

# LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA: UNA REVISIÓN DE LOS ENFOQUES SOBRE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA PRODUCIDOS EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL MARCO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN (SMP-1996)\*

ADRIAN AYALA\*

## RESUMEN

El presente artículo busca describir y caracterizar un tema de interés en la ciudad de Medellín, como son los enfoques de planeación participativa diseñados e implementados por el Sistema Municipal de Planeación (SMP).

Se esboza, en primer lugar, una definición del enfoque de la planeación participativa y, en segundo lugar, lo que se consideran modelos o variaciones de la planeación participativa, adoptados e implementados en el municipio de Medellín como son: la planeación alternativa zonal, la planeación zonal, y la planeación participativa (subsistema municipal de planeación y presupuesto participativo).

## PALABRAS CLAVES

Planeación; Participación Ciudadana; Planeación Alternativa Zonal (PAZ), Planeación Zonal, Presupuesto Participativo, Medellín.

## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Ayala, Adrian. (2014). La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa producidos en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP-1996). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, III, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, (pp. 21-35).

---

\* Este texto se articula al trabajo de grado para optar al título de politólogo “El lugar de la planeación en los procesos de participación ciudadana. Medellín (2008-2011). Comunas 1, 6 y 10. Aprobado en el semestre 2014-1 del pregrado de Ciencia Política, es de anotar que en el presente artículo se abordan sólo los antecedentes del problema.

\*\* Politólogo, Universidad de Antioquia, Estudiante del diplomado, “Universidad, Territorio y Subjetividades: Hacia la construcción de proyectos educativos Subregionales”, Universidad de Antioquia, correo electrónico: adrian.ayala.a@gmail.com.

## INTRODUCCIÓN

La ampliación de la participación ciudadana en asuntos del Estado, por medio de la planeación, es un tema de relevancia en el ámbito nacional y regional. El interés en el caso de Medellín se ve reflejado en múltiples aspectos del acontecer social y político de la ciudad. Así, la planeación participativa se posiciona como uno de los mecanismos que más ha transformado las relaciones sociopolíticas entre la ciudadanía y la institucionalidad en la esfera local. En el transcurso de los años y con el proceso de modernización del Sistema Municipal de Planeación la participación ciudadana se ha venido instituyendo como un mecanismo necesario e indispensable para mejorar la gobernabilidad, la gestión del desarrollo en el territorio y la gestión del bienestar de los ciudadanos.

En este sentido, la planeación participativa se presenta como un “escenario de debate abierto frente a lo público, por las transformaciones que reclama, las cuales van más allá de la simple solución a necesidades básicas; constituyéndose en una narración de realidades que allí convergen y de retos a que se ven abocados quienes, de una u otra forma, vinculan y comprometen en su configuración como proceso social y político” (Gómez, 2012, p. 15). El presente texto relaciona el tema de la planeación participativa con la participación ciudadana, teniendo en cuenta las dinámicas y la movilización ciudadana generadas alrededor de las instancias y órganos de participación de la Planeación Local, haciendo énfasis en el papel que ha cumplido en la configuración política y administrativa de Medellín a partir de la década del noventa.

## 1. EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN

El Municipio de Medellín está localizado en el Valle de Aburrá, en el centro del Departamento de Antioquia, y junto a otros nueve municipios conforma el Área Metropolitana. El territorio municipal asciende a 37.621 hectáreas y está compuesto por 10.210 ha de suelo urbano (27,1% del total), 401 ha de áreas de expansión urbana (1,1%) y 27.010 ha de suelo rural (71,8%), de acuerdo con la clasificación del suelo definida en el Plan de Ordenamiento Territorial. Política y administrativamente se encuentra dividido en 16 comunas que integran el área urbana y 5 corregimientos que integran a su vez la zona rural del municipio.

