

## LA “CIUDAD EDUCADORA” Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN.

### ¿QUÉ CIUDAD(ANÍA) ENSEÑA?<sup>1</sup>

*Alejandro Pimienta Betancur<sup>2</sup>*

#### Resumen:

Este artículo identifica que en Medellín, especialmente durante las alcaldías de Sergio Fajardo (2004-2007) y la actual de Alonso Salazar (2008-2011), se configura un proyecto político de Ciudad Educadora que se enmarca en los parámetros internacionales del Movimiento de las Ciudades Educadoras, dado que, en primera instancia, existe una declaración pública y una serie de acciones por parte de los administradores públicos, actores del sector privado y de la sociedad civil en la lógica de que la ciudad es educativa en sí misma porque es entorno, vehículo, contenido y destino de la educación ciudadana. Más que describir las razones que justifican dicha identificación, la intención es dilucidar el sentido de los procesos de formación ciudadana en este proyecto político y analizar en qué medida fortalece lo público, focalizado en el análisis del programa de “Planeación y Presupuesto Participativo”, que es un programa estratégico de los dos últimas administraciones y que ha sido posicionado por los promotores de este proyecto político como un símbolo de progresismo democrático y participación, que está cambiando las concepciones y las prácticas ciudadanas. Se trata entonces de trascender el eslogan publicitario que habla de Medellín como una ciudad educadora para analizar el sentido que tiene, desde el programa de presupuesto participativo como una estrategia para generar gobernabilidad y como un ámbito de educación informal en el que se dan aprendizajes ciudadanos que transforman los imaginarios y las prácticas.

---

<sup>1</sup> Este artículo es un avance de las reflexiones logradas en la tesis doctoral “Los procesos de formación ciudadana y su relación con los proyectos políticos” que el autor desarrolla actualmente.

<sup>2</sup> Investigador Asociado de la Facultad de Educación, miembro del grupo de investigación Com-Prender de la Universidad de Antioquia. Sociólogo, candidato a doctor en educación, línea formación ciudadana. alejopimi@hotmail.com

ALEJANDRO PIMIENTA BETANCUR

Palabras clave: Ciudad educadora, Presupuesto participativo, formación ciudadana, democracia, educación informal, gobernabilidad, participación, ciudadanía.

## Abstract

This article identifies the configuration of a political project for an Educating City in Medellín, especially during the municipal administrations of Sergio Fajardo (2004-2007) and the current one of Alonso Salazar (2008-2011); project which is framed in the parameters of International Association of Educating Cities, primarily, since there is a public declaration plus a series of actions on the part of public administrators, private sector, and the society in general in the logic that the city is educational in itself because is an environment, a vehicle, a content, and a destination for citizenship education. Beyond describing the reasons that justify such identification, the intent is to elucidate the meaning of the civic education processes in this political project and to analyze its ability to strengthen the public equity focused in the analysis of the "Programa de Planeación y Presupuesto Participativo", which is an strategic program implemented during the last two administrations, and that has been positioned by the promoters of this political project as a symbol of democratic progressiveness and participation, which is changing the concept of civic and its practices. Hence, it is about transcending the advertising slogan that portrays Medellín as an Educating City to analyze the meaning it has from the participative budgeting program as a strategy to create governability and as a frame of informal education in which citizenship learning is fostered to transform the imaginaries and the practices.

Keywords: educating city, participative budgeting, citizenship education, democracy, informal education, governability, participation, citizenship.

### Una introducción necesaria

Teóricamente se entiende que la ciudadanía es, en primer lugar, el estatus que tiene un individuo para pertenecer a una comunidad política con plenitud de derechos, tal como lo entendía Hannah Arendt cuando planteaba que la

ciudadanía es el “derecho a tener derechos” (1994: 378). Con esta famosa expresión se alude simplemente a que la ciudadanía, en la modernidad “surgió como mecanismo de obviar las diferencias, de enfatizar la universalidad del hombre y sus derechos” (Ochman:2006:11), lo cual lleva a entender que la ciudadanía necesita, como condición de posibilidad, el reconocimiento de la inclusión política que convierta al individuo en sujeto de derecho.

Esta representación de la ciudadanía como un estatus permite identificar, por tanto, que la ciudadanía es una forma de identidad sociopolítica (Heater:2007: 11), ya que este estatus como cualquier otro, solo tiene sentido sociopolítico si es visto como una relación, que por un lado implica el reconocimiento por parte del otro, en el caso de la ciudadanía por parte del Estado, que reconoce unos derechos, y por otro lado, del individuo que adquiere ciertas obligaciones y deberes con el Estado. Hay pues, una primera dimensión para la existencia de la ciudadanía que tiene que ver con el estatus que legaliza la pertenencia a una comunidad política, pero hay una segunda dimensión que trasciende la ciudadanía como condición jurídica y permite la reflexión que nos interesa aquí, que podría situarse en el campo de intersección entre lo que clásicamente se ha entendido por lo político, lo social y lo cultural, visto desde la perspectiva de la educación<sup>3</sup>.

