Administração Popular. (2003). "Carta del PP Modelo de Gestión Participativa: La experiencia de Porto Alegre". Pág. 3.

2. Prefeitura de Porto Alegre Administração Popular. (2003). "Carta del PP Modelo, op. cit. Pág. 15.

3. Boverton De Sousa Santos. (2003). "Democracia y participación, el ejemplo de Presupuesto Participativo". Ediciones El Viejo Topo, pág. 28

4. Ibid, op. cit. Pág 29 y ss.

compuesto principalmente por organizaciones de distritos, que llevan a cabo la mediación entre la participación de los ciudadanos y la elección de las prioridades para los diferentes distritos de la ciudad.

3. Instituciones de participación comunitaria con un funcionamiento regular, concebidas para establecer una mediación e interacción permanentes entre los dos primeros tipos. Si evaluáramos una década en el desarrollo

del proceso de Presupuesto Participativo, podríamos observar la determinación de la población para juzgar las prioridades en función de los problemas de orden colectivo: saneamiento básico, educación, pavimentación, regularización agraria. De igual manera la vivienda, que se constituye en un problema social y colectivo, ha estado entre las problemáticas vinculadas al debate presupuestal. (Ver Cuadro 3).

**CUADRO 3. Porto Alegre: Evolución de las tres primeras prioridades a partir de Presupuesto Participativo entre 1992 y 2002**

P.P.	1ª. Prioridad	2ª. Prioridad	3ª. Prioridad
2002	Vivienda	Educación	Pavimentación
2001	Pavimentación	Vivienda	Saneamiento Básico
2000	Política de Viviendas	Pavimentación	Salud
1999	Saneamiento Básico	Pavimentación	Política de Viviendas
1998	Pavimentación	Política de Viviendas	Saneamiento Básico
1997	Política de Viviendas	Pavimentación	Saneamiento Básico
1996	Pavimentación	Saneamiento Básico	Regularización Agraria
1995	Pavimentación	Regularización Agraria	Saneamiento Básico
1994	Regularización Agraria	Pavimentación	Saneamiento Básico
1993	Saneamiento Básico	Pavimentación	Regularización Agraria
1992	Saneamiento Básico	Educación	Pavimentación

Nota: 1992 fue el primer año en que estas prioridades fueron incluidas en los criterios generales para la distribución de recursos. Fuente: Boventura De Sousa Santos, 2003. "Democracia Y...op. cit. Pag 40

En la distribución temporal y administrativa presentada en el Gráfico 4 observamos cómo se han articulado al ciclo presupuestal instancias de consulta y decisión con la ciudadanía en diferentes procesos asamblearios en los que se informa, se eligen delegados, se priorizan demandas, se elabora una propuesta de presupuesto, se decide el presupuesto y se le hace seguimiento a la gestión de los funcionarios.

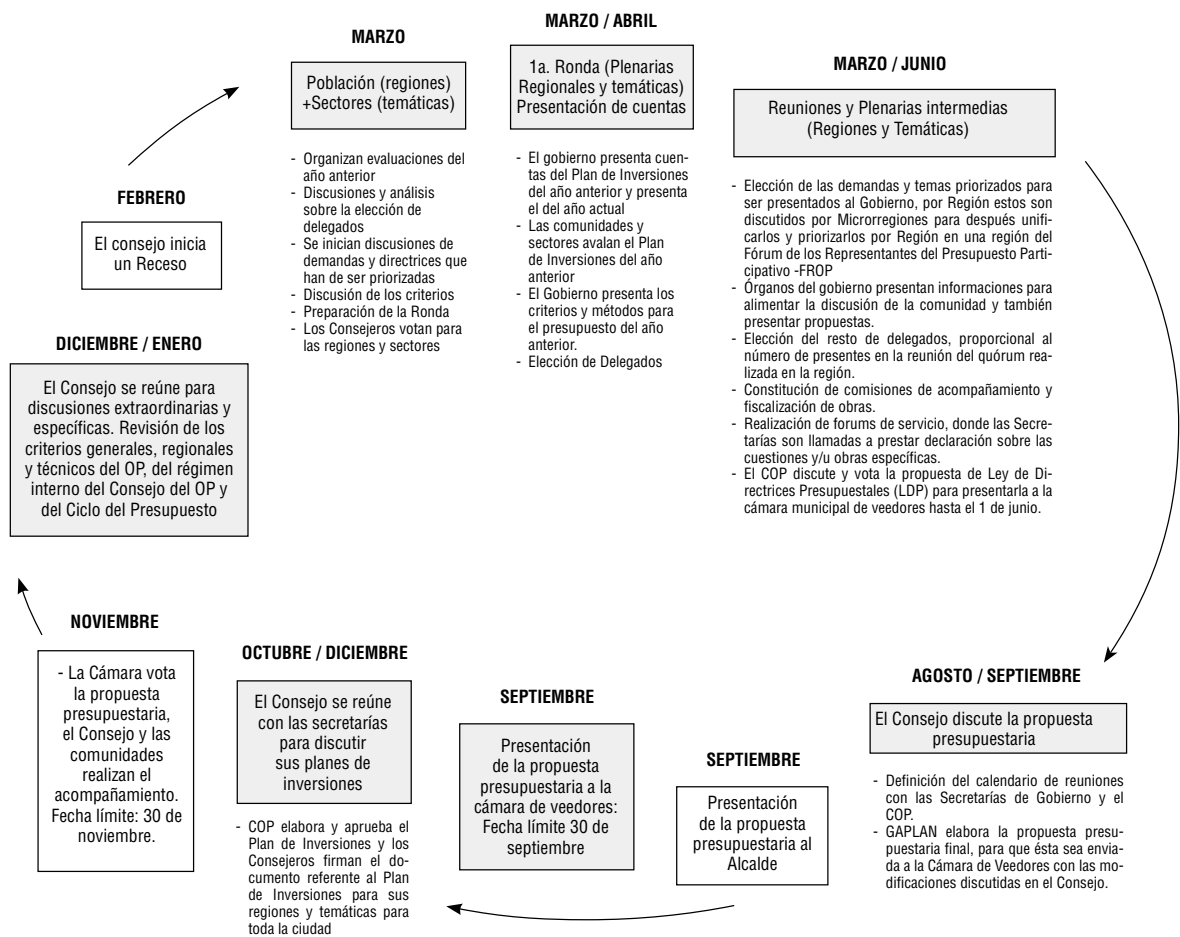
### Segundo caso: La experiencia del Departamento de Risaralda<sup>5</sup>

En este departamento se inició el proceso de Presupuesto Participativo a partir de

considerar un diseño que organiza parte del presupuesto departamental para ser asignado en sus municipios, con el cual se impulsó una forma de organización, de priorización y de asignación del presupuesto de acuerdo a las propuestas realizadas para el Plan de Desarrollo Departamental, planteando dos opciones de liderazgo para los municipios que aspiraran a tener acceso a este presupuesto:

5. Tomado de Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental. (2003). El Presupuesto Participativo defendiendo lo público y construyendo ciudadanía. La experiencia del Departamento de Risaralda. Colombia.

## GRÁFICO 4



- La opción A, en la que los municipios lideran un proceso presupuestal sometiendo a votación ciudadana el proyecto de su plan de desarrollo, contando con la asignación de recursos de la Gobernación y el Municipio para los proyectos seleccionados. Los municipios que asumieron esta alternativa fueron: Pueblo Rico, Mistrató, La Virginia, Santuario, Santa Rosa de Cabal y Dos Quebradas.
- La opción B, en la cual la Gobernación lidera el proceso, y se prioriza a partir del plan de desarrollo del departamento; la

administración municipal cofinancia los proyectos elegidos. Los municipios que escogieron esta alternativa fueron: Apia, Balboa, Guática, Quinchía, La Celia y Belén de Umbría<sup>6</sup>.

Para definir los montos de asignación presupuestal anualmente en cada municipio se tuvieron en cuenta:

- El principio de equidad social, con dos fines, focalizar necesidades e incentivar la cultura de la participación.
- Tasa de desempleo
- Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–
- Crecimiento poblacional 1999-2000.
- Porcentaje de dependencia del Sistema General de Participaciones.
- Tasa de deserción escolar.

6. Gobernación de Risaralda, GTZ, República Federal de Alemania y República de Colombia, Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo local para la paz. (2003). Presupuesto Participativo. Experiencia metodológica y Resultados parciales 2002-2003. Pg. 8 y ss.

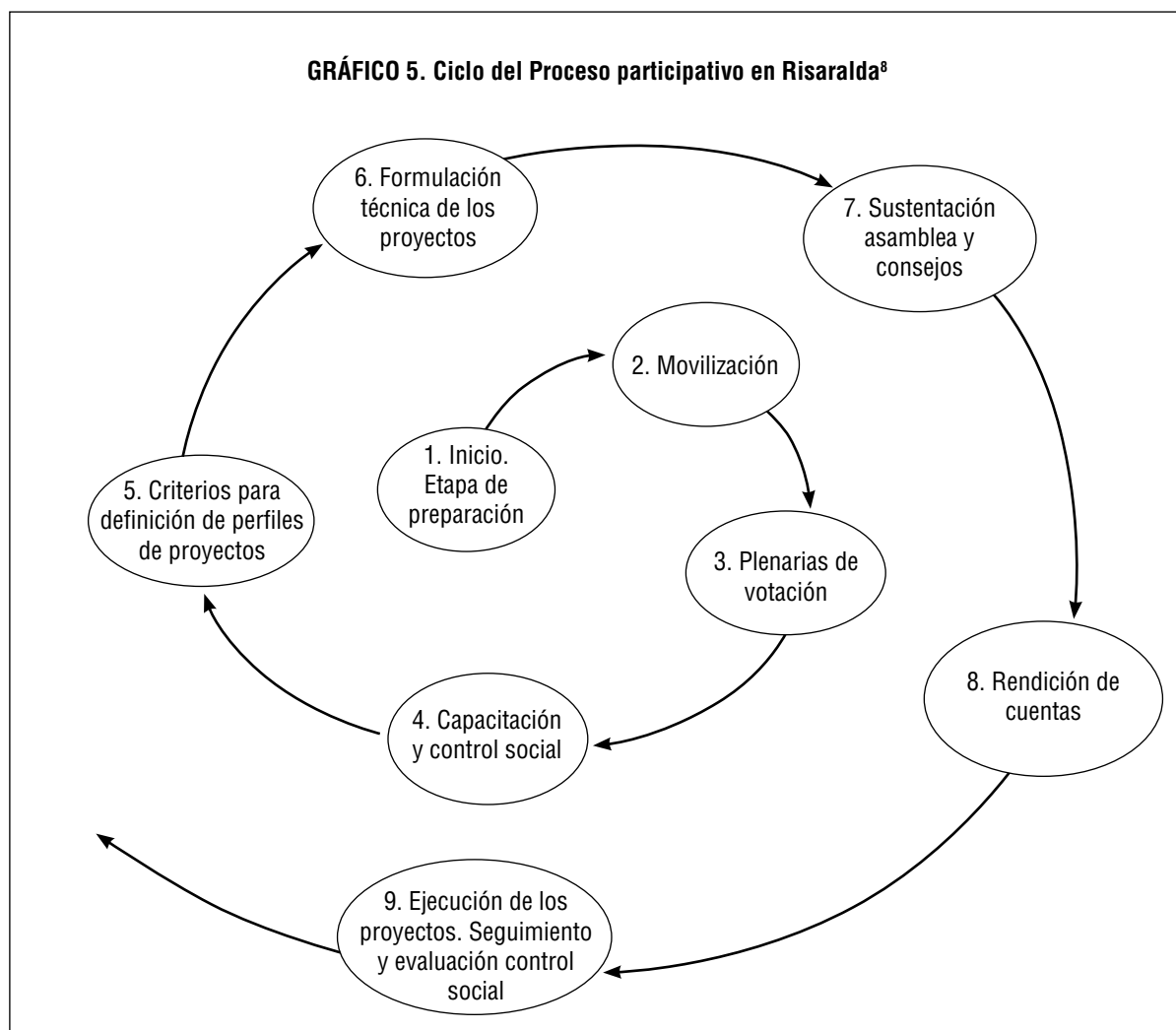


- Porcentaje de desnutrición infantil.
- Tasa de mortalidad infantil.
- Participación relativa (total votos en plenaria / total población), en los municipios de alternativa B: el promedio de la votación de las dos plenarias y el índice de desarrollo humano<sup>7</sup>.