### *1.1. La planeación*

En este artículo se asumirá el enfoque de la planeación participativa propuesta por Fabio Velásquez y Esperanza Gonzales, quienes la plantean como el prototipo de escenario donde se discute acerca de problemáticas de orden colectivo/público, a partir de la diversidad de puntos de vista en cuestión. Desde esta perspectiva, la planeación se vale de elementos técnicos y sociopolíticos para lograr los fines y objetivos que se trazan los actores (ciudadanos) en el seno de la misma. Por un lado, están los elementos técnicos, que se encuentran constituidos por diagnósticos multidimensionales de las situaciones y espacios que se intervendrán por medio de la planeación. A través de estos diagnósticos, se espera identificar las debilidades, oportunidades, y amenazas potenciales de este tipo de espacios.

Por otro lado, tiene en cuenta elementos sociopolíticos como las identidades, los discursos, los imaginarios, las expectativas y la realidad cotidiana. Según los autores, ésta constituye un lugar de retroalimentación permanente de los principios de la democracia, convirtiéndose en un mecanismo pedagógico de valores democráticos, para la formación de nuevos ciudadanos preocupados por lo público, y con la intención constante de influir en su definición.

Además, en referencia al problema de investigación, es usado como base para la reafirmación de principios consagrados en la Constitución Política de 1991 y demás instrumentos legales promulgados en ella, como la descentralización y autonomía política de diversos entes territoriales, y la promoción, cualificación y surgimiento de nuevos líderes, quienes empiezan a apropiarse del proceso. Igualmente, extiende un mensaje a los gobiernos locales para que estén abiertos y dispuestos al control social de la gestión pública, a la rendición de cuentas, y a las sugerencias de la ciudadanía, con el fin de lograr una mayor eficiencia en la asignación de recursos públicos (Velásquez y González, 2003).

A pesar de esta definición genérica de la planeación participativa, en el siguiente apartado se esbozará el contexto de surgimiento de enfoques y derivaciones del concepto relacionados con los procesos de planeación desarrollados en la ciudad de Medellín.

#### *1.1.2. La Planeación Alternativa Zonal*

Según Claudia Ortiz, finalizando la década del ochenta y comenzando la década del noventa, el debate sobre la descentralización y la planificación como

oportunidades para el desarrollo de las zonas populares estaba empezando a emerger el ambiente político de Medellín y del país en general (Ortiz, 2000).

En el contexto local, uno de los primeros proyectos elaborados en esta dirección - y a manera de propuesta - establece que los ejes de planificación deben ser la territorialidad, la participación/concertación y la descentralización<sup>1</sup>; a este modelo se le conoce como “planeación alternativa zonal”, definido por Claudia Ortiz de la siguiente manera:

La planificación es presentada como alternativa a la planeación tradicional globalizante, sectorial, técnica, física y fraccionada; para darle paso así a un estilo de planeación que desencadena un proceso ascendente de participación y concertación y el despliegue de unas acciones concretas. Estos procesos en conjunto, permiten lograr un mejoramiento en las condiciones materiales y no materiales de los territorios en que se interviene (Ortiz, 2000, p. 213)

De esta manera, con el auspicio del gobierno nacional, en cabeza del presidente César Gaviria (1990-1994), se crea a principios de la década de los noventa la Consejería Presidencial para Medellín (1990-1998)<sup>2</sup>. Este organismo fue el puente directo entre el gobierno nacional y la administración municipal para afrontar de manera directa la grave crisis de violencia e inseguridad que vivió Medellín en dicha época, donde se le catalogaba como una de las ciudades más inseguras y peligrosas del mundo debido a los altos índices de violencia. Al gobierno municipal se le encomendó la tarea de levantar información general de la ciudad, incluyendo un balance genérico por aspectos como educación, salud, vivienda, seguridad, participación ciudadana, entre otros, que sirviera de insumo para elaborar un diagnóstico general de la situación social de la ciudad y diseñar estrategias para contrarrestar la crisis.

En este contexto se empiezan a desarrollar, de manera voluntaria y con el apoyo de la Consejería, ONGs, y diversas universidades, una movilización de ciudadanos y líderes comunitarios en algunas zonas de la ciudad para discutir en torno a problemas como la pobreza extrema, la exclusión y marginalidad social, la violencia y, particularmente, la debilidad del tejido social manifestada en la fragilidad de redes de ciudadanos motivados a participar y generar pro-

1 La planificación Zonal (proyecto). Documento de trabajo interinstitucional: Naciones Unidas, Planeación Metropolitana y Corporación Región. Analida Rincon. Octubre de 1991.

