



**UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA**  
1 8 0 3

**TITULO**

**EL LUGAR DE LA PLANEACIÓN EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA: CASOS COMUNAS 1, 6, Y 10 (2008-2011)**

**POR:**

**ADRIAN AYALA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO  
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESOR:**

**RAUL FERNANDO MONTOYA RUIZ**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN  
2013**

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
1. MARCO TEORICO.....	8
1.1. LA PLANEACION.....	8
1.1.2. La planeación Alternativa zonal .....	9
1.1.3. Enfoque de la Planeación a través de la división por zonas.....	12
1.1.4. La planeación participativa .....	14
1.1.5. La planeación participativa y el presupuesto participativo (PP) .....	16
1.1.6. Marco legal y técnico de la planeación participativa en Medellín.....	19
1.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	37
2. CONTEXTO SITUACIONAL .....	41
2.1. EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN .....	41
2.2. COMUNAS 1, 6, Y 10.....	42
2.2.1. Comuna 1 (Popular) .....	42
2.2.2. Comuna 6 (12 de Octubre) .....	42
2.2.3. Comuna 10 (la candelaria) .....	43
3. MEMORIA METODOLÓGICA.....	44
3.1. MOMENTOS Y SELECCIÓN DE TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS PARA LA INVESTIGACIÓN....	45
3.2. SELECCIÓN DEL TEMA .....	46
3.3. FOCALIZACIÓN.....	47
3.4. EL MUESTREO.....	48
3.5. LA ENTREVISTA.....	49
3.6. EL SISTEMA CATEGORIAL .....	50
3.7. PROFUNDIZACIÓN .....	50
4. ANÁLISIS DEL LUGAR DE LA PLANEACIÓN EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS COMUNAS 1 (POPULAR), 6 (12 DE OCTUBRE), Y 10 (LA CANDELARIA) DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN .....	51
4.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN .....	51
4.2. PROCESOS CONSOLIDADOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA GENERADOS A PARTIR DE LA PLANEACIÓN .....	54
4.3. INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESCENARIOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA .....	58

5. CONCLUSIONES .....	62
Bibliografía .....	65
ANEXOS .....	68

## **LISTA DE TABLAS**

TABLA 1: Medellín: Ilustración de la escala territorial las instancias de la planeación Colombia reconocidas legalmente.....24

TABLA 2: Descripción de los escenarios participativos de la planeación local y el presupuesto participativo creados progresivamente desde el año 2005 hasta el año 2009.....36

TABLA 3: comparación de la participación ciudadana en asambleas barriales en las comunas 1, 6, y 10 de Medellín..... 67

TABLA 4: comparación de elección de delegados en asambleas barriales por comunas y corregimientos..... 68

## INTRODUCCIÓN

La ampliación de la participación de la ciudadanía en los asuntos del estado por medio de la planeación es un tema de relevancia a nivel nacional y regional. El interés en el tema se ve reflejado en múltiples aspectos del acontecer social y político del país, algunas ciudades capitales y en general en algunos municipios menos conocidos en el ámbito nacional. Así, la planeación participativa se posiciona como uno de los mecanismos que más ha transformado las relaciones sociopolíticas entre la ciudadanía y la institucionalidad; ya que en el proceso de modernización del estado y en el transcurso de los años, esta se ha venido instituyendo como un mecanismo necesario e indispensable para mejorar la gobernabilidad, la gestión del desarrollo en el territorio y hacer más eficaz la gestión del bienestar de las personas.

En este sentido, la planeación participativa funcionó como una alternativa para gestionar el territorio en momentos en que en el país y de manera particular la ciudad de Medellín afrontaba problemas de carácter sociopolítico que impedían una eficaz intervención por parte de la institucionalidad en gran parte de las comunas de la ciudad: Reducción del papel del estado en la economía en el marco de lo que se conoció como el “consenso de Washington”, (1980), aumento de los índices de pobreza en algunos barrios de la ciudad, desintegración social y política resultado del fenómeno del narcotráfico (1980), y pérdida de legitimidad de las instituciones públicas en la ciudad (1990).

Frente a este panorama, la gestión colectiva del territorio fue adquiriendo un lugar estratégico en la agenda pública, formalizándose y cualificándose cada vez más dentro del Sistema Municipal de Planeación del municipio (materializado a través del Acuerdo 43 de 1996). Lo anterior, en el objetivo de lograr mayor funcionalidad y mejor articulación entre la oferta institucional en materia de participación ciudadana en la planeación, y la movilización ciudadana generada a causa de la inoperancia e ineficacia de los gobiernos municipales para dar solución a problemas que constituían problemas para el bienestar y el desarrollo: pobreza extrema, violencia, ineficacia de los programas y proyectos estatales, etc.