Esta dinámica se desarrolló a partir de nueve procesos —que se muestran en el gráfico 5— que parten de la preparación, movilización, votación, capacitación, definición de perfiles de proyectos, formulación de proyectos, sustentación en asamblea, ejecución de proyectos, sustentación en asamblea, rendición de cuentas, ejecución y evaluación.

rendición de cuentas, ejecución y evaluación.

En el Cuadro 4 se detallan las acciones que en cada paso se llevan adelante conjuntamente con las siete etapas y al interior de cada etapa, con sus respectivos componentes e instrumentos. Aunque las partidas fueron definidas por la anterior administración departamental, la administración que ingresó, después de realizar un análisis y evaluación del impacto en los municipios y las comunidades que fueron “beneficiadas”, considera que debe reorientar esta política.



7. Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental. (2003). Reglamento.. Op. cit. Pág 14 y 15.

8. Tomado de Gobernación de Risaralda Secretaría de Planeación Departamental. (2003). El Presupuesto Participativo... Op. cit. Pág 12.

<b>Etapa</b>	<b>Técnico</b>	<b>Financiero</b>	<b>Administrativo</b>	<b>Comunicativo</b>	<b>Capacitación</b>
<b>ETAPA 1</b> Preparación consolidación de los equipos municipales	Realización de talleres de sensibilización y conceptualización con gobernador, alcaldes, funcionarios departamentales y municipales.	Definición de programas y recursos del departamento para poner a consideración de la comunidad, los correspondientes a programas y recursos municipales.	Asignación de los funcionarios departamentales y municipales que son coordinadores del proceso.	Establecimiento de los conductos de comunicación gobernación-municipios y diseño de los instrumentos de convocatoria y pedagógicos necesarios para convocar a la comunidad para difundir y socializar el proceso.	Jornadas de capacitación a los funcionarios municipales y departamentales en aspectos particulares del presupuesto participativo.
<b>ETAPA 2</b> Reuniones por regiones o plenarias consulta Y decisión de la comunidad	Rendición de cuentas. Elección de necesidades o programas por parte de la comunidad (Tarjetones). Elección de delegados de la comunidad (planchas o postulación individual).	Explicación de los funcionarios municipales o departamentales de los recursos que serán invertidos vía Presupuesto Participativo.	Disposición de todos los elementos de personal y logística para la realización de las plenarias.	Convocatoria —con antelación— a la comunidad por los medios disponibles. Exposición por parte de los funcionarios municipales y departamentales del significado de Presupuesto Participativo.	Diseño de instrumentos sencillos para explicar a las comunidades la corriente del proceso.
<b>ETAPA 3</b> Reuniones regionales de delegados y plenarias informativas, priorización de necesidades y proyectos	Cartografía social. Definición de criterios de priorización. Matriz de priorización de necesidades.	Establecimiento de costos aproximados de proyectos.	Inclusión a los delegados en las decisiones relacionadas con los aspectos técnicos, definición de sus funciones. Elaboración y aprobación del reglamento.	Convocatoria a delegados por distintos medios como radio televisión, teléfono, carteles, visitas personales.	Se inicia un proceso de capacitación con los delegados en temas relacionados con la administración pública, participación, las finanzas públicas y los proyectos de inversión.
<b>ETAPA 4</b> Reuniones del comité o con-cejo de presupuesto participativo diseño de proyectos	Fichas de perfiles de proyectos	Determinación final de costos de proyectos.		Convocatoria para la coordinación departamental, equipo municipal y delegados.	El proceso de capacitación a los delegados iniciado en la fase anterior es continuo en todas las fases.
<b>ETAPA 5</b> Aprobación del POAI decisiones de las corporaciones públicas del ejecutivo	Proyecto del Plan Operativo Anual de Inversiones. POAI	Monto de ingresos, gastos e inversión contenidos en el POAI	Cabildo abierto en la sesión del Concejo Municipal y la Asamblea Departamental.	Convocatoria a toda la comunidad.	

<b>Etapas</b>	<b>Técnico</b>	<b>Financiero</b>	<b>Administrativo</b>	<b>Comunicativo</b>	<b>Capacitación</b>
<b>ETAPA 6</b> Evaluación y preparación del proceso para el año siguiente	Balance de la aplicación de los diferentes procedimientos e instrumentos. Realización Rendición de Cuentas del proceso a la comunidad.	Balance de los componentes financieros.	Elementos organizacionales que se deben modificar o ajustar. Balance de la participación de los delegados.	Instrumentos de comunicación y convocatoria.	
<b>ETAPA 7</b> Ejecución y control social de las inversiones	Diseño de los instrumentos para la participación de la comunidad en la ejecución, control y evaluación de los proyectos.	Garantizar la disponibilidad presupuestal y la programación de los desembolsos de recursos a los municipios.	Organización de la comunidad con el acompañamiento de las administraciones.	Convocatoria a las comunidades y funcionarios para todo el proceso desde la ejecución hasta la evaluación.	La capacitación en los aspectos y el desarrollo de los instrumentos concerniente a la ejecución, control y evaluación de las inversiones se realiza con el apoyo de la Federación Colombiana de Municipios y la GTZ.

### **Tercer caso: Experiencia del Tolima<sup>9</sup>**

En el caso del Departamento del Tolima el proceso fue denominado Presupuesto Participativo Provincial, lo que significó que su espacio de aplicación para la toma de las decisiones fueron las provincias, con la mira de generar integración, potencializar recursos de inversión, aumentar la eficiencia y eficacia del dinero público y propiciar la cultura de la solidaridad.

Los objetivos planteados por el departamento fueron:

1. Orientar la inversión pública en las provincias con poblaciones que tuvieran mayores necesidades e índices de pobreza.
2. Propiciar la participación de la población en la toma de decisiones.
3. Promover el fortalecimiento de la sociedad civil a través de su participación.
4. Fortalecer la acción conjunta de la administración departamental y las alcaldías municipales para promover alianzas estratégicas municipales.
5. Aportar al ejercicio del control social.

Los principios planteados fueron:

1. Participación directa y universal de la ciudadanía en la toma de decisiones.
2. Transparencia.
3. Control social.
4. Focalizar el gasto con equidad.
5. Legitimar competencias entre departamento y municipios.
6. Fortalecer el proceso de formación de provincias.

La explicación del ciclo a partir del Presupuesto Participativo Provincial, se hizo considerando dos etapas generales: Una, de trabajo técnico, correspondiente a los equipos de trabajo de los funcionarios departamentales, municipales y constituyentes; y una segunda, de participación y decisión de la comunidad y de las Comisiones de Presupuesto Provinciales y Departamental.

El proceso comenzó con dos provincias piloto donde se cofinanciaron proyectos provin-

9. Tomado de la Gobernación del Tolima-GTZ. (2003). Presupuesto Participativo Provincial Reglas de Juego. Pág. 7 y ss.

ciales elegidos por la comunidad, los cuales tenían asignación municipal (ver cuadro 5), y que tienen como requisito que el 60% de los municipios de la provincia se vinculen al proceso, con recursos para cofinanciar los proyectos elegidos por la comunidad.

La priorización de la población tiene una dinámica colectiva de tipo regional, y el compromiso de la administración municipal de cada una de las provincias está enmarcado en una visión de tipo regional por encima de los intereses locales.

Sin embargo la iniciativa y la orientación departamental tienen un gran significado sobre las decisiones de orden municipal y provincial.

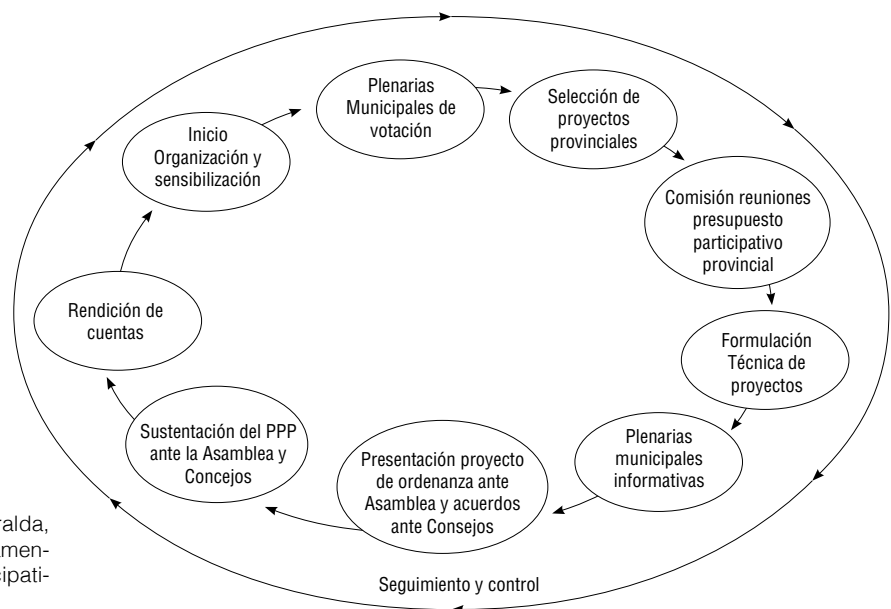
Se destacan las asignaciones financieras realizadas a través del presupuesto participativo y transferidas a los municipios de cada una de las provincias, para su ejecución. El gráfico 6 destaca los 9 pasos en que se desarrolla el proceso de presupuesto participativo del departamento del Tolima, desde la organización y la sensibilización hasta el proceso de rendición de cuentas.

**CUADRO 5. Proyectos provinciales priorizados con presupuesto participativo provincial. Tolima**

Provincia	Proyecto
<b>Los nevados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento de vías de la troncal de café incluyendo Palocabildo.</li> <li>• Construcción de planta de procesamiento de plátano.</li> <li>• Centro Universitario Provincial (centro de Educación Superior)</li> <li>• UMATA provincial</li> </ul>
<b>Sur oriente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planta integral de residuos sólidos con sede en Purificación.</li> <li>• Ampliación de la infraestructura piscícola.</li> <li>• Planta comercializadora y procesadora de productos agropecuarios y artesanal con sede en Saldaña o Natagaima.</li> <li>• Colegio Técnico Provincial INNOVAR con sede en Purificación (universidad)</li> </ul>

Fuente: Gobernación del Tolima-GTZ. 2003. Presupuesto Participativo Provincial Reglas de Juego. Pág. 6

**GRÁFICO 6. Ciclo del Proceso Participativo en el Tolima<sup>10</sup>**



10. Tomado de Gobernación de Risaralda, Secretaría de Planeación Departamental. (2003). El Presupuesto Participativo... Op. cit. Pág 12.

## Cuarto caso: Experiencia de Marsella-Risaralda<sup>11</sup>

En este municipio la dinámica del proceso se inscribe en la política del departamento de Risaralda de impulsar procesos de presupuestos participativos en sus municipios. La experiencia inició en febrero del 2002 y la secuencia que tuvo el proceso para el municipio fue:

- 1. Preparación del proceso**, febrero del 2002, determina recursos y programas del plan de desarrollo, cobertura territorial, concentración con la gobernación, integra equipo de trabajo, define mecanismos para elegir necesidades y diseña estrategias de comunicación y capacitación.
- 2. Promoción**, reuniones explicativas, convocatoria personalizada desde la administración municipal.
- 3. Puesta en marcha**, asambleas, selección de necesidades y delegados, rendición de cuentas, aprobación del reglamento del proceso, capacitación a delegados, reuniones regionales y del comité de presupuesto participativo, elección de soluciones y proyectos.
- 4. Aprobación de proyectos y del presupuesto**, reunión del Consejo de Gobierno que aprueba plan de inversiones con proyectos elegidos y acompaña debates en el concejo municipal para la aprobación del proyecto de acuerdo.
- 5. Rendición de cuentas del proceso y seguimiento**, presentación pública de resultados, evaluación 2002 y preparación proceso 2003.
- 6. Preparación proceso 2003**, se determinan montos, se amplía sectores poblacionales y se define nueva zonificación.
- 7. Convocatorias 2003** con medios masivos de apoyo e invitaciones personalizadas.
- 8. Reuniones y capacitación**, reuniones veredales y capacitación en control y contratación.