2 Coordinada desde su creación por María Emma Mejía (1990- 1992), posteriormente por el historiador Jorge Orlando Melo (1993-1994), Iván Darío Cadavid (1995), Margarita María Maya (1996-1998).

puestas ante la mencionada crisis. Entre los acontecimientos que se produjeron como resultado de estas movilizaciones resaltan “los Foros Comunales” –en el ámbito local– y los “Seminarios de Alternativas de Futuro” (1991-1995)<sup>3</sup> en el ámbito municipal. Durante estas actividades se discutieron soluciones y estrategias como la necesidad de “construir una nueva ciudad” a partir acuerdos y consensos sociales, políticos y de convivencia entre la sociedad civil y diferentes organizaciones sociales, con el fin de lograr bienestar y desarrollo (Echeverría, 2009).

Uno de los productos en el marco de estas discusiones fue la planeación zonal, permitiendo el reconocimiento del problema creciente del conflicto social, y el posterior diseño de estrategias para su atención provenientes de la discusión entre la comunidad de base, ONGs, y la Consejería Presidencial en representación del gobierno nacional.

De esta manera, se materializan los denominados Planes Alternativos Zonales (PAZ) que sirvieron como punto de encuentro entre diferentes sectores interesados en encontrar soluciones para aminorar la crisis. Así, el primer referente para estas prácticas de planeación fue la Constitución Política de 1991, en temas referentes a la descentralización, la movilización y la participación ciudadana. Entre los primeros experimentos se encuentran los Planes Alternativos Zonales de la Comuna 1, (Popular), de la Comuna 2, (Santa Cruz), y de la Comuna 3, (Manrique), donde se recogen –de alguna manera– los enunciados de la Constitución Política de 1991 relativos a la descentralización administrativa y la participación ciudadana (Ortiz, 2000).

Las discusiones sobre estos planes tuvieron lugar entre 1993 y 1994, contaron con el acompañamiento de ONGs como *Picacho con Futuro*, *el Centro de Estudios del Hábitat (CEHAP) de la Universidad Nacional de Colombia*, *la Fundación Social* (en la zona noroccidental), *Corporación Región* (en la zona centro-occidental), *Convivamos y la Universidad de Antioquia* (en la zona nororiental). Los resultados de estas tres experiencias fueron presentados en 1994, después discutirse las propuestas y enmiendas de los diferentes actores participantes (Echeverría, 2009).

De tal forma, la planeación zonal alternativa fue una experiencia que abarcó las dinámicas y características propias del territorio en el ámbito local, rompiendo con la mirada general sobre la ciudad como una totalidad, e introduciendo, a la vez, una mirada fraccionada del territorio en unidades territoriales (zonas y comunas) como punto intermedio entre *lo macro* y *lo micro* (Echeverría, 2009).

---

3 Se realizaron cinco seminarios, desde septiembre de 1991 a noviembre de 1995.

En este orden, se tuvieron en cuenta los imaginarios, las identidades y las aspiraciones de los habitantes de las unidades territoriales, quienes encontraron en la planeación zonal alternativa un punto de amarre de diversos sentimientos e iniciativas tendientes a lograr un mejor entorno y bienestar común.

Hacia 1996 se produce una fuerte presión sobre el gobierno local desde de la comunidad, diversas ONGs y diferentes sectores académicos, comerciales y sindicales, quienes se movilizaron en respuesta al círculo vicioso generado por la conjunción de factores negativos presentes desde años anteriores, pero que aumentaron la incertidumbre en varias instituciones de la ciudad, tanto públicas como privadas, entre 1995-1996. A mediados de los noventa, la movilización ciudadana generada en torno a la crisis conjugada a la voluntad política del gobierno, catalizaron este proceso de discusión hacia un acontecimiento institucional con repercusiones en la forma de hacer planeación en Medellín: el acuerdo municipal 43 de 1996. Este acuerdo otorgaba los medios y herramientas formales a la ciudadanía para participar en las discusiones relacionados con la planeación participativa en la ciudad y recogía –de cierta forma– las expectativas y aspiraciones de todos los actores involucrados en su formulación (Alcaldía de Medellín, 2011).

