

PRESUPUESTO LOCAL Y PARTICIPATIVO: PREGUNTAS Y DESAFÍOS HACIA EL AUTOGOBIERNO EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALES, CASO COMUNA 13 EN MEDELLÍN

RONCANCIO B., Andrés Felipe*
PÁEZ J., Alejandra**

RESUMEN***

En el contexto contemporáneo, sobre la gubernamentalidad en Medellín surgen diversas preguntas sobre los planes de gestión y diseño de políticas públicas, entre los cuales destaca el plan de presupuesto local y participativo como una mención importante de reivindicación social y de atención de contexto de los tradicionalmente excluidos, así se parte del análisis de las condiciones de la comuna 13 como un ejemplo explicativo en el que planes de gobernanza local tomen la formación subjetiva y la problemática social para transformarlos en presupuestos de apropiación política que permitan plantear nuevos ejes sociales sobre una re-significación de democracia y ciudadanía en el marco de la necesidad renuente de políticas públicas desde y para la comunidad como medio de autogobierno.

PALABRAS CLAVES: Gubernamentalidad, gestión pública, democracia deliberativa, comuna 13, presupuesto local y participativo, autogobierno.

ABSTRACT

In the contemporary context, governmentality in Medellin emerge several questions about management plans and design of public policies, among which local budget plan and participation is an important mention of social demands attention to the traditionally excluded, this analysis parts from the conditions of the Comuna 13 as an example for explanation in which local governance plans take training subjective and social problems to transform them into political appropriation budgets that allow raising new social hubs on a re-signification of democracy and citizenship in the context of reluctant necessity of public policies from and for the community as a means of self-government.

KEYWORDS: Governmentality, governance, deliberative democracy, sector 13, local budget and participatory self-government.

* Candidato a Magister en Derecho Universidad de Medellín, Investigador del grupo GRIJU del Politécnico Marco Fidel Suárez (Bello, Antioquia), Docente Universitario, correo : roncancioconstitucional@gmail.com

** Auxiliar de investigación del Grupo GRIJU del Politécnico Marco Fidel Suárez (Bello, Antioquia), miembro del semillero formativo Prometeo, correo: alejandra.p.j92@hotmail.com

*** Es artículo de reflexión se deriva de la investigación condiciones socioeconómicas como perspectiva simbólica del delito en la comuna 13 de Medellín (2013-1 a 2013-2) financiada y desarrollada bajo el auspicio del centro de investigaciones (DIEM) del Politécnico Marco Fidel Suárez (Bello, Antioquia).

INTRODUCCIÓN

En el contexto contemporáneo una de las mayores falencias que se presentan sobre la gubernamentalidad en Medellín, surge de las problemáticas estructurales de las comunas populares¹ de la ciudad en perspectiva de delincuencia y seguridad a raíz de las dinámicas de conflicto, las cuales decantan en la violencia, una racionalidad compleja que parece estar latente en el *ethos* social de quienes vivencian desigualdad y marginalidad en sus prácticas cotidianas, como ha sido el caso de la comuna 13.

En este sentido, es relevante analizar las medidas de gobierno que se han adaptado en las últimas administraciones municipales de Medellín, específicamente la de presupuesto local y participativo (PP), la cual como resalta la misma administración (2010, p. 1) presupone una nueva gestión pública en donde “las organizaciones sociales, los líderes y lideresas, y la ciudadanía en general, han desarrollado y fortalecido mediante este programa (PP) una nueva metodología para la participación democrática”, dando trascendencia a los lineamientos sociales como una respuesta que reconoce una alteridad sobre la violencia dominante, la cual surge a través del empoderamiento ciudadano en un ejercicio democrático de la soberanía popular. De ello, que la reflexión contextual de la experiencia en Medellín plantea presupuestos interesantes sobre la posibilidad de una transformación social a partir de la apropiación política como un proceso alternativo de gobierno planteado desde lo popular.

¹ Si bien la división técnico-administrativa de la ciudad de Medellín está establecida por comunas, se ha convertido en una práctica común caracterizar por tales exclusivamente a las que son marginales dentro de la dinámica social.