Esta segunda dimensión de la ciudadanía es la que la relaciona con las prácticas y con los discursos que tienen los ciudadanos en relación con la democracia, es decir, la ciudadanía como *lexis* y como *praxis* en la esfera pública, que es la esfera de los ciudadanos. En ese sentido, según Hanna Arendt (1997), la política es el espacio de relación de la acción, pero en la medida que esta acción es política, es decir, cuando va acompañada con discurso y palabra (*lexis*), y con *praxis* (práctica con intención). La política es lo que le da sentido al mundo puesto que “la condición indispensable de la política es la irreductible pluralidad que queda expresada en el hecho de que somos alguien y no algo” (p15). La política, y la ciudadanía, no es pues, una condición natural sino una construcción que permite realmente alcanzar la *condición humana*.

Es necesario reconocer que sobre la política hay muchos prejuicios que ponen en riesgo la existencia misma de la política (Arendt, 1997:41). Estos

---

<sup>3</sup> Esta ponencia hace parte del marco de reflexión más amplio dado por el desarrollo de la tesis doctoral “Los procesos de formación ciudadana y su relación con los proyectos políticos: al caso de una Ciudad Educadora”.

prejuicios pueden terminar por vaciar de sentido lo político como algo sin utilidad y meramente administrativo-burocrático que llevan a pensar el destino del mundo como algo inexorable, por fuera del resorte de lo humano, lo cual termina situando la transformación social en la utopía. Por el contrario, “si entendemos por político un ámbito del mundo en que los hombres son primariamente activos y dan a los asuntos humanos una durabilidad que de otro modo no tendrían, entonces la esperanza no es en absoluto utópica” (1997:42). Es en este punto que Arendt permite entender que la democracia no brinda, automáticamente, un espacio para la política y que esta se debe dotar de sentido para que posibilite la política con la presencia de una verdadera esfera pública y de esta manera llevar la reflexión de la política al campo de la formación ciudadana.

Ahora bien, los anteriores planteamientos teóricos toman especial importancia para comprender la realidad latinoamericana actual, donde se ha logrado la consolidación formal de las democracias pero aun falta mucho por mejorar en justicia social, eficacia gubernamental e inclusión política, lo que ha generado gran insatisfacción de la ciudadanía. Es decir, se ha conquistado la primera dimensión de la ciudadanía, la ciudadanía como estatus. La segunda dimensión se está configurando en medio de una disputa por el sentido y significado que ésta debe tener, lo cual se da en el campo de los proyectos políticos particulares, entendiendo por proyecto político “construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la política y con culturas políticas particulares. Los actores que formulan y difunden los proyectos políticos expresan, por un lado, un aprendizaje normativo e impulsan nuevos principios culturales; y por otro, con frecuencia reproducen también, especialmente en sus prácticas concretas, peculiares combinaciones de culturas políticas que muestran la coexistencia y la tensión entre los nuevos y viejos principios culturales” (Dagnino, 2006: 32).

Al respecto, Evelina Dagnino plantea que los actuales proyectos políticos de América Latina se materializan en un sinnúmero de planes, programas y proyectos que se están desarrollando y que son experiencias sustentadas, legitimadas y desarrolladas como procesos de innovación democrática, ampliación del campo de la política y construcción de la ciudadanía, que son experiencias que están resignificando la idea misma de democracia (2006, 15) porque hay “una gran disputa de proyectos políticos que, usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente distintos”. Ella se refiere, por un lado, al proyecto democrático-participativo, y de otro, al proyecto neoliberal de privatización de amplias área de las políticas públicas que se acompaña de un discurso participacionista y de revaloración

simbólica de la sociedad civil, entendida como tercer sector (Dagnino, 2006:16). En esta ponencia se analiza uno de esos proyectos políticos a los que alude Dagnino, el de Ciudad educadora en Medellín, a la luz de uno programas "bandera" como es el de presupuesto participativo, para tratar de comprender que hay detrás, en los discursos y en las práctica.