### *1.1.3. Enfoque de la Planeación a través de la división por zonas*

En el contexto de la participación ciudadana, la planeación zonal es concebida como:

Un escenario público de encuentro para la deliberación y construcción de acuerdos (y desacuerdos) entre agentes gubernamentales y actores sociales en torno a asuntos que afectaran a la colectividad o a alguno(s) de sus miembros. Además, en las circunstancias de movilización ciudadana que llevó a ejercer presión para la construcción del acuerdo, el ejercicio de la planeación zonal estaba pensado para que en el largo cumpliera una función pedagógica que contribuyera a la formación de nuevos liderazgos, a la confrontación de prácticas clientelistas, a la promoción de una cultura de la tolerancia en el territorio y al fortalecimiento del debate público sobre asuntos de interés compartido. En este sentido, los Planes Zonales, se convertirían en la herramienta técnica seleccionada para orientar la toma de decisiones de las autoridades municipales mejorando y fortaleciendo la oferta institucional en materia de participación ciudadana. Además, estos planes eran una apuesta por mejorar la articulación de los esfuerzos realizados por las

organizaciones comunitarias, públicas y privadas, en el intento de lograr mayores avances por la democratización de lo público (Velásquez y González, 2004, p. 2).

El acuerdo 43 de 1996 desarrolló diferentes aspectos de la planeación como el fortalecimiento del sistema municipal de planeación, la definición de autoridades, instancias y actores de la planeación a nivel municipal, la forma de articulación entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Nacional, entre otros componentes –no menos importantes– como los mecanismos de seguimiento y control a los Planes de Desarrollo, que a partir de 1996 quedaron bajo la supervisión del Departamento Administrativo de Planeación. La trascendencia del acuerdo yace en la introducción implícita y formal de la planeación participativa al establecer las *zonas* como nuevos componentes de la división administrativa y territorial del municipio; así se enuncia de forma explícita en el acuerdo: “las zonas, comunas o corregimientos o cualquier división territorial de la ciudad podrán, mediante un proceso de participación, elaborar sus propios Planes Zonales de mediano plazo, con el propósito de conseguir recursos y disponer la utilización de los mismos, de acuerdo con sus prioridades y dentro del marco del Plan de Desarrollo Municipal”<sup>24</sup>. De igual forma fueron creados los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (C.C.D.I), cuya función fue dinamizar y coordinar los planes de desarrollo de las diferentes zonas, identificando y priorizando necesidades y problemáticas relevantes para ser intervenidas.

Se puede indicar, entonces, que la creación del acuerdo 43 de 1996, con sus alcances sociales y espaciales –inclusión de las zonas como nuevo componente de la división administrativa y territorial del municipio–, constituye una manifestación de los procesos de descentralización, de ampliación y creación de nuevas herramientas y canales de comunicación entre el Estado y la ciudadanía y, en especial, de la creación de nuevos escenarios políticos e instrumentos legales que permitieran a los ciudadanos tener referentes formales para sustentar la movilización como una exigencia de inclusión y participación en procesos tradicionalmente coordinados por el Estado. También se puede afirmar que dicho acuerdo fue consecuencia, en términos formales, de diversos cambios estructurales en el plano económico y político en los países latinoamericanos donde se empezaron a implementar una serie de medidas económicas (adelgazamiento del Estado, flexibilización laboral) y políticas (descentralización del

---

4 Acuerdo 43 de 1996.

poder, transferencia de competencias al ámbito territorial) con repercusiones en *lo local*, como en el caso de Medellín.