De lo anterior, se puede afirmar que existe un proceso de re-estructuración social que debe por sí, dinamizar las relaciones consecuenciales entre la juridicidad y el pueblo, al consolidar las dimensiones sociales de poder en el ciudadano que decide y que responde a un proceso de gestión social a partir de las prácticas de gobierno, siendo esto significativo al encarar un trasfondo propio del conflicto, el cual perviva en nuevas formulaciones de violencia.

CONTEXTO, APREHENDIENDO LA EXPERIENCIA EN LA COMUNA 13

Un punto de partida sobre este análisis parte de la construcción histórica de una población que se ha encontrado transversalizada por el conflicto, como lo rescata la investigación Dinámicas de guerra y construcción de paz (Angarita Cañas et al, 2008)², allí se resalta la comuna 13 como una comunidad polifacética que se construyó sobre la falencias estructurales del Estado, las cuales permitieron la construcción de un *alter* Estado donde la idea de seguridad se normalizaba con la imposición de la fuerza, en coyunturas autónomas de las emergentes fuerzas delincuenciales, contra y para estatales.

Dichos emergentes, pueden focalizarse en prácticas sociales concretas en la representatividad comunal, al punto de crearse imaginarios que resarcen las condiciones básicas de vida en donde lo normal, termina siendo lo anormal como lo resaltan los investigadores en dicho análisis, pues en los espacios de conflicto, la vida se ve supeditada al sobrevivir a

² Esta investigación fue elaborada por un grupo interdisciplinario conformado por investigadores de la Universidad de Medellín, Universidad de Antioquia- Iner, Instituto de Capacitación Popular IPC y Corporación Región en el año 2007.

pesar de las condiciones, un ejemplo claro de ello se puede evidenciar en su análisis sobre la calle, en donde vislumbran como:

En los picos altos del conflicto, la calle se considera un sitio equivocado. Estar allí es lo que menos conviene, porque, en caso de una balacera, se puede quedar entre dos fuegos. La calle se transforma en un campo de combate y así es como pasa a convertirse en un espacio peligroso, por el que hay que desplazarse de forma expedita y rápida (Angarita Cañas et al, 2008, p. 153).

Este supuesto, es apenas uno de los elementos presentes en la configuración barrial construida de los múltiples sucesos y anomías que revelan los investigadores, en donde los procesos de construcción desde el abandono sentaron presupuestos de legitimidad y seguridad³ a grupos ilegales de bandas criminales, grupos de guerrilla y paramilitares, con los cuales la ley y el Estado eran menciones latentes pero vacías en la práctica.

De ello, que pueda entenderse como esta población ha sido normalizada en razón de dispositivos de control, que los ha llevado a convivir con el actor de poder que determina lo debido o lo posible, pues allí “la relación entre los individuos como seres vivos y el elemento histórico si entendemos por éste el conjunto de instituciones,

procesos de subjetivación y reglas, en cuyo seno las relaciones de poder se concreten” (Agamben, 2011, p. 252) determinan una lógica en donde el gobierno ha sido tradicionalmente puesto a través de medidas concretas que deben seguirse, pues como revelan los investigadores⁴ a razón de la coyuntura se generan medidas y formas de castigo y sanción.

En donde la pregunta por el quehacer de la ciudadanía en resistencia, a pesar del conflicto y después del mismo ha depositado en esta comunidad, la necesidad de generar replanteos, que propongan alternativas sobre el entorno y las posibilidades que se ofrecen desde las carencias que se tienen con el llamamiento del Estado, pues sobre la misma se resalta la constante historia que plantea el rostro humano y la dimensión de dignidad que pervive en quien reclama su derecho a existir. En esta dimensión Santos (2003) determina una relación sistemática de la experiencia que toma las condiciones propias de contexto y que las lleva a lo que denomina ecología de saber, en donde esas circunstancias de contexto deben ser llevados a una relación directa con los sistemas jurídicos establecidos, buscando una reinvencción social de la discursiva normativa al dirigirse a desentrañar los fundamentos constitucionales y gubernamentales en razón de las circunstancias reales de lo local y lo diferente dentro del Estado colombiano, pues esto:

³ Uno de los puntos fundamentales de la identidad de la comuna fue forjado por el abandono simbólico que tuvo la comunidad en todo momento, el cual en relación estructural con el dominio de poder local entre barrios, combos o grupo contra-para estatal creó en las narrativas como resaltan los investigadores “un eje común en los relatos es la sentida necesidad de lo que consideran un bien preciado fundamental, a saber, la seguridad. Para tener la necesidad plena garantía de estar seguro, es necesario tener la convicción de que no hay enemigo interno ni externo que vigilar” (Angarita Cañas et al, 2008, p. 113).