En visita realizada al municipio para conocer parte de su experiencia y en charla con un funcionario del departamento, quien fue de los participantes en el proceso impulsado, él presenta un balance de las bondades y observaciones sobre el manejo tanto de los proyectos como de las formas de organización y participación de la población.

1. Sobre el espacio de aplicación considera que fue reducido al estar limitado a la zona rural.
2. Sobre el carácter mismo del desarrollo del programa no ve un proceso hacia la construcción de autonomía y ciudadanía sino que, "Las personas lo ven como un programa paternalista".
3. Por las dinámicas del desarrollo rural y las condiciones de pobreza de muchas familias, así no haya sido generalizado, se encontró que muchas "personas que a los 15 días habían vendido parte del paquete entregado, otros lo incrementaron", lo cual generó esperanzas en otras familias que ven con expectativa el programa.
4. Trajo una gran ventaja y es que en varios casos "se volvió al trueque de semillas entre veredas del municipio con alguna recuperación de saberes ancestrales, trabajando con recursos del mismo medio, utilizando las malezas como buenazas, mejorando la textura del suelo"
5. Un problema central sobre la formación y la cantidad de funcionarios para acompañar el proceso está referido a que "el acompañamiento fue débil por falta de funcionarios, lo que implicó alta mortalidad agropecuaria", en la medida en que parte del programa de seguridad alimentaria se traducían en animales menores que requerían asistencia técnica.

---

11. La experiencia de este municipio se tomó fundamentalmente del trabajo realizado por : República Federal de Alemania y República de Colombia, Programa de apoyo a la descentralización y el desarrollo local para la paz. (2003). "Presupuesto Participativo Experiencia". Bogotá, octubre del 2003.

6. Por otra parte se presentó la utilización poco transparente de los recursos al trabajarse “politiqueramente el paquete agroalimentario entregado”.
7. Un aspecto que se resalta es que no existe espacio para la población en relación con su entorno, por tanto, “La gente de las veredas no puede ver proyectos suprarregionales, municipales ni interveredales”

### **Tensiones que pueden presentarse en el proceso de presupuestación participativa**

El ejercicio de presupuestación participativa supone un avance en la cultura política, un cambio de paradigmas y de comportamientos, por lo que es normal y si se quiere, deseable que se presenten y enfrenten tensiones entre:

- Tecnocracia y populismo
- Conocimiento y legitimidad
- Clientelismo y estado de derecho
- Democracias directa y democracia participativa
- Patrimonialismo (lo privado) y Estado racional (lo legal, lo público)

### **Saldos pedagógicos del proceso**

Algunos aprendizajes importantes derivados del proceso de Presupuestación Participativa, son los siguientes:

- Mayor conocimiento del Estado.
- Comprensión de las finanzas del Estado.
- Capacidad para la definición colectiva de prioridades
- Mayor interacción gobierno – comunidad
- Desarrollo de competencias para la gestión de intereses.
- Desarrollo de habilidades para conciliar el todo y las partes, entre lo particular y lo colectivo.
- Mayor interés en el control público
- Incremento de la contribución.
- Vigilancia más objetiva.

## **Quinto caso: La experiencia de Marinilla Escuela de presupuesto participativo “PARA DECIDIR Y TRANSFORMAR”**

### **El Origen**

El municipio de Marinilla está situado a 40 kilómetros de Medellín, en el oriente antioqueño, en la zona del Altiplano. El oriente antioqueño es conocido entre otras razones por ser el primer generador de energía eléctrica en el país y por ser una zona donde el conflicto político armado se ha expresado en los últimos 20 años de manera más intensa.

Se conoce también esta región, por los innumerables procesos de organización y movilización social de los campesinos en la década de los 80 por reivindicaciones sociales y económicas ante la riqueza producida por las empresas generadoras de energía y agua. En los años 90 la tensión de diversas organizaciones de la sociedad civil y de algunas administraciones locales ha estado centrada en el movimiento por la paz y los derechos humanos, expresado en la Asamblea Provincial de Oriente, el programa de desarrollo y paz, la búsqueda de acuerdos humanitarios de carácter regional y por ser el centro de uno de los cuatro laboratorios de paz que existen en el país, apoyados por la Unión Europea.

Por estar situado en esta región, cualquiera podría pensar que el municipio de Marinilla inscribe su propuesta de desarrollo en la preocupación por el conflicto armado y sus efectos sobre la población civil. Aunque el municipio recibe más de 3.000 desplazados, una cifra significativa si se tiene en cuenta que su población es de 45.000 habitantes, curiosamente no es así. Y no porque se desconozca el conflicto, sino porque ha querido dedicar el esfuerzo a aspectos centrales de la democracia como es la participación y la distribución equitativa de la riqueza.

La propuesta central de la actual administración municipal, en su campaña electoral se

centró precisamente en ampliar los niveles de gobernabilidad, no mediante acuerdos burocráticos y clientelares, sino mediante la participación directa de las comunidades organizadas y la ciudadanía en general en la construcción de la propuesta de gobierno y en la formulación e implementación del Plan de Desarrollo.

Lo primero que hay que señalar es que la propuesta de gobierno, que por ley todo candidato debe presentar y radicar, fue construida de manera participativa en veredas y barrios del municipio. Logrado el triunfo en las elecciones de octubre de 2003 se inició el proceso de empalme y de formulación del plan de desarrollo 2004-2007. La primera acción realizada después de la posesión el 1º de enero de 2004 fue convocar para el 23 de enero la Asamblea Municipal Constituyente, para discutir y concertar la formulación del Plan de Desarrollo. La continuidad y amplia participación en este proceso dio como resultado que el municipio de Marinilla fuera el primero en Colombia en aprobar su Plan de Desarrollo 2004-2007.

### **La propuesta de presupuesto participativo**

*“Cuando se habló de participación, se creyó que era repartir unos recursos simplemente. Hoy, después de este diplomado podemos decir que deben existir varios momentos: Formación, capacitación, sensibilización, concertación para decidir y transformar”<sup>12</sup>*

Paralelo al proceso de formulación participativa del Plan de Desarrollo 2004-2007 la alcaldía municipal realiza un convenio con el Instituto Popular de Capacitación<sup>13</sup> para implementar la Escuela de Presupuesto Participativo cuyo objetivo es:

*Contribuir al ejercicio de la gobernabilidad democrática en el municipio de Marinilla (Antioquia) a través de un proceso de formación, capacitación, asesoría y movilización social*

*y política en presupuestación participativa con líderes/zas de los ámbitos social, político y del servicio público.*

La Escuela de Presupuesto Participativo, se define así porque es un proceso de formación y acción permanente, en tanto coloca su atención fundamental en facilitar herramientas teóricas, conceptuales, políticas y de movilización en el empoderamiento de las comunidades y sus organizaciones, en formar para ser sujetos críticos y autónomos y en comprometer a la administración municipal y al concejo municipal con la voluntad política, la negociación y la concertación, para hacer del proceso no una experiencia más, sino una forma de gobierno democrático.

El convenio, que tiene una duración de 4 años, establece la implementación simultánea de 4 componentes:

1. La realización de un Diplomado en Presupuesto Participativo, con la participación de 45 personas, entre líderes sociales, miembros de comunidades, funcionarios de la administración, incluyendo el alcalde y algunos concejales, con el fin de fortalecer la capacidad de animación y dinamización de la participación social y política. Allí se trataron temas como (I) las nociones y contenidos de Estado y mercado; (II) la planeación y la participación; (III) las finanzas públicas, sus mecanismos de operación; (IV) el control y la veeduría ciudadana; (V) y la gestión de recursos.

Este diplomado logró certificar 45 animadores. Y entre sus resultados se destaca la formulación de un proyecto de acuerdo que crea el Sistema Municipal de Planeación y el Sistema de Presupuesto Participativo con el fin de darle armonía legal y política al proceso.

12. Expresión de una participante del Diplomado en Presupuesto Participativo realizado entre febrero y agosto de 2004.

13. Organización no gubernamental que trabaja en Medellín, el Valle de Aburrá y otros municipios del Oriente Antioqueño.

2. La Asesoría política, técnica y metodológica a la alcaldía en lo relacionado con las finanzas públicas, el desarrollo del presupuesto participativo en el municipio y la difusión como un ejemplo de democratización, a nivel regional, del país y también a nivel internacional.

Este aspecto ha sido importante porque ha podido diagnosticar el estado real de las finanzas del municipio, las posibilidades de mejoramiento tanto desde los aspectos fiscales, como desde la inversión y la generación de riqueza, y desde allí disponer los recursos que legalmente pueden distribuirse de manera participativa y cómo intervenir sobre aquellos recursos de transferencias nacionales que tienen una destinación específica. Un aspecto de particular importancia es que el análisis de las finanzas del municipio no se remite a la política fiscal, los recursos no tributarios y las transferencias de la nación, sino que sugiere un estudio sobre la producción de la riqueza en el municipio, que pueda ser conocida por toda la ciudadanía y todas las comunidades y poner en debate público el tema de la distribución de la riqueza.

3. El fortalecimiento de los niveles de organización y movilización social y política de los y las habitantes del municipio a través del acompañamiento y asesoría político-metodológico con el objeto de contribuir a la configuración de sujetos individuales y colectivos de derechos, con vocación por el poder desde una perspectiva democrática.

Este aspecto es el central en el proceso, es decir donde se realiza el ejercicio real de participación como decisión. En Marinilla se han dispuesto como mecanismos los siguientes:

- (I) las Asambleas barriales y veredales; (II) las asambleas zonales (que integran grupos de barrios o veredas), (III) las asambleas temáticas o sectoriales y (IV) la Asamblea Municipal Constituyente. Al momento se ha realizado la primera Asamblea Municipal Constituyente para la definición del

Plan de Desarrollo y el inicio de la Escuela de Presupuesto Participativo, 60 asambleas entre barriales y veredales, con la participación en promedio de 50 personas. Allí se informa sobre el proceso, se definen en principio las necesidades y se priorizan y se nombran trece delegados (uno por cada eje temático) a la Asamblea Municipal Constituyente que es finalmente donde se toman las decisiones.

4. La formulación y concreción de una estrategia de comunicación política que permita sensibilizar e informar a la comunidad sobre el proceso, la transparencia de las finanzas, las potencialidades del proceso de presupuesto participativo, contribuyendo a la transformación político-cultural y democratización del manejo de las políticas de hacienda y finanzas públicas que afectan la vida de la municipalidad.

La información permanente y el acceso a la misma por parte de las comunidades constituye factor y condición básica en la participación. El municipio en esto ha tenido un déficit importante. Este déficit podría explicarse un poco como consecuencia de las formas cerradas, más representativas de hacer política, que no consideraba antes la necesidad de procesos de información claros. Lo primero que se ha hecho es diagnosticar el estado de éstas al interior de la administración municipal y los sistemas o medios de comunicación existentes en el municipio y las comunidades, para con base en ello, diseñar el montaje de una estrategia de comunicaciones en la administración municipal que responda al derecho de los ciudadanos a estar informados, en este caso sobre la realidad de las finanzas del municipio, los ingresos, los gastos, la inversión y de manera particular, de la riqueza del municipio.