#### **Ciudad Educadora y presupuesto participativo**

El proceso que se está refiriendo de Medellín es un proyecto político liderado por el gobierno municipal en la administración de los dos últimos alcaldes, pero incluye a otros actores de la sociedad civil y el mercado, y tiene raíces en procesos anteriores. Como se mencionó, dicho proyecto político se enmarca en un proceso más amplio conocido internacionalmente como el movimiento de las ciudades educadoras que parte de la premisa que la ciudad es un agente educativo (AICE, 2004). Este movimiento es una propuesta cuyos orígenes se remontan a 1972 con el documento preparado por Edgar Faure y otros, escrito para la UNESCO, titulado Aprender a Ser, donde se planteaba sacar la educación de los espacios cerrados en donde estaba confinada, para llevarla a los lugares de reunión, a las fábricas, las plazas, a los parques, a las calles y, en fin, a los espacios públicos. Es decir, que la ciudad se construye en escenarios y ambientes globales de aprendizaje en donde confluyen procesos, estrategias y vivencias educativas, así como el concepto de educación permanente a lo largo de la vida. Esta idea se recogió luego en la convocatoria de un Congreso Internacional de Ciudades Educadoras, propuesto y organizado por el Ayuntamiento de Barcelona en el año 1990, y que se define a través de la declaración de la Carta de Ciudades Educadoras que en su introducción se define y se compromete a sí misma en estos términos: "La ciudad educadora es una ciudad con personalidad propia e insertada en el país donde se ubica. Por tanto, su identidad es interdependiente con la del territorio del cual forma parte. Es también una ciudad no cerrada en sí misma sino que se relaciona con sus entornos: con otros núcleos urbanos de su territorio y con ciudades semejantes de otros países, con el objetivo de aprender e intercambiar y, por lo tanto, de enriquecer la vida de sus habitantes" (AICE, 2004). En esta Carta se plantea que la ciudad será educadora cuando reconocerá, ejercerá y desarrollará, además de las funciones tradicionales -económica, social, política y de prestación de servicios- también una función educadora, en el sentido de asumir una intencionalidad y una responsabilidad con el objetivo de la formación, la promoción y el desarrollo de todos sus habitantes, empezando por los más jóvenes. Una ciudad será educadora si ofrece con generosidad todo su potencial, si se deja tomar por todos sus habitantes y les enseña a hacerlo.

La ciudad de Medellín, formalmente, se inscribió en esos propósitos desde la alcaldía de Luis Alfredo Ramos (1992-1994) y todas las administraciones municipales posteriores han tenido en cuenta esta referencia, pero fue en las dos últimas administraciones, las de Fajardo y Salazar, en las que realmente se ha involucrado esta perspectiva en el proyecto político, ya que explícitamente se busca la construcción de una ciudad con espacios públicos que sean apropiados por la gente bajo ciertos parámetros, la formación de ciudadanos para que participen en diferentes instancias estatizadas y, en general, lo que han denominado los mismos promotores de dicho proyecto, el cambio hacia una cultura ciudadana democrática, que tiene como estrategia central la educación. En efecto, el proceso que se viene mencionando de Medellín tiene una relación inherente y explícita con procesos de formación ciudadana, cuyo discurso desde el 2004 enfatiza en la construcción de una cultura cívica que mejore las relaciones de convivencia en la ciudad y genere mayor participación democrática y, en ese sentido, posibilite mayores espacios de gobernabilidad (Alcaldía de Medellín, 2004; 2008).

La Ciudad Educadora, en tanto proyecto político de Medellín, afirma la relación entre las acciones y los imaginarios, lo cual se puede visibilizar en proyectos concretos como lo es el de Presupuesto Participativo-PP-, que, como se verá moviliza en los ciudadanos aprendizajes relacionados con los vínculos indisolubles entre política y cultura. El PP, como experiencia clave del proyecto político de Ciudad Educadora de Medellín puede entenderse como un proceso de prácticas y estrategias de acción política que expresan, movilizan y producen significados que integran matrices culturales más amplias en los ciudadanos. En últimas, lo que estamos diciendo es que en el PP es posible identificar un proceso de formación ciudadana, que como práctica educativa busca configurar determinado tipo de ciudadano y por ende determinado tipo de esfera pública, que sea coherente con las intenciones del proyecto político mencionado.

El presupuesto participativo hace parte del proyecto político de Ciudad Educadora en Medellín porque es un espacio democrático de participación ciudadana para que los ciudadanos cogestionen el territorio, es decir, es un espacio institucionalizado que permite la construcción de ciudad y en el proceso se desarrollan prácticas y se construyen imaginarios que pueden ser entendidos como aprendizajes ciudadanos acerca de la ciudad y lo político.

Es necesario aclarar que la estrategia de presupuesto participativo no es un invento local sino que se enmarca en los procesos de democratización que desde la década del noventa del siglo pasado se ha ido ampliando en América latina, y que tienen como componente común que son espacios propiciados

por los gobiernos, sobre todo a escala municipal, para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones sobre la destinación de recursos públicos de su localidad. Los análisis de expertos sobre la experiencia latinoamericana de PP, en especial la que se ha vivido en Brasil, han destacado que, en general, este espacio responde a una lógica de descentralización del poder que tiene grandes potencialidades, tales como la creación de un nuevo modelo distributivo que invierte las prioridades en beneficio de los más pobres; la afirmación de una nueva "cultura" que permite encarar los conflictos a través del dialogo; la co-gestión del poder entre gobernantes y población; y el enfrentamiento de las prácticas de corrupción y clientelismo, constituyendo así lo que se ha llamado una escuela de ciudadanía (Chaves y Albuquerque, 2006: 192)