⁴ Esta disposición de dispositivos de control la evidencian los investigadores en la construcción de esquemas de legalidad y legitimidad como prácticas de gobierno, en donde determinados momentos históricos las fuerzas de control expresan obligaciones y ordenamientos implícitos de la misma práctica donde el destierro, el reproche, la muerte o la violación aparecen como medidas de facto en el ejercicio de poder (Angarita Cañas, et al, 2008, pp. 107-104).

Permite un mejor análisis de los agregados domésticos centrales y occidentales. Sobre todo teniendo en cuenta el contexto de la llamada crisis Estado-providencia y la posible transición hacia una juridicidad del post Estado-providencia. En este contexto, será importante, analítica y políticamente, reconstruir las transformaciones jurídicas del espacio doméstico de una manera que nos permita evaluar hasta qué punto la retracción del derecho (concebiblemente más progresista) del Estado-Providencia coexiste con la expansión de la juridicidad doméstica (supuestamente más retrograda) (Santos, 2003, p. 336).

Así, esto puede articularse hacia una dimensión sobre el presente y el futuro que el mismo Santos (2010) define en dos perspectivas con las cuales se puede desligar las condiciones en que se piensa en la necesidad de la participación y las condiciones de reinención de la comuna pensada en los balances del hoy y las propuestas del mañana desde una visión sociológica (netamente de contexto) ⁵ desde sus vivencias al determinar una fórmula donde:

... por sociología de las ausencias entiendo la investigación que tiene por objetivo mostrar que lo que no existe es, de hecho, activamente producido como no existente, o sea, como una alternativa no creíble a lo que existe. Su objeto empírico es

⁵ Esta perspectiva de Grosfoguel esclarece que esta visión de Santos es importante pues de la misma se desliga una orientación estructural que toma las dimensiones propias de la reinención social sobre las condiciones propias de contexto, señalando “la diversidad epistémica envuelve un diálogo de saberes que permita la incorporación de conocimientos y experiencias de culturas no occidentales como punto de partida para retomar las experiencias desperdiciadas por la razón occidental” (Grosfoguel, 2011, p. 107), con la denominada experiencia perdida será el punto de moderación hacia una construcción de futuro desde la misma comunidad.

imposible desde el punto de vista de las ciencias sociales convencionales. Se trata de transformar objetos imposibles en objetos posibles, objetos ausentes en objetos presentes (Santos, 2010, p. 22).

... La sociología de las emergencias consiste en la investigación de las alternativas que caben en el horizonte de las posibilidades concretas. En tanto que la sociología de las emergencias amplía el presente uniendo a lo real existente lo que de él fue sustraído por la razón eurocéntrica dominante, la sociología de las emergencias amplía el presente a lo real amplio de las posibilidades y expectativas futuras que conlleva (Santos, 2010, p. 25).

Desde las cuales, la orientación de lo jurídico y lo constitucional no puede entenderse en meros reconocimientos de atingencia sobre la realidad, sino que contrario a esto deben pragmatizarse en políticas públicas que permitan concretar el desarrollo sustancial, pues es en la pervivencia del ausente donde se debe centrarse la construcción ciudadana, punto donde toma relevancia la participación como medio deliberativo sobre el presente y el futuro de la comuna 13.

Por esta razón, cuando vemos en la implementación de medidas como las que se presenta a través del presupuesto local y participativo no son cosa distinta que mecanismos de razonabilidad política que encuentra en la población no un enemigo por derrotar, ni un marginal que subsidiar, allí el fin perseguido es el de fortalecimiento incito de lo local por medio de la autogestión, que se centra en el construir, en el mañana posible.