### **Presupuesto participativo y plan de desarrollo**

Vale la pena mencionar que en la experiencia del municipio de Marinilla ha sido de mucha



importancia la armonía en la participación tanto en la formulación, radicación y aprobación del Plan de Desarrollo como en el inicio del proceso de Presupuesto Participativo. Esto ha sido posible gracias a que hay una concordancia entre el proceso participativo en la formulación del Plan, la voluntad política de la administración y de la mayoría de concejales y las comunidades, la ciudadanía y sus organizaciones. Así las cosas, los trece ejes del plan de desarrollo son coincidentes con los trece ejes temáticos del proceso de presupuesto participativo. Así lo refería una participante del diplomado.

*“El Plan de Desarrollo del alcalde José Luis Duque es un referente fundamental que fue participativo, concertado, discutido con las comunidades, donde se han generado críticas constructivas, que generan un proceso de empoderamiento colectivo a las mismas comunidades, que les permite reflexionar, incidir, transformar, decidir, mediante la discusión colectiva. Y existe la voluntad de difundir en otros espacios comunes. Lo otro importante es la construcción de conocimiento a partir de la experiencia. Es fundamental no solo en el ejercicio de sistematización sino también el de participación ciudadana que es un referente que aspiramos se vuelva una constante no solo en esta administración sino que perdure en el tiempo”.*

### **Presupuesto participativo y el concejo municipal**

Hasta el momento la experiencia ha permitido realizar un trabajo de acercamiento, sensibilización y persuasión al conjunto de concejales del municipio para que participen en toda la dinámica del proceso. Tres de ellos, de trece, participaron del diplomado, y se han realizado dos sesiones de presentación del proceso y la participación de varios de ellos en las asambleas. Sin duda esta circunstancia favorece las perspectivas

del proceso. Como bien es sabido, por ley quien aprueba el Presupuesto es el Concejo Municipal, función que espera sea compartida con la Asamblea Constituyente, que adoptando la forma de un Cabildo Abierto, refrendaría las conclusiones de la Asamblea Constituyente. De ahí la importancia que ha tenido el trabajo conjunto entre la administración municipal, el concejo y las comunidades. El proceso espera que esto se resuelva favorablemente y estudia los mecanismos que permitan entregarle el mandato a la Asamblea Constituyente sin crear fisuras legales al proceso. Ese es el reto.

### **Bibliografía**

1. BOAVENTURA DE SOUSA, Santos. (2004) Democracia y participación. El ejemplo del presupuesto participativo. Ediciones Abya-Yala / ILDIS-FES. Quito.
2. BUCHANAN, James. (1968). M. Hacienda Pública. Madrid.
3. CASAHUGA Vinardell, Anthony. (1984). Teoría de la Hacienda Pública Democrática. Madrid.
4. Desarrollo Humano Presente y Futuro. (2003). En Informe Desarrollo Humano, PNUD. [www.undp.org/hdr2001/spanish/](http://www.undp.org/hdr2001/spanish/), Capítulo 1.
5. DUVERGER, Maurice. (1980). Hacienda Pública. Barcelona.
6. FEDOZZI, Luciano. (1997) Orçamento Participativo. Porto Alegre: Tomo Editorial. Pág. 176.
7. FISHER, Stanley y DOURNBUSH, Rudiger. (1985). Economía. Madrid.
8. FUNG, Archon y OLIN, Erik (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. Universidad Nacional de Colombia. Colombia. Pág. 65.
9. GARCÍA, Avelino y otros. (2000). Hacienda Pública. Madrid.
10. HELD David (1993). Modelos de Democracia. Alianza Editorial, Madrid. Pág. 315
11. Instituto para el Desarrollo de Antioquia, IDEA. (2000). Guía para la Elaboración del Presupuesto Municipal. Medellín.

12. ISAZA GÓMEZ, Ómar. (2003). Notas y presentaciones para un curso de Hacienda Pública. IPC. Medellín.
13. MERINO, Ángel. El presupuesto participativo. La experiencia de Por to Alegre.
14. MIRANDA TALERO, Alfonso. (1999). El derecho de las finanzas públicas. Bogotá.
15. MUSGRAVE, Richard. (1968). Teoría de la Hacienda Pública. Madrid.
16. NEAERA, Rebecca. (2003). Reflexiones sobre los factores que dan lugar al gobierno participativo con poder de decisión.
17. PARRA VARGAS, Rodrigo. (2003). Manual de presupuesto municipal. Medellín.
18. REINA OTERO, Alexander. (2004). Observaciones plan de desarrollo, línea 1 Medellín gobernable y participativa. IPC. Medellín.
19. URIBE URIBE, Rafael. (2000). Notas de Hacienda Pública. Documento de trabajo para el curso de Hacienda Pública en la Universidad de Antioquia. Medellín.
20. URIBE URIBE, Rafael. (2000). Revista Estudios Contables. Universidad de Antioquia. Medellín.
21. WIESNER DURAN, Eduardo. (1995). La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia. Bogotá.

<b>Clasificación del ingreso publico</b>	
<b>1. Ingresos corrientes</b>	
1.1.1 Tributarios Directos	
Predial. (1- 16 por mil) Intereses y sanciones Predial	Debido cobrar Predial
1.1.2 Tributarios Indirectos	
Industria y Comercio: (2-7- 10 por mil) Industria y Comercio Sector Financiero	Intereses y sanciones Predial Debido cobrar Industria y Comercio Avisos y tableros
1.1.3 Otros Tributarios	
Rifas y apuestas Juegos permitidos, Casinos Degüello de ganado menor	Espectáculos públicos Extracción de materiales
1.2 No Tributarios	
Servicios Públicos Domiciliarios: Acueducto Alcantarillado Energía Eléctrica Telefonía Aseo Alumbrado Público	Mataderos Plaza de mercado Licencias de funcionamiento Vendedores ambulantes Ocupación vías y espacio público Delineación urbana y Ap. de planos Vallas y pancartas publicitarias
1.3 Otros No Tributarios	
Sobretasas Sobretasa a la Gasolina Debido cobrar Sobretasa a la gasolina	Multas: De Gobierno De Planeación De Rentas De Tránsito

<b>Clasificación del ingreso publico</b>	
Rentas Contractuales: Arrendamiento de bienes inmuebles Alquiler de maquinaria y equipo	
1.4 Otros Ingresos:	
Venta de formularios, pliegos y certificaciones;	Publicación de contratos
1.5 Ingresos Compensados:	
Contribución Fondo de Seguridad Ciudadana	
1.6 Fondos Especiales	
Fondo de Previsión Social Fondo Local de Salud Fondo de Vivienda de Interés Social	Fondo Agropecuario Municipal Fondo Territorial de Pensiones
<b>2. Participaciones</b>	
2.1 Del nivel nacional	
Inversión forzosa Libre asignación	Reserva de apropiación Recursos de cofinanciación
2.2 Del nivel Departamental	
Aportes Circulación y tránsito	Degüello Ganado Mayor
<b>3. Recursos de capital</b>	
3.1 Recursos del Crédito	
Crédito Interno Crédito Externo	Donaciones Excedentes Financieros entidades
3.2 Recursos del Balance	
Venta de activos Privatizaciones Superávit Fiscal	Donaciones Excedentes Financieros entidades Rendimientos Financieros: Bonos, títulos.
3.3 Recursos del Balance	
Venta de activos Privatizaciones	Superávit Fiscal
<b>4. Ingreso de entidades descentralizadas</b>	
Tributarios No Tributarios	Recursos de Capital

<b>Clasificación del gasto público</b>	
<b>1. Gastos de funcionamiento</b>	
1.1 Servicios Personales	
Sueldos Jornales Supernumerarios Servicios Técnicos Honorarios Horas Extras Días Festivos Bonificaciones Prima Técnica Prima de Navidad	Prima de vida cara Prima de vacaciones Otras Primas Indemnizaciones Auxilio de Transporte Gastos de Representación Subsidio de alimentación Prima de servicios Bonificación especial Subsidio familiar
1.2 Gastos generales	
Viáticos Gastos de viaje Materiales Suministros Mantenimiento Impresos Comunicaciones Servicios Públicos Transportes Relaciones públicas Fiestas cívicas, Ferias y fiestas	Seguros Compra de equipos Arrendamientos Gastos imprevistos Gastos funerarios Fletes y almacenajes Impuestos, tasas, multas Orden público Gastos electorales Alojamiento y alimentación Transporte de presos Sostenimiento de semovientes
Otros gastos generales	
1.3 Transferencias	
Seguridad Social: Cajas Compensación, SENA, ICBF. Escuelas e institutos industriales Bienestar social	Capacitación Sentencias Déficit Fiscal
<b>2. Gastos de inversión</b>	
1.1 Inversión Directa	
2.2 Inversión Indirecta	
3. SERVICIO DEUDA PUBLICA	
3.1 Amortizaciones	2.2 Intereses 2.3 Comisiones

<b>Cuadro de normas relacionadas con la planeación y el presupuesto participativo</b>		
<b>Tema</b>	<b>Normas</b>	<b>Texto</b>
Presupuesto	Artículos: 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353. (C.N.)	
Requisitos para el endeudamiento	La Ley 358 de 1997	Establece los indicadores y requisitos para que el municipio, el distrito o el Departamento pueda solicitar endeudamiento;
Ley de Ajuste Fiscal	La Ley 617	Se conoce como de responsabilidad fiscal donde se definen límites al gasto de funcionamiento de acuerdo con los ingresos propios del municipios, distrito o departamento.
Sistema General de Participaciones	Ley 715 de 2001	Allí se establecen las transferencias de la nación hacia los departamentos, municipios y distritos según las competencias de cada ente territorial en la prestación y financiación de los servicios y derechos básicos de educación, salud, alimentación escolar y saneamiento básico.
ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO	Decreto 111 de 1996, basado en el artículo 352 de la C.N.	Todo lo relacionado con la materia Presupuestal, está regido por el DECRETO 111 DE 1996, o ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO, basado en el Art. 352 de la Constitución. Este Estatuto Orgánico del Presupuesto, describe y explica el Régimen del Presupuesto Municipal y la forma como se prepara, presenta, discute, aprueba y ejecuta, bajo el carácter de obligatoriedad para el sector público. También establece el gasto público social, que según la constitución “tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”, con excepción en caso de que exista guerra exterior.
Planeación de Desarrollo	C.N. Art. 339	“Las autoridades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que le hayan sido asignadas por la Constitución y la ley”.
Planeación de Desarrollo	Ley 152 de 1994 o Ley 388 de 1997 (de ordenamiento Territorial)	La ley 152 considera la participación ciudadana como central particularmente en la instancia de los Consejos Territoriales de Planeación que son un ámbito clave en el proceso de discusión del plan de desarrollo, este espacio esta conformado por personas designadas por el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Consejos. En los Consejos Territoriales deberán estar representantes de los sectores, económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. (Artículo 340 de la constitución.) Es decir que los consejos deben contener la representación de los diversos sectores de la sociedad civil.



# Control ciudadano

Módulo 5

# Se engendra un empresarismo mafiógeno\*

## De cómo en Medellín la protección violenta tipo mafia se convierte en una empresa

Por Jairo Bedoya\*\*

### Introducción<sup>1</sup>

Después de haberse perfilado en la región de Puerto Boyacá, durante las últimas dos décadas del siglo pasado (Medina, 1990), surgió en Medellín un nuevo negocio, no siempre y no del todo ilegal, con un perfil específico que teóricos como Vadim Volkov han llamado empresarismo violento (2002).

La asociación para ejercer este tipo de violencia organizada puede analizarse racionalmente como un conjunto de estrategias que ciertos rufianes han adoptado para vender protección forzada de manera efectiva, al crear, por fuera del acceso público, empresas dedicadas a reorganizar y mercadear de manera coercitiva el ejercicio de derechos de propiedad existentes. El ejercicio de este oficio va más allá de los dominios del comercio de drogas, donde surgió, pone en jaque la seguridad pública de ciudades como Medellín y a la vez plantea un profundo reto a investigadores y formuladores de política pública.

