

# **Participatory budget and public spending on higher education. The case of Medellin**

## **Sumario:**

*Introducción. El presupuesto participativo en contexto. Referentes teóricos. Proceso metodológico. Hallazgos. Conclusiones. Bibliografía.*

## **Resumen:**

*El Presupuesto Participativo (PP) es un instrumento de planificación anual que en los últimos quince años se ha consolidado y expandido por diversos países. Uno de los objetivos centrales del PP es el de ayudar a la priorización de las demandas ciudadanas, posibilitando un acceso universal de la población en las decisiones públicas. Con base en lo anterior y a partir del estudio de un caso, este trabajo realiza una indagación en torno al PP desde el plano de las finanzas territoriales y la Administración pública. En ese orden de ideas, se centra en analizar la eficiencia y gobernanza del proceso de decisión, mediante PP, del gasto público en educación superior en Medellín, Colombia, entre 2010 y 2015.*

**Palabras claves:** *Presupuesto participativo, eficiencia, gobernanza, gasto público en educación superior.*

## **Abstract:**

*The Participatory Budget (PB) is an annual planning instrument which has been consolidated and expanded across various countries, in the past fifteen years. One of its most important objectives is to help prioritize citizens' demands, enabling universal access for people in public decisions. Based on the latter and through the examination of a specific case study, this paper makes an inquiry about the PB from the perspective of the territorial finance and public administration. In that vein, it focuses on analyzing the efficiency and governance of the PB decision-making process, related to public spending on higher education in Medellin, Colombia, between 2010-2015.*

**Key words:** *Participatory budgeting, efficiency, governance, public expenditure on higher education.*

**Artículo:** *Recibido el 26 de octubre de 2015 y aprobado el 17 de febrero de 2016.*

**María Fernanda Ramírez Brouchoud.** *Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública, Universidad Autónoma de Madrid, España. Profesora del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Política e Historias conectadas.*

**María Helena Franco Vargas.** *Magister en Derecho y Economía, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesora del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Miembro del Grupo de Investigación Sociedad, Política e Historias conectadas.*

**Correo electrónico:** *mframire@eafit.edu.co - mafranco@eafit.edu.co*

# Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín

**María Fernanda Ramírez Brouchoud**

**María Helena Franco Vargas**

## **Introducción**

En los últimos años se han producido grandes transformaciones en los gobiernos locales, reflejadas en la multiplicación y reestructuración de las instituciones en los procesos decisorios así como en las nuevas prácticas de coordinación de actividades y conformación de redes, como expresión de la necesidad de articular los intereses colectivos por medio de una interacción más fluida entre la Administración pública y la sociedad. Mientras los Estados nacionales pierden centralidad y su esquema decisorio tradicional y jerárquico es cuestionado (Pierre y Peters, 2015), los gobiernos locales adquieren protagonismo.

Pese a que los procesos referidos remiten al contexto de los países desarrollados, América Latina no escapa a esta realidad. En el ámbito regional, un caso que despierta interés es el de Colombia, cuyos gobiernos locales han tenido una serie de transformaciones a partir de los años ochenta del siglo XX, propiciada por diversos factores institucionales, entre los cuales se destacan los nuevos instrumentos de participación ciudadana, la descentralización administrativa y fiscal, las reformas políticas de los partidos y la incorporación de elementos del modelo de la Nueva Gestión Pública<sup>1</sup> en la Administración.

En el marco de estas transformaciones del Estado en el gobierno local<sup>2</sup>, se destaca el PP como un instrumento que permitiría, en el plano de las finanzas territoriales y de la administración pública: (i) descentralizar las finanzas públicas locales al extender los procesos de decisión del gasto a la comunidad; (ii) garantizar la eficiencia del gasto público en tanto posibilitaría la satisfacción de las necesidades colectivas a partir de la participación ciudadana en la toma de las decisiones públicas; (iii) realizar ajustes en la asignación de bienes públicos puros y meritorios dirigidos a satisfacer necesidades sociales; (iv) redistribuir territorialmente los recursos públicos y (v) desarrollar mecanismos de cogestión y corresponsabilidad entre la administración pública y la ciudadanía, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, interesa en este trabajo realizar una indagación en torno al PP desde el plano de las finanzas territoriales y la administración pública, a partir del análisis de un caso. En ese orden de ideas, y a fin de delimitar el objeto de estudio, la investigación<sup>3</sup> de la cual se deriva este texto, buscó analizar la

1 La Nueva Gestión Pública postula la introducción de las herramientas, técnicas y principios organizativos utilizados en el sector privado, al sector público, a fin de conseguir mayor eficiencia en el funcionamiento de este último. Véase: Osborne y Gaebler (1992); Lane (2000), Pollitt y Bouckaert (2011), entre otros.

2 Estos planteamientos se derivan de la investigación: *Las transformaciones del Estado a nivel del gobierno local. Medellín 2001-2011*, realizada por las autoras y Santiago Leyva en la Universidad EAFIT en 2011 y de la cual surgen los artículos de Ramírez (2012) y Franco y Crisanchó (2012), punto de partida para el presente trabajo.

3 Se trata de la investigación: *Eficacia, eficiencia y gobernanza del proceso de decisión, mediante presupuesto participativo, del gasto público en educación superior: El caso de Medellín 2010-2012*, realizada por las autoras entre 2012 y 2013, en la Universidad EAFIT. La segunda fase de esta investigación (2012-2015) está actualmente en ejecución.

eficiencia y gobernanza del proceso de decisión, mediante PP, del gasto público en educación superior (en adelante GPES) en Medellín durante 2010-2015.

En este artículo se presentan algunos de los resultados de dicha investigación<sup>4</sup> y para ello se realiza, en primer lugar, una breve contextualización del PP. Luego se exponen los fundamentos teóricos que guiaron el proyecto y se describe el proceso metodológico llevado a cabo. Posteriormente, se presentan algunos de los hallazgos en clave de eficiencia y gobernanza para pasar, finalmente, a las conclusiones.

### **El presupuesto participativo en contexto**

Respecto al PP existe una amplia literatura y numerosas definiciones<sup>5</sup>; entre ellas, se toma como referente la de Pagliai y Montecinos (2006), quienes lo definen como un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas ciudadanas, permitiendo un acceso de toda la población en las decisiones públicas. Otros autores, como Urán (2007), conciben al PP como un espacio de cogestión donde las comunidades y los gobiernos locales deciden de manera conjunta una parte de las inversiones. En la misma línea, Betancourt (2005) plantea que el PP tiene por objetivo mejorar la redistribución de la riqueza al permitir la participación democrática de la ciudadanía en las decisiones relacionadas con el presupuesto público.