PRESUPUESTO LOCAL Y PARTICIPATIVO: DESAFÍOS HACIA LA AUTOGESTIÓN

Así, en congruencia a una formulación más de contexto que de forma, es necesaria la comprensión sobre la gestión y aplicación de políticas públicas en Colombia, en uno de los mayores interrogantes que se formula sobre las ausencias del Estado, se vislumbra a partir de las condiciones de preponderancia del poder central frente al poder regional-local, pues se habla formalmente de descentralización desde el texto constitucional de 1991 mientras la gobernanza se mantiene en una red jerarquizada desde el centro, en un plus de legalismo de gestión amparado en falacias de índices e indicadores que muestra la realidad en cifras, con lo cual la política desde lo local se ve compelida a presuponer como:

La política de descentralización en Colombia ha estado determinada por los principios más puros del centralismo: en nombre de la supremacía del poder del Estado, e invocando la igualdad del territorio, se subordina la autonomía a la unidad. Estado unitario significa Estado uniforme (todas las entidades territoriales están sometidas a un mismo régimen jurídico y a una organización político-administrativa similar); y el nivel central debe echar mano del principio de tutela, lo cual implica suspender a los representantes locales, anular sus decisiones y verificar la legalidad de sus actos (Soto, 2003, p. 133).

Lo anterior, puede dar cuenta en más de los casos esas directrices formales del centro se terminan articulando como los medios de coacción de un cuestionable unitarismo, pues se truncan las necesidades locales por disposiciones de políticas

centrales con las que las posibilidades de ejecución llegan tardíos o simplemente no llegan.

Esos presupuestos han decantado en insuficiencias de gobierno, que pueden ser facilitadas con microestructuras de contingencia que atiendan los fines estatales con la solución efectiva a la inversa, en donde desde lo mínimo se atiende a un modelo de país, a ello que Maldonado (2004) resalte que con la sectorización del gobierno se dispone al crecimiento de los factores sociales, económicos y políticos con los cuales verdaderamente se pueda descifrar el fin del gobierno como un fin integral por atender.

Por esta razón, se entiende como la propuesta de planeación local y presupuesto participativo surge a partir de las posibilidades de confrontar las raíces de los problemas de ciudad que se plantean sobre Medellín, esto dando prelación a las condiciones sociales y las necesidades emergentes, apuntando a la consolidación un modelo de gestión pública tal como lo expone Gómez (2007) que propone un dialogo de las condiciones de pobreza, democracia y reivindicación social, al plantear una interlocución sobre el desarrollo en donde no existe una solo respuesta.

Análogamente, esa dimensión en Medellín como lo expone la investigadora Fierst (2012) surge como un elemento de construcción humana de las problemáticas sociales, pues como modelo de gestión ha tenido un largo camino en donde la formación ciudadana es el eje central. Asimismo, es importante destacar que este ha sido un proceso lento, pues su proceso de consolidación puede describirse como un asunto de ciudad reciente, que se logra formalmente en 2004 bajo la administración de Sergio Fajardo.

Sin embargo, si bien son interesantes los planteamientos sustanciales de generar participación, estos deben ser correlativos a la función de contexto tal como lo destaca Santos (2003), a lo cual en el caso de Medellín Fierst (2012) señala como para ser un éxito (refiriéndose al caso porto alegre)⁶ no basta con la mera mención de injertarlo, sobre todo cuando se analizan las condiciones de ilegitimidad y violencia marcadas del contexto. Lo cual es reiterativo al identificar la experiencia de Medellín que denota como la subjetividad de los habitantes esta demarcada en las ausencias.

Además de ello resultan cuestionables las dimensiones propia de aplicación del programa en donde sus balances muestran como lo revela Gómez (2007): “el programa cuenta con un diseño metodológico que permite a los funcionarios responsables y a la administración tener control total de la participación”, demostrando un incito sentir de correlación estructural de presión e inflexión que hace pervivir la exclusión como un fenómeno de gobierno. A lo cual Fierst (2012) refiere también problemas básicos que devienen de los tradicionalismos de liderazgo, la baja formación y las dificultades reales de participación e injerencia.

Con los cuales se pueden generar reales cuestionamientos a este medio, en tanto que por un lado disponen finalidad de aprehensión en material de reivindicación, mientras que por el otro no son lo suficientemente incluyentes a la hora de ser los medios de dinamización social y de decisión real de

quienes sufren las necesidades y carencias, posibilitando una dimensión autoritaria del poder central como manifestación local.