De hecho, esta protección violenta ha sido asumida como un nuevo campo de estudio en otras regiones del planeta (Sicilia, Rusia, Japón, Hong Kong, Belfast...), donde subsisten sociedades acosadas por las mafias. El crecimiento de mercados ilegales

propulsa a lo largo del mundo el surgimiento y desarrollo de la protección violenta con “una potencialmente infinita secuencia de acciones que no pueden ser identificadas o distinguidas unas de otras” (Gambetta, 1993, 55-56). Abordamos aquí esa propuesta teórica para entender –quizás de otra manera– las convulsiones de la ciudad de Medellín desde mediados de los años 80. La primera parte de este artículo está dedicado a ubicar teórica –e históricamente, para el caso de Medellín– la irrupción de este nuevo negocio criminal. En la última parte nos detendremos en algunas de las confusiones que rodean la comprensión del fenómeno.

Los protectores violentos son empresarios de una mercancía particular –la protección– y eso es lo que los distingue de otros simples criminales, simples empresarios o empresarios criminales (ibíd., 19). Cuando están involucrados en otra actividad económica, legal o ilegal (tráfico de drogas, contra-

\* Artículo recibido en julio de 2010.

Artículo aprobado en septiembre de 2010.

\*\* Magister de la University of Bradford e investigador del Instituto Popular de Capacitación.

1 Artículo respaldado en la investigación realizada por el autor para su tesis de Maestría, Peace Studies Department. Universidad de Braddford, Inglaterra, publicada en español como La protección violenta en Colombia. *El caso de Medellín desde los años noventa* (2010). Medellín: IPC; CONFIAR.

bando de armas, venta de carros robados, etc.), ellos pueden ser considerados como sus propios clientes, pues son capaces de protegerse a sí mismos, al igual que proteger a otros “contra engaños y competidores” (ibíd., 19). Así como el crimen organizado no es reducible a las empresas de protección violenta, tampoco esta práctica y estas entidades pueden ser vistas o subsumidas, por ejemplo, en la rama del crimen que trafica con drogas, o con armas, o con carros robados. La confusión entre el comerciante de drogas o armas y el protector violento es llamada por Gambetta “la más lamentable entre muchas confusiones”, porque inhibe una comprensión acertada de la mafia, de la misma manera que “los cambios de clientes no pueden ser confundidos con cambios en la naturaleza de la mafia” (ibíd., 24).

## Empresarismo violento

La protección tipo mafia o protección violenta ha sido entendida como la capacidad de una organización para forzar a otras –sean criminales o no– a realizar lo que ella dicte sin tener que recurrir a permanente deprecación física (Finckenauer, 2005, 66). Una organización que impone la protección forzada se convierte en proveedora de protección violenta, no propiamente cuando comete las peores masacres y asesinatos públicos sino cuando está en capacidad de provocar pavor e intimidar a otros para que se sometan a su asociación forzada y paguen por este “servicio” solo bajo la autoidentidad de su reputación (Bedoya, 2010).

---

2 La palabra mafia puede comprender ciertamente las tradicionales organizaciones criminales italianas, como la Cosa Nostra en Sicilia, la 'Ndrangheta en Calabria, la Camorra en Campania, la Sacra Corona Unita en Apulia y otros grupos menores. A escala internacional, a las ya tradicionales organizaciones criminales, como la Yakusa japonesa o las Triadas chinas (Santino, 1999, 1-2), se han sumado los carteles colombianos y mexicanos, así como las mafias rusa, báltica y norirlandesa. Pero tras la noción mafia se esconde también otra realidad, a cuyo análisis se aplican ya varios estudiosos del mundo.

En la actualidad, en Medellín, paga un importe o “vacuna” a estos empresarios no solo todo tipo de negocio ilegal (microplazas de venta de droga, lugares de venta de mercancía de contrabando y pirata, negocios de azar ilegales), sino también transportadores de servicio público, casinos de juego, casas de prostitución y vendedores de mercancía al detal que operan principalmente en el centro de la ciudad. Asimismo, tales personas incursionan en el mundo usurero de los préstamos mediante el denominado pago diario, y, ante la disputa territorial que existe en los barrios populares, el paso de una zona controlada a otra ha llegado a ser marcado por un tributo, cosa que introduce un agravante más a la situación de la población.

La interpretación de los negocios criminales como empresas, industrias y similares no es nueva, en la medida en que, junto con el modelo jerárquico y el modelo étnico, encarna uno de los tres más grandes paradigmas utilizados para definir y comprender el crimen organizado (McCillwain, 1999. 203).

Dwight Smith propone utilizar el concepto empresa criminal (Smith, 1980.358) y lo conceptualiza como un proceso económico que provee bienes y servicios. Es decir, lo que permite al crimen organizado consolidarse como tal no va a ser solo su comportamiento, sus actitudes frente a las normas y contratos, así como su jerarquización familiar o su estructura social criminal.

Cada vez más se acepta que desde los años 70 del siglo XX la mafia<sup>2</sup> se convirtió en una empresa (Arlacchi, 1988). El término empresario mafioso, primeramente conceptualizado por el antropólogo holandés Antón Blok (1975), se debe aplicar también aquí a alguien que crea valor al ofrecer un producto o servicio para obtener una ganancia (Gottschalk, 2009, 11); al tipo de liderazgo que se centra en creatividad e innovación ilegal le es igualmente aplicable la calificación de empresarismo. Blok (1975) considera que empresarismo se refiere no solamente a los valores del mundo burgués de toma de



riesgos, ahorro, inversión, o a la conducta de esos individuos que desencadenan acciones especulativas para aventajar a gente más pobre o en condiciones de inferioridad en la escala de poder y convertirla, bien en clientes o bien en intermediarios de sus ganancias mal habidas. La mentalidad empresarial se despliega igualmente entre los criminales y la población de áreas marginales, y gracias a esta mentalidad y a su entrenamiento esos nuevos sujetos económicos están en capacidad de competir en una economía cuyo marco legal ha sido ya construido por la riqueza burguesa. En este orden de ideas, el empresarismo violento produce y es el resultado de soluciones organizativas y estrategias de acción destinadas a gestionar violencia organizada.

El principal núcleo de los grupos tipo mafia que ofrecen protección es llamado por Frederic Lane (1966, 2) empresa de control violento, *Violence-Controlling Enterprise*, y por Volkov (2002, 28, xii) oficina de administración de la violencia (Violence-Managing Agency, VMA) o “empresas de protección (Protection Enterprises, PE). Gambetta los ha categorizado como “empresarios mafiosos”, *Mafia entrepreneurs* (Gambetta, 1993, 77). Para Volkov (2002, 27), las agencias u oficinas de administración de la violencia (VMA) son una comunidad humana o “un conjunto de soluciones organizacionales (bandas de rackets, oficinas de protección privada, servicios de seguridad, asociaciones protectoras informales, etc.) y sus estrategias de acción”, que “comandan una fuerza organizada y administran este recurso clave de una manera tal que lo convierten en fuente de ingresos permanente”, bien sea “en dinero u otros valiosos activos” (ibíd., 64), “estableciendo eventualmente control sobre una economía local” (Volkov, 2000b: 710 y 2002: 108).

Además de la aplicación de la fuerza, la información de seguridad del territorio de control y la localización de bienes y servicios amenazados o a ser protegidos tienen

un precio y pueden ser vendidas como una mercancía; la información –en particular la de seguridad– está sometida al mercado, y el incremento de factores como la desconfianza mutua ciertamente elevará sus precios.

A la naturaleza de la afiliación que se crea Volkov (2002, 65) la llama “asociación forzada”, y el arte de extraer este ingreso se denomina “empresarismo violento” (ibíd., 25), términos éstos que comprenden al grupo central más bien que a los grupos afiliados. Al contrario de bandas pequeñas y locales, las llamadas Oficinas se han involucrado en el mundo económico a través de múltiples formas de propiedad y pueden mostrar consolidadas conexiones con el mundo político, figura ya bien conocida como parapolítica.

Las estructuras de dominación establecidas de manera permanente afectan ciertamente la producción y el intercambio de mercancías, en la medida en que regulan la conducta de la población y la obligan a adherir a un conjunto de valores. Para acumular capital despliegan una suma de actividades que básicamente comprenden: la imposición de gravámenes gracias a la obtención de “franquicias” por parte de las fuerzas del Estado, que les conceden la renta de un territorio o de una actividad económica para proveer seguridad; la explotación de fuerza de trabajo a lo largo de la cadena de primer nivel de los empleados (pistoleros a sueldo e informantes), o del segundo nivel criminal, que cubre desde carteristas hasta vendedores de droga al detal, desde organizaciones de ladrones hasta organizaciones de estafadores, desde la prostitución hasta el tráfico de mercancías, todos ellos obligados a “trabajar con...” o a “trabajar bajo...”. La inversión de capitales, bien en el tráfico de drogas y de armas, bien en la economía legal nacional e internacional, complementa sus escenarios y fuentes de ingreso, secundados por todo un grupo de auxiliares que fungen como abogados, políticos y empresarios cercanos.

## **Evolución hacia la empresarización de la violencia**

Tanto los criminales como los ladrones ciertamente no pueden ni podrán recurrir a la ley, a la par que abiertamente y sin mayores reservas no pueden confiar unos en los otros; necesitan protección de un tercero “neutral”, y por eso se convierten en clientes de esta oscura pero efectiva protección ofrecida por rufianes. Los habitantes de barrios populares han padecido una situación similar: no recurren a la ley porque ella no está para responder a sus demandas, pero tampoco pueden establemente confiar unos en otros, por lo que igualmente, y no siempre de manera forzada, deben recurrir a de tentadores de fuerza locales para sobrevivir en el medio. No recurrir a la ley y aceptar la protección de ilegales se convirtió así en una práctica habitual en barriadas urbanas y veredas. De ahí que en esta región, y en general en el país, si en algún dominio ha reinado la creciente ilegalidad e informalidad es en el campo de la seguridad pública.

Desde finales de los 80 surgieron y se desarrollaron en esta región, al mismo tiempo, un poderoso frente del crimen organizado liderado por el tráfico de drogas y, a la par, empresas de protección violenta destinadas a imponer su protección forzada, no solo a este submundo sino también al entorno poblacional, institucional y empresarial de la ciudad.

La empresarización de la violencia es una nueva clase de negocio, un nuevo tipo de actividad, con unos criterios organizativos y unas prácticas específicas, que las cíclicas crisis de seguridad vividas en Medellín ejemplifican plenamente. Los recurrentes brotes de inseguridad nos permiten, a su vez, postular la existencia de periodos muy diferenciados entre sí. Hasta el presente se distinguen tres fases, que marcan la secuencia de la implantación de este nuevo negocio en la región de Medellín: la gestación, desde

finales de los años 80, el copamiento urbano durante los 90 y el reposicionamiento a partir de 2003.

### **La gestación**

La primera fase (1988-1994) es ampliamente reconocida en Colombia, bien sea debido a la cruenta confrontación entre el cartel liderado por Pablo Escobar y el Estado, o bien por la presencia de las llamadas milicias comunitarias, que emprendieron, con mentalidad guerrillera, una verdadera guerra contra la criminalidad desorganizada. Durante esa coyuntura la protección forzada de pobladores, vendedores al detal y transportadores del servicio de transporte público se instaló y se perfiló como un eventual y productivo negocio.

### **Las milicias comunitarias**

Las milicias surgen en los barrios populares, pero ni territorial ni ideológicamente son un fenómeno exclusivo de barrios pobres de grandes ciudades. Fueron los primeros reguladores político-militares de la realización mercantil ilegal e informal y se constituyeron en los jóvenes precursores y los incipientes empresarios de la protección violenta urbana.