Antes de entrar en el caso de Medellín-Colombia, no está de más recordar los orígenes del PP a partir de la experiencia de Brasil en 1989, en ciudades como Porto Alegre y Santo André, y en Montevideo, Uruguay. Los inicios de la década del 2000 corresponden a la masificación del proceso en Brasil; luego vendrá su exportación a otros países. Actualmente distintos países latinoamericanos han adoptado iniciativas similares en el nivel local, entre ellos: México, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile. Cabe señalar que el grado de institucionalidad del PP en América Latina es disímil en cuanto a la formalización del proceso y la legislación que lo ampara, la cual, en algunos casos, es inexistente (Montecinos, 2012).

Pasando a la incorporación del PP en Colombia, se debe anotar que si bien no está

contemplado en una norma expresa, este se enmarca en la consagración constitucional del principio de participación ciudadana. Así, en los artículos 2 y 40 de la Carta constitucional se garantiza la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan y se reconocen los derechos políticos, tales como elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. Además, el artículo 95 superior, establece como deber y obligación de los ciudadanos el participar de la vida política, cívica y comunitaria del país.

En Medellín, los antecedentes del PP se ubican a partir de los años ochenta del siglo pasado, cuando se empiezan a fortalecer los procesos de participación ciudadana. Así, uno de los elementos característicos del PP en Medellín es que nace de una iniciativa de la propia comunidad la cual confluye con una voluntad política gubernamental. En este sentido, la Consejería Presidencial para Medellín, en los años noventa del siglo XX, apoyó los procesos de participación ciudadana mediante la conformación de mesas de trabajo integradas por distintos actores públicos y privados interesados en los principales asuntos de la ciudad (Gutiérrez, 2014).

Mediante el acuerdo municipal 43/1996 se creó el “Sistema Municipal de Planeación”, el cual institucionaliza la participación ciudadana en la planeación<sup>6</sup>; fue así como en el gobierno de Gómez Martínez (1997-2000) se realizaron algunos ejercicios de distribución participativa del gasto público por medio del Plan Operativo Anual de Inversiones Participativo. Posteriormente, el Plan Municipal de Desarrollo del gobierno de Fajardo Valderrama (2004-2007) retomó el papel del PP como estrategia para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana. El Acuerdo municipal 43/2007 institucionalizó la planeación local y el PP en el marco del Sistema Municipal de Planeación, allí se establece que el PP sirve para planear y definir propuestas de desarrollo, y asignar recursos de inversión mediante la participación directa de la comunidad según la priorización de sus necesidades. Lo anterior supone asignar, dentro del Plan Plurianual de Inversiones, un componente que no podrá ser inferior al 5% de dicho plan. Estos recursos se deben repartir de forma diferencial y equitativa, atendiendo a las

4 Parte de los avances de esta investigación se presentaron en el panel: *Presupuesto participativo en Medellín-Colombia. Participación, eficiencia, gobernanza e innovación social*, en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública en noviembre de 2014, Quito, Ecuador. Este panel estuvo integrado por las autoras y el profesor Alberto León Gutiérrez Tamayo.

5 Véase entre otros, De Sousa, (2003 y 2005), Castillo y Villavicencio (2005) y Montecinos (2012).

6 Con fundamento en la Ley Orgánica de la Planeación (152 de 1994).



particularidades del territorio y las condiciones socioeconómicas de su población.

En tanto esta investigación se centra en analizar la eficiencia y gobernanza del proceso de decisión mediante PP del GPES, específicamente operado mediante el Fondo Camino para la Educación Superior, es importante dar cuenta de la manera como la comunidad de Medellín arribó a la priorización de la educación superior y la forma como la administración municipal institucionalizó esta práctica.

Cabe recordar que en Colombia la Constitución de 1991 en sus artículos 2 y 40 garantiza la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afectan e incluye diferentes instancias de participación democrática. Así mismo, la Carta reconoce el carácter constitucional de los derechos a la igualdad y a la educación y prescribe que “El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (art. 13, 67 y 69 C.P.). Con relación a la reglamentación del derecho a la educación, y en especial a lo referente a la educación superior, la Ley 30 de 1992 en su artículo 111<sup>7</sup> prescribe que “es deber de las entidades territoriales y de las instituciones de educación superior establecer políticas generales de ayuda y crédito para facilitar el ingreso y permanencia a la educación superior de las personas de escasos recursos económicos.”

Para el caso concreto de Medellín, se ha evidenciado que durante los últimos años una de las prioridades de la comunidad es brindarle continuidad al proceso de formación de los bachilleres. De esa manera se constata un incremento en la priorización de la educación superior dentro del proceso de decisión del PP. Es así como, con el fin de posibilitar la implementación, concreción y permanencia dentro del ciclo de educación superior de dicha demanda ciudadana, se crea mediante el acuerdo municipal 64/06 el Fondo Camino para la Educación Superior<sup>8</sup>, integrado por los dineros del PP priorizados por cada comuna para educación superior y operado por el ICETEX. Lo anterior se institucionalizó mediante una serie de normas locales dirigidas a brindar claridad a los procedimientos para acceder a los recursos del PP para financiar

educación superior y superar vicios en la asignación de estos recursos.

En línea con lo anterior, se expide el acuerdo municipal 9/11 el cual regula la destinación de los recursos del PP para el incremento de oportunidades de educación superior, modificado por el acuerdo 2/13 que amplía la cobertura a los bachilleres pertenecientes a los estratos 5 y 6 de Medellín, así como la capitalización de los rendimientos en el Fondo Camino para la Educación Superior para aumentar las oportunidades de financiación. Cabe resaltar que mediante el decreto municipal 1364/12 se adoptó la nueva estructura de la administración municipal de Medellín y de conformidad con ello se creó la Agencia para la Educación Superior -SAPIENCIA-<sup>9</sup> la cual se ocupa de implementar y ejecutar la política pública de educación superior en Medellín y gestionar el Fondo Camino para la Educación Superior. Posteriormente, en julio de 2013 se expide el decreto municipal 1350 que reglamenta los acuerdos antes relacionados en lo referente al aumento de oportunidades de educación superior con recursos del PP para los bachilleres de Medellín de todos los estratos, siempre que hayan sido priorizados dentro de las comunas.

### Referentes teóricos

La indagación propuesta se fundamenta teóricamente en los estudios provenientes, por una parte, de la literatura sobre finanzas públicas, descentralización fiscal y eficiencia del gasto público y, por la otra, de los trabajos procedentes de la Ciencia Política y la Administración pública -en particular la literatura sobre gobernanza-. De acuerdo con lo anterior, a continuación se presentan brevemente los dos conceptos que guían la investigación: gobernanza y eficiencia.