Volviendo al paradójico escenario donde en el mismo plano local se presenta un poder concentrado y una ciudadanía que está latente y que debe empoderarse para el encuentro verdadero de las posibilidades que deben tener estos presupuestos, en donde el proceso social debe tender hacia la construcción continua como lo propone Fierst:

En este orden de ideas, la formación política de los jóvenes es un determinante y una consecuencia del éxitos de las iniciativas del PP, es decir, su incidencia tiene que venir de una sociedad civil con un cierto nivel de formación en lo político y lo democrático, pero al mismo tiempo, aquellos jóvenes que se forman políticamente a través de su participación y muchas veces se convierten en poderosos líderes de la comunidad (2012, p. 129).

Con lo que puede forjarse un proceso de reconocimiento político que reconoce el papel de los actores como medios y fines en sí, del interés político, de modo tal que se puedan blindar las instituciones sociales a falacias aplicativas de prebendas electorales o burocráticas y que funcionalice la posibilidad de gestión pública del autogobierno.

Allí lo trascendente es que el presente y futuro de políticas públicas de este tipo deben posibilitar respuestas contingentes a la crisis de la democracia representativa tal como está concebida hoy, pues en los mismos se encuentra un valor político excepcional de las propugnas en materia de derechos sociales que se presentan como decisiones de autogobierno en el que no se generan únicas respuestas sino diversas y

⁶ Destaca la investigadora Fierst (2012) que el modelo actual de Medellín parte del planteado en Portoalegre, Brasil, del cual resalta la dimensión y gestión que surge desde bases sindicalistas del partido de los trabajadores basado en la lucha política de construcción gubernamental en los asuntos municipales.

múltiples respuestas de orden cualitativo y no en cifras enclaustradas en el papel.

Luego de esta percepción se puede tomar el (PP) práctica de gobierno efectiva al convertirse en un medio de constitucionalización de la ciudadanía, es necesario hacer una reflexión sobre las circunstancias que ofrece el modelo democrático representativo, desde la cual, los lineamientos en medidas de autogobierno buscan generar respuesta a las falencias de sistema. A esto el profesor Gargarella manifiesta que “la crisis de las instituciones propias del sistema representativo tiene mucho que ver con la forma en que tales instituciones fueron diseñadas, y el modo en que ellas han funcionado en consecuencias, y desde entonces” (1997, p. 9).

Con lo que el modelo de autogestión puede ofrecer una alternativa que no se liga a las dimensiones formales que en relación a Soto (2003), en Colombia están articuladas al gobierno en perspectiva centrada, y que por demás, ofrece una alternativa popular a la prestación de las necesidades reales, de manera que se pueda generar un espacio de iguales en la discusión entre el Estado y la comunidad, estableciendo una tendencia de gobernanza, en donde la deliberación se estipula como una conformación social, a lo cual se entiende que:

“Para una concepción deliberativa, la vida pública debería estar regulada por normas surgidas de proceso de discusión pública inclusivo, celebrados entre ciudadanos situados en un pie de igualdad. El presupuesto en este caso es la idea millenaria conforme a la cual cada individuo es el mejor juez de sus propios intereses, y a partir de la cual se nos dice que todos deben argumentar frente a los demás” Gargarella (2012, p. 244).

Esta gestión propiciada de la formación subjetiva que irradia de las condiciones propias del conflicto y las percepciones del conflicto, en donde el asentamiento de una priorización de objetivos o metas de gobierno no puede responder a retribuciones electorales, que se sienten cada cuatro años en razón del resultado electoral.

De igual modo es fundamental entender que las disposiciones gubernativas deben atender a las condiciones sociales y no deben resguardarse en finalidades individuales de coyuntura o medida estándar, pues en más es el núcleo social el que debe estar ligado a los programas de gobierno como elementos intrínsecos y no como fines en sí mismos, pues en más la repercusión de la formación política y la dirección articulada de comuna-ciudad deben compeler políticas públicas autónomas.