Con la consolidación de la planeación zonal empezaba una nueva etapa donde la participación ciudadana se buscaba promocionar paralelamente a esta forma de gestionar el territorio. De tal manera, la definición teórica de esta propuesta es clave en aras de comprender sus implicaciones posteriores para la formación y cualificación ciudadana en los escenarios de la planeación participativa.

En esta segunda etapa de los procesos de planeación (1994-2000) se promovieron procesos de planeación participativa en diferentes espacios de la ciudad: la zona noroccidental; la zona centro-oriental; la zona centro-occidental; la Comuna 4 (Aranjuez); el plan local de la Comuna 6, parte alta (Picacho, Pica-chito, el Progreso N° 2, y el Triunfo); el plan local de la Comuna 13 (barrios Independencia I, II, III, el Salado y Nuevos Conquistadores); planes sectoriales en los sectores Corazón de Jesús y Naranjal; y los planes corregimentales de Altavista y el Limonar (San Antonio de Prado). Todos estos procesos de planeación estuvieron vinculados directamente a organizaciones no gubernamentales, fundaciones de la ciudad, y líderes y lideresas de organizaciones sociales comunitarias (Medellín, 2012).

#### *1.1.4. La planeación participativa*

La planeación zonal se convirtió en el catalizador de la planeación participativa en la ciudad, al tomar en cuenta las anteriores experiencias no-formales (Planeación Alternativa Zonal), y al compartir –a la vez– rasgos distintivos y presupuestos teóricos con esta última. Por planeación participativa se entiende, entonces, de la siguiente manera:

La planeación participativa es también una estrategia para la formación de sujetos políticos y para el fortalecimiento de lo público, en tanto quienes intervienen en los escenarios de planeación vuelven visibles sus intereses, participan en las decisiones que les conciernen y, por esa vía, entran en relación con el sistema político. En segundo lugar, la planeación participativa también es empleada como estrategia para la construcción de territorio y de identidades territoriales y para la superación de los conflictos sociales y políticos. Finalmente, la planeación participativa contribuye a la gestión democrática del desarrollo, en tanto genera una capacidad para moldear la política local en su carácter de garantizar unos fines por el bienestar de los ciudadanos. (Velásquez y González, 2004, p. 3)



En concordancia con esta definición, Esperanza Gómez se refiere a la planeación participativa como un:

Escenario de debate abierto frente a lo público, por las transformaciones que reclama, las cuales van más allá de la simple solución a necesidades básicas; constituyéndose en una narración de realidades que allí convergen y de retos a que se ven abocados quienes, de una u otra forma, vinculan y comprometen en su configuración como proceso social y político. (Alcaldía de Medellín, 2012, p. 15)

En este sentido, la planeación participativa es una instancia abierta a la participación de individuos, organizaciones y entidades públicas y privadas. En ambas definiciones se reconoce la generación de espacios para la discusión que tienen como características la heterogeneidad de los sujetos congregados permitiendo que se produzcan relaciones simétricas y horizontales en referencia a la toma de decisiones.

La planeación participativa como mecanismo para la gestión del bienestar colectivo, la superación del conflicto, la reconstrucción del tejido social y transformación de lo público como espacio vital de discusión y debate, fue una base para la constitución simultánea de la Red de Planes Zonales de Medellín (1997). Este fue un espacio donde se agruparon un conjunto de organizaciones privadas y públicas que habían participado al lado de la comunidad de base en anteriores procesos informales de planeación participativa; estos espacios empezaron a ejercer un rol decisivo en la definición formal de funciones, de instancias y responsabilidades asignadas en el acuerdo 43 de 1996. Entre las tareas desarrolladas por la Red se destacan el acompañamiento al proceso de construcción de los planes locales, zonales y corregimentales, la construcción de una propuesta sobre el modelo de ciudad en el mediano y largo plazo y, por último, el seguimiento al Sistema Municipal de Planeación (acuerdo 43 de 1996). En lo relativo a los actores que conformaron la Red de Planeación Zonal se encontraban (Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2012, p 13):