En primer lugar, el concepto de gobernanza se asume como una reconceptualización de la idea de gobierno, de cara a las profundas transformaciones del Estado y la sociedad en el marco de la globalización (Peters, 2007). Cabe aclarar que la noción es objeto de un intenso debate en la ciencia política contemporánea<sup>10</sup>, y que la literatura sobre el tema habla de gobernanza a fin de marcar una diferencia respecto al término tradicional de gobierno,

7 Modificado por la Ley 1012 de 2005.

8 Constituido mediante el convenio interadministrativo celebrado entre el ICETEX y el municipio de Medellín, número 2006/46 de junio 29 de 2006. El acuerdo 64/06 es modificado parcialmente por el acuerdo 69/2010.

9 SAPIENCIA es una unidad administrativa especial del orden municipal, con personería jurídica, autonomía financiera, administrativa, presupuestal y patrimonio propio. (Decreto 1364/12). Tomado de: [http://www.sapiencia.gov.co/Portals/0/Institucional/PDF/Acuerdo\\_003\\_de\\_2013.pdf](http://www.sapiencia.gov.co/Portals/0/Institucional/PDF/Acuerdo_003_de_2013.pdf). Recuperado el 22-06-2015

10 Para este debate, además de Peters (2007), véase: Kickert (1997), Klijn (1997), Rhodes (2005) Mayntz (2005), Scharpf (2005), Cerrillo i Martínez (2005), Kooiman y Jentoft (2009), entre otros.

basado en la relación jerárquica entre gobernantes y gobernados y fundamentado en la potestad normativa del Estado. De ese modo, la gobernanza se plantea como una forma de gobernar caracterizada por la búsqueda de una pluralización en la formación de las decisiones públicas. Se trata de un ideal de gobierno cooperativo en que actores públicos y privados participan en redes mixtas para la formulación y aplicación de las políticas públicas (Börzel, 2010). De allí se colige que la gobernanza se considera como una nueva relación Estado-sociedad y sus principios se basan, entre otros, en la horizontalidad de las relaciones, la cooperación entre actores, la transparencia y la rendición de cuentas (Kooiman y Jentoft, 2009). Por otra parte, la gobernanza enfatiza el 'proceso' y asume que las decisiones se toman como resultado de complejas relaciones entre muchos actores con diferentes prioridades. Asimismo, es importante aclarar que en este texto se trabaja con una noción de gobernanza surgida y utilizada para el análisis de casos del denominado mundo desarrollado, para aplicarla al estudio de un caso local latinoamericano, lo cual implica tener en cuenta los límites que esa traslación conlleva. Sin embargo, en el ámbito local escogido, se identifican unos procesos, acciones y relaciones entre los actores que muestran la pertinencia de este referente teórico para el análisis aquí adelantado.

En segundo lugar, el otro concepto clave es el de eficiencia. Para la teoría económica<sup>11</sup> este criterio está asociado con la manera como el mercado competitivo asigna, en condiciones ideales, los recursos de una forma óptima. Así, la eficiencia se refiere a una característica especial respecto al modo en que se asignan los recursos para alcanzar ciertos objetivos relacionados con la satisfacción de las necesidades humanas. Se trata de establecer en dónde están mejor asignados los recursos y, por tanto, en dónde se remuneran mejor, lo que comúnmente se conoce como eficiencia asignativa. Por tanto, y siguiendo a Stiglitz (2000), una asignación es eficiente en términos de Pareto, si no es posible mejorar a uno o a varios individuos sin necesariamente empeorar a otro u otros. En este punto cabe destacar que tratándose de

decisiones públicas, estas implican disyuntivas en las cuales se puede mejorar el bienestar de algunos y al mismo tiempo desmejorar a otros. Así, cuando se hace referencia a la eficiencia del proceso de decisión mediante PP del GPES en Medellín, se quiere comprobar entre otras cosas, si dicho gasto, al ser descentralizado, consulta las preferencias y necesidades de los ciudadanos a quienes impacta positivamente dentro de la comuna y si la información suministrada conduce a una correcta asignación de los recursos, entre otros elementos.

### Proceso metodológico

En la investigación se buscó caracterizar, a partir de las variables eficiencia y gobernanza, el proceso de decisión mediante PP, del GPES en Medellín entre 2010 y 2012. Dicha caracterización se elaboró, además de la revisión documental<sup>12</sup>, con base en entrevistas semiestructuradas a actores claves. Se aplicó el instrumento a un total de 25 actores, distribuidos así: 13 concejales, 9 ediles (3 por comuna), 2 Instituciones de Educación Superior (IES)<sup>13</sup> y el ICETEX<sup>14</sup>, quienes accedieron a ser entrevistados con previo consentimiento informado<sup>15</sup>. Las comunas objeto de este estudio fueron la 1, 11 y 14 de Medellín, las cuales se seleccionaron por sus diversas características socioeconómicas y porque desarrollan actividades con recursos del PP.<sup>16</sup> Una vez se recopiló toda la información, se sistematizó con el software de análisis cualitativo Atlas.ti mediante el procedimiento de codificación y análisis llevado a cabo en los siguientes pasos: i) codificación abierta; ii) asociación de los datos emergentes y de la codificación abierta con las categorías centrales del análisis a partir de redes conceptuales; y iii) recodificación y refinación de los datos. En todo el proceso se tuvieron en cuenta tanto los diarios de campo de las investigadoras como la observación en campo sistematizada a partir de memos o notas de codificación.

El proceso metodológico también involucró la construcción de la siguiente matriz analítica que sirvió de estructura para las entrevistas y para volcar la información recolectada y clasificarla:

11 Autores como Stiglitz (2000), Varian (2005) y Mankiw (2012).

12 Se consultaron normas constitucionales, legales y administrativas ligadas al PP en Colombia; así como los Planes de Desarrollo 2008-2011 y 2012-2015 de Medellín y los Planes de Desarrollo Zonal de las comunas objeto de estudio.

13 Las IES del municipio de Medellín son el Instituto Tecnológico Metropolitano, el Pascual Bravo y el Colegio Mayor.

14 "Es una entidad del Estado que promueve la Educación Superior a través del otorgamiento de créditos educativos y su recaudo, con recursos propios o de terceros, a la población con menores posibilidades económicas y buen desempeño académico." Tomado de <http://www.icetex.gov.co>. Recuperado el 26-06-2014.

15 Los extractos de las entrevistas se transcribieron literalmente.

16 Cada una tiene un Plan de Desarrollo Zonal en el cual se incorporan las preferencias por los diferentes bienes y servicios públicos a los que se va a destinar el PP.



ACTORES	CONCEJALES	EDILES	IES E ICETEX
VARIABLES			
EFICIENCIA			
GOBERNANZA			

Fuente: Elaboración propia.

