

**LA PLANEACION PARTICIPATIVA EN EL ESTADO ACTUAL DEL SISTEMA  
MUNICIPAL DE PLANEACION DE ITAGUI: PERSPECTIVAS DE LAS JUNTAS DE  
ACCION COMUNAL Y EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION DURANTE EL  
AÑO 2017**

**INFORME DE PRÁCTICA ACADÉMICA**

**Tatiana Pasos Vanegas**

**Trabajo de grado para optar al título de Socióloga**

**Asesor**

**Raúl Fernando Montoya Ruiz  
Sociólogo**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA  
MEDELLÍN  
2019**

## **Resumen**

El principal propósito del siguiente informe de práctica, fue elaborar una sistematización de los procesos que se desarrollaron en el Consejo Municipal de Planeación de Itagüí desde sus inicios y momentos coyunturales hasta el año 2017. Destacando la planeación participativa en Colombia, con sus diversos mecanismos que promueven la democracia y la relación entre Estado y Sociedad. Se evidencia también en este informe, el conjunto de normas que dan sentido al Sistema Municipal de Planeación, sus modificaciones y aplicaciones; además de exponer el Plan de Desarrollo aún vigente en el Municipio de Itagüí (2016-2019) y el ejercicio de monitoreo como instrumento que utiliza el CMP para demostrar el cumplimiento de lo estipulado en el plan, entre esos los indicadores de cada sector que representan los Consejeros del CMP.

La metodología cualitativa aplicada en este informe, consideró las entrevistas, el análisis de datos y registros bibliográficos, artículos y demás informes de práctica como herramientas fundamentales en la elaboración de esta investigación.

Para concluir, todos los datos obtenidos fueron gracias a la permanencia en campo como Secretaria técnica del CMP. La información contenida en actas, documentos producidos en el CMP reflejando su plan de trabajo, actividades y finalmente relaciones entre sus integrantes. Gracias a estos registros fue posible la elaboración de hallazgos y particularidades del estado actual del Consejo Municipal de Planeación de Itagüí.

Palabras clave: sistema municipal de planeación, consejo municipal de planeación de Itagüí, movimiento comunal, planeación participativa, participación ciudadana.

## **Agradecimientos**

Este informe de práctica, basado en la experiencia y el trabajo realizado con los líderes comunitarios del municipio de Itagüí, Antioquia durante el año 2017, es una elaboración conjunta en la cual distintos actores aportaron para su construcción. Deseo agradecer en primer lugar a Dios, por permitirme el haber llegado hasta este momento tan importante de mi formación profesional. A mi familia por su apoyo incondicional, escucha y sacrificios; en especial a mi padre Ever Pasos pues a pesar de nuestra distancia física, siento que estás conmigo siempre. Gracias a Belisa Vanegas, mi madre; quien a través de su labor como docente me enseñó que el conocimiento es un camino infinito lleno de aprendizajes. Gracias también a mi hermano Juli y a Dorme, otra mamá para mí.

A mi Asesor Raúl Fernando Montoya, total gratitud por confiarme la oportunidad de ser partícipe del Consejo Municipal de Planeación de Itagüí, por su paciencia, su valioso acompañamiento tanto en las actividades del CMP como la orientación del producto académico final. A la Señora Marleny Orrego, Consejera del CMP gracias por su carisma, disposición para entregar lo mejor de sí al Consejo y atribuir a su correcta funcionalidad.

Gratitud a los docentes de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia: Carlos Aristizabal, Juan Guillermo Zapata, Omar Urán, Mario Giraldo y Einer Mosquera; por haber compartido sus saberes a lo largo de la preparación de esta profesión e inspirar el pensamiento crítico ante las situaciones que enmarcan el contexto actual.

Finalmente, agradezco a las personas que conocí en el pregrado de Sociología, con quienes fortalecí vínculos que se convirtieron en importantes amistades: Daniela González, Cristian Atehortua, Xiomara Giraldo, Alejandra Orozco, David Arango, Santiago Pérez, y Hernán Gómez.

¡A todos ustedes miles de gracias y reconocimientos!

CONTENIDO	
INTRODUCCIÓN .....	6
<b>1. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO EN EL QUE SE PARTICIPA. FASES, ACTORES, ESPACIOS, OBJETIVO, CONTEXTO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 El Sistema Municipal de Planeación y la reactivación de los Comités Integrados de Planificación Territorial.....</b>	<b>11</b>
<b>2. APORTES Y ANTECEDENTES DEL SECTOR COMUNAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ .....</b>	<b>14</b>
<b>3. JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL EN RELACIÓN AL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DE ITAGÜÍ .....</b>	<b>19</b>
<b>4. UNA MIRADA AL CONCEPTO PLAN DE DESARROLLO Y LAS PROPUESTAS DEL PLAN VIGENTE “ITAGÜÍ AVANZA CON EQUIDAD PARA TODOS 2016-2019” .....</b>	<b>24</b>
<b>5. LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ITAGÜÍ, ¿UN ASUNTO DE LO PÚBLICO? REFLEXIÓN ABORDADA DESDE LA SOCIOLOGÍA. ....</b>	<b>31</b>
<b>6. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>38</b>

## INTRODUCCIÓN

La apertura a una nueva forma de participación ciudadana en Colombia, es un proceso que se encuentra enlazado al devenir de la planeación participativa a partir de la reforma constitucional aprobada e instaurada durante 1991. El interés por la planeación participativa en el municipio de Itagüí, Antioquia; se evidencia en la sistematización de la serie de transformaciones que siguen dotando de sentido la operación de actores sociales en las instancias que conforman el Sistema Municipal de Planeación, como ejemplo de esto el Consejo Territorial de Planeación y las Juntas de Acción Comunal. Creando relaciones de solidaridad y cohesión entre el Estado y la ciudadanía, y a su vez presionando la colaboración de ambos al conformar una reciprocidad que compete a todos.

El siguiente informe de práctica, sitúa al lector en los procesos de planeación participativa que se llevan a cabo en el municipio de Itagüí durante la última década, sin pasar por alto los avances que ha alcanzado la participación ciudadana en Colombia y como estos influyeron en la consolidación del Sistema Municipal de Planeación particularmente en Itagüí, Antioquía.

La praxis ejecutada en la Fundación Diego Echavarría Misas en convenio con la Universidad de Antioquia, facilitó la posibilidad de un análisis empírico de las situaciones particulares que rodean el Consejo Municipal de Planeación como instancia de participación durante el año 2017, presentando a continuación la legislación que da sentido a la actividad del SMP, Las Juntas De Acción Comunal y demás entes territoriales.

En coherencia con lo anteriormente expuesto, este informe aborda el concepto de Plan de Desarrollo, anunciando los programas, proyectos e indicadores que establecidos en el caso de Itagüí se han ejecutado hasta la fecha en el periodo acordado entre 2016-2019.

Es pertinente para la reflexión sociológica el estudio de la cultura política que envuelve la ciudadanía en cuanto a la participación ciudadana por medio de acciones colectivas que tiene la sociedad para organizarse con objetivos comunes, a través de las diferentes JAC'S conformadas a la fecha. Por último, vale la pena resaltar que esta labor académica discutirá categorías como ordenamiento territorial, gobernabilidad, control social, gasto público entre otras, en relación al Consejo Municipal de Planeación.

## **1. CARACTERIZACIÓN DEL PROCESO EN EL QUE SE PARTICIPA. FASES, ACTORES, ESPACIOS, OBJETIVO, CONTEXTO**

El aumento de la participación ciudadana en Colombia, por medio de la planeación es un tema que compete a las regiones y municipalidades. A partir del año 1991, tras la promulgación de la Constitución Política de 1991, como resultado del movimiento Séptima Papeleta; el país imparte mecanismos de democracia participativa que acercan a la ciudadanía con la institucionalidad, principalmente en temas como la apertura democrática, el reconocimiento de la multiculturalidad y la reafirmación de los derechos humanos. La Constitución de 1991: hizo legítimas las veedurías, las acciones de cumplimiento, las iniciativas legislativas de origen popular, el plebiscito entre otras herramientas de intervención en beneficio de la ciudadanía. A disposición de la nueva Constitución, se crean los Consejos Territoriales de Planeación en Colombia con el objetivo de garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial; empleando los Planes de Desarrollo en La Ley 152 de 1994, llamada “Ley orgánica del plan de desarrollo” estipulados como instrumentos que trazan los objetivos de gobierno permitiendo la evaluación de la gestión administrativa y organizando una distribución equitativa de los recursos en las regiones, planteando estrategias que deben ser factibles a realizar a corto y largo plazo.

La creación de los Consejos Territoriales de Planeación como instancias de participación ciudadana en los procesos de planeación participativa en Colombia, siendo representantes de la sociedad civil y la diversidad de organizaciones que interactúan en el territorio, consideran al ciudadano como parte del proceso de gobierno y por lo tanto, radica una reconfiguración de relaciones de poder en cuanto a la posibilidad de los ciudadanos de influir en la toma de decisiones colectivas, ya que al ser parte de esta instancia la administración tiene en cuenta sus ideas en las determinaciones que involucran a los territorios que ellos mismos habitan y transforman.