Sin embargo, las experiencias latinoamericanas, incluidas las colombianas, tienen una gran heterogeneidad entre sí, y han logrado impactos diferentes de acuerdo con las intenciones que han tenido los proyectos políticos en los que se han desarrollado, con sus concepciones del sentido de la participación y de lo público. Además, lo que han posibilitado estas experiencias también ha sido heterogéneo por la relación que se ha establecido entre la sociedad civil y el Estado, en su contexto histórico y político. En ese sentido, el análisis de los procesos de PP no puede hacerse desde una visión simplista y romántica que los valore por sí mismos como espacios democráticos que posibilitan la transformación social hacia sociedades más justas, solidarias y equitativas. Más bien, los análisis de estas experiencias, como es el caso de este estudio, deben comenzar por tener en cuenta el contexto histórico y político local, nacional, global en el cual se desarrolla la experiencia y que su implementación por parte de los gobiernos, como una forma de aumentar gobernabilidad, los dota de unas intencionalidades que no siempre están claras y que permiten diversas miradas.

#### **El PP y la formación ciudadana**

En Medellín el PP se institucionalizó como Programa de Planeación y Presupuesto Participativo - P y PP-, el cual es a la vez, una instancia política de participación y decisión política, y un proceso educativo, aunque no esté limitado y definido por el sistema educativo formal y por los diferentes programas de capacitación. En ese sentido, se debe entender que la educación es un proceso amplio que se da a lo largo de toda la vida y se entiende que hace parte del proceso de socialización. Por eso la vida cotidiana depara para las personas todo tipo de aprendizajes adquiridos espontáneamente gracias a la práctica social y la adaptación a las culturas locales, lo que puede entenderse como educación informal. Incluso como bien lo planteó Clara Inés Restrepo

(2007:6), Secretaria de Desarrollo Social de Medellín en el 2007, el P y PP a la postre fue un “gran programa de pedagogía y de formación ciudadana”. Este programa, como proceso de educación informal está caracterizado por carecer de estructuración pedagógica y didáctica, dar una acreditación social más que institucional y posibilitar altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados con el Programa. Es decir, el Programa es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto a que se supone que en la medida que participan aprenden y aportan a mejorar la democracia y la cultura política en la ciudad.

Para los participantes es claro que participar en las diferentes instancias del programa, por ejemplo en los denominados Consejos Consultivos, genera un aprendizaje y si bien la mayoría de las personas no asisten al programa para aprender sino para cambiar y mejorar la situación de los barrios y comunas o para decidir como invertir los recursos, según las opiniones de la ciudadanía, a la postre el aprendizaje que adquirieron es uno de elementos más valorado por los mismos.

Los aprendizajes que lograron los participantes se pueden clasificar en términos de cambios y valoraciones acerca del ser ciudadano, conocer acerca de la ciudadanía y lo público y saber hacer en relación a las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía. El primer tipo de aprendizajes, los relacionados con el ser ciudadano se refieren a las competencias que obtuvieron los participantes para propiciar cambios en su representación acerca del significado del sentido de ser un ciudadano. Tiene que ver con las habilidades cognitivas y emocionales que explican el sentido de su participación, en relación a identificar las distintas consecuencias que podría tener una decisión, la capacidad para sentir empatía o ponerse en el lugar del otro, la capacidad de reflexión y análisis crítico. Por ejemplo, al respecto muchos ciudadanos mencionaban cambios como el siguiente: “Yo era apático y escéptico pero me interesé por conocer todos los puntos de vista. Aprendí a compartir. Nos interesamos por otras organizaciones y comisiones”<sup>4</sup>

Otro elemento formativo importante está relacionado con que el programa ha posibilitado discurso como el siguiente: “Ha servido para reclamar”. Este discurso, en la medida que vaya de la mano de un conocimiento de los derechos ciudadanos, se puede considerar un aprendizaje que implica la agudización del sentido crítico con argumentos. Los aprendizajes asociados al conocimiento

---

<sup>4</sup> Este testimonio y los siguientes fueron recogidos en el trabajo de campo de la investigación doctoral mencionada.

de la ciudadanía y lo público se refieren a la información que se debe tener para saber y comprender acerca del ejercicio de la ciudadanía. En ese sentido, los participantes en el programa, casi que unanimidad, están de acuerdo que el ejercicio activo de la ciudadanía no es el mejor porque no hay un adecuado nivel de información y conocimiento, a lo que el programa en su funcionamiento ayuda a disminuir. De esta manera se puede distinguir que el proceso de P y PP permite la apropiación de conocimientos sobre: el mismo presupuesto, ya que tradicionalmente el conocimiento del presupuesto público es un tema de expertos por su manejo altamente técnico, por lo cual se logró “conocer lo que es planeación y priorización y manejo de los recursos públicos”. De la misma manera, el Programa ha posibilitado un mejor conocimiento de la realidad local: “La comunidad se está dando cuenta de cuales son las organizaciones que nos representan y cual es el presupuesto que se invierte” “Hemos conocido a otros líderes”, fueron testimonios que aparecieron en varios talleres. Otro aprendizaje significativo fue sobre el saber hacer, es decir, sobre las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía. En los talleres apareció que el programa de P y PP, permitió un aprendizaje de la forma en que se gestiona en el programa, es decir, haciendo alianzas, hablando, negociando, etc.