## Hallazgos

A continuación, se presentan algunos de los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas realizadas a los actores clave del proceso, según las variables eficiencia y gobernanza:

### Eficiencia

Para el análisis de la eficiencia del proceso de decisión mediante PP del GPES en las comunas 1, 11 y 14 de Medellín se tuvieron en cuenta los criterios de (i) Priorización de la educación superior y asignación de los recursos; (ii) Calidad de la información, y (iii) Claridad en las modalidades del Fondo Camino para la Educación Superior.

#### *Priorización de la educación y asignación de los recursos*

Este criterio se refiere a la importancia que la comunidad le asigna, dentro de las preferencias del PP, al GPES. Se indaga por la existencia de parámetros para su priorización y cómo se ha administrado el proceso. En este sentido se destaca que, en las tres comunas, existe unanimidad acerca de la importancia que la comunidad le confiere a la educación superior de sus bachilleres. Igualmente, cada IES consultada le otorga un valor importante a este tipo de gasto y para ello tiene en cuenta los recursos priorizados en cada comuna. De manera similar sucede con el ICETEX quien, como operador, estudia los requisitos para el otorgamiento de estos créditos y cubre a los beneficiarios de acuerdo con criterios previamente parametrizados.

Por otro lado, de la información recaudada se colige que si bien hay consenso sobre la preferencia por la educación superior y esta es priorizada, existen fallas en el proceso de asignación de los recursos para la misma, las cuales se concretan en situaciones como: ausencia de controles y de veeduría, inexistencia de una clara corresponsabilidad entre la Administración y la comunidad, falta de orientación vocacional a los bachilleres y alto

grado de deserción escolar. Algunos de estos aspectos se pueden constatar en el siguiente testimonio:

Los ediles tienen una gran responsabilidad en esto del PP porque al fin ellos son los que deciden qué muchachos acceden a las universidades por PP y en eso ha habido politiquería, en eso lastimosamente ha habido, inclusive, actos delictuales, algunos de los ediles venden las becas, venden los cupos, por eso hemos insistido en que haya mucho mayor control por parte de la Secretaría de Educación municipal. **P2: Concejal**

#### *Calidad de la información*

Para la economía, la información asimétrica es una gran fuente de ineficiencias dentro de los procesos de asignación de recursos. En el caso específico de la evaluación de la eficiencia del proceso de decisión del GPES mediante PP, se busca establecer si en el mismo se presentan fallas en la información, si esta es incompleta y, en consecuencia, si ello impacta en la asignación del gasto bajo estudio y por lo tanto se generan ineficiencias asignativas al brindarle ventajas a los agentes que tienen mayor información.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los ediles de la comuna 1<sup>17</sup>, se constata que existen canales de difusión acerca del PP como el periódico comunitario (del cual se distribuyen 10.000 ejemplares), la página web del Municipio y los volantes que la Administración municipal distribuye. Adicionalmente, los líderes comunitarios de las JAC<sup>18</sup> y JAL<sup>19</sup> distribuyen la información de manera informal, mediante un “voz a voz” y el contacto directo que pueden llegar a establecer con la comunidad.

[...] nosotros no tenemos ningún recurso, nuestro recurso es presencial, hasta el año pasado era voz a voz, hasta este año nos reunimos con el Consejo Comunal y ahí se da información y ahí tenemos líderes de cada barrio, entonces lo que hacemos es una carta para todos y se distribuye a las juntas de

<sup>17</sup> Esta comuna está integrada por barrios de estratos 1, 2 y 3.

<sup>18</sup> Las Juntas de Acción Comunal (JAC) son organizaciones cívicas, sociales y comunitarias de gestión social. Fueron reglamentadas por la Ley 19 de 1958.

<sup>19</sup> Las Juntas Administradoras Locales (JAL) se crearon en 1968 por medio de un acto legislativo y fueron reformadas en 1986. A partir de la Constitución de 1991 (Cfr.: art. 313 y 314) se constituyen en autoridades políticas de elección popular en cada comuna o corregimiento y están conformadas por Ediles.

acción comunal, a las organizaciones del barrio, a las parroquias donde más gente va, esto lo hacemos nosotros en el nivel de iniciativa de la comuna. **P25: Edileza**

Por otro lado, y a partir de las respuestas obtenidas en la comuna 11, se evidencia que no obstante se cuenta con diversos canales de comunicación “...Algunos medios de comunicación entre los que se destacan: Gente, el periódico de la 11<sup>20</sup>, la emisora de la comuna, afiches, pendones y publicidad distribuida por el Municipio de Medellín, así como algunos comunicados de las acciones comunales y juntas de acción locales, entre otros.” (**P20: Edileza**); la difusión de la misma es mínima y no alcanza a llegar a todas las personas de los barrios de la comuna 11, pues la comunidad no tiene un claro conocimiento acerca de lo público y hay muy baja participación ciudadana en las asambleas barriales del PP. En este sentido, uno de los concejales entrevistados dice:

La comuna 11 es una comuna que, tal vez, está en la mitad [...], es una comuna de estrato medio, que tiene instituciones educativas muy buenas alrededor, pero que tal vez ha faltado mucha motivación por parte del Estado, y mucha participación ciudadana, y vienen en ese proceso. **P2: Concejal**

Con relación a los testimonios recogidos de los ediles en la comuna 14, se encuentra que la información no llega a todos los barrios y se concentra en los estratos 2, 3 y 4. Adicionalmente, no existe un periódico comunitario financiado con recursos del PP, por lo que solo se cuenta con la información que se difunde en los periódicos privados: Gente y Vivir en el Poblado, en los que se pauta si hay recursos; además, la información es manejada directamente por los líderes de las JAC y de las JAL.

El tema de los periódicos acá por ejemplo, Vivir en el Poblado y el periódico Gente, ellos a discreción, tendría uno que pautar con ellos para que saquen algo, la Alcaldía por ejemplo, este tipo de temas de fondo de la educación superior no lo hace a través de los medios locales, si el periódico lo quiere sacar lo saca, pero nunca he visto una publicidad pagada por la Alcaldía donde salga en los periódicos. No utilizan ningún medio masivo, lo que hacen es difundirlo en las Juntas de Acción Comunal, eso es lo que hacen. **P13: Edil**

Los concejales entrevistados consideran que existen fallas en la promoción de la oferta de educación superior con recursos del PP por parte de la Administración local y de los líderes comunitarios, dada la ausencia de una estructura comunicacional eficaz, eficiente y de fácil implementación que distribuya la información de manera homogénea entre toda la población.