En tal sentido “Los consejos territoriales tienen una conformación que varía según el tamaño y la composición social de la población de cada municipio. Los miembros de los consejos de planeación se eligen mediante la presentación de ternas por parte de los sectores o zonas geográficas, de las cuales el gobierno respectivo escoge el representante, por un período que, en el caso del Consejo Nacional de Planeación, la Constitución fija en ocho años, el

doble de un período presidencial, con la intención de que la responsabilidad de continuidad en los planes de desarrollo repose en estos consejos.” (Forero Pineda, 2000)

En el municipio de Itagüí, el Consejo Territorial de Planeación en su conformación se ajusta a lo aplicado en el Consejo Nacional de Planeación, pues los integrantes que lo conforman son elegidos por el Alcalde como autoridad de las instancias que hacen parte del SMP y máximo orientador de la planeación. El proceso de planeación participativa en el municipio de Itagüí, inicia gracias a la conformación del Primer Consejo Municipal de Planeación bajo el Acuerdo 005 de 1995; deviene de un proceso democrático en el cual se organizan representantes de sectores sociales y se promueve el control social a la gestión pública en el municipio.

El ejercicio de la planeación participativa en el CMP<sup>1</sup>, considera la relación de intercambio de saberes entre la comunidad organizada y el técnico planificado, para el análisis y diagnósticos de proyectos e indicadores contenidos en las propuestas de gobierno vigentes. En el caso particular del municipio de Itagüí, existen planes de desarrollo por comuna y corregimiento, como herramientas más puntuales por zonas, que consignan sus necesidades y características particulares, además estos planes buscan hacer participativo el presupuesto y es motivo para que la comunidad formule y gestione su propio desarrollo.

El desarrollo sistémico de la planeación en Itagüí, por medio de la creación del Sistema Municipal de Planeación de dicho municipio, recibe funciones específicas en el acuerdo 001 de 1998, este acuerdo anula **El Acuerdo 005 de 1995** al reajustarlo. Tiene como reto articular todas las instancias que componen el SMP (Juntas administradoras locales, Juntas de Acción Comunal, COMPOS<sup>2</sup>, Consejo de Participación, Consejo territorial, entre otras), según necesidades organización y coordinación, presupuesto de los territorios contenido en los planes de desarrollo.

Para dejar atrás este contexto histórico de la planeación participativa y el Sistema Municipal de Planeación además de sus instancias y referentes legislativos, es adecuado caracterizar la experiencia de práctica acordada entre el convenio de la Fundación Diego Echavarría Misas y Universidad de Antioquia, que inicia entre el periodo del 1 de agosto de 2017 hasta 31 de enero de 2018, complementando el equipo técnico de trabajo del Consejo

---

<sup>1</sup> Consejo Municipal de Planeación

<sup>2</sup> Consejo Municipal de Política Social

Municipal de Planeación de Itagüí con la orientación de un estudiante de formación sociológica.

El ejercicio de práctica profesional acompañó procesos de planeación participativa, según un plan de trabajo basado en las siguientes funciones:

Realizar solicitudes para acceder a información pública de fuentes que sean requeridas, principalmente Departamento de Planeación Municipal.

Revisar los planes de comuna y corregimiento.

Reuniones con ASOCOMUNAL ITAGUI<sup>3</sup>, para definir agenda de los CIPT<sup>4</sup>. Acompañar las gestiones y procesos de los diferentes CIPT.

Elaborar, diligenciar, custodiar y mantener actualizadas las actas y la documentación en general del CMP.

Convocar a las sesiones programadas en agenda, mantener activo el canal de comunicación entre el Consejo Territorial y las demás instancias del sistema como el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, COMPOS, ASOCOMUNAL y los diferentes Comités Integrados de Planificación Territorial.

Asistir a las sesiones programadas con el propósito de conformar los CIPT en las distintas comunas y corregimiento del Municipio de Itagüí.

El estado más reciente de El Consejo Municipal de Planeación de Itagüí para el año 2017 en su inicio, se encontraba conformado por representantes de diferentes sectores sociales, actores que por lo tanto hicieron parte de este proceso fueron:

Raúl Montoya representante del sector social, anterior Presidente del CMP.

Jorge Eliecer García representante del sector deportes

Elkin López representante del sector medio ambiente

Marlon Castañeda en representación de ASOCOMUNAL, Presidente encargado a partir del segundo semestre 2017.

Yolanda Restrepo en representación del sector población vulnerable, Secretaria.

Ángela María Gómez representante del sector comercial

Marleny Orrego representante de las JAL -Juntas Administradoras Locales-.

Equipo técnico conformado por:

---

<sup>3</sup> Asociación Municipal de Juntas de Acción comunal de Itagüí

<sup>4</sup> Comités Integrados de Planificación Territorial

Hernán Gómez, asesor de monitoreo.

Tatiana Pasos estudiante de sociología desempeñando la labor de asistente técnica.

Los espacios en los que se desarrolla la práctica son:

Fundación Diego Echavarría Misas, Centro cultural y educativo.

Sede Junta de Administradora Local

ASOCOMUNAL Itagüí.

Los temas de las sesiones que contaron con el acompañamiento como practicante, destacaron la importancia a la revisión a la gestión del Consejo Municipal de Planeación y el fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación. Por otra parte, estos encuentros generaron la inquietud de conocer que instancias de participación hay en el municipio de Itagüí, definir parámetros para priorizar sectores que representan los consejeros que aun hacen parte del CMP; independientemente de que hayan tenido como instancia una reducción considerable de líderes interesados en hacer parte de esta. Los temas para concertar eran sobre en qué actividades disponer recursos, respeto por las fechas de reunión agendadas y hacer de estos espacios un encuentro que enriquece la opinión, la tolerancia y presenta diferentes posturas, como realidades viven quienes hacen parte de los procesos de planeación participativa.

El Consejo Municipal de Planeación, también cuenta con unas debilidades como instancia de participación, ejemplo de ello es la ausencia de sectores sociales, pues carecen de representatividad; a su vez es nula la participación de jóvenes y también invitados permanentes que serían convocados para hacer parte de las reuniones.

En la experiencia de práctica, se retomó el contacto con el Consejo Municipal de Política Social, quienes le compartieron al CMP la agenda de trabajo del COMPOS, además del plan plurianual de inversiones y el marco de pobreza. Se programó una reunión con Julián Higueta, representante de ASOCOMUNAL Itagüí, quien facilitó al CMP contactos que ayudaron a la construcción de la base de datos además, de compartir una propuesta basada en la creación de ideas donde intervengan todos los actores, a partir del estudio del Plan barrial – comunal; conocer necesidad e intereses de la comunidad a partir de actividades donde se priorice el dinamismo y también la conciencia de la articulación de las instancias a la cual pertenecen, siendo las JAC's, los CIPT's y Consejos Territoriales motor de desarrollo.

## **1.1 El Sistema Municipal de Planeación y la reactivación de los Comités Integrados de Planificación Territorial**

Los Comités Integrados son espacios donde interactúan las reflexiones entre la comunidad y lo institucional, un medio donde se resalta la autogestión como una construcción de solidaridad que desarrolla acciones con el acompañamiento de las autoridades, instancias y distintas secretarías. Una función de los Comités Integrados, es elaborar un diagnóstico que incluya las necesidades de la comunidad y tramitar demandas y opiniones de la comunidad a la gestión pública.

Regidos bajo el orden histórico de los acuerdos municipales, los CIPTS son una instancia de participación ciudadana reconocida en el municipio por el Acuerdo 001 de 1998, en el que eran llamados anteriormente “Comités Comunitarios de Planificación”, pero tras la reforma del acuerdo en el 2005, son nombrados CIPT’s, fundados esta vez, como escenarios de articulación entre organizaciones sociales, estatales y comunitarias a favor de la planificación del desarrollo comunal y corregimental (Acuerdo 031 de 2005, Artículo 01).

Durante el año 2013, se proyectó todo un plan de acción para el Fortalecimiento del CMP, el SMP y la evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. ASOCOMUNAL, organización en la que actualmente se inscriben 72 Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí y 4 Juntas de Vivienda Comunitarias para mantener procesos de emprendimiento, liderazgo y desarrollo desde la base de la organización social local, regional y nacional; adelanta algunas actividades como exposiciones y eventos sobre el SMP para la reactivación de los Comités Integrados de Planificación Territorial (CIPTs) que no están activos y que se deben poner a funcionar para garantizar el procedimiento eficaz del programa de presupuesto participativo que se piensa implementar en el municipio.

Desde el CMP en el cronograma aprobado durante la práctica universitaria a favor de los procesos de reactivación de los CIPTS, se definen y coordinan en agenda talleres de socialización y de carácter formativo referentes a los planes de desarrollo, su elaboración, formulación y ejecución sin dejar atrás el lograr una interiorización de los conceptos y fomentar conciencia en los actores sobre la trascendencia de trabajar constantemente en la consolidación de instancias al servicio de la mejora de condiciones de existencia.