- La fundación SUMAPAZ (Plan de Desarrollo de la comuna 3 Manrique)
- El Instituto Popular de Capacitación (Planes de Desarrollo de las comunas 4 y 16, Aranjuez-Belén)
- La Corporación Picacho con Futuro (Plan de Desarrollo de la Comuna 6, 12 de Octubre)
- La Corporación Simón Bolívar (Plan de Desarrollo de la Zona Noroccidental)

- La Corporación Región (Plan de Desarrollo de la Zona Centro Oriental y Plan Comuna 11)
- La Corporación Realizadores de Sueños (Plan de Desarrollo Comuna 13)
- La Corporación Cedecis (Plan de Desarrollo del Corregimiento del Corregimiento Altavista)
- La Corporación Penca de Sábila (Plan de Desarrollo del Corregimiento Altavista)
- La Corporación Con-Vivamos (Planes de Desarrollo de las Comuna 1 y 2, Popular y Santa Cruz)
- La Corporación Nuevo Arco Iris (Plan de Desarrollo Corregimiento Santa Elena)

De tal modo, la planeación zonal y la planeación participativa se pueden presentar como una serie de sucesos que marcaron una pauta en el proceso de la planeación participativa en Medellín, constituyendo los primeros antecedentes formales en el intento de estructurar un Sistema Municipal de Planeación acorde a las necesidades, características y aprendizajes que habían dejado prácticas anteriores como la Planeación Zonal Alternativa (PAZ). La planeación zonal alternativa, como proceso político, logró algunos avances en la agenda pública al introducir la planeación como proceso colectivo y deliberativo no meramente como ejercicio técnico. Además, significó el paso de lo informal a lo formal en relación con la creación de espacios e instancias para la gestión colectiva y participativa del territorio (Comités Comunitarios de Desarrollo Integral C.C.D.I) definidos y regulados por una norma (Acuerdo 43 de 1996); la definición de roles concretos en la ciudadanía como el seguimiento y control al Sistema Municipal de Planeación; la adopción de una idea de largo plazo en el desarrollo del problema; y por último, la separación de este de los debates electorales.

#### *1.1.5. Laplaneación participativa y el presupuesto participativo (PP)*

Una coyuntura importante para Medellín en relación con la planeación participativa y la inclusión ciudadana, fue el periodo de gobierno 2004-2007. Entre las obras más relevantes en cuanto a participación ciudadana durante este periodo se encuentran: la creación e implementación del Presupuesto Participativo (PP) que se orientó desde la Línea Uno (Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa) y a través de la cual se buscaba promocionar las Organizaciones Comunitarias como unidades básicas para el desarrollo local. Éstas sirvieron,

además, como el espacio para avanzar en el fortalecimiento institucional por medio de la participación ciudadana y la comunicación permanente entre la Administración municipal y la ciudadanía. De otro lado, el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía”<sup>5</sup>, representó un hecho importante en términos de planeación participativa en el ámbito local debido a la multiplicidad de actores públicos y privados que intervinieron como EPM, diversas universidades y ONGs.

Para entonces empezaba a cobrar fuerza en los países latinoamericanos la idea de la democracia participativa como una nueva forma de reivindicación y reconocimiento de *lo público*, es decir como construcción de acuerdos colectivos legitimados por un diálogo horizontal entre el Estado y la ciudadanía. Esta ola democratizadora de lo público tuvo su máxima expresión en la experiencia del Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre en Brasil. En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991, sirvió como telón de fondo para la creación de nuevos escenarios de encuentro entre los gobiernos y el pueblo.

En el contexto de la planeación participativa en la ciudad de Medellín es imprescindible mencionar mecanismos propios como el Presupuesto Participativo, que tuvo gran incidencia en las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos:

El instrumento básico del contrato público que subyace en esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutarlo. Al definir los fondos públicos, mediante la fijación de impuestos u otros medios, el presupuesto se convierte en el mecanismo central de control público sobre el Estado. Las decisiones presupuestales son, pues, decisiones políticas fundamentales. (De Sousa, 2004, p. 399)

Sin embargo, en algunos momentos la apuesta institucional por abrir espacios de concertación ha sido más notoria en ciertos periodos de gobierno en comparación a otros. Así mismo, la apuesta e iniciativa ciudadana y de diferentes organizaciones sociales ha desempeñado un papel crucial: la movilización colectiva de la comunidad de base ha sido fundamental no sólo para respaldar la oferta institucional durante algunos gobiernos, sino también para exigir y manifestarse en contra de la institucionalidad ante la poca apertura y preocupación estatal por el problema (2001-2004 principalmente).