#### *Claridad acerca de las modalidades del Fondo*

De acuerdo con el decreto municipal 1350/2013 el Fondo Camino para la Educación Superior puede revestir dos formas: directamente por medio del ICETEX o por convenios directos con Instituciones de Educación Superior del municipio de Medellín.

Frente a la primera modalidad, los requisitos se encuentran en la página web de dicha institución y en términos generales se pueden sintetizar de la siguiente manera: se debe diligenciar un formulario y luego se escoge el beneficiario de acuerdo con unos criterios que están parametrizados y que asignan puntos de acuerdo con el colegio, el estrato, el nivel del SISBEN<sup>21</sup>, entre otros. Una vez aprobado el auxilio, se garantiza el pago de todos los semestres hasta que el estudiante termine el programa, siempre que mantenga los requisitos. Es de anotar que el estudiante puede acceder a cualquier universidad de la ciudad.

Al respecto, el director del ICETEX en Medellín plantea:

Nosotros somos unos operadores, quien determina todas las condiciones o reglas de juego para el Fondo es el constituyente del mismo, en este caso es el municipio de Medellín. Nosotros aquí aplicamos lo que diga el municipio de Medellín, pero en principio sí se tienen establecidas como ejes determinantes la clasificación de la población en estratos socioeconómicos, pretendiendo llegar a los estratos más bajos, uno, dos y tres preferentemente; con niveles de SISBEN uno y dos en lo posible; y que tengan mérito académico. **P21: ICETEX**

Por otro lado, con relación a la segunda modalidad, se encontró que las IES del

20 Esta comuna está integrada por barrios de estratos 3, 4 y 5.

21 El SISBEN es una encuesta diseñada por el Departamento Nacional de Planeación para la clasificación socio-económica de los hogares de Colombia. Tomado de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP>. Recuperado el 26-06-2014.



municipio firman convenios directos con las comunas, en particular con las comunas 1 y 11 objeto de este estudio. Dichos convenios se caracterizan porque cada IES tiene sus requisitos particulares, tal como lo expresa uno de los entrevistados:

Ese muchacho tiene que hacer un proceso de inscripción como cualquier otro ciudadano de a pie que quiera entrar a la institución; se inscribe, presenta las pruebas y ya Admisiones y Registro, conforme a lo que se establece en el reglamento estudiantil, elige en orden de puntaje de mayor a menor. Hay un puntaje de corte [...], pero eso está establecido por reglamento de acuerdo también con los cupos totales de la Institución, entonces, por ejemplo, el ITM tiene para el 2013, 5 mil cupos para estudiantes nuevos, entonces, el sistema lo que empieza a hacer en un corte del mayor al menor hasta los 5 mil [...]. En ese orden de puntaje, en ese paquete entran los de presupuesto participativo, entonces esos que quedaron en ese rango que da la capacidad del puntaje entran y ya se les dice admitidos con presupuesto participativo porque tuvieron el puntaje adecuado para ser admitidos. P23: IES

De las entrevistas a los ediles de cada comuna, y específicamente con relación a la claridad frente a las modalidades del Fondo, se infiere que los requisitos son muy disímiles y muy poco claros entre cada comuna. Así, en la comuna 1 para obtener información se debe acudir a la comisión de educación que sesiona semanalmente en la Casa de Justicia de Santo Domingo, luego se debe solicitar a la JAL, JAC o a la inspección de la policía el certificado que acredite que el aspirante reside en la comuna, con el fin de evitar que personas de otra comuna se incluyan en el proceso. Se exige también la presentación del SISBEN para educación que se puede tramitar en el CERCA<sup>22</sup>; mediante este instrumento se demuestra en qué barrio residen los miembros del núcleo familiar. Debe resaltarse que la comuna 1 es pionera en la ciudad en la priorización mediante PP del GPES y que los recursos para este fin han sido crecientes durante los últimos años, pues ha habido consenso entre los ediles entrevistados en que es primordial financiar este tipo de gasto.

Por el contrario, en la comuna 11 se encuentra que para evitar la filtración de personas de otras comunas, los ediles piden declaración extra judicial, factura de los servicios públicos e incluso han llegado a hacer llamadas y visitas

domiciliarias para constatar la residencia del aspirante. Esto se evidencia en el siguiente testimonio:

A nosotros nos tienen que anexar como pruebas una declaración extrajudicial, los servicios públicos como para nosotros darnos cuenta si viven allá, pero son mínimos los requisitos, o sea, la verdad es muy fácil que personas de otras comunas se filtren en la comuna 11. En la comuna se llena un formulario para ver la capacidad de convocatoria. La JAL solo es un puente entre las universidades y la comunidad. El proceso de admisión lo hace la universidad. Esta comuna tiene convenio directo con las IES del municipio o mediante el ICETEX. P14: Edil

Finalmente, en la comuna 14, los ediles entrevistados afirman que los recursos del PP para GPES se tramitan siempre mediante el ICETEX y que ellos únicamente certifican la residencia y las horas de trabajo comunitario. Los entrevistados afirman que sólo a partir de 2012 podían presentarse al Fondo personas de estrato 4 y ello comenzó a aplicar para la convocatoria de 2013, pues antes era según el criterio del edil. El siguiente testimonio ilustra al respecto:

Nosotros como JAL certificamos que ellos realmente cumplieron con esas horas sociales, obviamente a nosotros nos toca hacer todo el proceso investigativo y mirar si ellos si cumplieron con eso o no lo cumplieron, dónde lo hicieron. Ese proceso lo maneja la Secretaría de Educación y el ICETEX. Ellos tienen que brindarle una información, el ICETEX y la Secretaría, ambos, y ambos se cercioran de que lo que están pasando es verídico. Ahora, si hay una manera de nosotros tener cierto control. Dos de los ediles del Poblado son los que dan el certificado de horas sociales, ellos para poder recibir este beneficio, una de las condiciones es que tiene que prestar unas horas sociales. P13: Edil

En síntesis, se puede observar que los requisitos dependen de cada IES, empero, en la actualidad el decreto municipal 1350/2013, expedido con posterioridad a la realización de las entrevistas, consagra unos requisitos comunes a todas las IES para acceder al beneficio del Fondo Camino para la Educación Superior.

<sup>22</sup> Los CERCA, Centros Regionales Comunitarios de Atención Administrativa, son sedes de la Administración Municipal cuyo objetivo es brindar una atención a la ciudadanía de manera ágil y desconcentrada. Tomado de <http://www.comunacastilla.org>. Recuperado el 01-07-2014.

## Gobernanza

Para comenzar es importante señalar que, de manera mayoritaria, la literatura sobre PP enmarca los procesos y prácticas ligadas a este bajo principios de gobernanza. En esa línea, De Sousa (2010) plantea que el PP constituye una esfera pública no estatal de cogestión. No obstante, en la práctica aparecen casos donde no necesariamente esto ocurre e incluso el PP tiene lugar bajo principios del denominado “gobierno tradicional”.