Se proyecta por parte del CMP extender la invitación en cada comuna y el corregimiento a corto plazo, y que el contenido de cada taller incluya una contextualización, la presentación del marco normativo y por ultimo un momento para discusión y resolver dudas entre los asistentes, así como acordar compromisos. Por parte de Asocomunal existe un interés de conocer el estado actual de los CIPT y han facilitado invitados y recursos, como organización las JAC han adquirido credibilidad por las actividades que promueven en los territorios de integración además de las alianzas con el sector público y privado.

En estos talleres se explican los diferentes propósitos del Sistema Municipal de Planeación y como a través de las instancias que lo integran es posible planear con las diferentes comunidades. Los participantes presentaron una inquietud en cuanto a la elaboración de los planes de comuna y corregimiento pues persisten los vacíos. Cuestionamientos como: ¿Qué se debe hacer para su ejecución? ¿Para qué se hace un plan de desarrollo si no se cumple? Son insistentes inconformidades.

Es evidente una falta de voluntad administrativa a la hora de dar respuestas y soluciones oportunas a las peticiones de los líderes y habitantes de la comuna 2 (lugar donde se llevó a cabo el Taller), siempre se socializan las necesidades pero no se soluciona, todavía hace falta la unión de los habitantes para ejercer acciones colectivas. Otra característica que se evidencia en los CIPT es el poco relevo generacional pues casi siempre son las mismas personas las que permanecen activos en las reuniones y toma decisiones en las juntas de acción comunal.

La transición de este plan de trabajo pretende la realización de talleres en las distintas comunas con el objetivo de revisar, evaluar y actualizar los planes de desarrollo. Fueron efectivos dos encuentros en los cuales la participación tras la convocatoria fue positiva, llevados a cabo en las fechas Octubre 6 Lugar: Censa Itagüí y Octubre 12 Lugar: Junta de Acción Comunal La Finquita, Comuna 2 Municipio de Itagüí, actas que reposan en la documentación del Consejo Municipal de Planeación.

En estos acercamientos se identificaron temáticas e intereses particulares por parte de los asistentes que deben destacarse como:

Remitirse a la conformación del SMP como un proceso histórico y organizativo ligado a movilizaciones sociales.

La inclusión de los jóvenes en el liderazgo, en cuanto a este tema es poca la participación de los adolescentes y adultos jóvenes en la conformación de las JAC'S y CIPTS.

Poco relevo generacional, pues persisten los mismos líderes a través del tiempo sea porque han habitado el barrio durante toda su vida y deciden como familia permanecer allí.

El taller correspondiente al 6 de octubre de 2017, planteo como objetivo fortalecer el SMP conociendo el estado actual de las instancias, fue dirigido a los habitantes de cada comuna, en su mayoría líderes. Al elaborarlo, Marlon Castañeda, Presidente del CMP menciona que se quiere repensar constantemente los procesos que permiten el desarrollo de los talleres. Al intervenir Elkin López, Consejero representante del Sector medio ambiente, menciona unas consideraciones importantes, como los contenidos, lo técnico y metodológico además, las ideas prácticas que se ajustan al territorio y pueden multiplicar los líderes a sus comunidades. Así como el espíritu de la norma, ejercicios sobre el porqué se crean las leyes y de ser necesario remitirse a los antecedentes históricos como el movimiento comunal se postula, quienes lo conforman, quienes prevalecen a través del tiempo etc.

Se espera tras la presentación de estos talleres una movilización comunitaria que junto a la institucionalidad reactive el SMP como propósito de estas sesiones formativas y se conforme a futuro la visión de proyectos viables que recalquen la importancia de hacer buen uso de derechos como la participación ciudadana en los asuntos del gobierno.

## **2. APORTES Y ANTECEDENTES DEL SECTOR COMUNAL EN LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL MUNICIPIO DE ITAGÜÍ**

El capítulo a continuación, contiene los alcances que han tenido las Juntas de Acción Comunal en el municipio de Itagüí partiendo de su desarrollo histórico, además de la presentación de los apartados legislativos que dan sentido a las organizaciones sociales, en la Constitución de 1991 hasta la actualidad y situar el contexto del municipio de Itagüí. El interés por la participación de los comunales en la planeación surge gracias a la tradición política y legal de estas organizaciones; igualmente la contribución a la transformación de Itagüí no solo en cuestiones materiales, sino en las soluciones que le dan a la comunidad por aproximarse a la gestión y equidad de los recursos destinados.

Las organizaciones sociales denominadas Juntas de Acción Comunal, inician su desarrollo institucional a partir de la Ley 19 de 1958, norma mediante la cual fueron creadas simultáneamente entidades de carácter público como el Departamento Nacional de Planeación. El movimiento comunal se organizó a partir de intereses específicos de sectores sociales y ante la necesidad de impulsar obras concretas en beneficio de la comunidad, tuvo sus inicios en actividades como “la Minga” y “el convite”, que contribuyeron desde las épocas más antiguas a generar expresiones de solidaridad y ayuda mutua entre los pobladores de los sectores populares. La organización comunal, además de juntas, cuenta con federaciones departamentales y JVC<sup>5</sup>.

“La ley 19 de noviembre de 1958, dio origen legal al programa de acción comunal en Colombia. Esta norma generó una reforma administrativa que entre otras cosas, dio origen al Consejo Nacional de política económica y planeación, normatizó el servicio civil y la carrera administrativa, estableció el ordenamiento racional de los servicios públicos y promovió la descentralización y la tutela administrativa.” (López de Mesa, B.1993)

El trabajo comunitario en Colombia representando en las Juntas de Acción Comunal, también fue un resultado de las condiciones de existencia y progreso atribuidos al desarrollo

---

<sup>5</sup> Juntas de Vivienda Comunitaria

espacial en cuanto a los usos del suelo, la ocupación de territorios, el aumento poblacional y la evolución demográfica.

Para la acción comunal, el interés por la planeación del desarrollo no es nuevo ni se da a raíz de la Constitución de 1991, proceso que afirmó la descentralización político-administrativa del país modificando la distribución del poder y redefiniendo las funciones del Estado; saliendo del modelo tradicional que limita a la comunidad y opta por concertar entre pocas personas decisiones que afectan a la mayoría.

La Constitución de 1991, imparte dos líneas estratégicas que comprometen el movimiento comunal en dos objetivos, uno es la decisión de fortalecer al municipio y a la localidad, como la entidad territorial básica para el desarrollo de las pautas constitucionales, el otro es la participación ciudadana y comunitaria en todos los asuntos del gobierno, al considerar a los líderes y sus comunidades en la toma de decisiones políticas. Es entonces en esta premisa donde la democracia participativa no puede pensarse como una simple propuesta Estatal, es a su vez una construcción social e histórica que ejercida a través de los movimientos sociales incentiva nuevas formas de organización política y produce demandas en el sistema político a partir de acciones colectivas.

“La constituyente y la constitución han decidido instaurar la democracia participativa: el poder retornar al pueblo y este, a través de partidos y movimientos políticos y grupos sociales decide democráticamente, a través de diversas formas y mecanismos como incidir en las decisiones gubernamentales. Los elementos de la democracia participativa permiten que el interés general pueda ser más ampliamente satisfecho, y en tanto tal se puedan acercar más a la convivencia pacífica.” (López de Mesa, B. 1997, pág. 84)

La acción comunal en Colombia en un contexto más situado, va ligada al proceso de la nueva constitución, en la decisión manifiesta de fortalecer al municipio como la entidad territorial para el desarrollo, la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del gobierno. Se debe también relacionar la creación de Las Juntas de Acción Comunal no solo con la mejoría de las condiciones de progreso y calidad de vida, sino también la formación de líderes, representantes que toman la vocería a favor de ideas viables ante la constante evolución de las condiciones del entorno que construyen y habitan.

En Colombia, actualmente las organizaciones comunales tienen el reto de impulsar y reproducir el conocimiento de su propia historia, principios, contenidos filosóficos y normativos, relacionadas con su rol histórico y social, con proyecciones a futuro. En cuanto a su carácter operativo y funcional encaminado en el fortalecimiento democrático, está la constante actualización de los trabajos de equipo, su capacitación, abriendo espacios para incluir a las nuevas generaciones con el compromiso comunitario.

Referirnos al Movimiento Comunal del Municipio de Itagüí es evocar los inicios de las transformaciones de las condiciones del territorio, la conformación de los primeros barrios, la adecuación de un espacio para sobrevivir como personas en la medida en que ese espacio es soporte de la satisfacción de las principales necesidades básicas humanas.

Los primeros barrios que conformaron acciones comunales fueron: San Pio, Yarumito, Camparola, San José, La Gloria, Los Mangles, La independencia, Las mercedes, Los Naranjos, Asturias, Playa rica, Samaria, Santa Ana, El Palmar, Las Margaritas, San Gabriel y San Francisco.