Teniendo en cuenta estos elementos, la planeación participativa se presenta como un escenario de debate abierto frente a lo público por las transformaciones que reclama, las

cuales van más allá de la simple solución a necesidades básicas; constituyéndose en una narración de realidades que allí convergen y de retos a que se ven abocados quienes, de una u otra forma, vinculan y comprometen en su configuración como proceso social y político (Gómez, 2012,). En este sentido, la monografía problematiza el tema de la planeación y la participación ciudadana, teniendo como objetivo principal analizar el lugar de la planeación en los procesos de participación ciudadana generados específicamente en las comunas 1 (Popular), 6 (12 de Octubre) y 10 (La Candelaria) de la ciudad de Medellín en el periodo 2008-2011, teniendo en cuenta la movilización y participación ciudadana generada alrededor de los escenarios de la planeación participativa.

En este contexto, se plantea una investigación desde el enfoque cualitativo, en la cual se emplearon herramientas como la revisión bibliográfica y la entrevista buscando analizar un tema de interés tanto en la esfera pública local, así como dentro de una de las líneas de investigación del pregrado de ciencia política en la Universidad de Antioquia como lo es la Planeación y la participación ciudadana

El texto está estructurado en cinco partes: La primera parte de carácter teórico; en esta parte se encuentra la definición de las categorías de planeación y participación ciudadana; y la forma en que estos se relacionan y articulan. En este sentido, se encuentra en primer lugar, la definición del enfoque de la planeación participativa desde el cual se orientará el trabajo, así como lo que se consideran como modelos o variaciones de la planeación participativa que se han adoptado e implementado en el municipio de Medellín tales como: la planeación alternativa zonal, la planeación zonal, y la planeación participativa (subsistema municipal de planeación y presupuesto participativo) respectivamente. De igual modo, en este apéndice del trabajo se enuncia el marco legal (leyes, acuerdos y decretos) y escenarios de la planeación participativa en Medellín. En segundo lugar, se encuentra desarrollada la categoría de participación ciudadana, en esta parte se presenta la definición teórica de esta, así como su definición constitucional en la carta política de 1991.

La segunda parte está dedicada a lo relacionado con la metodología, explica el enfoque investigativo con el cual se orientó la investigación; las técnicas e instrumentos diseñados e implementados; narra la manera y los momentos en que se desarrolló la investigación; así como las dificultades que tuvo el investigador mientras desarrollaba la investigación. La

tercera parte, de carácter contextual, describe las dinámicas sociopolíticas y demográficas de Medellín y de las comunas 1 (Popular), 6 (12 de Octubre) y 10 (La Candelaria) respectivamente.

En la cuarta se encuentra el análisis hecho a partir de la información bibliográfica consultada y la información dada por los actores consultados en las comunas referenciadas relacionadas con los aportes y/o progresos que se han dado en términos de procesos de participación ciudadana en el marco de la planeación participativa en estas tres comunas. Finalmente, la quinta parte, dedicada a las conclusiones, da cuenta de los objetivos alcanzados a partir de las hipótesis planteadas.

## **1. MARCO TEORICO**

### **1.1. LA PLANEACION**

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

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

Además, tomando como referencia el problema que se investiga, sirve como base para la reafirmación de principios consagrados en la Carta Política de 1991 y demás instrumentos legales promulgados en ella, como la descentralización y autonomía política de los entes territoriales, la promoción y cualificación de nuevos líderes que van apareciendo y empoderándose del proceso. Igualmente, manda un mensaje a los gobiernos locales en el sentido de que estos deben estar abiertos y dispuestos al control social de la gestión pública, a la rendición de cuentas, y las sugerencias que le pueda hacer llegar la ciudadanía con el fin de lograr una mayor eficiencia en la asignación de los recursos públicos (Velásquez y González, 2003).

No obstante, esta definición de la planeación participativa es de anotar que existen otros enfoques y derivaciones del concepto que se relacionan con los procesos de planeación que se desarrollan a continuación.