Puede concluirse que el programa, por ser en sí mismo un escenario educador ha propiciado muchos aprendizajes en los participantes y para las organizaciones sociales. En materia de formación ciudadana, y aunque supuestamente es neutral porque no tiene una apuesta formativa que vaya más allá de propiciar la misma participación, está enseñando cómo debe ser el ciudadano: activo, en el sentido de participar en debate de lo público.

En este tipo de programas se forma en una ciudadanía que tiende a legitimar el gobierno local y que deja las transformaciones sociales en manos de este. En últimas es volver, de otra manera, a una democracia representativa. Sin embargo, como se ha dicho este no es un elemento inherente de los PP sino de su instrumentalización técnica, porque siempre, y esa es su bondad, dado su carácter participativo se puede dar que los mismos ciudadanos se apropien del espacio de otra manera. Es decir, está abierta la posibilidad de desestatizar el PP por medio de la construcción de otra forma de ciudadanía que permita la toma de conciencia social, en lo cual tiene un papel muy importante la educación formal y no formal. En ese sentido, si bien se valoran los aprendizajes que han logrado los participantes en cuanto al saber hacer, por ejemplo en la gestión, es muy importante y primordial formar en el ser y en el saber de la ciudadanía. Y si se quiere lograr la transformación de la que

tanto de habla, se trata es de formar en ciudadanos críticos y locales, que son diferentes a los ciudadanos activos, pues estos son funcionales a las realidades existentes, ya que participan y deciden dentro de los marcos que plantean las administraciones. La ciudadanía crítica y local tiene que ver con un actor social con conciencia política basada en el juicio crítico, que le permite tener unos imaginarios acerca de la vida en sociedad y coherente con eso tiene una acción y una práctica política en la esfera pública.

Se reconoce que el Programa ha sido una posibilidad que abrió la administración de Sergio Fajardo que efectivamente permitió una ampliación de la democracia directa al promover que un gran número de ciudadanos participara directamente en el debate público acerca de la destinación de unos recursos que se invertirían localmente en la comuna o barrio. Además, muchos más ciudadanos estuvieron representados en esos debates públicos a través de los líderes de organizaciones de diferente tipo, por lo que también se fortaleció la democracia representativa. Lo anterior permite asegurar que el programa fue un avance en la ampliación de la participación por medio del ejercicio de la ciudadanía activa. De la misma manera, el programa de P y PP permitió acercar el Estado a la comunidad local, ya que se discutieron y aprobaron múltiples iniciativas surgidas de la misma gente, que fueron ejecutadas con el apoyo de las comunidades. Por eso, también es posible afirmar que esta administración logró avances en gobernabilidad democrática.

También es un hecho que con este programa se fortaleció lo público, desde una perspectiva republicana, ya que abrió un espacio para el debate, el reconocimiento y la discusión de los problemas que afectan a todos y permitió la discusión acerca del bien común y de decidir sobre la forma en que se deberían solucionar los problemas. El Programa abrió espacios como los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales -CCCC- y las asambleas barriales, que son espacios de deliberación y concertación que antes no se tenían y que cada vez más son más participativos, que como primeros espacios públicos del Programa han permitido que surjan nuevos liderazgos y el afianzamiento de otros, lo que revaloriza el espacio comunitario y comunal para el ejercicio de la política. El programa fortaleció las Organizaciones Cívico Comunitarias -OCC- de la ciudad (participaron directamente más de 1.400), pues no solo indirectamente auspició la creación de muchas, con intenciones de participar en los CCCC, sino que permitió que otras se reactivaran y que se generara discusión en su interior para elegir sus representantes. Algunas OCC se beneficiaron por la contratación con la administración para ejecutar o coejecutar las iniciativas priorizadas, y muchas más, pudieron participar de los procesos de fortalecimiento priorizados en el mismo programa, sobre todo, en cuanto a su cualificación técnica y

administrativa. El programa logró que muchas OCC se dispusieran a participar de lo público, se interesaran por los problemas locales y comenzaran procesos de interacción entre ellas. Es decir, las OCC ganaron visibilidad pública y racionalidad técnica para su quehacer.