---

5 Acta 078 del Proyecto de Acuerdo N° 11 de 2004 “Por medio del cual adoptó el Plan de Desarrollo 2004 – 2007, Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”.

El enfoque de la planeación participativa –desarrollado en los periodos de gobierno 1996-1998 y 1999-2001– entró en recesión durante el periodo 2001-2003 debido a la poca importancia concedida en la agenda programática del gobierno municipal. De tal manera, se presentó una fuerte movilización social de la comunidad de base, ONGs y universidades en respuesta a la propuesta del ejecutivo municipal de reformar el acuerdo 43 de 1996. Según su criterio, era necesario reformar el aparato administrativo municipal con el fin de lograr una mayor eficacia en los proyectos desarrollados en el marco del Sistema Municipal de Planeación. Esta desavenencia entre la institucionalidad y los diferentes actores sociales se mantuvo hasta el año 2004, pues las organizaciones siguieron *movilizándose* para exigir que se mantuviera un enfoque de planeación con participación real de la ciudadanía, (Echeverría, 2002).

Se puede decir que las circunstancias anteriores propiciaron una serie de cambios en las formas y mecanismos para gestionar el territorio; *éstos* se caracterizaron por el paso de un enfoque técnico a un enfoque colectivo –de construcción social de lo público– transformándola para hacerla participativa y teniendo en cuenta las dinámicas sociales de cada comuna y corregimiento. Así, se pueden indicar dos temas que fueron reivindicados a través del programa de Presupuesto Participativo como nueva herramienta de la planeación: primero, la movilización social y política en la gestión del desarrollo, y segundo, la formulación de lineamientos generales de desarrollo de las comunas y corregimientos a partir de la construcción de planes locales.

Esta nueva herramienta de la planeación participativa buscaba fortalecer las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, por medio de concertaciones encaminadas hacia el progreso y unas mejores condiciones de vida de las comunidades. Igualmente, reivindicaba la concertación como camino hacia la construcción de acuerdos sobre lo público, esperaba facilitar la interlocución Estado/ciudadanía y cualificar la participación ciudadana al otorgarle herramientas desde los espacios e instancias para la Planeación Local. De este modo, se esperaba generar nuevos marcos de referencia (lo local) para la generación de un nuevo tejido social y legitimar los pactos que se establecieron para la creación de un nuevo prototipo de ciudadano.

Desde esta perspectiva, el Presupuesto Participativo como nueva herramienta de la Planeación Participativa en Medellín puede ser entendido como:

Un gran programa de pedagogía y formación ciudadana. Gracias a él los ciudadanos aprenden a conocer mejor la ciudad y la administración pública, aprenden a participar, a deliberar, a concertar... de este modo la

participación ciudadana es un componente esencial. Se requiere movilizar los ciudadanos de distintos sectores sociales y políticos, y convocarlos a hacer parte de esa transformación. No basta la participación electoral como usualmente se ha hecho. No basta la democracia representativa. (Restrepo, 2007, p 5-6)

El Presupuesto Participativo como nueva herramienta de la gestión pública estableció un nuevo marco de referencia entre la ciudadanía y el gobierno al generar importantes cambios en aras del fortalecimiento de otros mecanismos de participación (Planes de Desarrollo Comunales y Corregimentales), nuevas metodologías (participativas, flexibles) y nuevos espacios para el debate y la deliberación sobre *lo público* (asambleas barriales, Concejos Comunales y Corregimentales). En el marco del PP se crearon, además, varios mecanismos y espacios de participación ciudadana, donde los ciudadanos deliberarían sobre la manera de invertir los recursos en sus territorios a partir de ejercicios de diagnóstico, debate y concertación para la toma de decisiones. Los mecanismos y espacios fueron los siguientes: los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales (CCCC), Las Asambleas Barriales y Veredales, las Comisiones Temáticas y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo (Restrepo, 2007).