### 1.1.2. La planeación Alternativa zonal

Como lo indica Claudia Ortiz finalizada la década de los ochenta y apenas comenzando la década de los noventa, estaba en el ambiente político de Medellín – en general en Colombia – el debate sobre la descentralización y la planificación como oportunidades para el desarrollo de las zonas populares, de la ciudad y del país en general. (Ortiz, 2000)

En el contexto local, uno de los primeros proyectos elaborados en esta dirección y a manera de propuesta dice que los ejes de planificación deberían ser la territorialidad, la participación/concertación y la descentralización<sup>1</sup>; respecto a la planeación alternativa zonal Claudia Ortiz plantea la siguiente definición:

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

Teniendo en cuenta la anterior definición, a principios de la década de los noventa se crea con el auspicio del gobierno nacional, en cabeza del presidente César Gaviria (1990-1994) la Consejería Presidencial para Medellín<sup>2</sup> (1990-1998). Este organismo sería el puente directo entre el gobierno nacional y el municipal para afrontar de manera directa la grave crisis de violencia e inseguridad que se vivía en Medellín para la época, y que la catalogaban como una de las ciudades más inseguras y peligrosas del mundo debido a los altos índices de violencia. Se le encomendó la tarea de levantar información general de la ciudad, incluyendo un balance genérico por la situación de temas como: educación, salud, vivienda, seguridad, participación ciudadana, etc. que sirviera de insumo para elaborar un diagnóstico general de la situación social de la ciudad, y así poder diseñar estrategias para contrarrestar la crisis.

---

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

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

En estas circunstancias, a comienzos de la década del noventa se empiezan a gestar en algunas zonas de la ciudad de manera voluntaria una movilización de ciudadanos y líderes comunitarios apoyada por la Consejería, ONG, y universidades en torno a la discusión por los problemas enunciados: pobreza extrema, exclusión y marginalidad social, violencia, y particularmente la debilidad del tejido social manifestado en la fragilidad de las redes sociales de ciudadanos motivados por participar y generar propuestas ante la crisis. Entre los acontecimientos que se generaron como resultado de lo anterior resaltan “los Foros Comunales” a nivel de comuna y los “Seminarios de Alternativas de Futuro”<sup>3</sup> (1991-1995) a nivel de ciudad. En el seno de estas actividades se discutieron soluciones y estrategias tales como la necesidad de “construir una nueva ciudad” a partir acuerdos y consensos sociales, políticos y de convivencia entre la sociedad civil y las diferentes organizaciones sociales presentes en el territorio con el fin de lograr bienestar y desarrollo (Echeverría, 2009).

Uno de los productos arrojados en el marco de estas discusiones fue la planeación zonal, la cual permitió reconocer el problema creciente del conflicto social y el posterior diseño de estrategias para su atención, provenientes de la discusión que se dio entre la comunidad de base, ONG, y la consejería presidencial en representación del gobierno nacional.

Es así como se llega a la concreción de los denominados Planes Alternativos Zonales (PAZ) que sirvieron como punto de encuentro de diferentes interesados en encontrar soluciones que condujeran a aminorar la crisis. De esta manera, el primer referente que se tuvo en cuenta en estas prácticas de planeación fue la Constitución Política de 1991 en lo referente a la descentralización, la movilización y la participación ciudadana. Entre los primeros experimentos se encuentran los Planes Alternativos Zonales de la comuna 1, (Popular), de la comuna 2, (Santa Cruz), y de la comuna 3, (Manrique), que recogen de alguna manera los enunciados de la Constitución Política de 1991 en lo relacionado con la descentralización administrativa y la participación ciudadana (Ortiz, 2000).

Las discusiones de estos planes tuvieron lugar entre los años de 1993-1994 contando con el acompañamiento de ONG como Picacho con Futuro, el Centro de Estudios del Hábitat (CEHAP) de la Universidad Nacional, Fundación Social en la zona noroccidental,

---

<sup>3</sup>Se realizaron cinco seminarios, desde septiembre de 1991 a noviembre de 1995.

Corporación Región en la Zona centro-occidental, Convivamos y la Universidad de Antioquia en la Zona nororiental. Los resultados de estas tres experiencias fueron presentados en 1994, después de haber sido discutidas las propuestas y enmiendas de los diferentes actores participantes (Echeverría, 2009).

En este sentido, la planeación zonal alternativa fue una experiencia que tenía en cuenta las dinámicas y características propias del territorio a nivel local, al romper con la mirada general sobre la ciudad como una totalidad (Ciudad), y a la vez introducir una mirada fraccionada del territorio en unidades territoriales (Zonas y Comunas) como punto intermedio entre lo macro y lo micro (Echeverría, 2009). De esta manera, se tenían en cuenta los imaginarios, las identidades, y las aspiraciones de los habitantes de estos niveles territoriales que encontraron en la planeación zonal alternativa el punto de amarre de esos sentimientos e iniciativas por lograr un mejor entorno y bienestar común.