Los funcionarios municipales que operan el programa han experimentado muchos aprendizajes en relación a lo que De Sousa Santos (2004, 116) denominó “el tránsito de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia”, consistente en que el equipo operativo ha sido sometido a un aprendizaje profundo respecto a la comunicación y a la argumentación con ciudadanos comunes, pues deben “vehicular” sus recomendaciones y precisiones a través de un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico. Para demostrar que esas recomendaciones son razonables se debe recurrir a formas persuasivas, evitando imponerlas de forma autoritaria, pues no puede excluirse ninguna propuesta hasta demostrar su inviabilidad. Lo anterior, que mejoró la capacidad de hacerse entender, no implica que necesariamente haya mejorado su capacidad de escucha.

El PP en Medellín ha tenido más virtudes técnicas asociadas a sus metodologías que logros en cuanto a la transformación democrática, que sobrepase la participación de una ciudadanía activa. Es decir, como se mencionó, es innegable el avance que ha supuesto involucrar a cada vez más personas en sus diferentes instancias, incluso, se mencionó que el PP ha propiciado aprendizajes en la ciudadanía en cuanto a la importancia de participar, conocer la administración y gestionar en lo público. Sin embargo, no ha posibilitado un avance significativo en materia de formación ciudadana, ya que no ha logrado la construcción de una ciudadanía con criterios políticos, diferentes a los técnicos, que comprenda la realidad social de una manera articulada (con la interrelación de lo económico, lo cultural, lo político, el territorio), que le posibilite identificar los factores que determinan la exclusión social, la pobreza, la violencia, la corrupción, etc.

Lo anterior se sustenta en que el Programa desde sus inicios carece de un claro enfoque político y no hace explícita y pública su concepción de la participación y lo que implica el fortalecimiento de las organizaciones. El Programa, y la administración en general, dejaron implícitas y tácitas estas consideraciones, dando una sensación de neutralidad, tal vez para permitir que los mismos participantes se encargaran de darle el perfil político el Programa. Pero haciendo un esfuerzo interpretativo de lo implícito, es interesante notar que en la concepción de participación que tiene el Plan de Desarrollo y por ende el Programa de P y PP, el énfasis está marcado por los

deberes de los ciudadanos y las organizaciones frente a su propio desarrollo en cuanto a la cooperación que deben tener con el gobierno. Es una mirada que pretende poner del lado del gobierno a la ciudadanía y a las organizaciones sociales para lograr mancomunadamente los objetivos de gobierno municipal. El conflicto, la contraposición, la crítica, la toma de conciencia no son conceptos que se asocien con la participación en este planteamiento.

Por el contrario, es muy claro en el enfoque, que el programa de P y PP constituía una estrategia de gobernabilidad que podría contribuir a una legitimidad que quizás el gobierno municipal no tenía en otros espacios de poder local, como en el concejo municipal. Y en ése sentido, fue un buen modelo de gobierno de decisión en consenso y una técnica para adoptar decisiones, tal como el Banco Mundial ha sugerido que deben ser los presupuestos participativos (De Sousa Santos, 2004: 127). Como el presupuesto participativo en Medellín aun no es un movimiento popular sino un espacio institucional concebido para que funcione como un espacio seguro con un funcionamiento regular entre las organizaciones, los ciudadanos y el gobierno municipal, la cuestión de la autonomía del PP debe formularse como la capacidad real de que los representantes puedan modificar las agendas, los plazos, los debates y las decisiones de esa institución (De Sousa Santos, 2004: 110). En ese sentido, la autonomía de los participantes y de las OCC no es dada institucionalmente, sino más bien es una lucha permanente de construir una agenda diferente.

Lo anterior se puede entender en un marco más general que explica que lo público se ha ido estatizando y que se viene produciendo una tecnificación de lo social que hace previsible el comportamiento humano, por lo cual el ciudadano ha perdido el carácter emancipatorio y libertario que poseía, porque si sus acciones son predecibles, disciplinadas y están normalizadas, jamás podría surgir de la esfera pública estatalizada, lo nuevo, lo aleatorio, lo contingente; por el contrario, aquellos ciudadanos que no observen las normas de comportamiento y que no se acojan a la disciplina podrían ser considerados como asociales o anormales (Arendt, 1994).

Lo anterior, lleva a pensar que en Medellín, las OCC y la sociedad civil no han logrado construir su propia agenda que responda a sus propios intereses, lo cual se evidencia en el proceso del PP. Las OCC y sus líderes tienen muy poca autonomía y han aceptado casi todos los mecanismos que regulan la participación y la acción que les ha presentado la administración municipal. Por lo tanto, el capital político que ha supuesto esta participación ciudadana ha sido cobrado y capitalizado por la administración y no por las OCC y la sociedad civil. Una muestra más de la bondad que supuso el PP como estrategia de gobernabilidad.