“Un factor común en los pobladores de los primeros barrios en el municipio de Itagüí, es el desarrollo de formas organizativas, alimentadas por tradiciones y valores culturales solidarios que posibilitan niveles altos de cohesión interna, base indispensable para enfrentar las condiciones difíciles que les son comunes y base también esencial en la gestación de movimientos sociales”. (López de Mesa, B.1997)

La participación política en el municipio de Itagüí, requiere de ciudadanos y líderes comprometidos con la deliberación de temas coyunturales, que competen a la realidad social, encontrándose inmersa esta objetividad en las manifestaciones de un contexto específico y en la gestión pública de los recursos cuestionando el destino de los presupuestos.

Las Juntas de Acción Comunal, poseen un ámbito normativo para el desarrollo comunitario amparado en las siguientes normas fundamentales: Las Leyes 743 de 2002, Ley 753, Decreto 2350 de 2003 y la actualización aplicada en la Ley 743 permitiendo la mejora de la norma y concretando finalmente la Ley 890 de 2008.

Las contribuciones que el Movimiento Comunal ha gestado a través de su desarrollo en el Municipio de Itagüí son las siguientes:

-Aplicar una legislación específica que abarca una cobertura municipal y departamental, ajustada con lo local y en armonía con los procesos de participación a nivel regional.

-Promover políticas públicas orientadas a mejorar las condiciones de vida de los pobladores urbanos y rurales, exigiendo a la administración municipal presupuestos públicos, proyectos y recursos dirigidos al progreso y desarrollo local.

-Enfrentar problemáticas que deberían ser atendidas por el Estado aplicando sus principios de solidaridad a pesar de la carencia de recursos propios de las JAC. Los mecanismos de financiación que constituyen la economía de las JAC tienen como principal fuente sus propias iniciativas y recursos provenientes de sus alianzas con entidades públicas y privadas.

-El Movimiento Comunal se ha hecho consciente de estar inmerso en el clientelismo y la politiquería, rechazando el oportunismo de las épocas electorales para respaldar cierto partido político. “La mayoría de las organizaciones comunales han sido manipuladas por la politiquería y el clientelismo, que aprovecha su condición marginal, para permutar votos a cambio de precarios recursos, cupos en servicios de educación, salud, contratos condicionados, lo cual debilita su imagen e invisibiliza su trabajo social” (Valencia, 2010)

-Exigencias de capacitación, formación constante para el ejercicio de la participación ciudadana y comunitaria en el ordenamiento territorial. “El movimiento Comunal debe aspirar a la autocapacitación o autoformación mediante la creación de sus propios talleres, como preparación democrática y social que apunte al ejercicio del poder comunal” (Valencia, 2010)

-Que se incluyan en los planes de desarrollo propuestas a favor del fortalecimiento de las organizaciones sociales, además de la insistencia en la articulación con las demás instancias que hacen parte del Sistema Municipal de Planeación para que sea un trabajo en conjunto.

Se evidencia entonces que el desarrollo del Movimiento Comunal corresponde no solo a los factores de tipo institucional sino también, a la acción de las propias comunidades. La capacidad de liderazgo que se da en muchos ciudadanos en Las Juntas de Acción Comunal de Itagüí, han logrado un reconocimiento de participación política tras influir en las propuestas gubernamentales y actualmente aportar a la elaboración del Plan de Desarrollo del municipio,

no solo mencionando las carencias físicas o materiales de los territorios que representan sino también contemplando como urgente la configuración de tejido social.

El movimiento comunal, se halla inmerso en los avances históricos, cambios socioeconómicos y nuevos ordenamientos territoriales, que aseguran los alcances de las JAC y asimismo les otorgan reconocimiento como instancias de participación. Sin desprestigiar las acciones colectivas que ha hecho el movimiento comunal, en especial sus luchas desde bases populares y las clases sociales más desprestigiadas e insatisfechas; lamentablemente, las JAC sobreviven con varias falencias que deben atender de manera urgente, como identifica el Departamento Nacional de Planeación durante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) en noviembre de 2009 algunas deficiencias son:

- La debilidad en la estructura comunal que se refleja en el bajo reconocimiento e invisibilización de la organización.

- Persiste la insostenibilidad financiera de las Juntas de Acción Comunal pues los recursos deben gestionarlos ellos al consolidar alianzas con entidades interesadas en aportar a los asuntos comunitarios.

- Trabajo descoordinado en el momento de ejecutar actividades al pretender agrupar intereses con otras instancias del SMP.

- Manipulación democrática o también llamada politiquería. El flagelo del oportunismo político previo a elecciones presidenciales, municipales o departamentales aún persiste.

- Ausencia de estímulos por parte de la administración municipal para financiar proyectos.

- Deficiencia en la articulación con otras instancias del Sistema Municipal de Planeación de Itagüí.

Para concluir, la mentalidad del Movimiento Comunal en su direccionalidad, debe apuntar a la renovación de saberes éticos, teóricos y prácticos aplicables en los contextos según sus singularidades. Con la misión de superar las brechas de desigualdad, se deben favorecer las experiencias subjetivas, que más que vivencias, son interpretaciones de la apropiación de un territorio como Itagüí, resiniendo el interés por lo público y las acciones críticas y propositivas para materializar en sus entornos. Adecuándose de la planeación participativa como instrumento de estrategia que sirve de escenario para la construcción de consensos en las relaciones sociales que involucran al Estado y la sociedad.

### **3. JUNTAS DE ACCIÓN COMUNAL EN RELACIÓN AL SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN DE ITAGÜÍ**

Este segundo capítulo, es un acercamiento a las condiciones de las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí, en relación a los procesos de planeación participativa al interior de las distintas instancias que conforman el Sistema Municipal de Planeación, este capítulo hace una relectura de las normas y decretos que sustentan el funcionamiento del SMP según su objetividad y aplicación en la actualidad.

Las Organizaciones comunales, como entidades con acercamientos a la administración pública son un medio para el desarrollo local y regional, en donde se hace vital un dialogo reciproco con la administración. Al igual que el Consejo Municipal de Planeación poseen instrumentos y herramientas como el plan de desarrollo comunitario, el plan comunal, el plan de corregimiento además de la urgente necesidad de conocer cómo se realiza su elaboración para posterior aprobación e implementación en el territorio. Las Juntas de Acción comunal también se destacan por fomentar el trabajo en equipo, el mejoramiento de la calidad de vida y al ser regida por la ciudadanía se cuestiona la eficacia de la distribución de recursos.

Colombia como Estado descentralizado y participativo en su constitución política, válida la importancia y el papel de las organizaciones sociales como las Juntas de Acción Comunal y el Consejo Municipal de Planeación, en conjunto con las demás instancias que hacen parte del Sistema Municipal de Planeación, al ser instrumentos y medios vitales para la convivencia ciudadana, la paz y el desarrollo. Las organizaciones sociales de igual manera, se proyectan históricamente como influencias de poder en las grandes decisiones económicas, sociales y políticas.

El liderazgo se ha impartido como una tradición; las primeras JAC se constituían por familias que empezaron a conformar los primeros barrios y atendieron por sus propios medios necesidades en su mayoría físicas y espaciales de sus territorios y habitantes, se unían y por medio de convites y colectas se fortalecieron propuestas comunitarias. Es decir, gestionaban todo sin esperar la disposición de algún recurso por parte de la administración. Actualmente jóvenes pertenecientes a Asocomunal son descendientes de estos primeros líderes y por iniciativa han decidido continuar la labor que alguna vez cumplieron sus padres y abuelos, así

como seguir reproduciendo este liderazgo para las generaciones futuras en sus núcleos familiares.

La situación de las Juntas de Acción Comunal en el Municipio de Itagüí presenta varias particularidades en su estado actual, entre esas que los líderes más frecuentes han hecho parte de esta organización durante mínimo una década, son mayores de 55 años, además es poca la presencia de jóvenes con liderazgo y la cualidad de ser propositivos, los miembros de la JAC desconocen el objetivo de los planes comunitarios, entre una de sus debilidades se encuentra que los representantes de la JAC no tienen convicción con otras instancias, es decir, no reconocen el funcionamiento que tienen todas articuladas pues trabajan de manera independiente. Sin embargo, el poco poder de convocatoria, el bajo conocimiento del territorio y la falta de recursos propios de la JAC como organización tiene como consecuencia escaso interés comunitario.

Por otra parte, la formación de los líderes debe ser constante, sobre todo en temas de manejo de los recursos públicos y políticas públicas. En los líderes comunales es explícita la percepción de una falta de voluntad política para atender las necesidades y exigencias de la comunidad, y para atender estas exigencias es indispensable reconocer los actores y las particularidades del contexto a pesar de que las funciones de las JAC, CIPT's y Consejos como instancias que conforman el SMP va más allá de identificar carencias y resolver situaciones puntuales.

