



RESEÑAS

La planeación participativa: una apuesta de ciudad

Álvaro Samuel Obando Eraso, Esperanza Gómez Hernández, Martín Humberto Román Cárdenas, Luz Stella Urrego Ramírez y Clara Inés Restrepo Mesa: *La planeación participativa. Una apuesta de ciudad*. Medellín: Pregón, 2003, 124 pp. ISBN: 958-8134-19-6.

Resumen

Los autores de este libro, a partir de su experiencia y participación, desde distintos sectores (académicos, ONG, organizaciones comunitarias), en los procesos de planeación participativa, realizan una serie de reflexiones sobre el impacto positivo de dicha planeación en los territorios locales respecto al ejercicio de la ciudadanía; y sobre el papel de las Juntas Administradoras Locales, JAL, como articuladoras entre la sociedad civil y el Estado. También, en cuanto a los aportes y asuntos para mejorar del acuerdo 043, de Planeación Participativa.

Palabras clave: planeación, participación, ciudadanía, democracia, Estado.

Participatory planning: A city investment

Abstract

The authors of this book, based on their experience and participation from different sectors (academics, NGOs, communitarian organizations) in Participatory Planning processes, conducted some reflections on the positive impact of such planning in local areas on the exercise of citizenship, and the role of Local Administrative Boards, JAL, as links between civil society and the State. They also reflect on the contributions and issues to improve the agreement 043 of Participatory Planning.

Keywords: planning, participation, citizenship, democracy, State.

RESEÑA

Estructura del texto: Álvaro Samuel Obando Erazo: «Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa»

El autor expone la diferencia existente entre la planeación centralizada, que se caracterizaba por su dinámica vertical e intención de instalar un desarrollo impuesto, y la planeación participativa, que principalmente busca generar escenarios de consenso entre varios actores, en función de intereses comunitarios. La planeación inicialmente promovía modelos de desarrollo excluyentes, negando la historia, la identidad y cotidianidad de las localidades, mientras que la planeación participativa posibilita el ejercicio de la ciudadanía a través del fomento y valoración de las identidades locales.

Se plantea que a través de la planeación participativa se fomenta el ejercicio de la ciudadanía de una manera alternativa y colectiva, diferenciándose del modo en que el Estado tradicionalmente la ha promovido, limitándola a su dimensión individual. Esta transformación y reafirmación de la ciudadanía se da en la medida que los ciudadanos son reconocidos como responsables de la construcción de su ciudad, a partir de experiencias cotidianas que redefinen las prácticas políticas sociales y culturales, y el sistema político.

A su vez, este afianzamiento de la ciudadanía permite una redefinición del territorio desde la lectura de los propios pobladores. Esta nueva concepción supera la limitación a lo físico-espacial, reconociéndose sus múltiples significados, y la relación de retroalimentación entre el territorio y quienes lo habitan.

En el tema de lo público, la planeación participativa logra una ampliación y multiplicación de esta esfera. En la planeación ya no sólo opera la esfera público-estatal, sino que entran a participar otras, que parten de expresiones propias de la sociedad civil. De este modo pasa la planeación de realizarse desde el Estado a instalarse como responsabilidad del conjunto social, aprovechando a su vez los mecanismos institucionales, para asumir una posición crítica frente a la acción pública del Estado.

Se reconoce que la planeación es una fuerte estrategia para la gestión territorial del desarrollo. La planeación y la gestión se establecen como funciones descentralizadas y de competencia de las nuevas entidades territoriales. Las localidades, a partir de su naturaleza, tienen una incidencia directa a la hora de planear su territorio, logrando mayor cercanía de los ciudadanos, al aportar un ideario sobre el desarrollo desde lo local.

La inclusión de ciudad es otro de los elementos que promueve la planeación participativa, en la medida que logra representar territorios específicos, dando a conocer la condición de exclusión respecto a las dinámicas de la ciudad. La inclusión exigida desde estos procesos es de carácter político, porque reclama al tiempo inclusión y visibilización de los territorios y el derecho a participar como actores que aportan a la construcción de ciudad.

Finalmente, se enfatiza que la planeación participativa es una fuerte estrategia para la construcción de una política democrática, al dar entrada a nuevas subjetividades individuales y colectivas, estableciendo la política al servicio de los intereses colectivos de la ciudad. Otro aspecto que afianza este proceso es el tema de la solidaridad, a medida que todos los miembros se hacen responsables de su territorio, alcanzando mejores niveles de valoración, significación, apropiación e identidad con el espacio local y de ciudad.