Por otro lado, el proceso se ha complejizado técnicamente de manera tal que para el ciudadano corriente se hace difícil su comprensión. Esta complejización en lo operativo y normativo, se incrementará sin duda con su inclusión formal en el Sistema Municipal de Planeación, hecho que exige su articulación a una lógica racionalista. Se supone que entre más claras y preestablecidas estén las normas, más objetivo, legal y racional es el producto resultante del ejercicio participativo. Es la tecnificación y la racionalidad instrumental de lo social.

Pero dicha institucionalización como el nivel de formalización y normatividad que representa, constituye una amenaza para el sentido mismo del programa y de la participación. El hecho de que haya sido convertido en Acuerdo Municipal, en una norma que orienta el proceso de participación, tanto para la formulación de los Planes de Desarrollo Local como para la distribución del presupuesto participativo puede significar que pierda su eficacia, su capacidad de convocatoria y que sea, con el tiempo, un mecanismo más de un Estado tramitador de beneficios. Un programa que se presentó como una forma de superar prácticas clientelistas y corruptas en el ejercicio del poder, como un mecanismo de la planeación participativa que permitía pensar el territorio desde la experiencia directa de comunidades excluidas o marginadas y tomar decisiones que cambiaran la distribución tradicional de los beneficios, puede llegar a perder ese contenido inicial y convertirse en una fórmula más de las prácticas administrativas de la municipalidad.

Las demandas de racionalidad y de sistematización han conllevado que PP genere internamente, en el proceso mismo de participación, no solo en los CCCC sino en todos los ámbitos de PP, la capacidad de manejar con habilidad la información técnica del proceso, sus instancias, sus mecanismos y procedimientos, su reglamentación, su forma de gestión, en general la lógica de funcionamiento, que por su carácter complejo, supone una ventaja para quienes la poseen. Es decir, el manejo técnico de la información se ha convertido en un capital social, porque es un bien escaso, por lo cual su posesión da poder a quien lo tiene, un poder que es capitalizado en las instancias participativas. Por tanto, la naturaleza actual del proceso permite que obtenga una posición más privilegiada quien posea la información técnica que quien tiene una razón política para sugerir una inversión, es decir, se privilegia el saber hacer sobre el ser y sobre el saber. Obviamente quien tiene ambas competencias, la razón técnica y la razón política es quien capitaliza más poder en el ejercicio de la participación.

Lo anterior, supone que la participación no se da en términos de igualdad,

sino que hay cierto tipo de participantes que pueden manejar las situaciones para que terminen a su favor, es decir, puede prestarse para que en últimas el proceso termine sirviendo a intereses particulares, como ha sucedido en algunos casos. El nivel de complejidad técnica que se le ha dado al programa permite que líderes tradicionales acostumbrados a prácticas clientelistas, que llevan años inmersos en los juegos de la gestión y la contratación pública se puedan integrar con mas facilidad a esta forma de gestión que es el PP y puedan aprovechar ese capital a su favor, lo que por consiguiente no es ningún logro. Claro que una menor complejidad tampoco protege frente al posible acaparamiento de poder por parte de los líderes de mayor trayectoria ni garantiza la participación de los menos capaces. Además, la alta reglamentación de los procesos de la que se habla aquí, es una disciplinarización de lo que se puede y no se puede hacer en el programa, que bajo un criterio denominado viabilidad técnica revestido de neutralidad, muchas veces termina siendo un eufemismo para controlar lo que es muy difícil de hacer, lo que no es políticamente correcto o lo que es contrario a los intereses de la administración. Lo anterior se ve muy bien representado en la llamada oferta institucional.

De la misma manera, como se dijo, el programa, por ser en sí mismo un escenario educador ha propiciado muchos aprendizajes en los participantes y para las OCC. En materia de formación ciudadana, la pretendida neutralidad política, transmite una forma de ser ciudadano activo, de participar en el debate público, que es coherente con la visión republicana de la ciudadanía, la cual conlleva una idealización excesiva del ciudadano (Crespo, 2001). En esta perspectiva hay un interés de estatizar lo público al tiempo que el conflicto y el debate que fortalezca la sociedad civil, como contraparte del Estado, no tiene mucho espacio. Se ve pues, que el programa de PP de Medellín, como escenario educador, forma en una ciudadanía que tiende a legitimar el gobierno municipal y que deja las transformaciones sociales en manos de este. En últimas es volver, de otra manera, a una democracia representativa.