Allí realmente se puede plantear una gubernamentalidad orientada desde y para las realidades determinadas, pues los procesos de configuración de medidas, como las del PP, no pueden estar predispuestos a órganos minoritarios de poder, pues su naturaleza debe ser dinámica. En sí el resultado contemporáneo del caso de la comuna 13 en Medellín es positivo en cuanto es un esfuerzo sistema de recuperación social de las falencias estatales, pero en más es un camino que aún debe recorrerse.

CONCLUSIÓN

Un primer elemento funcional en la comprensión parte de los procesos de formación de la subjetividad en contexto, de ello que antes de hablar de gobierno y de Estado es necesario reconocer las condiciones reales con las cuales se determina un sujeto, ahí la

pregunta por quienes somos es quizás el elemento central antes de la procura de cómo nos gobernamos.

En ese sentido, políticas públicas como presupuesto local y participativo fungen como medidas interesantes al gestionarse como medios de reunión entre la ciudadanía y el Estado, pues las condiciones de ausencia se ha convertido el derrotero a vencer en un plus de reivindicaciones históricas sobre quienes se han estipulados como los excluidos en la ciudad de Medellín.

Allí, lo interesante no son los planes en sí mismos, pues, si bien la gestión en planes y proyectos se convierte en relevante como función estructural de un desarrollo humanizadores, la valía de los mismos debe converger en la formación política y la apropiación del *ethos* políticas como una consecuencia mediata en la resignificación de democracia y ciudadanía.

De ello que, es relevante mencionar como crítica la imposibilidad de gestión de autogobierno que tienen actualmente estos planes, pues sí continúan siendo unos pocos los que deciden, las formulaciones de la crisis de la democracia representativa no será más que la aplicación de una coyuntura social en contraprestación de un caudal electoral.

Para lo cual, el autogobierno es una posibilidad interesante al otorgar una medida de igualdad y equiparación de lo político en una consolidación de un modelo entre iguales que formule un presupuesto deliberativo per viviente en el tiempo y reinventado conforme a las necesidades con que se le presente.

BIBLIOGRAFÍA

Arcadia de Medellín (2011). ABC de planeación local y presupuesto participativo. Medellín: Alcaldía de Medellín.

____ (2008). Nosotros decidimos: experiencias de planeación local y presupuesto participativo. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Angarita Cañas, et al. (2008). Dinámicas de Guerra y construcción de paz: estudio interdisciplinario del conflicto armado en la comuna 13 de Medellín. Medellín: L Vieco e Hijas Ltda.

Agamben, G. (2011). “¿Qué es un dispositivo?” *Revista Sociológica*, año 26, número 73, mayo-agosto. Recuperado el 20 de octubre de 2013 de <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/7310.pdf>

Fyerst, S. (2012). “El presupuesto participativo en el contexto de los jóvenes de la comuna 13”. *Analeta Política*, vol. 2, núm. 3. Universidad Pontificia Bolivariana.

Gargarella, R.; Courtis, C. (2011). La Justicia Frente al Gobierno: Sobre el Carácter Contramayoritario del Poder Judicial. Quito: Corte Constitucional para el Periodo de Transición.

Gargarella, R. (2012). Cuatro temas y cuatro problemas en la teoría jurídica de Luigi Ferrajoli. En: Constitución y democracia: la cuadratura del círculo. Editor. Mabel Londoño Jaramillo. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.

____ (1997). Crisis de la Representación Política. México D.F.: Distribuciones Fontana.

Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. Investigación y desarrollo.

Grosfoguel, R. (2011). La Descolonización del conocimiento: diálogo crítico entre la visión descolonial de Frantz Fanon y la sociología descolonial de Boaventura De Sousa Santos. Recuperado el 22 de octubre de 2013, de: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/RAMON%20GROSFOGUEL%20SOBRE%20BOAVENTURA%20Y%20FANON.pdf>

Maldonado, A. (2004). “Los municipios de la otra Colombia en la política de la descentralización: Balances de la situación y propuestas”. *Revista*

Opera, vol. 4, núm. 4, Universidad Externado de Colombia.

Santos, B. (2003). *Crítica de la Razón Indolente contra el Desperdicio de la Experiencia* Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A.

____ (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trice.

Soto, D. (2003). “La descentralización en Colombia: centralismo o autonomía”. *Revista Opera*, núm. 3. Universidad Externado de Colombia.