En ese sentido, a partir de la percepción de los actores entrevistados, se pretendió determinar en qué medida el proceso de decisión del GPES mediante PP en Medellín opera bajo principios de gobernanza. Los principios tenidos en cuenta son:

- Cooperación: alude a la construcción colectiva entre actores del proceso, con muy baja o nula presencia de prácticas de cooptación, coerción o intimidación.
- Horizontalidad: entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, en el marco de un proceso *bottom up*, con baja presencia de procesos verticales o piramidales.
- Transparencia: en el acceso y circulación de la información entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, con mínima o nula presencia de asimetrías de información.

Estos principios se contraponen, en el marco de este trabajo, a los que caracterizarían al gobierno tradicional:

- Competencia: alude a la escasez o ausencia de mecanismos de construcción colectiva entre actores del proceso, incluye prácticas de cooptación, coerción o intimidación.
- Verticalidad: entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, en el marco de un proceso *top down*.
- Ausencia de transparencia o asimetría de la información entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones.

A continuación se analiza la información, atendiendo a cada uno de los principios de gobernanza utilizados:

### Cooperación

A partir de los testimonios recolectados, el principio de cooperación se presenta como una tendencia minoritaria respecto al de

competencia, en la medida que la mayoría de los entrevistados alude a la existencia de prácticas de cooptación, coerción o intimidación en el proceso de decisión.

En el caso de los ediles, algunos identifican una ausencia de construcción colectiva debido a que la “misma Administración divide todos los procesos” (**P24: Edil**) y a ciertos desencuentros que se generan entre esta y los miembros de las JAL, como se ilustra a continuación:

[...] la Secretaría de Educación mete la mano en este proceso de selección, yo lo sentí este año con las dificultades que tuvimos en la comuna 1 [...] entonces yo tuve muchos choques con la Secretaría... **P25: Edilesa**

Por su parte, la mayoría de los concejales señala la existencia de una serie de prácticas de coerción ejercidas por grupos al margen de la ley que operan y controlan determinadas zonas de la ciudad e inciden en el proceso de decisión del PP, coartando y orientando ciertos recursos hacia fines particulares. Además, según los corporados, intimidan a la comunidad impidiendo, en muchos casos, que estas situaciones irregulares se denuncien y sean investigadas. El siguiente testimonio es ilustrativo de lo previamente planteado:

[...] el PP en muchos de sus estamentos ha estado en manos de los ilegales. Los ilegales son los que deciden muchas veces en las mesas barriales y los que priorizan las necesidades sentidas de una comunidad y los ilegales, lastimosamente, son los que asumen esos presupuestos, en muchas partes los ejecutan y ganan para sí beneficios propios para su lucha ilegal... **P2: Concejal**

Sin embargo, es de notar que buena parte de los concejales entrevistados manifiestan que, en lo relativo a educación superior, no es tan acentuada la incidencia de estos grupos como en otros temas del PP:

Yo les digo, la verdad, yo no veo a los delincuentes en contra de la educación; la delincuencia medellinense tiene algo de sentido social, se creen Robin Hood [sic] en su gran mayoría, atacan a unos pero bajo la justificación de defender a otros, esa es la tesis del control territorial en Medellín. **P12: Concejal**

Además, los entrevistados afirman haber recibido amenazas o conocer denuncias de compañeros del Concejo que son objeto de intimidaciones por parte de grupos al margen de la ley:



En el Concejo la última discusión sobre presupuesto participativo hubo concejales muy enfáticos en afirmar que eso existía, y algunos concejales han planteado que después de que hicieron esas afirmaciones han recibido amenazas, y eso es conocido por toda la opinión pública. **P10: Concejales**

Otro aspecto a destacar, es la persistencia de prácticas tradicionales de la política como el clientelismo, señalado de manera mayoritaria por parte de los concejales:

[...] pero el PP lastimosamente es de los procesos más permeados por el clientelismo y la politiquería, además de los actores armados, de las disputas, problemas y conflictos entre los líderes, entendiendo que esos líderes son los que no queremos que continúen en la ciudad... **P6: Concejales**

Los entrevistados enfatizan también la cooptación de líderes comunitarios con la utilización de “las viejas prácticas de la política”:

Con el PP lo que se quería buscar era nuevos liderazgos ¿cierto? Pero resulta que se han ido entronizando los mismos líderes con las viejas prácticas (...) ya se ha ido dando una mezcla entre los nuevos liderazgos y los viejos, pero a pesar de que el PP ya tiene sus años, era hora de que ya hubiera habido el relevo y no se ha visto el relevo ni generacional. **P1: Concejales**

Esta situación es señalada, además, por algunos ediles:

[...] el PP, en el tema educativo, se volvió un fortín político (...) Imagínate que nosotros hicimos un filtro y nos dimos cuenta que había personas de la comuna 12 y de la comuna 2 que estudiaban con PP de la comuna 11, cuando lo que se prioriza tiene que ser específicamente para la comuna 11. **P14: Edil**

Pese a lo anterior, entre los ediles se percibe una visión respecto al PP como un proceso con gran potencial para la construcción colectiva y destacan la transferencia de experiencias entre comunas, lo cual se valora como un ejercicio de cooperación: “El plan de desarrollo de la comuna 1 fue el pionero y como tal la visión de ese será ejemplo para otras comunidades que aplicarán estas experiencias en sus territorios”. **(P15: Edil)**

En cuanto a la percepción de las IES no es posible establecer una tendencia clara, de sus testimonios no se desprenden suficientes elementos como para identificar una posición al respecto. No obstante, de sus planteamientos se infiere cierta expresión de deseo de un trabajo más integrado y cooperativo entre los actores involucrados en el proceso de decisión.

#### *Horizontalidad*

Respecto al principio de horizontalidad, la tendencia mayoritaria de concejales y de ediles es la de identificar la persistencia de procesos *top down*: “Eso es piramidal. Un presidente de JAC le dice a un edil y el edil manda... sólo que la pirámide es muy cortica, ya no metemos al concejal ahí.” **(P12: Concejales)**

Empero, tanto ediles como concejales, rescatan el papel de la Administración y del Concejo, proporcionando dirección y orientación al proceso de decisión, lo cual se percibe positivamente. Sin embargo, algunos manifiestan un “exceso de acompañamiento” por parte de la Administración que: “[...] pone muchas cortapisas y hace mucho acompañamiento y hay veces ese acompañamiento asfixia.” **(P8: Concejales)**

Cabe señalar que las IES no se pronuncian al respecto, los testimonios recogidos en las entrevistas no dan suficientes elementos para establecer una tendencia.