Para concluir, es fundamental convocar al encuentro y fomentar el liderazgo por el bien común en los ciudadanos, que genere una conciencia de la significación de ser parte y hacer parte en las instancias; implementar acciones colectivas a favor de la movilización social y acciones colectivas eficientes que posibiliten a la administración articularse con la ciudadanía generando un acompañamiento en el territorio. Por lo tanto, elaborar una estrategia de motivación sobre la importancia de ser consejero de planeación o líder comunitario, además lograra que se reflexione de que, a pesar de no tener la condición de funcionario ni servidor público, los líderes si adquieren responsabilidades en el ejercicio de la construcción de política pública y el control social como representantes de la sociedad civil.

Hablar del concepto de gobernabilidad se ha convertido en un asunto de la vida cotidiana y política, en referencia a las Juntas de Acción Comunal, a pesar de las particularidades de un contexto como el municipio de Itagüí, referirse a la gobernabilidad es

la imposición de normas y políticas que la administración propone ante soluciones democráticas impulsando la descentralización como fortaleza ante cambios sociales.

Para entender como las instancias de participación han ganado reconocimiento en Colombia se expone el siguiente marco normativo que avala al Sistema Municipal de Planeación específicamente ajustado al municipio de Itagüí. La lectura de las leyes que permiten entender como la institucionalidad en parte ha reconocido incluir en sus gestiones, estatutos que hagan valer la efectividad de la relación entre actores colectivos se presentara a continuación:

El Consejo Municipal de Planeación, garantizado por la **Ley 152 de 1994**. “**Ley orgánica del plan de desarrollo**” Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Esta ley, también conocida como ley del plan o estatuto General de la planificación en Colombia, exige a municipios como departamentos y a la nación misma planificar el desarrollo a corto, mediano y largo plazo, como en el concurso, es decir la participación directa de la comunidad organizada del respectivo territorio.

Los líderes comunitarios, consideran como retos de la planeación y el ordenamiento territorial necesaria una reforma a la **Ley 152 de 1994** para permitir ajustes a la conformación de los CTPs<sup>6</sup> con nuevos principios como la inclusión y diversidad, a su vez se hace necesaria la revisión del Sistema General de Participación<sup>7</sup> y lograr articulación de las instancias, como también fortalecer metodologías y diseños institucionales, apropiar a las organizaciones comunales con presupuestos participativos y promover el conocimiento de la rendición de cuentas. Es indispensable atender los desafíos legislativos en cuanto a planeación participativa para lograr establecer instrumentos más eficaces que acojan las singularidades de los territorios.

En Itagüí, la última actualización a los planes de comuna y corregimiento se realizó en el año 2007, resulta urgente renovar lo pactado en estos planes con la finalidad de apropiar todo el contenido a una realidad social más acentuada a los desarrollos de la planeación

---

<sup>6</sup> Consejos Territoriales de Planeación

<sup>7</sup> Desarrollando el principio de descentralización, la Constitución de 1991 contempló un sistema de asignación de recursos y competencias en el que participan la nación, los departamentos, los distritos y los municipios; con el objetivo de trabajar conjuntamente en el aumento de los niveles de cobertura en educación, salud y saneamiento básico. Recuperado de: <http://www.icpcolombia.org/dev/wp-content/uploads/2016/08/2006.11.01-Boleti%CC%81n-57-Sistema-General-de-Participaciones.pdf>

participativa, es compromiso de los futuros alcaldes reajustar los planes según las necesidades actuales del municipio y sus habitantes.

**Ley 136 de 1994** Su objetivo es velar porque se dé adecuado cumplimiento en el municipio a la participación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales sin detrimento de su autonomía, con el ideal de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública municipal. Esta Ley hace también una categorización de los municipios según su número de habitantes, su capacidad física y los recursos que el Estado destina para estos territorios. Esta ley estructura el régimen municipal, en cuanto a su carácter jurídico, organizativo y fiscal del municipio.

**Ley 388 de 1997 “Ley de Desarrollo Territorial”** Esta Ley define el Ordenamiento Territorial como: “...un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas,...en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.”(Artículo 5, ley 388 de 1997). Y define el Plan de ordenamiento territorial como: “un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. (Artículo 9, ley 388 de 1997).

“Los municipios colombianos están, por lo tanto, obligados a elaborar el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, POT. Este último establece las directrices generales acerca del uso de superficies y algunas regulaciones acerca de la extensión geográfica de las ciudades. Así mismo, establece el marco jurídico para los diferentes niveles e instrumentos de planeación y persiguen el objetivo de una planeación eficiente, ecológica y justa.” (Hernández, 2016)

La Ley mencionada anteriormente, establece a los municipios como entidades territoriales precisas, que tienen la competencia para hacer uso de la planeación territorial por medio de planes, con el objetivo de lograr una gobernanza más eficaz, desarrollo sostenible y equidad en la distribución de recursos. Al igual que la Ley 152 buscan articular los

lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo con el Plan de Ordenamiento territorial, este par de premisas normativas se complementan en el estudio de los proyectos e indicadores que priorizan sectores como la salud, educación, movilidad e infraestructura.

#### **4. UNA MIRADA AL CONCEPTO PLAN DE DESARROLLO Y LAS PROPUESTAS DEL PLAN VIGENTE “ITAGÜÍ AVANZA CON EQUIDAD PARA TODOS 2016-2019”**

El contenido de este capítulo, aborda el concepto de plan de desarrollo, además del análisis del plan de desarrollo correspondiente al municipio de Itagüí en el periodo 2016 – 2019. Exponiendo según el ejercicio de monitoreo las metodologías empleadas y los indicadores ejecutados conforme a los informes presentados por el equipo técnico del Consejo Territorial de Planeación durante el año 2017.

El plan de desarrollo es un registro de los proyectos a ejecutar por la administración encargada, conformados por una línea estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

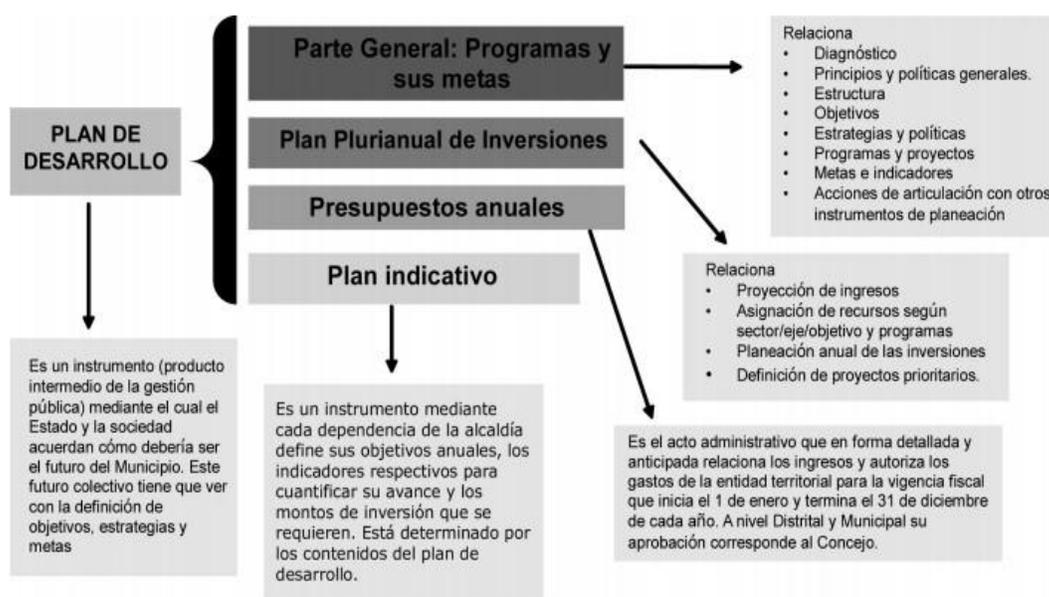
“El plan de desarrollo es un acto administrativo de carácter complejo como resultado de la participación entre diferentes actores que buscan tener una sola visión en torno al desarrollo del territorio, es la forma de hacer un control efectivo de la administración en turno y la lectura que pueda hacer de las problemáticas transformándolas en objetivos con metas por medio de los instrumentos disponibles” (Miranda, 2012)

El plan de desarrollo “Itagüí avanza con equidad para todos” como instrumento de planificación y gestión, fue concertado con los actores del desarrollo local, con un enfoque democrático y participativo, esto quiere decir que la planeación es incluyente ante la diversidad de ciudadanos que pueden ejercer su derecho a representar intereses de su libre expresión, identidad o rasgos propios de su personalidad. Así como también, los ciudadanos tienen la opción de unirse e interactuar en conjunto, buscando concertar con el Estado a través de la condición de conformar asociaciones, juntas de acción comunal e instancias que poseen un reconocimiento institucional y comunitario.