Según los lineamientos del programa de PP, se destinó una cantidad determinada de recursos del total del presupuesto de inversión para la ciudad<sup>6</sup>; se le asignó un techo presupuestal a cada comuna y corregimiento de acuerdo a indicadores de población, índice de desarrollo humano y calidad de vida, teniendo en cuenta la intervención económica realizada por el municipio en cada comuna y corregimiento a través de programas y proyectos sociales financiados antes de la creación del mismo. Posteriormente, se estableció que los recursos destinados para el programa de PP, debían representar el 5% del presupuesto de inversiones del municipio como mínimo.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

Retomando algunos elementos presentados en el análisis de los casos de las Comunas 1, 6, y 10, pueden plantearse una serie de elementos que dan cuenta de los avances, en términos de incidencia, de los enfoques o procesos de planeación en el ejercicio de la ciudadanía – entre otros aspectos– logrados

---

6 Acuerdo 43 de 2007

hasta el momento a partir de la ampliación de la participación en la planeación de ciudad de Medellín:

En primer lugar, los escenarios de la planeación han funcionado como espacios donde el concepto y ejercicio de ciudadanía se ha enriquecido y cualificado; en estos espacios, por un lado, se materializa la articulación entre la oferta institucional en materia de planeación y la movilización ciudadana generada al respecto; de otro lado, han funcionado también como espacios pedagógicos, de empoderamiento y reconocimiento de las personas como sujetos políticos. Asimismo, el ciudadano –al participar en estos escenarios– comprende su posición participativa, puede aportar a la construcción de su territorio y, además, puede organizarse para lograr mayor incidencia sobre sus propuestas.

En segundo lugar, es importante resaltar los avances en lo se puede llamar *el componente político de la planeación*. Este proceso ha contribuido a revalorar el trabajo colectivo, debido a que una de las condiciones para avanzar radica en comprender el territorio como el resultado de la concertación y el dialogo entre diferentes posiciones en aras de la comunidad; esto con el fin de planear y gestionar corresponsablemente, planeando, pensando el futuro y reconociendo el barrio, la comuna o el corregimiento como un territorio comunitario.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. De Sousa, S. F. (2004). Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva. En: *Democratizar la democracia. Los cambios de la democracia participativa*. (p. 398-425). México: Fondo de Cultura Económica.
2. Echeverría, R. M. (2009). Balance sobre el plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. Alcaldía de Medellín, URL: <http://www.medellin.gov.co>. Recuperado: [http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpecontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico\\_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%C3%ADa\\_InformeFinal\\_PEMAM.pdf](http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpecontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%C3%ADa_InformeFinal_PEMAM.pdf)
3. Medellín, P. (2003). La descentralización: una condición para la sostenibilidad del gobierno de la ciudad. *Pretil: Investigar para hacer ciudad*, 02 (01), (p. 12-23)

4. *Medellín: Una ciudad que se piensa y se transforma. Departamento Administrativo de Planeación – 50 años: 1960-2010.* (2011). Medellín: Alcaldía de Medellín.
5. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Departamento de Trabajo Social. Medellín.
6. Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo (2012). Comisión 2: Participación Ciudadana e institucionalidad del Presupuesto Participativo. En: Comisión de Encuentro Barrancabermeja. Recuperado de [http://www.viva.org.co/documentos/cat\\_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo](http://www.viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo)
7. Restrepo, C. (2007). El presupuesto participativo y la transformación de Medellín. *Mercatec*, 43, pp. 4-15.
8. Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. (2011). La democracia participativa vivida desde las asambleas barriales en Medellín. En: *La planeación social del territorio, una estrategia entre la participación ciudadana y la legitimación del Estado. Prácticas participativas en Medellín, durante las décadas de los 90 y los 2000.* Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9697/7/52867708.2012.Parte%202.pdf>
9. Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.