#### *Transparencia*

Respecto a este principio, se destaca el papel de la comunidad y sus líderes en el control y en el esfuerzo por garantizar que los procesos sean transparentes, como ilustra el siguiente edil:

Como nosotros lo estamos haciendo ahora sí es muy colectivo porque yo he sido una persona que propende buscar garantía para que estos procesos sean visibles, sean transparentes<sup>23</sup> y se haga lo que realmente la comuna necesita, porque es que muchas veces se priorizan proyectos que nada tienen que ver con la comuna 11. **P14: Edil**

Es de resaltar la importancia que las IES le otorgan a este principio, lo cual se refleja en el testimonio que sigue:

[...] en este último Concejo ya se hizo una solicitud muy puntual que quedó en acta, y es que cada semestre las instituciones les vamos a pasar al Concejo, informe sobre PP y Fondo EPM, semestralmente cuántos estudiantes

hay matriculados, cuántos desertaron, las causas de deserción, cuáles son los promedios por semestre y los acumulados, como para ellos mantenerse informados de cómo va ese proceso, los requisitos si se cambiaron o si siguen los mismos... **P23: IES**

Los concejales, además, subrayan el papel de las veedurías ciudadanas, como mecanismo que favorece la transparencia del proceso: “[...] las mismas comunidades han hecho también sus propios mecanismos de control y tienen veedores, y hay veedurías que tallan, que se convierten en una piedra en el zapato”. (**P4: Concejal**).

Así mismo, no se puede pasar por alto que la mayoría de los concejales entrevistados liga el principio de transparencia a la labor de control político inherente a su función, cuestión también resaltada por las IES. De otro lado, en su mayoría, los concejales destacan la apertura de la Administración en los últimos años, que intenta volver más transparente la gestión.

Empero, como un elemento determinante que mina la transparencia, los concejales muestran preocupación por el “desconocimiento en todos los niveles” (**P5: Concejal**), la falta de información y las permanentes fallas en la comunicación del PP en general, lo cual afectaría también el proceso de decisión. Respecto a este señalamiento, hay coincidencia con los testimonios de los ediles, quienes además de identificar fallas en la estrategia de comunicación de la Alcaldía, también las perciben en las propias comunidades. Las IES, por su parte, ponen de relieve la rendición de cuentas como un ejercicio propiciado por las propias comunidades que se vuelve central para la transparencia del proceso:

Con las comunidades, entonces hay épocas de rendición de cuentas, casi siempre se hacen dos veces al año, entonces allá vamos a socializar con el dinero que ellos nos dieron, cuánto se ha ido ejecutando, cuántos estudiantes hay, cuántos se han graduado, cuántos se retiraron por retiro académico, cuántos por retiro voluntario, cuántos por retiro definitivo y cuántos continúan. **P22: IES**

## Conclusiones

En lo relativo a la eficiencia del proceso de decisión mediante PP del GPES en las comunas 1, 11 y 14 de Medellín, se puede concluir que:

Frente a la priorización de la educación y asignación de los recursos, en las tres comunas existe unanimidad entre los actores entrevistados

respecto a la importancia de priorizar recursos del PP para el GPES. Ello se concreta en la existencia de un porcentaje anual del presupuesto de inversión para dicho rubro. Con relación a la calidad de la información, se constata que la misma es suministrada de manera muy diferente en las tres comunas y su impacto en la comunidad también es disímil. En ese sentido, en la comuna 1 la información brindada es efectiva, pues llega a todas las personas de los barrios debido al trabajo de los líderes comunitarios, a la participación de los vecinos en las asambleas, a la existencia de un periódico comunitario, entre otros. Por el contrario, en las comunas 11 y 14 se evidencia que, no obstante se cuenta con diversos canales de comunicación, la difusión de la misma es mínima y no se distribuye de manera homogénea, pues la misma está concentrada en los líderes comunitarios y sus círculos cercanos. Por último, y frente a la claridad acerca de las modalidades del Fondo Camino para la Educación Superior, del trabajo de campo se infiere que los requisitos en ambas modalidades son muy distintos, poco claros y dependen de cada IES y del ICETEX. Se resalta la unificación de requisitos para acceder al Fondo Camino para la Educación Superior, a partir de la expedición del decreto municipal 1350/2013.

Así, de acuerdo con autores como De Sousa (2003), Betancourt (2005) y Urán (2007) y a partir de los hallazgos obtenidos, se constata que el PP es una práctica que incide en la eficiencia del gasto público, pues hace más pertinente la inversión social al consultar las verdaderas preferencias de la comunidad. Sin embargo, para el caso específico de las comunas objeto de estudio se requieren reglas de juego claras que impacten positivamente en la cantidad y calidad de la información relativa al proceso de asignación de recursos, así como una mejor formación a la comunidad en temas de participación.

Con respecto a la gobernanza del proceso de decisión mediante PP del GPES en las comunas 1, 11 y 14 de Medellín, se llega a las siguientes conclusiones:

El principio de cooperación se presenta como una tendencia minoritaria respecto al de competencia, dado que la mayoría de los entrevistados alude a la existencia de prácticas de coerción o intimidación en el proceso de decisión. Pese a ello, es de notar que buena parte de los entrevistados manifiestan que en lo relativo a educación superior no es tan acentuada la incidencia de los grupos al margen de la ley como en otros temas del PP. La persistencia del clientelismo, la cooptación de líderes comunitarios

23 El subrayado es nuestro.



con la utilización de ciertas prácticas de la política ligadas al intercambio de favores, se sostiene como una tendencia en las respuestas de los entrevistados. Así mismo, se alude a una falta de construcción colectiva debido a ciertos desencuentros que se generan entre concejales y ediles con la Administración municipal. Se pone de relieve, no obstante, la transferencia de experiencias entre comunas como un ejercicio de construcción colectiva. En síntesis, se puede plantear que el principio de cooperación se vislumbra más como horizonte que como práctica, es decir, se ve al PP como un instrumento de participación con gran potencial para la construcción colectiva y la corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno. Al tiempo, se reconoce que para concretar este ideal, se requeriría que la comunidad se apropie realmente del proceso y que se superaran ciertas falencias en términos de cultura política.

En cuanto al principio de horizontalidad, la tendencia mayoritaria es a identificar la persistencia de procesos piramidales. A pesar de ello, los entrevistados rescatan el papel de la Administración y del Concejo Municipal, proporcionando dirección y orientación al proceso de decisión, lo cual se percibe positivamente. Sin embargo, algunos manifiestan un “exceso de acompañamiento” por parte de la Administración municipal.