“el proceso de planeación debe brindar la posibilidad real de intervención a todas las personas y los diferentes grupos de representación y de interés en la entidad territorial, al considerar las opiniones de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones, y lograr el máximo nivel de beneficio social posible. Por ultimo permitir llegar a acuerdos, definir propósitos, objetivos y metas conforme a la visión de futuro concertada.” (Plan de desarrollo 2016-2019)

El Plan de Desarrollo vigente en el municipio de Itagüí, tiene el propósito de articularse al Sistema Municipal de Planeación, al contemplar las dimensiones de desarrollo establecidas por la política nacional, a su vez enlazar sectores y programas de intervención. Este plan de desarrollo vincula además las propuestas del Plan de Desarrollo departamental de Antioquia y el Plan Nacional de Desarrollo.

En el siguiente esquema se presentan los componentes que debe tener un plan de desarrollo:



:

Cuadro 1: Contenidos fundamentales de un plan de desarrollo municipal y de las fases de su ciclo que incluyen formulación, implementación y evaluación. Tomado de: “Seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo”, por P. Pérez, 2011.

Detallar el gráfico anterior, expone de una manera más precisa los componentes de un plan de desarrollo, como instrumentos de planeación en función del desempeño administrativo, que al articular un todo organizado dan sentido a lo proyectado para los territorios según sus especificidades.

Los esfuerzos para superar las condiciones de desigualdad e inequidad, desde la perspectiva de quienes habitan los barrios son de muy poca credibilidad a la hora de confiar en las instituciones políticas. Para los procesos de consolidación democrática en la actualidad, los líderes y gobernantes deben hacer frente a los retos de crear sociedades abiertas, generadoras de opinión pública y agentes propositivos involucrados en la creación y ajustes

de los planes de desarrollo. Al pertenecer a las instancias del Sistema Municipal de Planeación, los ciudadanos pueden elaborar diagnósticos que cuestionan la eficacia, concepto que apunta a la capacidad de la democracia para atender dificultades urgentes y evaluar el desempeño de instituciones de gobierno.

“Un proceso de planeación realmente participativa tiene que comenzar al nivel de las comunidades mismas e ir ascendiendo por las distintas instancias pasando al ámbito local, al municipal, al departamental, y al regional, para llegar finalmente al nacional, como expresión del futuro deseado por la totalidad de la población. Proceso ascendente al que debe corresponder uno descendente, en que la autoridad gubernamental pone en ejecución el Plan elaborado por todos. Se trata de un proceso integral en el que la sociedad civil y los entes territoriales no solo se limitan a juzgar planes ya elaborados por otros, sino que los conciben desde su inicio, acopiando elementos básicos en el seno de las comunidades”. (Cardona, 2012)

El Consejo Territorial de Planeación de Itagüí, como instancia del Sistema Municipal de Planeación, es un actor central de desarrollo local que diseña instrumentos y políticas para el aprovechamiento de sistemas productivos y sectores económicos en este territorio. Como agente de desarrollo local, el CTP debe proponerse la creación de un entorno favorable que admita las asociaciones entre instituciones público - privadas, el fomento de sectores sociales como lo cultural, económico, medio ambiental entre otros, la educación de los ciudadanos en sus capacidades técnicas y metodológicas, finalmente generando proyectos de inversión y acciones políticas enfocadas a la democracia.

Una de las funciones legales del CTP, es hacer seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo a través del monitoreo, este ejercicio es implementando a partir del año 2013 y tiene el propósito de promover el destino del gasto público, la participación ciudadana y el proceso de los planes y proyectos a ejecutar por quienes se involucran en los procesos participativos sea la autoridad encargada y los actores que realizan un acompañamiento de las gestiones de gobierno.

Los planes de desarrollo presentan varias fases antes, durante y después de su implementación, son las siguientes:

**Formulación:** Parte de la enunciación del Plan de desarrollo y la conformación de los Consejos Territoriales. En un segundo momento, la socialización y entrega de un concepto por parte del CTP sobre el proyecto del plan. Por último, se presenta el proyecto de plan

ajustado a las respectivas modificaciones y finalmente se discute el plan en el Concejo Municipal.

**Aprobación:** Se trata de programar una serie de debates en los cuales entra a discutirse el contenido del plan y el presupuesto, en estos debates participan las autoridades de las instancias de planeación y a partir de esto se dan modificaciones por parte del gobierno nacional, el Concejo y el Departamento Nacional de Planeación. Finalmente, el plan se aprueba por decreto para iniciarse.

**Elaboración de presupuestos:** Los programas y proyectos de cofinanciación de las entidades territoriales tendrán como prioridad el gasto público social y se debe tener en cuenta el tamaño poblacional, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas y la eficiencia fiscal y administrativa del territorio.

**Seguimiento a la ejecución:** “El seguimiento es una función que emplea el análisis de información acopiada con base en indicadores específicos, incluidos o relacionados con los Planes de Desarrollo. Con este se busca proporcionar a los actores de la participación indicios sobre el grado de avance y sobre el logro de los objetivos y progresos en la utilización de los recursos previamente asignados.” (Pérez, 2011)

El seguimiento busca de manera sistemática, al llevar un registro de la información que surge del análisis de datos y más, interpretar el progreso de lo pactado en el plan durante el tiempo destinado para el inicio, desarrollo y la finalización de los objetivos de la propuesta, dividida en sectores y de manera general.

**Evaluación:** “La evaluación, por su parte, busca determinar el nivel de relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia de su implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad. El análisis que se genera a través del ejercicio de la evaluación debe proporcionar información creíble y útil, y asimismo incorporar las lecciones que se aprendieron tanto de parte de los beneficiarios de los procesos de implementación, como de quienes toman las decisiones directamente, todo ello en la mira de fortalecer la gestión pública.” (Pérez, 2011)

En la evaluación se presentan resultados, se contrastan datos, se presentan informes de la gerencia pública y rendición de cuentas. Seguimiento y evaluación son dos fases que se complementan entre sí. Por lo que “El seguimiento y la evaluación poseen una dimensión técnica (acopio, procesamiento y análisis de información, análisis de procedimientos,

identificación, identificación de productos y valoración de los mismos con respecto a las metas diseñadas, etc.) y una dimensión política (valoración de la actuación de las autoridades y los servidores públicos; satisfacción de intereses de uno o varios grupos en detrimento de los intereses de otros grupos sociales; agentes del monitoreo y la evaluación y negociaciones entre ellos, movilización de opinión pública, etc.). Esta última dimensión (la política) es clave para la comprensión de las prácticas de control ciudadano de la gestión pública.” (Pérez, 2011)

El Consejo Territorial de Planeación, en las funciones de su equipo técnico se encarga de elaborar un concepto de plan de desarrollo acorde a lo propuesto y estimado a realizar, así como establece el diagnóstico del cumplimiento de los servidores públicos.

### **Metodología**

La metodología en la construcción del plan promovida por el gobierno municipal dota de importancia la participación como un conjunto de actividades voluntarias por medio del cual los miembros de una sociedad colaboran en la construcción de políticas públicas.

“La participación ciudadana tiene su espacio privilegiado en la gestión pública y en la administración como una forma de mejorar su funcionamiento, de esta manera se asocia a la modernización del Estado, la gestión pública corresponde así a una forma de organizar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y tareas del Estado. En este contexto la participación ciudadana en la gestión pública se refiere al rol del ciudadano en cuanto participe y en cuanto al usuario de las decisiones y gestiones asociadas a la implementación de acciones públicas” (Plan de Desarrollo 2016-2019)

El seguimiento y la evaluación del Plan de Desarrollo **“Itagüí avanza con equidad para todos 2016-2019”** analiza el progreso de las políticas públicas a nivel municipal, guiándose bajo la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo conformado por un plan de inversiones de las entidades públicas, con la finalidad de proyectar los recursos disponibles que ejecutan y así garantizar la financiación de lo acordado en este instrumento para la planeación.

La sociedad democrática del municipio de Itagüí, requiere estar al tanto del seguimiento de los Planes de Desarrollo, planes de comuna y corregimiento con el objetivo de intensificar la igualdad y los espacios de concertación ciudadana. Es competente para las instancias del SMP solicitar una actualización a los planes del municipio de Itagüí para que se

ajusten a las nuevas necesidades, generaciones, cambios demográficos y urbanísticos de este territorio, pues las dinámicas de ciudad son inmóviles ante el devenir histórico que hace la realidad social totalmente cambiante,

“El impulso a la participación en los espacios de los planes de desarrollo, presupuesto y ordenamiento territorial a nivel nacional, regional, departamental, municipal y local, tiene como visión y propósito, que la acción comunal ocupe estos espacios – constitucionales y legales -, en representación de la comunidad organizada”. (Valencia, 2012)

El desarrollo de esta iniciativa partió de la metodología de seguimiento y evaluación a la gestión pública, también llamada “Metodología MSE” “El Consejo quiere hoy, aportar un nuevo concepto en materia de abordar procesos de evaluación a la gestión pública, introduciendo por lo menos la discusión respecto de evaluaciones más responsables y objetivas, que sirvan al verdadero propósito de la evaluación como instrumento estratégico de planeación.” (CTP, Monitoreo 2004-2007)

En el texto “Seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo”, escrito por Paulo Andrés Pérez Álvarez, el autor expone los objetivos de implementar la metodología MSE que son los siguientes:

- Proporcionar instrumentos e indicar su uso e implementación y orientación a analizar el Plan de Desarrollo Territorial con énfasis en los sectores priorizados por los actores locales.
- Brindar herramientas técnicas y políticas para el desarrollo de las labores de seguimiento del Plan de Desarrollo Territorial.
- Convertir a las organizaciones interesadas en una voz ciudadana capaz de pronunciarse sobre los diversos temas de interés público en el territorio.
- Contribuir al mejoramiento de los resultados de la gestión pública y, por ende, de la calidad de vida de los ciudadanos.