Hacia el año de 1996 cuando se produce una fuerte presión sobre el gobierno local por parte de la comunidad y de diferentes sectores, académicos, ONG, sector comercial y sindical, entre otros que se movilizaron en respuesta al círculo vicioso que se estaba generando debido a la conjunción de factores negativos presentes desde años anteriores, y que entre 1995-1996 aumentaron la incertidumbre en todas las instituciones de la ciudad, tanto públicas como privadas. A mediados del noventa la movilización ciudadana que se generó en torno a la crisis se conjugó con la voluntad política del gobierno, convirtiéndose en catalizadores de un proceso abierto de discusión que llevó a que se diera un acontecimiento institucional que generó repercusiones en la forma de hacer planeación en la ciudad, otorgándole medios y herramientas formales a la ciudadanía para participar en las discusiones que se dieron en la ciudad, relacionados con la planeación participativa. Es así como se crea el acuerdo municipal 43 de 1996, el cual recogía en cierta forma las expectativas y aspiraciones de todos los actores involucrados en su formulación (Alcaldía de Medellín, 2011).

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

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

Un escenario público de encuentro para la deliberación y construcción de acuerdos (y desacuerdos) entre agentes gubernamentales y actores sociales en torno a asuntos que afectaran a la colectividad o a alguno(s) de sus miembros. Además, en las circunstancias de movilización ciudadana que llevó a ejercer presión para la construcción del acuerdo, el ejercicio de la planeación zonal estaba pensado para que en el largo cumpliera una función pedagógica que contribuyera a la formación de nuevos liderazgos, a la confrontación de prácticas clientelistas, a la promoción de una cultura de la tolerancia en el territorio y al fortalecimiento del debate público sobre asuntos de interés compartido. En este sentido, los Planes Zonales, se convertirían en la herramienta técnica seleccionada para orientar la toma de decisiones de las autoridades municipales mejorando y fortaleciendo la oferta institucional en materia de participación ciudadana. Además, estos planes eran una apuesta por mejorar la articulación de los esfuerzos realizados por las organizaciones comunitarias, públicas y privadas, en el intento de lograr mayores avances por la democratización de lo público. (Velásquez, Y González, 2004, p. 2)

El acuerdo 43 de 1996 desarrolló diferentes temáticas de la planeación como lo fueron: el fortalecimiento del sistema municipal de planeación, la definición de autoridades, instancias y actores de la planeación a nivel municipal, la forma en que debía articularse el Plan de Desarrollo Municipal al Plan de Desarrollo Nacional, entre otros componentes no menos importantes tales como los mecanismos para hacerle seguimiento y control a los Planes de Desarrollo que a partir del año 1996 estarían bajo la supervisión del Departamento Administrativo de Planeación. La trascendencia de este acuerdo yace en la introducción implícita de manera formal de la planeación participativa al establecer las zonas como nuevos componentes de la división administrativa y territorial del municipio, en el cual se enuncia de forma explícita “las zonas, comunas o corregimientos o cualquier división territorial de la ciudad podrán, mediante un proceso de participación, elaborar sus propios Planes Zonales de mediano plazo, con el propósito de conseguir recursos y disponer la utilización de los mismos, de acuerdo con sus prioridades y dentro del marco

del Plan de Desarrollo Municipal”<sup>4</sup>. De igual forma se crearon los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (C.C.D.I) cuya función fue la de dinamizar y coordinar los planes de desarrollo de las diferentes zonas, identificando y priorizando las necesidades y problemáticas más relevantes a ser intervenidas.

Se podría indicar que la creación del acuerdo 43 de 1996, con sus alcances sociales y espaciales, inclusión de las zonas como nuevo componente de la división administrativa y territorial del municipio, constituyen un hecho más de lo procesos de descentralización, de la ampliación y la creación de nuevas herramientas y canales de comunicación entre el estado y la ciudadanía y en especial la creación de nuevos escenarios políticos e instrumentos legales que le permitían a los ciudadanos tener referentes formales sobre los cuales sustentar la movilización, en torno a la exigencia por ser incluida y participe de los procesos tradicionalmente coordinados por el estado. También se podría indicar que este acuerdo era un hecho más en términos formales de un proceso que se venía dando desde años antes como consecuencia de cambios estructurales en el plano económico y político que habían llevado a los países latinoamericanos a implementar una serie de medidas económicas (adelgazamiento del estado, flexibilización laboral) y políticas (descentralización del poder, transferencia de competencias al nivel territorial) con repercusiones en el territorio a nivel local, como lo fue el caso de Medellín.