Con relación al principio de transparencia, los entrevistados destacan el papel de la comunidad y de sus líderes en el control y en el esfuerzo por garantizar que los procesos sean transparentes, subrayándose el rol de las veedurías ciudadanas. Es de notar que la mayoría de los concejales entrevistados liga el principio de transparencia a la labor de control político inherente a su función. Pese a que casi todos los entrevistados subrayan la labor de la Administración en los últimos años, en su intento de dotar de mayor transparencia a la gestión, manifiestan preocupación por la falta de información y las permanentes fallas en la comunicación del PP en general, lo cual afectaría también el proceso de decisión.

Lo planteado previamente permite reforzar la idea según la cual los fenómenos sociales relacionados con procesos de decisión sobre los recursos públicos disponibles no son lineales. Por el contrario, son procesos complejos con avances y retrocesos que se ven incididos por un contexto estructural previo (una suerte de *path dependence*), y por la construcción de una determinada cultura política.

Para el caso analizado, se puede concluir que comienzan a configurarse de manera incipiente

unas relaciones de gobernanza, basadas en la construcción de redes con una serie de actores interdependientes del gobierno local y la ciudadanía. No obstante, esas relaciones coexisten con las denominadas tradicionales, asociadas a viejas prácticas de la política (clientelismo, por ejemplo) y a la presencia de actores al margen de la ley que utilizan mecanismos de coerción e intimidación que opacan y obstaculizan el proceso.

Si se atiende a lo señalado por De Sousa (2010), la práctica del PP tiene un potencial de transformación radical de las relaciones entre la sociedad y el Estado, en tanto se crea un nuevo espacio público de encuentro y de decisión entre la ciudadanía y el gobierno. Empero, para el caso estudiado y teniendo en cuenta los hallazgos de esta investigación, aún falta mucho por concretar esa transformación.

### Bibliografía

Betancourt, C. (2005) *Presupuesto participativo en Colombia. Caracterización, evolución y perspectivas: revisión conceptual*. Bogotá: ESAP Facultad de investigaciones.

Börzel, T. (2010) *Governance Without Government?: False Promises Or Flawed Premises?* N° 23. Berlín: SFB-Governance working paper series.

Castillo, A y Villavicencio, H. (2005) *Hacia una democracia deliberativa, la experiencia del presupuesto participativo/San Joaquín 2004*. Chile. Ediciones El Tercer Actor, Corporación Libertades Ciudadanas. Recuperado de <http://www.portalciudadano.cl/wp-content/uploads/2015/01/HACIA-UNA-DEMOCRACIA-DELIBERATIVA.pdf>

Cerrillo i Martínez, A. (Ed.) (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP

Colombia, Congreso de la República (1958). Ley 19 de 1958.

Colombia, Congreso de la República (1992). Ley 30 de 1992.

Colombia, Congreso de la República (1994). Ley 152 de 1994.

Colombia, Congreso de la República (2005). Ley 1012 de 2005.

Colombia, Constitución Política de Colombia (2015). Bogotá: Leyer.

Colombia, Medellín, Alcaldía de Medellín (2012). Decreto Municipal 1364 del 2012.

Colombia, Medellín, Alcaldía de Medellín (2013). Decreto Municipal 1350 del 2013.

Colombia, Medellín, Concejo Municipal (1996). Acuerdo Municipal 043 de 1996.

Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2006). Acuerdo Municipal 64 de 2006.

- Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2007). Acuerdo Municipal 043 del 2007.
- Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2010). Acuerdo Municipal 69 de 2010.
- Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2011). Acuerdo Municipal 9 de 2011.
- Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2013). Acuerdo Municipal 2 de 2013.
- Colombia, Alcaldía de Medellín (2007). *Plan de Desarrollo Local de la Comuna 11. Laureles-Estadio*. Recuperado de <https://www.medicellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/Plan%20Desarrollo%20Local/PDL%20COMUNA%2011-1.pdf>.
- Colombia, Alcaldía de Medellín (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín es solidaria y competitiva*. Recuperado de <https://www.medicellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>.
- Colombia, Alcaldía de Medellín (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Medellín: un hogar para la vida*. Recuperado de <https://www.medicellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://d0e0a22454c4e2eee8dac514533178c5>.
- De Sousa, B. (2003) *Democracia y participación*. Madrid: El viejo Topo.
- \_\_\_\_\_. (2005) *Democracia y Participación. El ejemplo del Presupuesto participativo de Porto Alegre*. Bogotá: ILSA.
- De Sousa, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. La Paz: Plural Editores.
- Franco, M. H. y Cristancho, F. A. (2012) El federalismo fiscal y el proceso de descentralización fiscal en Colombia. *Estudios de derecho* 69 (154), 587-614.
- Gutiérrez, A. L. (2014). Programa de planeación local y presupuesto participativo en Medellín, Colombia: estrategia participativa para planear el desarrollo y democratizar la gestión pública. *XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Quito.
- Kickert, W. J., Klijn, E. y Koppenjan J. M. (Eds.) (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londres: Sage.
- Klijn, E. (1997) Policy networks: an overview. En W. J. Kickert, E. Klijn y J. M. Koppenjan (Eds.), *Managing complex networks: strategies for the public sector* (14-34). Londres: Sage.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993) *Modern governance. New government-society interactions*. London: Sage.
- Kooiman, J. y Jentoft, S. (2009) *Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices*. *Public Administration* 87, 818-836.
- Lane, J. E. (2000) *New public management*. London: Routledge.
- Mankiw, G. (2012) *Principios de economía*. México: Cengage Learning.
- Mayntz, R. (2005) Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo i Martínez, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. (83-98) Madrid: INAP.
- Montecinos, E. (2012) Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena de Indias.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992) *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.
- Pagliai, C. y Montecinos, E. (2006) *Presupuestos participativos. Chile: Experiencias y aprendizajes*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/04624.pdf>
- Peters, B. G. (2007) Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y democracia* (39), 35-50
- Pierre, J. y Peters, B. G. (2015). *Governance, Politics and the State*. (2a ed). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, C. y Bouckaert G. (2011) *Public Management reform. A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. (3a ed). Oxford: Oxford University Press.
- Ramírez, M. F. (2012) Transformaciones del Estado en el gobierno local: la Nueva Gestión pública en Medellín. *Reflexión Política* 14, (28), 82-95.
- Rhodes, R.A.W. (2005) La nueva gobernanza. *Gobernar sin gobierno*. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (99-122). Madrid: INAP.
- Scharpf, F. W. (2005) Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa. En A. Cerrillo i Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (173-201). Madrid: INAP 173-201.
- Stiglitz, J. E. (2000) *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Urán, O. A. (2007) La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Revista Controversia*, (189), 173-211.
- Varian, H. (2005) *Microeconomía intermedia*. Barcelona: Antoni Bosch.