En el caso particular de la propuesta metodológica empleada en el CTP, el equipo técnico cuenta con un asesor encargado del ejercicio de monitoreo, solicitando al Departamento de Planeación finalizando cada mes, un soporte de la ejecución de los indicadores.

Entre los ajustes a la metodología, por parte del equipo técnico del CTP se busca no aplicar una formula o línea base a todos los territorios, sino pensar desde las personas que

habitan dichos territorios y en las sesiones entre consejeros proponer unos diálogos sectoriales en los cuales se pueda priorizar estos espacios como generadores de opinión.

En cuanto a las fuentes de información se plantea buscar diferentes fuentes oficiales públicas, bases de datos actualizadas y solicitar toda la información que se considere pertinente para el desarrollo del monitoreo. En la metodología se procura generar una reflexión de los indicadores y sectores priorizados logrando así un doble ejercicio de conocimiento de los intereses de los consejeros y lo expuesto en el plan de desarrollo.

## **5. LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ITAGÜÍ, ¿UN ASUNTO DE LO PÚBLICO? REFLEXIÓN ABORDADA DESDE LA SOCIOLOGÍA.**

La planeación participativa, se ha mantenido como una apuesta estratégica de construcción del territorio y gestión de la ciudad. Es considerado un escenario para la apuesta colectiva y el fortalecimiento de la solidaridad donde convergen intereses y motivaciones de la ciudadanía. Como escenario es apropiado mencionar que la planeación participativa facilita el consenso entre actores involucrados en una realidad social compleja, buscando lograr un conjunto de derechos aun insatisfechos.

La planeación participativa es vista como un importante escenario de creación de relaciones de confianza entre el Estado y los ciudadanos y, en otro sentido, es un instrumento activo de gobernabilidad, término para referirse a la eficiencia y eficacia a la hora de cuestionarse sobre el estilo de gobierno que predomina en los territorios.

“Las propuestas de planes participativos de desarrollo, no solo son construcciones internas de comunidades que optan por esta estrategia para transformar realidades concretas, sino que también son construcciones propias que se ponen en juego en contraposición a unos modelos excluyentes de desarrollo y a la vez tienen el ánimo de insertarse en ámbitos culturales e identitarios más globales como las ciudades y regiones” (Gómez, 2003: pág.16)

Lo colectivo y comunitario, es donde convergen actores que con sus contrarios modos de percibir la realidad, al interactuar pueden contrastar sus posiciones y denotar conocimiento propositivo y aplicable, el objetivo que les compete a todos los actores resulta ser entonces el sentido de cooperación y solidaridad que cohesiona la sociedad.

“Los consejos ven la construcción de lo público, entendida como la ampliación de los espacios para la acción colectiva en favor de los intereses generales de la comunidad, como la vía más adecuada para debilitar la tradicional forma de hacer la política como un intercambio de favores. En esta concepción, los elegidos tienen límites y el poder que reciben de sus electores no da para que intervengan a favor de intereses particulares o aún regionales, sino para actuar en la definición y materialización de lo público.” (Forero, 2000)

Lo público es propio de todos y por la misma razón, de nadie en particular. Sin embargo, en las relaciones entre Estado y sociedad, propiamente Estado y organizaciones

comunitarias, en este caso que hacen parte del Sistema Municipal de Planeación como las Juntas de Acción Comunal y el Consejo territorial de planeación, la sociedad política actual se caracteriza por una subordinación “entre gobernantes y gobernados”, entre administradores que atienden al reclamo de ciudadanos que se disponen a comprometerse con el bien público; “líderes políticos” que en muchas ocasiones solo aparecen bajo el oportunismo de campañas electorales.

“Entiendo por uso público de la propia razón el que alguien hace de ella, en cuanto docto, y ante la totalidad del público del mundo de lectores. Llamo uso privado al empleo de la razón que se le permite al hombre dentro de un puesto civil o de una función que se le confía. Ahora bien, en muchas ocupaciones concernientes al interés de la comunidad son necesarios ciertos mecanismos, por medio de los cuales algunos de sus miembros se tienen que comportar de modo meramente pasivo, para que, mediante cierta unanimidad artificial, el gobierno los dirija hacia fines públicos, o al menos, para que se limite la destrucción de los mismos. Como es natural, en este caso no es permitido razonar, sino que se necesita obedecer.” Kant

Así como la sociedad está conformada por sujetos que son indiferentes a los procesos de sus comunidades, desapegados a los asuntos públicos porque recrean la falsa idea de que al no ser atendidos o escuchados no les compete el ejercicio político, existen por el contrario quienes exigen derechos y deberes como por ejemplo los líderes comunales y la población interesada en los asuntos de sus comunidades, sea por arraigo al territorio, conocimiento sobre el destino de los recursos públicos, la apuesta por actividades culturales, la transmisión de valores y la unión ante la diversidad de personas; conforman actores que son considerados cuando se debe realizar un plan de desarrollo, sus experiencias, como habitan y viven su cotidianidad. El uso público de la razón que propone Kant, es la relación del ciudadano con la colectividad, mientras que un uso privado es limitado a unos deberes concretos, o desempeñando algún cargo como funcionario público, que demarca su accionar limitando sus movimientos en una esfera más particular de la sociedad.

En ese diálogo constante entre administración e instancias de participación el escenario de la planeación participativa es fundamental ante la demanda de atenciones a problemáticas, necesidades y a su vez medio para encontrar posibilidades ante la resolución de inconformidades. Esta participación del individuo en la interlocución, hace que desde la

esfera de lo privado se traslada a lo público. El uso de lo público, implica entre otro aspecto que el Estado no censure los actores sociales ni sus opiniones, por más que estas sean desfavorables ante la imagen de una administración.

El Plan de desarrollo “Itagüí avanza con equidad para todos” fue construido reconociendo en el dialogo permanente con los actores del desarrollo local la posibilidad de encontrar los caminos para darle solución a las principales problemáticas del municipio. El Consejo Territorial de Planeación de Itagüí lidero la discusión abierta, pluralista y propositiva que permitió enriquecer el plan de desarrollo, ganar gobernanza y fortalecer la actuación de las instancias del SMP en el escenario democrático del municipio. La planeación participativa forma entonces sujetos políticos haciendo a los líderes conscientes de una misión política que busca en parte fortalecer el conocimiento y la capacidad discursiva de los ciudadanos; además de aportar al reconocimiento de las organizaciones sociales y los procesos de formación ciudadana.

“La planeación participativa al asumirse como proceso de diseño de futuros posibles que reconoce la especificidad y que parte de los contextos particulares donde la propia experiencia tiene lugar, no se aparta del sentido de construcción social del territorio específico. La preocupación por el territorio desde el horizonte de la planeación participativa va más allá de su ordenación con fines funcionales y físico – espaciales, la preocupación de la planeación participativa por el territorio se centra en la expresión de la sociedad que aspira a construir. Un territorio intervenido, construido y apropiado con fines humanamente sostenibles y sustentables será expresión coherente de una sociedad democrática, participativa e incluyente” (Gómez, 2003.Pág. 23)

La planeación participativa pensada como un mecanismo para la gestión del bienestar colectivo, en cuanto a la resolución de conflictos, atención a las demandas de la ciudadanía y la construcción de tejido social dio paso a la consideración de implementar en núcleos más pequeños como el barrio, la comuna y finalmente la municipalidad, planes por zonas, por comunas, en los que se hace vital el interés de la población por asociarse y contribuir al desarrollo. La iniciativa de las organizaciones sociales por conocer cómo se ejecutan los recursos del gobierno para la calidad de sus funciones y el ámbito de lo público no puede limitarse solo a la esfera de la institucionalidad, lo público compete el interés común de todos, lo que es accesible; entre actores implica reconocerse mutuamente, no como contrapartes sino

buscando lograr consensos y resolver prioridades. Lo público contiene elementos normativos y jurídicos; y la planeación participativa puede entenderse como un escenario donde se discute lo público pues líderes que argumentan, cooperan y conocen la legislación junto a las organizaciones sociales postulan ideas a favor de la mayoría, edificando así un mundo común denominado para el pensador de la Escuela de Frankfurt Jürgen Habermas “la esfera pública” , “se encuentra relacionada con los asuntos públicos, comienza a constituir un ámbito de razonamiento respecto de cuya reflexión el ciudadano se siente protagonista activo. A partir de una "tendencia hacia la discusión permanente entre personas privadas". (Habermas, 1986)

La concepción de Habermas se refiere a como en el espacio que habitamos es notoria una relación entre lo público y lo privado, entre las reclamaciones de una sociedad civil por sus prioridades y las determinaciones por parte del Estado. Define la esfera de lo público como “un espacio conformado por sujetos capaces de argumentar racionalmente y en condiciones de igualdad de participación”. El proceso de reconstrucción de lo público tras el devenir histórico, se encuentra relacionado con el reconocimiento de la sociedad civil como sujetos de derechos, valores y deberes en el desarrollo de la planificación territorial descentralizada y donde los principales referentes son los contextos específicos.