Las milicias de barrio, bien diferenciadas de aquellas articuladas a los grupos guerrilleros y que por eso denominamos milicias guerrilleras, son una manifestación social y política aplicada de diversas maneras a la vigilancia, al comercio, a la política local, así como a la protesta social, por lo cual su característica más importante es ser reconocidas y respaldadas localmente. Vista las cosas de otra manera, habría que decir que la lucha contra otro competidor con fuerza local (en ese caso, bandas de atracadores, ladrones, violadores) fue el factor que catapultó la fuerza de las milicias.

Con base en la investigación que se presenta, la indagación por el origen de estos grupos armados de vecinos está mejor referida a las condiciones históricas particulares de un entorno territorial en crisis que propició el

establecimiento de la forma miliciana como alternativa armada de la tradición autodefensiva de estas comunidades y de la inacción del Estado para proteger su vida, sus bienes y su dignidad. Quienes tenían esa tradición autodefensiva culturalmente más viva eran aquellos *hábitats* construidos en el enfrentamiento de la exclusión socioeconómica y sometidos al estigma clasista, racista o territorial. En la década de los ochenta los barrios altos de la zona nororiental conjugaban todos estos aspectos, y de ahí su primigenia y directa relación con este tipo de grupos urbanos armados.

No podemos, sin embargo, pasar por alto el hecho de que este fenómeno, en su integridad, es producido en un contexto de crisis de identidad, de referentes de futuro y de carencia de modelos de rol para las generaciones más jóvenes. La crisis de paternidad, producto de la disolución de la tradicional estructura de la familia y del poder en su interior, es otro aspecto fundamental de la sociedad contemporánea que ha contribuido a la aparición del fenómeno.

El declive de la propuesta miliciana en la ciudad es explicado por algunos,

“entre otras razones, por problemas de descomposición interna, por la limitación del Gobierno para responder a demandas sociales que rebasaban sus posibilidades y por un cierto cansancio de la sangre” (Jaramillo, 1996, 557).

Otros han explicado el proceso de degeneración de algunas de tales propuestas como resultado del abandono de ese tipo de ideología política con la que surgieron (Jaramillo Castillo, 1996). Se citan como ejemplos la conversión de las milicias de la Central de Abastos Minorista en una banda, o la truculenta división de las Milicias Populares del Valle de Aburrá (1992), e incluso el intempestivo surgimiento de dos nuevas agrupaciones milicianas como resultado del fraccionamiento de las Milicias Populares del Pueblo (MPP) ocurrido en 1994 (Medina, 1997, 85-86).

En consecuencia, puede colegirse que ante la clara evidencia de la incapacidad económica del *cliente* comunitario para financiar dichas empresas, grupos como las milicias, que brindaban protección, bien fuera como adelanto de la nueva política o por defecto histórico de la protección estatal, no tenían otra alternativa que recurrir a proveedores estratégicos, que a comienzos de los 90, para el caso de la ciudad, no eran otros que el conflicto armado nacional y el narcotráfico. Ese camino ya lo habían abierto los *combos* y bandas *de Oficina*, como lo muestra la que consideramos como segunda fase de la empresarización. “*Un proyecto militar no puede sobrevivir sin alianzas, o con narcotraficantes o con las Fuerzas Armadas, y mejor si es con los dos*” (Salazar, 2001, 29,143). Esta es precisamente la conclusión que nos permite darle una mirada diferente a la problemática de la seguridad comunitaria o residencial, y también comercial.

El intento de unificación, en 1994, de tres sectores de milicias en el primer experimento de vigilancia pública privatizada de la ciudad, la llamada cooperativa de vigilancia Coosercom, devino igualmente en un gran fracaso, pues, además de adolecer de los más básicos elementos empresariales y de control de la rivalidades internas, cuestionó –sin que la lección parezca haber sido todavía aprendida por políticos y la llamada opinión pública– la posibilidad de privatizar la seguridad pública en un contexto de degradación y escalamiento de conflictos sociopolíticos estructurales como los que vive la sociedad colombiana. Todos estos factores se sobrestimaron en el escenario de una ciudad en crisis de vocación, que cruentamente abandonó su entorno industrial territorial y que, aún a comienzos del nuevo siglo, no logra el acuerdo y la claridad de una nueva apuesta.

### **Las bandas de Oficina**

Los núcleos de contratistas y vendedores de protección violenta, conocidos aquí y allá como Oficinas, surgieron precisamente en

los barrios de tradición obrera industrial del Valle de Aburrá: “Los Priscos en Aranjuez y la oficina de Rigo en Santa Cruz-La Rosa, en la comuna nororiental. En la comuna noroccidental, las ramificaciones de las bandas de Tyson en Kennedy, Santander y Castilla; La Ramada en Bello; las bandas al servicio de los Galeano y los Moncada, en Itagüí, y la banda del Chopo en La Estrella, al servicio exclusivo de Pablo Escobar, bandas que contaban con moderno armamento y con recursos para ‘hacer cruces’ en cualquier parte del mundo” (Medina, 1997, 7).

Desde Envigado e Itagüí se coordinó en un principio todo el funcionamiento de las oficinas, e incluso llegaron a tener combos de dedicación específica: Majaca, para “ajusticiar” a jaladores de carros, y otro para liquidar a secuestradores. Las bandas de Oficina se constituyeron en los nuevos empresarios del crimen, con sede en barrios de clase media de Medellín pero con radio de acción nacional e internacional.

Estas bandas se aprovisionaron, material y cognoscitivamente, en la cadena que alimentaba el narcotráfico. Los Priscos, por ejemplo, nacieron como combos en 1985 pero la iniciativa de un pistolero regresado de los Estados Unidos, Jairo Villa, los aglutinó y propiciará el surgimiento de la Oficina, dedicada en su mayor parte a un solo patrón: Pablo Escobar (ibíd., 22). Las oficinas van a soportar el grueso de la guerra del cartel de Escobar contra la Policía, después de que el Estado decide acabar su connivencia con él. La dependencia de las oficinas respecto del cartel de la droga era tanta, que a fines de los ochenta Pablo Escobar comenzó a cobrarles impuestos por todos los ‘trabajos’, mientras la otra Oficina, Los Pepes, era integralmente financiada por el Cartel de Cali.

Hasta ahora Medellín ha dado origen a tres generaciones de oficinas, cada una de ellas con su peculiaridad, por supuesto. Cada grupo se construye de acuerdo con realidades históricas y culturales, pero a la larga tendremos un solo esquema de Oficina, bien sea que:

- A. Haya comenzado y funcionado, según venimos de señalarlo, solo como combo o grupo pequeño y especializado.
- B. Haya surgido como banda y después se haya constituido en su seno una Oficina (caso de la banda La Terraza).
- C. Se haya conformado una Oficina y se haya dotado luego de una o más bandas (Oficina de ‘Don Berna’ con tres bloques paramilitares y tres bandas).

## **El copamiento urbano**

La segunda fase del despliegue de la “empresarización” de la violencia (1995- 2002) está centrada en la disputa entre actores armados de izquierda (milicias guerrilleras) y actores de derecha, señalados como paramilitares. Las empresas de protección violenta creadas en la década de los 80 en torno de los carteles de Medellín y Cali se posesionan desde mediados de los años 90 como grandes *protectoras* del crimen organizado y ampliaron su radio de acción hasta las instituciones gubernamentales y militares, los políticos y las elites económicas, en tal simbiosis, que se queda muy corta su simple identificación como “infiltraciones” u oficinas de cobro o reclutamiento. En el acápite siguiente, después de su ubicación contextual, abordaremos su caracterización teórica.

## **Milicias guerrilleras**

En la primera mitad de los años ochenta el término milicias fue utilizado en Colombia con el apelativo bolivarianas y se ganó el respaldo popular con una operación de reparto de leche robada hecha en Bogotá y con el servicio de vigilancia en el transporte público al servicio de barrios populares (Bodoya y Obando, 1993, 232). A mediados de los 90 las Farc cambian el carácter de esos Comandos Urbanos, bautizados inicialmente con el nombre del asesinado candidato de la Unión Patriótica, Jaime Pardo Leal, y adoptan nuevamente la designación de Milicias Bolivarianas.

Las Milicias Obrero-Populares o “Milicias Chacón”, de Barranca, ligadas al ELN, asumen a mediados de los 80 esta modalidad con el propósito de enfrentar la guerra sucia desatada por los paramilitares contra los dirigentes de la USO asentados en ese puerto petrolero.

Las primeras milicias insurgentes formadas en Medellín fueron las llamadas ‘6 y 7 de Noviembre’, que en un primer momento no lograron consolidarse en los barrios donde hicieron presencia (Caicedo, Villa Turbay, Villa Lillian, La Sierra y Las Estancias), ubicados en la zona centrooriental. El hecho de haber iniciado actividades con la masacre de una banda, el uso de máscaras y el horario nocturno dieron al traste con la experiencia.

Con posterioridad a la ruptura de relaciones con el ELN por parte del comandante de las Milicias Populares del Valle de Aburrá (Mpla) por “no vincularse a una gran campaña militar diseñada por aquéllos y llamada Vuelo del Águila” (versión del comandante Lucho que aparece en Medina, 1997), o por sus negocios con el cartel del capo Pablo Escobar (versión del ELN), este grupo insurgente conformó unas nuevas milicias. Se llamaron Bloque Popular Revolucionario y adoptaron nombres diversos, según el sector geográfico donde se desplegaron, y no alcanzaron mayor trascendencia. Las Mpla, por su parte, se redujeron al grupo del sector de Moravia, ubicado en la zona nororiental.

Las otras dos milicias de carácter insurgente fueron los Coar y los CAP.

Los Coar surgieron a finales de 1991 en la zona medellinense de El Limbo, en abierta discrepancia con los métodos utilizados por las Milicias Populares (MPP) y con el propósito de “comenzar a cambiar la forma operativa en los barrios, o sea, no operar como Milicias sino trabajar directamente con la comunidad, dar un tratamiento novedoso a la resolución del problema de la delincuencia (más diálogo, menos choques armados), coordinar con otros grupos...”, pero todo como “una alianza táctica temporal, ya que el objetivo estratégico era la convocatoria

para el Congreso de fundación del Nuevo Partido Comunista Revolucionario, junto con los otros grupos maoístas”(MIR-Coar, 1998, 3). Hacia 1996, frente a los cambios operados en el ámbito nacional del conflicto armado y en la situación mundial, hacen una “crítica a las armas” y deciden transformarse en una organización legal. Los CAP influidos por el pensamiento maoísta –presente también en el grupo peruano Sendero Luminoso– nacieron en la zona nororiental de Medellín como resultado de la vinculación de quienes no compartieron el desarme de las dos grandes agrupaciones de milicias barriales, y se extendieron luego hacia la zona centro-occidental, donde opusieron cerrada resistencia a la penetración de los dos bloques paramilitares, hasta que se produjo su extinción y el posicionamiento de los paramilitares como resultado de la operación conjunta del Ejército y la Policía en la Comuna 13, ejecutada del 16 al 20 de octubre de 2002.

### **Los bloques de paramilitares**

La relación con el crimen organizado de la ciudad cambia con el montaje de los bloques paramilitares. Mientras las Milicias incorporaban a los pandilleros que se rendían a su avance, los paramilitares conservaban las bandas completas a partir del sometimiento de sus cabecillas. Para ello realizaron el copamiento de la más grande banda de Oficina de la zona nororiental, La Terraza.

De esa manera, después de ser su cliente por varios años, pasaron a ejercer el control absoluto de esa banda, dinamizaron su proceso de expansión y dominio y obligaron a bandas “plebeyas” enteras a cesar el enfrentamiento con sus bandas vecinas. La ciudad conoció entonces (1998 y 1999) una oleada de pactos de paz forzados entre las bandas.

Mediante esta estrategia, como lo señalamos atrás, La Terraza se convirtió en la banda más poderosa de la ciudad, dueña de un ejército de más de 400 miembros de bandas a su disposición. Con base en La Terraza se desplegaron periódicas embestidas de

terrorismo selectivo de la alianza paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), hasta cuando, en el año 2000, esta banda pretendió ganar autonomía en el negocio del narcotráfico y se lo impidió el recién formado Bloque Cacique Nutibara, dirigido por uno de los ex miembros de 'Los Pepes', 'Don Berna'. La dirigencia de la banda es aniquilada en una emboscada y quienes quedaron en alguno de los dos bloques de las Autodefensas paramilitares establecidos en la ciudad terminaron disueltos.

