

+

Presupuesto Participativo podría fortalecer la gobernanza en Medellín

Este instrumento de planificación anual ha sido estudiado por dos docentes de EAFIT desde 2012. Ahora los controles a la iniciativa abren nuevos horizontes al semillero de investigación en Gobierno y Políticas Públicas.

Juan Fernando Rojas Trujillo

Colaborador

Corren tiempos en que la corrupción es tema habitual en redes sociales, en que desde distintas orillas se llama a la transparencia y buen uso de los recursos públicos, en que se reclama una mayor participación ciudadana en la gestión y vigilancia de esos dineros. En consonancia, la labor investigativa de dos profesoras y cuatro estudiantes de EAFIT arroja luces para una iniciativa de Medellín poco estudiada desde la academia, desde el punto de vista de los controles y la gobernanza.

Desde 2012, la politóloga María Fernanda Ramírez Brouchoud y la abogada María Helena Franco Vargas, docentes del Departamento de Gobierno y

Ciencias Políticas, se propusieron caracterizar la eficacia, la eficiencia y la gobernanza del proceso de decisión del gasto público en educación superior mediante presupuesto participativo (PP) en las comunas 1 (Popular), 11 (Laureles-Estadio) y 14 (El Poblado).

Este programa municipal se institucionalizó en la capital antioqueña desde 2007. Facilita que los habitantes de cada una de las 16 comunas y cinco corregimientos de Medellín prioricen unos recursos que no podrán ser menores al 5 por ciento del presupuesto anual de inversión de la Alcaldía. En ese sentido, en la última década se destinaron a PP un total de 1,62 billones de pesos y en el proyecto de presupuesto para 2018 están previstos 204,303 millones de pesos (ver 'Evolución de recursos asignados a Presupuesto Participativo').



Foto: Shutterstock

Si al principio las becas por PP eran solo para personas de estratos 1, 2 y 3, en los últimos años hubo un progreso en la focalización de quienes pueden acceder a estas debido al cambio normativo para ampliar el alcance a familias de más altos ingresos.

Algunas evidencias

Más allá del impacto de las becas o los recursos destinados, las investigadoras se enfocaron en las particularidades del proceso de decisión respecto a dar continuidad a la educación de los bachilleres. Una opción para descentralizar las finanzas públicas locales que ha tenido alta relevancia para los habitantes de las tres comunas, pese a sus diferencias socioeconómicas.

+

"Vemos una discordancia entre lo formal y lo real en la ejecución del PP, unas brechas de implementación": María Fernanda Ramírez.

Luego de una revisión documental, entrevistas a 25 actores claves del proceso de decisión y la elaboración de una matriz analítica para clasificar la información, María Fernanda Ramírez y María Helena Franco hallaron que hay fallas en la gobernanza, entendida esta como una forma de gestión que busca pluralidad en las decisiones públicas, entre funciona-

rios de la Administración Municipal y los ciudadanos, donde no se evidencia una clara corresponsabilidad.

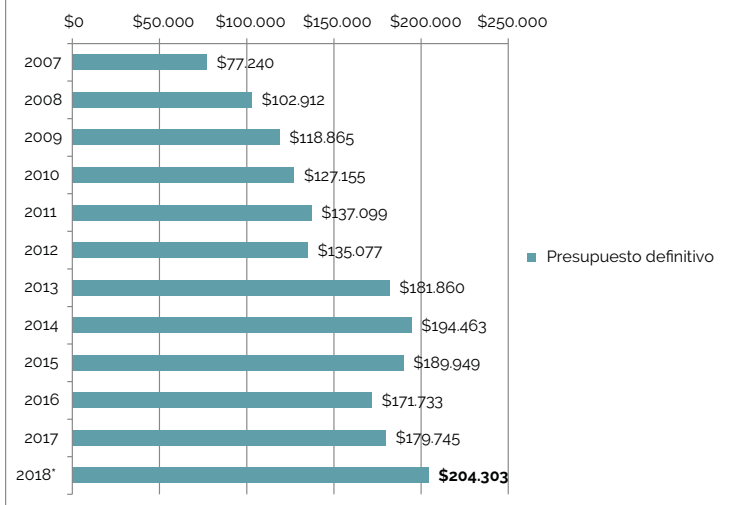
Dichas relaciones de gobernanza coexisten con viejas prácticas de la política (clientelismo) y con mecanismos de coerción e intimidación por parte de grupos al margen de la ley que opacan el proceso. Las investigadoras también constataron que en la asignación de recursos hay vacíos en la cantidad y calidad de la información para que llegue a toda la población de manera simétrica.

"Vemos que el discurso oficial responde a tendencias internacionales de construcción de gobernanza, pero en la práctica es aún incipiente. A pesar de la voluntad política y el esfuerzo institucional, prima más la base de una cultura política local que responde a prácticas tradicionales", explica María Fernanda Ramírez, integrante del Grupo de Investigación Sociedad, política e historias conectadas.

Por su parte, María Helena Franco, quien también pertenece al mismo grupo, destaca que si al principio las becas por PP eran solo para personas de estratos 1, 2 y 3, en los últimos años hubo un progreso en la focalización de quienes pueden acceder a estas

Evolución de recursos asignados a Presupuesto Participativo

\$1,82 billones destinados a PP desde 2007



Fuente: Investigadoras, con datos de la Alcaldía de Medellín.

por PP debido al cambio normativo para ampliar el alcance a familias de más altos ingresos.