Las juntas de acción comunal como instancia que acoge a la comunidad organizada, hace parte de lo público al impulsar procesos de transformación en los territorios que habitan y a su vez, solicitar y aclamar respecto a intereses generales el destino de los recursos que competen a todos. El control social, como mecanismo para acompañar el cumplimiento de lo objetivado por el Estado, está condicionado por la Ley 1757 de 2015 que se enfoca en el fortalecimiento de las organizaciones sociales al impulsar la democracia participativa.

“ARTÍCULO 2o. DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios

electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.” (Ley 1757 de 2015)

“El control social de la gestión pública logra pleno sentido cuando se lo considera como un dispositivo democrático relacionado con los procesos de rendición de cuentas que llevan a cabo las autoridades públicas. En tal sentido, puede ser entendido como petición de cuentas, como la contrapartida ciudadana de la rendición de cuentas por parte de los agentes estatales y no estatales que ejercen funciones públicas.” (Pérez, 2011)

El control social perfecciona la participación ciudadana en cuanto busca el intercambio de saberes y la correspondencia de una comunicación efectiva entre actores sociales y el Estado. Lo público prevalece ante lo privado, desde que el individuo tiene más motivaciones por el beneficio de todos, antes que preferir su beneficio personal.

“El control social se ejerce en un escenario específico: el espacio público. Este puede ser entendido como el espacio para la deliberación colectiva y para la adopción de decisiones que afectan la colectividad. En esa línea, se comprende como un espacio virtual, un lugar simbólico en el que los distintos puntos de vista y diferentes tipos de acción pueden inscribirse en un mismo mundo” (Pérez, 2011)

En el municipio de Itagüí, actualmente al aplicar una normatividad que rodea los procesos de planeación participativa como la Ley 152 de 1994, Ley 388 de 1997 y el acuerdo 001 de 2005, se hace positivo el camino para que las instancias del SMP incidan en las decisiones políticas y no solo eso, lleven seguimiento a los planes de gobierno y estén al tanto de lo planeado que compete los territorios coordinados a favor del desarrollo. Así entonces, las JAC y el CTP se apropian de lo público en tanto se centran en hacer seguimiento a las gestiones de gobierno en cada periodo, estar al tanto de los proyectos, el destino de los recursos; obran en el escenario de la planeación que hace parte de lo público al querer alcanzar la transparencia.

El Movimiento Comunal del Municipio de Itagüí, como colectividad de sujetos políticos, conectada con la sociedad por medio de mecanismos de participación y solidaridad, a través de la sinergia entre relaciones del Estado y la comunidad dota de bases la conformación de capital social. Esta categoría, abordada por Pierre Bourdieu, la define como “El conjunto de recursos actuales o potenciales relacionados con la posesión de una red

durable de relaciones más o menos institucionalizadas de entre-conocimiento y entre-reconocimiento; o, en otros términos, con la adhesión a un grupo ...” (Bourdieu, 1985)

Las Juntas de Acción Comunal como institución, que promueve la confianza, cooperación y reciprocidad, facilitan el afianzamiento de capital social en Itagüí, pensado como los recursos humanos que hacen posible la democracia y por lo tanto, la planeación participativa. Por lo tanto, el capital social también se relaciona con las discusiones que se conciertan entre pocos e influyen la totalidad de ciudadanos, apropiándose así de lo público.

Con el fin de concluir, retomando a Kant en su obra *¿Qué es la ilustración?*, menciona que muchas veces los sujetos optan por no obrar por sí mismos, carecen de valor para decidir, de responsabilidad sobre su acontecer y sobre todo actuar. “Si tengo un libro que piensa por mí, un pastor que reemplaza mi conciencia moral, un médico que juzga acerca de mi dieta, y así sucesivamente, no necesitaré del propio esfuerzo. Con sólo poder pagar, no tengo necesidad de pensar”, adaptado esto a la actualidad, muchos ciudadanos se ajustan a las verdades que se muestran en los medios, a la desinformación seleccionada cuidadosamente para publicarla como certeza absoluta. Empoderarse de lo público es hacerlo también desde la inconformidad de como gobiernan los líderes políticos de ahora, pues el sentimiento de desconfianza y poca credibilidad es insistente en las comunidades.

Es deber de las instancias de participación en Itagüí, continuar con el ideal de aprovechar todo espacio de debate en el que puedan enriquecerse, reproduciendo esto en sus núcleos familiares y de comunidad, persuadir a las nuevas generaciones para establecer una conciencia crítica por preguntarse acerca de la realidad y las relaciones de poder; reconfigurando los escenarios donde se destaca lo público, lo que se encuentra al servicio y disposición de todos, y no puede abatirse en unos pocos que buscan dividendos personales, es tarea de los jóvenes no descuidar estos espacios y a su vez, renovar el capital social. Es compromiso de quienes han prevalecido a través del tiempo, ser receptivos a las experiencias y realidades de otros actores, pues todos tienen algo que aportar y les une que prevalezca el bien común.

Para finalizar, vale la pena destacar la planeación participativa como medio que hace posible el intercambio de saberes y la reciprocidad entre Estado y comunidad. La relación del movimiento comunal en Itagüí como sujetos de democracia y participación, interesados en los

asuntos públicos, parte de los requerimientos normativos que reconocen la organización comunal como un gestor de la evolución en el territorio. El rol de los comunales es trascender de una participación consultiva entre sus miembros, a una participación decisoria, que demuestre como lo concertado no solo se queda en ideales y actas, sino también se materializa y no como respuesta a las mejoras en condiciones materiales de existencia, más bien el aporte al capital social que sustenta esta organización; apostar por alianzas con comunal en acciones colectivas evidenciables como instancia del Sistema instituciones público – privadas, invertir en cooperación, credibilidad, y transparencia, tendrá como resultado mayor responsabilidad en los asuntos del común que competen a toda la ciudadanía, consciente de apropiarse del poder y los derechos constitucionales que incorporan el movimiento Municipal de Planeación.

## 6. BIBLIOGRAFIA

Ayala, A. (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).

Bedoya, D. (2003). Informe final de práctica: Consejo Territorial de Planeación de Itagüí

Cardona, F. (2012). Planeación para el desarrollo del territorio.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Política Nacional Para El Fortalecimiento De Los Organismos De Acción Comunal. Bogotá D.C, 10 de mayo de 2010. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/3661.pdf>

Forero Pineda, C. (2000). El Sistema Nacional De Planeación Participativa De Colombia 1994-2000. Seminario funciones básicas de la planificación. La Habana.

García Corrales, G. Hernández Cruz, J. Montoya Ferrer, J. (2016). Análisis sobre la aplicación de los procesos previstos en la Ley 152 de 1994 en el municipio de Pereira (2001–2015). En: *Revista Gestión y Región* N° 21 (Enero-Junio de 2016); pp. 49-72

Gómez, E. Obando, A. Román, M. Urrego, L. Restrepo, C. La planeación participativa, una apuesta de ciudad. (2003). Corporación Región. Medellín. Pregon Ltda

Habermas, J. (1986). *Historia y crítica de la opinión pública*. México

López de Mesa, B. (1993). *Movimientos sociales urbanos y hábitat: estudios de los movimientos comunal y adjudicatarios de vivienda, cívico y sindical de Fabricato y Coltejer en Bello e Itagüí 1982-1986*. Medellín: Centro de Estudios de Hábitat Popular.

López de Mesa, B. (1997). *De la acción comunal al movimiento comunal en Antioquia periodo 1958-2002*. Medellín. Centro de Investigaciones Sociales. Universidad de Antioquia.

Miranda R, L. (2012). De la ley orgánica del plan de desarrollo: una reflexión a la ley general de cultura respecto a la implementación y viabilidad de los planes especiales de manejo y protección en los municipios de sexta categoría. Universidad Católica de Colombia.

Muñoz Cardona, A. E. y Mayor López, M. P. (2017). Las Juntas de Acción Comunal del municipio de Itagüí en el desarrollo local. *Administración y Desarrollo*, 47(1), 65-82. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6403443>

Pérez Álvarez, P. (2011). Seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo.

Terrones Cordero, A. (2013). Planeación participativa para desarrollar un plan de desarrollo municipal.

Valencia, L. (2012). Historia, realidad, pensamiento y perspectiva de la acción comunal en Colombia. Medellín. Corporación Viva la ciudadanía.