De esa manera, a comienzos del presente siglo y bajo la dirección de un miembro de 'Los Pepes' ('Don Berna') se consolidó una tercera generación de Oficinas de protección violenta, así mismo llamada 'La Oficina', "con más dinero, sofisticación y tentáculos en varios negocios" (Semana, 2005). Se trata de todo un grupo empresarial, un *holding* criminal con sucursales en otras regiones colombianas y en otros países y que ha alcanzado una enorme capitalización.

El sector ligado a la popularmente llamada Oficina de Envigado, con dos bloques armados, autodenominados Cacique Nutibara y Héroes de Tolová, así como tres bandas instaladas en Bello e Itagüí, y el segundo sector ligado directamente al comando central paramilitar y conocido como Bloque Metro, consolidaron su control del mercado de la protección forzada y la etiquetaron como Autodefensa. Su quehacer representa un *know how* que, si bien tiene su origen en la mafia protectora del tráfico de drogas, ha sido y sigue siendo ampliamente replicado en otros dominios, razón por la cual preferimos utilizar para él, en lugar de grupo mafioso, el calificativo "tipo mafia" o, mejor todavía, grupos *racket* (Reuter y Gambetta, 1985).

## El reposicionamiento

En una tercera fase (desde 2003 hasta nuestros días), el sector más netamente ligado a la protección del tráfico de drogas y que desde 1998 había sido reconocido como paramilitar por el denominado Estado Mayor de la alianza

paramilitar Accu (Cívico, 2009), extinguió (en el primer semestre de 2003) a la otra fracción más genuinamente paramilitar, dirigida por un ex teniente de la Policía apodado 'Doblezero', mientras abandonaba la etiqueta de paramilitar como resultado de negociaciones con el gobierno de Álvaro Uribe.

A raíz de la extradición o captura de los gerentes y dueños de esta nueva rama empresarial criminal, los mandos medios – ya calificados y con amplia experiencia– a partir de 2008 se enfrascaron –como era previsible– en una nueva y cruenta lucha por el control del jugoso mercado creado, enfrentamiento que todavía se prolonga.

Cada fase ha tenido momentos álgidos de confrontación (1990-1993: 23.180 homicidios; 1999-2002: 13.618 homicidios; 2008-2010: 5.000 homicidios estimados), pero siempre, después de verdaderas batallas urbanas, han aparecido nuevos reguladores urbanos de la seguridad pública, sin que al respectose haya producido una reacción efectiva de la población ni una política específica del Estado.

Su surgimiento y desarrollo están estrechamente asociados con la innovación propia de las empresas, con la aceptación de riesgos propia del inicio y desarrollo de los negocios, y finalmente con la organización de trabajadores que utilizan el conocimiento –en este caso de seguridad– en el desempeño empresarial. "*Para administrar recursos exitosamente hay la necesidad de entender cómo los recursos promueven el emprendimiento corporativo y cómo diferentes tipos de recursos contribuyen a la ventaja competitiva de las empresas*" (Gottschalk, 2009, 3).

Posteriormente, como argumentan Albanese (2004) y Gottschalk (2009), entre muchos, el modelo empresarial creado para proyectar los negocios ilegales irá cambiando a través del tiempo. Por ejemplo, desde que muchas organizaciones criminales, de acuerdo con el modelo de red, desarrollan "funciones como el mercadeo, la logística y las finan-

zas, pueden desplegarse en varios lugares de la red” (ibíd., 8). Una amplia variedad de fenómenos (Kim y Teo, 1997), tales como el ciclo de vida organizativa, el ciclo de vida de la mercancía ofrecida y el mismo crecimiento biológico, permiten apreciar que dichas etapas son secuenciales en su naturaleza, ocurren como una progresión jerárquica y envuelven un amplio rango de estructuras y actividades organizativas, articuladas todas en un sentido que hace muy difícil una involución o una transitoria regresión.

## Las confusiones

La interpretación de por qué razón en una región como Medellín se incubó contestariamente esa manera de concebir el uso de la fuerza y la violencia, que –al decir de Gambetta referido a Sicilia– se convierte en “una opción nunca demasiado remota para resolver sus disputas” (Gambetta, 2007, 1), si que representando un enorme reto para la investigación general y los estudios sociales y, claro está, para la acción política propiamente dicha. Tradicionalmente se han presentado, más que políticas por parte del Estado, respuestas desesperadas de protección que subordinan la seguridad al concepto punitivo y criminal, con el demérito de lo preventivo frente a lo reactivo, todo ello acompañado de “un discurso fragmentado de la participación” (Pérez y Vélez, 1997, 112).

Ciertamente, en los últimos cinco años la administración pública de la ciudad es ejemplo nacional de transparencia en el manejo de los dineros públicos, en la inversión social y en la mejora de la movilidad y la infraestructura urbanas. Incluso el alcalde Salazar, en el proceso electoral que lo llevó a la Alcaldía, fue exonerado de toda complicidad con el paramilitarismo, mientras quienes quedaron fuertemente tocados por la sospecha siguen campantes y se preparan para la campaña electoral de 2011. Dos nuevos proyectos de transporte por cable y un tranvía, además de una línea de buses tipo Transmilenio bogotano, trazada del nororiente al suroccidente, se sumarán al tren metropolitano en opera-

ción por más de quince años. Muy pronto la ciudad será punto de referencia en informatización y utilización de las herramientas del ciberespacio en gobernabilidad, recursos educativos, interacción con la ciudadanía y transporte masivo urbano.

Pero el fantasma de la inseguridad reaparece y asusta, convierte la ciudad en una caja de Pandora. Sus políticas de seguridad dan la impresión de ser inconsistentes, pues recurren fácilmente a cuestionados planes de seguridad, como la militarización y la judicialización de sectores populares y juveniles.

No abordamos aquí el análisis de dichas políticas, sino más bien la discusión de presupuestos que subyacen en las medidas y opciones simplemente reactivas que se vienen sucediendo. La protección violenta es fácilmente confundida con la mercancía protegida cuando no se diferencia de narcotráfico, con extorsión simple cuando su carácter de mercancía no se identifica, con control territorial cuando se minimiza el control social del mercado de la violencia que se impone y cuando se cree que su ejercicio es incompatible con el monopolio de la fuerza ejercido por un Estado neoliberal. Vamos a detenernos en las dos últimas situaciones<sup>3</sup>.

## Reducir protección violenta a control territorial

Es común la confusión entre el núcleo de este negocio y su mundo social.

Al hablar acerca de los agentes y la red criminal organizada es necesario establecer dos importantes diferencias: a) entre quien protege y gobierna al bajo mundo y al crimen organizado y desorganizado que le pertenece; b) entre este núcleo genérico del crimen organizado y los clientes que confían en él y lo contratan (Lane, 1979, 2). Volkov

3 Las dos primeras han sido desarrolladas en el libro de Jairo Bedoya (2010). La protección violenta en Colombia: el caso de Medellín desde los años noventa. Medellín, IPC-Confiar.

argumenta que los tipos de negocios y de saber criminales dentro del crimen organizado “no se habrían ampliado a una tal gran escala sin grupos-núcleo especializados en el uso de la fuerza y el gobierno” (2002: 22). La protección violenta es al bajo mundo lo que el gobierno es a los negocios legítimos” (Schelling, 1984, 182). Allí “la coerción debe ser vista, no como una interacción sostenida a punta de pistola sino, mejor, como una relación mediada por normas obligadas a seguir por la amenaza de sanciones” (Volkov, 2000b, 718), pues los protectores violentos pertenecen al crimen organizado a través de su condición de empresarios.

Pero ellos se comprometen también en un tipo de actividades social, público, y observan e imponen allí diferentes códigos. Precisamente el tipo de control social ejercido por el grupo que provee protección forzada es decisivo para diferenciarlo de otras empresas criminales: este aspecto es el núcleo del control territorial y es más significativo que el asentamiento territorial en sí mismo, o que el estatus legal del grupo.

De ahí que la protección violenta no se refiera al control territorial por sí mismo, o solo por la ventaja militar u operacional que representa. Con el control territorial, los grupos del tipo mafia pretenden ejercer además un control social de la población, en la medida en que la condición espacial de la protección violenta no es el control feudal de la tierra en cuanto tal, sino el ejercicio del poder orientado a viabilizar varios mercados, pues:

- A) Su punto de mira es el dominio monopolizado del mercado de la protección y de los mercados no legales que le vienen asociados en un territorio o en un estamento societal.
- B) Al hacer de la protección un producto que se ofrece y se hace adquirir forzosamente, se obtiene la ganancia de la renta y de la superexplotación de mano de obra asalariada vinculada de alguna manera al temerario ejercicio de la violencia or-

ganizada, de la tasación impuesta a la circulación de bienes y servicios legales e ilegales y de la franquicia otorgada por el Estado para operar.

Por esa razón estas empresas, al dedicarse también a la vigilancia, a la disciplina y a la regulación de poblaciones, están habilitadas para rentar con el mejor postor –usualmente el gobierno de turno, la institución estatal proclive o la elite socioeconómica en pugna– el mantenimiento del orden social y del *statu quo*, el enfrentamiento a la desviación o la divergencia frente a las normas aceptadas y la resistencia a restricciones sociales del comportamiento. Este propósito coincide igualmente, a juicio de la escuela de la “governmentality”, con una de las perspectivas trazadas por visiones neoliberales privatizadoras en el campo de la seguridad: el disciplinamiento de poblaciones (Larner, 2004 y Herbert y Brown, 2006).

### **Contraponer protección violenta al monopolio poroso del uso neoliberal de la fuerza estatal**

Ha sido ampliamente sustentado el criterio de que la violencia masiva contra la oposición legítima y justifica el fortalecimiento de la militarización y, de paso, cercena la credibilidad en la búsqueda de acuerdos de paz y en la resolución pacífica de conflictos, cosa que acelera la polarización social (Gur, 1986; Hicks, 1998 y Stohl, 2006). La confluencia de factores socioeconómicos, tales como la crisis del capitalismo industrial, la irrupción de nuevas elites económicas, la implantación de políticas como la privatización neoliberal de servicios sociales y la privatización de la guerra (Hommes, 1996), sumados al hastío y el rechazo a la violencia armada insurgente, fracturaron la clásica asignación monopólica del uso de la fuerza al Estado.

Cuando las elites militares y socioeconómicas no logran un consenso en el impulso y profundización de la militarización, o cuando –como en el caso colombiano– una nueva elite surge y pugna por instalarse en el cuarto



de mando del poder tradicional, se propicia una realidad política que William Stanley, al analizar la guerra en El Salvador, denomina el modelo del “Estado Racket”, bajo el cual el recurso a la violencia masiva se convierte en una pieza de negociación entre unas y otras elites (Stanley, 1996, 13).

En Colombia se prodigó una amplia legitimidad al uso de la violencia extrema contra los grupos y las poblaciones en oposición o resistencia a las políticas oficiales. Mientras la guerrilla persistía en la acción armada como opción política hacia la conquista del poder –la mayoría de las veces sacrificando a la población a la que decía servir–, la inacción y la connivencia estatales con el paramilitarismo por más de dos décadas nunca llevaron a las elites a cuestionar la autoridad y la eficacia militar. De ahí que el Estado, en ningún momento, tuviera en consideración, seriamente y con coherencia política, la brutalidad de los rufianes que se pasearon impunemente por campos y ciudades.

La vigilancia pública moderna está organizada

“alrededor del deseo fetichista de mercantilizar la seguridad y el control del riesgo. El proceso es alimentado por la última lógica capitalista de seguros, que simula tener que vigilar para simultáneamente poder hacer necesaria su compra” (Rigakos, 2002, 6).