Esperanza Gómez Hernández y Martín Humberto Román Cárdenas:
«Planeación participativa del desarrollo local, y las Juntas
Administradoras Locales»

En este capítulo se expone la importancia de los procesos de planeación participativa en la apuesta por un desarrollo local, ya que el reconocimiento de lo local logra afianzar la identidad colectiva, las prácticas cotidianas y el reconocimiento de la cultura y el territorio. De igual modo, la propuesta del desarrollo local genera un afianzamiento del ejercicio de la ciudadanía: mayor gestión, consenso, solidaridad y cooperación, para mejorar la calidad de vida.

Anteriormente la planeación, además de su carácter centralizado, era considerada como un instrumento de carácter técnico, para hacer un control proyectivo a los recursos económicos, desde acciones gubernamentales. Por su lado, la planeación participativa se da como un proceso emprendido por la ciudadanía para incidir directamente en las decisiones que afectan su desarrollo; promovida por metodologías participativas que fomentan procesos políticos y de cultura democrática, para la re-significación, tanto del espacio como de lo cultural, económico y simbólico.

Dentro del marco de la descentralización, como forma de dar respuesta a las exigencias de participación ciudadana, se proponen las Juntas Administradoras Locales, JAL, como instancia para establecer una relación entre el Gobierno local y la sociedad civil. Sin embargo, el ejercicio de las JAL produce diferentes dudas; por un lado, se plantea la pregunta de si se crearon para fortalecer la democracia participativa, y, por otro, si su función se limita a extender el control administrativo y político hacia los ámbitos locales.

Para dar respuesta a esta situación se expone que, bajo el surgimiento del Sistema Municipal de Planeación de Medellín, las JAL adquieren un empoderamiento mayor, al considerarse como instancias de planeación. Las JAL, con este nuevo papel, dotarían de sentido su labor, siempre y cuando logren establecer vínculos con la ciudadanía en el contexto de los procesos de planeación, para pasar a representar tanto al territorio como a la ciudadanía.

Luz Estella Urrego Ramírez: «Papel de las Juntas Administradoras Locales»

En coherencia con el capítulo anterior, se aborda el tema de las JAL, contextualizando su surgimiento dentro del marco de la descentralización y su papel de representación y articulación con la ciudadanía, a través de la planeación participativa; analizando, al mismo tiempo, las tensiones que de alguna manera obstaculizan el objetivo que impulsó la consolidación de esta instancia dentro de la democracia participativa.

Como primera tensión, se señala que, dentro de la planeación participativa, las JAL encuentran dificultades en su ejercicio frente a las prácticas clientelistas, que han sido empleadas en las instituciones estatales del país a lo largo de la historia. A pesar de establecerse una activa participación ciudadana, a través de la Constitución de 1991, el clientelismo logra perpetuar el orden político y cultural a favor de decisiones que benefician a unos pocos.

La segunda tensión se refiere a la participación ciudadana y la toma de decisiones. En el proceso de planeación participativa las JAL, a pesar de identificar problemáticas, definir alternativas y priorizar proyectos, no logran incidir sobre la inversión de los recursos, porque es en la Administración municipal donde se toman las decisiones. Se afirma que los actores políticos carecen de reconocimiento en las instancias superiores, y al mismo tiempo no se realiza la debida concertación con los organismos de base, para instrumentalizar la participación en las decisiones políticas, prevaleciendo así la democracia representativa.

La última tensión abordada, se refiere al juego de intereses públicos y privados. Esta dificultad se presenta en varias vías; una de ellas es que, a pesar de que el fin de las JAL es propiciar la participación ciudadana en las decisiones estatales desde escenarios locales, tienen poca comunicación con la ciudadanía, representando finalmente los intereses de pequeños grupos, y, por otro lado, las ciudadanía locales no realizan el debido apoyo y seguimiento a las acciones de los ediles.

Con base en el análisis de las tensiones entre el *deber ser* y las prácticas de las JAL, se propone ejercer el cumplimiento de la Constitución y las leyes, a favor de la participación y legitimidad jurídica de las JAL, para su correspondiente institucionalización como instancia de participación política y social. Las JAL se reconocerían como corporaciones públicas, que establecen comunicación con la ciudadanía sobre los procesos políticos, fortaleciendo así la confianza de la comunidad hacia los ediles.