Sin embargo, anota la abogada, "hay cierta apatía ciudadana para participar en procesos oficiales de asignación de presupuesto (...) los liderazgos comunitarios no se renuevan y son pocos, por lo que deja dudas la representatividad de las diversas realidades de cada comuna".

"Hay una apatía de la ciudadanía a participar, que se combina con la persistencia de relaciones clientelistas que inciden en los resultados": María Helena Franco.

Estos hallazgos toman relevancia cuando el análisis de la Encuesta de Percepción Ciudadana del programa Medellín Cómo Vamos, del que hace parte EAFIT, arrojó en 2016 que 82 por ciento de los consul-

1,62 billones de pesos se destinaron a Presupuesto Participativo entre 2007 y 2017.

tados afirmaron conocer el PP, pero solo 50 por ciento se mostró satisfecho con los resultados del programa.

"En la medida en que la estrategia de PP está pensada como un instrumento para favorecer la participación ciudadana formal en la solución de los problemas comunitarios, la baja satisfacción con sus resultados es un llamado de atención para su modificación", concluyó el informe presentado en marzo de 2017.

No en vano, la Administración Municipal expidió en mayo de 2017 una nueva reglamentación del PP (Acuerdo 28 y Decreto 697), que estimula la participación de los habitantes de cada comuna y corregimiento, liga la priorización de recursos a los Planes de Desarrollo Local y da herramientas normativas para aumentar el control en la ejecución de recursos.

Investigar los controles

La línea de investigación de las profesoras María Fernanda Ramírez y María Helena Franco ha dado pie a ponencias en congresos internacionales y a trabajos de grado de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Además, la línea ha tenido continuidad desde el semillero de investigación en Gobierno y Políticas Públicas, creado en diciembre de 2016, con un proyecto inicial sobre los controles al PP en Medellín entre 2007 y 2017, en el que participan cuatro estudiantes de los pregrados de Ciencias Políticas, Derecho y Economía, y las dos docentes.

El proyecto comenzó a ejecutarse en febrero de 2017 con una revisión normativa sobre los controles a



Foto: Shutterstock

Las investigadoras eafitenses caracterizaron el proceso de decisión del gasto público en educación superior mediante presupuesto participativo en las comunas 1, 11 y 14.

los recursos públicos y luego se centró en conseguir información oficial y entrevistas. Dicha iniciativa se enfocó en tres tipos de controles formales para la ejecución del programa: social, que comprende veedurías ciudadanas, Personería de Medellín y el Observatorio de Políticas Públicas; político, desde el Concejo de Medellín, y fiscal, desde la Contraloría de Medellín.

"La revisión documental y normativa nos ha servido para enfocarnos en controles ciudadanos, políticos y fiscales al PP": María Antonia Chinkousky.

Entre los resultados preliminares se advierte que no se dispone de un sistema unificado de datos que entregue información sobre rubros, ejecución y proyectos, que abarca el programa de PP.

"Encontramos que hay información que no coincide entre secretarías de la Alcaldía y que muchas veces está fragmentada. Esto muestra falta de coordinación en el seguimiento. Desde afuera de la Administración se ve un desinterés por parte de la ciudadanía de conformar veedurías o que pidan rendición de cuentas a los representantes ante PP", acota María Antonia Chinkousky Giraldo, coordinadora del semillero y estudiante simultánea de Ciencias Políticas y Economía.

Falta de cultura política

Acorde con el estudio previo, la investigación actual sobre controles al PP también evidencia falta de cultura política, un insumo necesario para que la ciudadanía comprenda que para transformar las condiciones de las comunidades y los territorios locales es necesario participar en iniciativas como esta.

"Llama la atención que al PP le hayan asigna-

do 1,62 billones de pesos en 10 años. Un hecho que, siendo tan importante desde la gestión de los recursos públicos, no cuenta con la visibilidad y divulgación suficiente, ni tampoco la ciudadanía se apropia para ejercer controles", puntualiza María Fernanda Ramírez, doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública.

Por otra parte, se destaca la alta receptividad desde la Secretaría de Participación Ciudadana, responsable del PP, sobre los aportes que puede generar la investigación para mejorar los controles al programa, manifiesta María Helena Franco.

Por último, el conocimiento adquirido con la investigación abre la puerta a más inquietudes sobre los controles al PP, reconoce la estudiante María Antonia Chinkousky. Por eso, en 2018 el semillero quiere indagar en cada uno de los controles por separado, buscar estudios de caso por comuna y escudriñar en los controles informales que se dan en los territorios y en cómo es su dinámica e influencia en las decisiones.

"Pienso que al PP no se la ha dado la relevancia que debería tener por parte de la ciudadanía en algunas comunas. A medida que más habitantes reconozcan todo lo que se puede hacer con esos recursos, habrá más interés en ejercer un control ciudadano", concluye la coordinadora del semillero.

Investigadoras

María Fernanda Ramírez Brouchoud

Politóloga, Universidad de Buenos Aires (Argentina); especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional, Universidad de los Andes, y doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid (España). Es docente del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas e integrante del Grupo de Investigación: Sociedad, Política e Historias Conectadas, de la Universidad EAFIT.

María Helena Franco Vargas

Abogada, Universidad de Medellín; especialista en Economía, Universidad de los Andes, y magister en Derecho y Economía, Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es docente del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas e integrante del Grupo de Investigación: Sociedad, Política e Historias Conectadas, de la Universidad EAFIT.

María Antonia Chinkousky Giraldo

Estudiante de los pregrados en Ciencias Políticas y Economía de la Universidad EAFIT. Es la coordinadora del semillero de investigación en Gobierno y Políticas Públicas.