Los cambios en la estructura y la ideología del mercado de la violencia han dado legitimidad a todas estas iniciativas de seguridad privada, por lo que el Estado no es ya el eje central para entenderla. El tránsito a un Estado menos propietario e interventor en la economía y en la seguridad social, no significa sin embargo debilitar política y militarmente su aparato de poder, y sí, más bien, el debilitamiento y la precarización de la sociedad civil.

La inestabilidad, porosidad e interacción con la autoridad estatal que conoce, convive, usufructúa económica y políticamente o,

cuando más, logra perseguir torpemente a este empresariado criminal, nos hace entender su visión política de la seguridad, menos como un monopolio absoluto y más como un sistema de franquicias que concede dominios monopolizados, al decir de Volkov. Las actividades de la protección violenta requieren “un monopolio de la fuerza dentro de su dominio de operación” (Volkov, 2002, 21) y su monopolio es conseguido por quien otorga protección, soluciona disputas y obliga al cumplimiento de contratos.

Los dominios monopolizados subsisten, se integran y son funcionales al modelo neoliberal de privatización de la seguridad pública. La privatización introdujo una fisura en el control de la seguridad pública, palpable aun en países como Canadá (Rigakos, 2005: 260). El concepto liberal del monopolio estatal de la fuerza no representa hoy una categoría aplicable, máxime cuando está de por medio la intromisión de empresas multinacionales que superan a la mayoría de los Estados en presupuesto y poder.

En Colombia, además de esta particular vía asumida para privatizar la seguridad pública y del advenimiento de nuevos sectores dentro de las elites, habría que aceptar la indudable existencia de una alta legitimidad social de estos negocios criminales. Parafraseando a Santino (1995, 4) en referencia a la sociedad siciliana, podríamos indicar como signos de empotramiento del modelo mafioso, además de que la impunidad sea la garantía de la violencia criminal y que se profundice la inhibición y limitación del papel de las organizaciones sociales, el hecho de que: a) la extorsión racket y la ilegalidad se conviertan para muchos en una forma de supervivencia y de adquisición de estatus social, mientras la economía legal no ofrece sustanciales oportunidades de empleo, trabajo y emprendimiento; y b) esos nuevos intermediarios y sus protegidos sean los que garanticen la mediación efectiva, mientras el enfrentamiento estatal de las mafias se convierte en un círculo vicioso ineficaz y deja en el ambiente la percepción de que todo cambio real es imposible.

Quizás con el replanteamiento del concepto de monopolio estatal de la fuerza haya que concluir que el más profundo escollo está ubicado en la rigidez para tratar los conceptos de lo legal y lo no legal, lo lícito y lo ilícito (Dixit, 200); que se padece algo más grave que la competencia entre bandas aglomeradas en un territorio o un mercado (Coles, 2001) y que el Estado está afectado por algo más que una supuesta debilidad o incompreensión del fenómeno. En una era de liberalización económica ciertamente la distinción judicial ordinaria entre los mercados legales e ilegales también pierde relevancia analítica, “a la par que la mezcla entre lo ilegal y lo legal, de lo criminal con lo institucional, es el corazón del modelo histórico de la mafia”, señala Santino (1999,2). No es la mafia que ha invadido el mundo, “es el mundo que ha producido más y más grupos y organizaciones de tipo mafia”, termina señalando quien es uno de los mayores especialistas italianos en el tema (ibíd., 20).

El crimen organizado se nutre de la división virtual de la realidad social realizada por el Estado en dos mundos construidos: el reino legítimo y el ilegítimo, sentencia lapidariamente Volkov (2002). Incluso habría que estar de acuerdo con los economistas norteamericanos de origen griego Skaperdas y Syropoulos, quienes consideran que el crimen organizado “no se puede considerar como una aberración o un fenómeno individual aleatorio, pues representa una transformación de la estructura legal existente y, quizá, del Estado y el sistema político” (Skaperdas y Syropoulos, 1995, 61).

Este tipo de organización no es un fenómeno de sectores populares, es un fenómeno histórico que refleja los cambios ocurridos en la sociedad civil, en la economía política. Las redes criminales, señala Chambliss, resultan de respuestas dadas por gentes en posiciones de poder “a las contradicciones que existen en la estructura social de la que ellas son parte” (Chambliss, 1989, 208), contradicciones tales como “lo que es

requerido y lo que es posible, entre lo que es pretendido y lo que está disponible, entre lo que es deseado y lo que es legal, entre lo que está formalizado y lo que todavía no está regularizado”.

De alguna manera, la debilidad de estos enfoques tradicionales para abordar este tipo de violencia organizada podría deberse a las dificultades para reconocer el peso de la economía ilícita y desenredar la ambigüedad que presenta la protección violenta como “servicio” forzado pero también como mercancía de producción libre, precisamente “cuando un gobierno es incapaz o falta de voluntad para proveer adecuada protección de los derechos de propiedad y de cumplimiento de contratos a través de los mecanismos de la ley estatal” (Dixit, 2004, vii).

El trasfondo económico-político del empresarismo violento y la imbricación social de estos agentes criminales (Lampe, 2004, 107) obligarán ciertamente a reconsiderar la efectividad que tiene el hecho de centrar su represión en el campo policivo-militar y delegar su sanción solamente al sistema penal, como se viene haciendo hasta ahora. Estamos frente a una nueva rama empresarial y, peor todavía, frente a un nuevo mercado, y cuando realmente se pretenda su desmonte hay que tratarlos como tales.

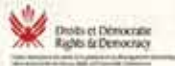
## Bibliografía

- Albanese, J. S., 2004, *Organised Crime in Our Times*, LexisNexis, Anderson Publishing Cincinnati, OH.
- Arlacchi, P., 1988, *Mafia business. The Mafia Ethic and the Sprit of Capitalism*, Oxford, UK; New York, Oxford University Press.
- Bedoya C., J., 2010, *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*, Medellín, CONFIAR/IPC.
- Bedoya, Diego y Obando, Luis David, 1993, “El turno es para las milicias”, en *Comunicación Social*, Pontificia Bolivariana, Medellín.

- Blok, A., 1975, *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960. A Study of Violent Peasant Entrepreneurs*, New York, Harper and Row Publishers.
- Chambliss, W. J., 1989, *On the Take: from Paltry Crooks to Presidents*, Bloomington, Indiana University Press.
- Cívico, A., 2009, *Las guerras de Doble Cero*, Bogotá, Intermedio Editores.
- Coles, N., 2001, "It's not what you know—it's who you know that counts": analyzing serious crime groups as social networks", en *The British Journal of Criminology*, number 41, pp. 580-594.
- Dixit, A. K., 2004, *Lawlessness and Economics. Alternative modes of governance*, Princeton, Princeton University Press.
- Finckenauer, J. O., 2005, "Problems of Definitions: What is Organized Crime?", en *Trends in Organized Crime*, 8(3), pp. 63-83.
- Gambetta, D., 1993, *The Sicilian Mafia*, Cambridge, Harvard University Press.
- Gottschalk, P., 2009, *Entrepreneurship and Organised Crime*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Gurr, T. R., 1986, "The Political Origins of State Violence and Terror" en López,
- G. A., *Government, Violence and Repression*, Westport, Greenwood Press, pp. 45-72.
- Herbert, S. & Brown, Elizabeth, 2006, *Conceptions of Space and Crime in the Punitive Neoliberal City*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Hicks, D., 1998, "Thinking about Organized Crime Prevention", en *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 14(4), pp. 325-350.
- Hombres, R. (2006). La infiltración 'para' en el Estado ¿Y ahora quién ejerce el liderazgo moral?, en *El Tiempo*.
- Jaramillo, A. M., 1996, "Criminalidad y violencias en Medellín, 1948-1990", en Melo, J. O., *Historia de Medellín*, Medellín, Compañía Suramericana de Seguros, Tomo II, pp. 551-561.
- Jaramillo Castillo, C. E., 1996, "Las milicias de Medellín: reflexiones iniciales sobre el proceso de negociación", en *Colombia Internacional*, número 36, octubre-diciembre.
- King, W. R. & Teo, T. S., 1997 "Integration Between Business Planning and Information Systems Planning: Validating a Stage Hypothesis" en *Decision Sciences*, 28(2), pp. 279-307.
- Lampe, K., 2004, "Measuring Organized Crime. A Critique of Current Approaches", en Newell, James L., *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism. Critical European Perspectives*, Nijmegen, Wolf Legal.
- , 2005, *Organised Crime in Europe*, en Reichel, P., *Handbook of Transnational Crime and Justice*, London, Sage Publications, pp 403-17.
- Lampe, K. & Johansen, P. O., 2003, "Criminal Networks and Trust", en *Third Annual Meeting of the European Society of Criminology*, Helsinki, Finland.
- Lane, F. C., 1966, *Venice and History: the Collected Papers of Frederic Lane*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Larner, W., y Walters, W., 2004, "Globalization as Governmentality", en *Alternatives*, 29(5), pp. 495-514.
- McIllwain, J. S., 1999, "Organised Crime: A Social Network Approach" en *Crime, Law, and Social Change*, 32(4), pp. 301-323.
- Medina Gallego, C., 1990, *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso Puerto Boyacá*, Bogotá, Documentos periodísticos.
- Medina, G. P., 1997, *Las milicias por dentro*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación.
- MIR-Coar, 1998, *Movimiento Independiente y Revolucionario*, Medellín.
- Pérez, William y Vélez, Juan Carlos, 1998, "Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín", en *Estudios Políticos*, número 11.

- Rigakos, G., 2002, *The New Parapolice: Risk Markets and Commodified Social Control*, Toronto, University of Toronto Press.
- Rigakos, G. S., 2005, "Beyond Public-Private: Towards a New Typology of Policing", en Cooley, D., *Re-imagining Policing in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, pp. 260-319.
- Reuter, P., 1985, "Racketeers as cartel Organizers" en Caiden, G. E., *The Politics and Economics of Organized Crime*, Lexington, Lexington Books.
- Salazar J., A., 2001, *La parábola de Pablo. Auge y caída de un capo del narcotráfico*, Bogotá, Editorial Planeta Colombiana.
- Santino, U., 1995, "Law Enforcement in Italy and Europe against Mafia and Organized Crime", from <http://www.centroimpastato.it/otherlang/mcdonald.php3>.
- Santino, U., 1999, "Mafia and Mafia-type Organizations in Italy" disponible en <http://www.centroimpastato.it/otherlang/mafia-in-italy.php3>
- Schelling, T. C., 1984, *Choice and consequence*, Cambridge, Harvard University Press.
- Skaperdas, Stergios & Syropoulos, Constantinos, 1995, "Gangs as primitive states", en Fiorentini, G., *The economics of organised crime*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, J. & Dweight C., 1980, "Paragons, Pariahs, and Pirates: A spectrumbased Theory of Enterprise", en *Crime and Delinquency*, number 26, pp. 358-386.
- Stanley, W. D., 1996, *The protection racket state: Elite, politics, military extortion and civil war in El Salvador*, Philadelphia, Temple University Press.
- Stohl, M. S., 2006, *Counterterrorism and Repression. In Roots of Terrorism*, New York, Routledge.
- Sutherland, E. & Cressy, D., 1960, *Principles of Criminology*, Chicago, Lippincott.
- Volkov, V., 2000, "The political economy of protection rackets in the past and the present", en *Social Research*, 67(3).
- , 2002, *Violent Entrepreneurs. The Use of Force in the Making of Russia Capitalism*, Ithaca; London, Cornell University Press.

Fortalecer los diferentes actores sociales y políticos que de manera directa o indirecta hacen parte de los procesos de desarrollo local, movimiento constituyente en Antioquia y especialmente en la subregiones del Valle de Aburrá, a través de un proceso de formación con los ejes de comunicación para el desarrollo, poder político y estado, finanzas publicas y gestión de la riqueza territorial, control, ciudadano y ordenamiento territorial, democracia y desarrollo.



Alcaldía de Medellín