Así mismo, se sugiere la preparación de los posibles candidatos de las JAL sobre el tema de planeación del desarrollo, y el afianzamiento del sentido de lo público. Además, se considera necesario que la ciudadanía conozca los instrumentos y espacios de participación, para que líderes comunitarios hagan parte de la construcción de la vida local.

Clara Inés Restrepo Mesa: «El Sistema Municipal de Planeación (acuerdo 043) y sus aportes a la planeación participativa»

Este artículo parte de la experiencia de la Corporación Región, antes, durante y después de la construcción del acuerdo 043, en el cual participaron distintos actores como las ONG, académicos, JAL, líderes y el Concejo de Medellín. La reflexión gira en torno a las fortalezas del acuerdo y las debilidades que aún permanecen, por las prácticas culturales y políticas de la ciudad.

Dentro de las fortalezas del acuerdo 043, se resalta la construcción de una visión estratégica de ciudad que supera la de un periodo de gobierno, y las coyunturas o intereses partidistas y políticos de corto plazo. Se logra la inclusión de espacios para la participación de nuevos actores y organizaciones de la ciudad, teniendo al mismo tiempo la posibilidad de recibir información pública y la divulgación de dichos procesos, afianzando la democracia y la transparencia.

La ampliación del Consejo Municipal de Planeación incluye a veintinueve personas de casi todos los sectores económicos, sociales, culturales, académicos, gremiales, rurales, comunitarios, etc. La articulación de instrumentos técnico legales, logra a su vez dar coherencia a la multiplicidad de normas en materia de planeación.

Los planes zonales están incluidos en el acuerdo 043, teniendo en cuenta que estos procesos existen desde antes de que se realizara dicho acuerdo. Se propone que la manera más acertada de llevarlos a cabo es desde antes y después del periodo de gobierno, porque permite a las organizaciones negociar sus intereses tanto con los candidatos como con el alcalde elegido.

El Plan de Desarrollo y la Administración, deben concretar una relación estrecha con los planes zonales, para darle una visión más acertada al Plan, puesto que los planes zonales tienen un alto sentido estratégico, al pensarse allí las grandes problemáticas del territorio elegido.

En cuanto a las escalas de la planeación, son los actores del territorio quienes definen el territorio base para la formulación de los planes, permitiendo que la Administración no sea quien determine la delimitación territorial.

Considerando que al acuerdo le faltaron componentes que estaban en las propuestas originales, se establece la diferencia entre las debilidades al interior del acuerdo y las que son resultado de la inadecuada aplicación del mismo. En consecuencia, su poca difusión y conocimiento ocasiona su deficiente empleo.

El texto concluye con las siguientes debilidades: la no reglamentación de varios puntos como lo ordenaba el acuerdo; las falencias de la ley 152, que afectan el acuerdo; los plazos para el POAI y para los planes zonales; la no consideración de los planes zonales como insumos para los programas de gobierno de los candidatos; y la baja representación comunitaria en los CCDI y en los Consejos Comunales, CCC.

Conclusión

Esta serie de reflexiones apunta, finalmente, a concebir la Planeación Participativa como un proceso político iniciado por la ciudadanía y retomado por la

Administración, para dar respuesta a las apuestas que lo fundamentaron. Esta relación, que promueve la horizontalidad, exige una transformación del Estado desde el ejercicio ciudadano, que dé como resultado unos procesos de planeación participativa efectivos, y un Estado que responda y garantice esta nueva relación.

Valoración crítica

Es importante retomar las reflexiones plasmadas en este libro, porque se analizan los sucesos que determinaron, hasta el año 2003, el tema de la Planeación Participativa, facilitando así la reflexión sobre el panorama actual. Posterior a esta publicación, en la ciudad han ocurrido varios hechos, como la reforma al acuerdo 043 en el 2007, el afianzamiento de los procesos de planeación desde la participación decisiva de la Administración y la redefinición del papel ejercido por otros actores políticos en la planeación local.

Se hace evidente que los temas retomados, y las apuestas que se exponen dentro del tema de la planeación participativa, parten de los ideales y las acciones que movilizaron la construcción de la Constitución de 1991, que básicamente propende por el empoderamiento y ejercicio pleno de la ciudadanía, a través de transformaciones dentro del Estado y su relación con la sociedad.

Con base en este texto, la invitación es: hacer una revisión de los nuevos discursos, prácticas y actores, que en la actualidad continúan reconfigurando los procesos de planeación participativa en la ciudad.