No obstante, la lógica que impera en la gestión pública, coherente con la economía de mercado vigente, privilegia el saber hacer sobre el saber y el ser. Esa lógica marca los procesos del programa de P y PP y muchas de las iniciativas viabilizadas. En el caso concreto del fortalecimiento de las organizaciones sociales, sobre todo de las JAC, lo que ha resultado son procesos de asesoría técnica operados por los cooperantes entre los que se encuentran las universidades de la ciudad. Esa asesoría técnica se ha enfocado a que las JAC y otras organizaciones se apropien de elementos administrativos que les permita una mejor gestión, sobre todo, enfocada a lograr poner en funcionamiento proyectos productivos que generen empleo y conduzcan a la reducción de la pobreza. Ha habido un gran esfuerzo de “fortalecimiento”

encaminado a propiciar proyectos productivos en las OCC. Pero hay un desconocimiento de su real potencial y una idealización de su papel como agentes que generen riqueza, lo cual se inscribe en la lógica del actual modelo neoliberal. Por supuesto, no hay transformación social con ese tipo de fortalecimiento y por el contrario debilita a las OCC y descarga de responsabilidad al estado frente la problemática del empleo y la pobreza. Lo más preocupante, es que encaminar el proceso del PP hacia la superación de la pobreza por medio de auspiciar pequeños proyectos productivos, a lo sumo supone un paliativo frente a una situación estructural del modelo económico actual, que si quisiera superar tendría que ser con una intervención integral.

La principal crítica que se cierne sobre los alcances y logros que el proceso de P y PP le ha dejado a la ciudad, desde la perspectiva de la participación democrática, tiene que ver con la poca incidencia que tuvo en mejorar la situación inicial planteada en el Plan de Desarrollo acerca de la ausencia de cultura ciudadana. Parece ser, que el programa de P y PP, al buscar la gobernabilidad política, lo hizo sobre la lógica medios -fines, lo cual instrumentalizó el proceso, le dio un carácter excesivamente técnico, lo que efectivamente logró mayor participación y que la gente decidiera. Es decir logró despertar ciudadanía activa. Sin embargo, no ha habido suficiente cualificación de esa ciudadanía hacia una transformación social por medio de una ciudadanía crítica local.

### **Conclusión**

El PP como un programa clave del proyecto político de Ciudad Educadora, es un espacio educador de la ciudadanía porque enseña a los ciudadanos a participar en la esfera pública, lo cual permite que se den prácticas políticas y se configuren imaginarios políticos sobre el "bien común" para la ciudad. Allí se institucionaliza la ciudadanía y se domestica imponiendo unos parámetros predefinidos por el Estado, con la pretensión de obtener gobernabilidad, que termina integrando a la sociedad alrededor de las intenciones políticas del proyecto, es decir, la dinámica del PP y los aprendizajes que la ciudadanía va incorporando logran poner a todos del mismo lado, lo que supone que se tiene la intención de lograr un proyecto colaborativo entre Estado y sociedad civil en el cual los ciudadanos están aprendiendo a participar ordenadamente, lo cual es una tecnificación de lo político, pero por otro lado, los ciudadanos también están aprendiendo que en la práctica la gestión está viciada por las prácticas politiqueras que han caracterizado lo público en Colombia, lo que lleva a dicha reproducción, dicho de otra manera, la cooptación por parte del Estado de las sociedad civil y, en general, la adscripción y la participación de

ALEJANDRO PIMIENTA BETANCUR

la ciudadanía en unos marcos restringidos por el mismo Estado conlleva a que la ciudadanía se forme en los mismos vicios políticos que han caracterizado a la clase política que ha liderado la política a nivel nacional.

#### Bibliografía

Arendt, Hannah. (1994) Los orígenes del totalitarismo. Bs As: Ed. Planeta, Agostini.

Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín Compromiso de Toda la Ciudadanía. <http://www.medellin.gov.co> Consultado en diciembre del 2007.

Ajuntament de Barcelona. Barcelona Ciutat Educadora. Vol I: l'educació com a eix transversal de les polítiques municipals. Abril 2008.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (coord.) (2006) La disputa por la construcción democrática en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica

De Souza Santos, Boaventura. Democracia y Participación: el ejemplo del Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Viejo Topo, 2003.

Heater, Derek (2007) Ciudadanía: una breve historia. Madrid: Alianza Editorial

IBER Didáctica de las Ciencias Sociales, Geografía e Historia. Universidad Autónoma de Barcelona. Nro. 59, enero del 2009. Número monográfico sobre Ciudades Educadoras.

Ochman, Marta.(2006) La reconfiguración de la ciudadanía. Los retos del globalismo y de la posmodernidad. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Restrepo Mesa, Clara Inés. El Presupuesto Participativo y la transformación de Medellín. Mercatec, Nro 43, Octubre de 2007. Medellín: Institución Universitaria Esumer, P. 4-15

Teixeira, Ana Claudia, Gracia de Grazia, Maria Do Carmo Albuquerque y Pedro Pontual. (2004) Presupuesto Participativo: democratización de la gestión pública y control social. Internet:[Http://www.veeduriamedellin.org.co/img\\_upload/PresupuestoParticipativo\\_AnaClaudiaTeixeira.doc](http://www.veeduriamedellin.org.co/img_upload/PresupuestoParticipativo_AnaClaudiaTeixeira.doc)