Con la consolidación de la planeación zonal, empieza una nueva etapa en la cual la participación ciudadana era uno de los temas que se buscaba promocionar con esta forma de gestionar el territorio. En este sentido, la definición teórica de esta propuesta es clave en aras de comprender las implicaciones que tuvo posteriormente para la formación y cualificación ciudadana en los escenarios de la planeación participativa.

En esta segunda etapa (1994-2000) de los procesos de planeación se promueven procesos de planeación participativa en la Zona Nor-occidental, la Zona Centro-oriental, y la zona Centro-occidental, la comuna 4 (Aranjuez), el plan local de la Comuna 6 parte alta (Picacho, Picachito, el Progreso N° 2, y el Triunfo) el plan local de la Comuna 13 (barrios Independencia I, II, III, el Salado, y Nuevos Conquistadores) planes sectoriales en los sectores Corazon de Jesus y Naranjal, y los planes corregimentales de Altavista y el

---

<sup>4</sup> Acuerdo 43 de 1996.

Limonar (San Antonio de Prado); todos con directa vinculación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones de la ciudad, y líderes y lideresas de organizaciones sociales comunitarias (Medellín, 2012).

#### **1.1.4. La planeación participativa**

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

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

En concordancia con lo anterior Esperanza Gómez plantea lo siguiente respecto a la planeación participativa:

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

De este modo se podría decir que la planeación participativa es una instancia abierta a la participación de individuos, organizaciones y entidades públicas y privadas. De igual modo, en ambos casos se generan espacios para la discusión que tienen como características la heterogeneidad de los sujetos congregados alrededor de los mismos, lo cual permite que se den relaciones más simétricas y horizontales en cuanto a la toma de decisiones.

Además, la planeación participativa como mecanismo para la gestión del bienestar colectivo, la superación del conflicto, la reconstrucción del tejido social y transformación de lo público como espacio vital para la discusión y el debate, fue la base sobre la cual se constituyó simultáneamente la Red de Planes Zonales de Medellín (1997). Fue un espacio alrededor del cual se agruparon un conjunto de organizaciones privadas y públicas que habían participado al lado de la comunidad de base en procesos anteriores informales de planeación participativa, los cuales empezaron a ejercer un rol más decisivo gracias a la definición formal de funciones, de instancias y responsabilidades que se les asignaron en el acuerdo 43 de 1996. Entre las tareas desarrolladas por la red se destacan el acompañamiento al proceso de construcción de los planes locales, zonales y corregimentales, la construcción de una propuesta sobre el modelo de ciudad que se esperaba lograr en el mediano y largo plazo, y por último el seguimiento al sistema municipal de planeación (acuerdo 43 de 1996). En lo relacionado con los actores que conformaron la red de planeación zonal se encontraban (**Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo: ponencia 2, 2012, p 13**):

- La fundación SUMAPAZ (Plan de Desarrollo de la comuna 3 Manrique)
- El Instituto Popular de Capacitación (Planes de Desarrollo de las comunas 4 y 16, Aranjuez-Belén)
- La Corporación Picacho con Futuro (Plan de Desarrollo de la Comuna 6, 12 de Octubre)
- La Corporación Simón Bolívar (Plan de Desarrollo de la Zona Noroccidental)
- La Corporación Región (Plan de Desarrollo de la Zona Centro Oriental y Plan Comuna 11)
- La Corporación Realizadores de Sueños (Plan de Desarrollo Comuna 13)
- La Corporación Cedecis (Plan de Desarrollo del Corregimiento del Corregimiento Altavista)
- La Corporación Penca de Sábila (Plan de Desarrollo del Corregimiento Altavista)
- La Corporación Con-Vivamos (Planes de Desarrollo de las Comuna 1 y 2, Popular y Santa Cruz)
- La Corporación Nuevo Arco Iris (Plan de Desarrollo Corregimiento Santa Elena)

De este modo, la planeación zonal y la planeación participativa respectivamente se podrían presentar como otros de los sucesos que marcaron una pauta en el proceso de la planeación participativa en la ciudad de Medellín, resaltando el primer antecedente formal en el intento de estructurar un sistema municipal de planeación, acorde a las necesidades, características y aprendizajes que habían dejado practicas anteriores similares a esta como la Planeación Zonal Alternativa (PAZ). La planeación zonal alternativa, como proceso político, logró algunos avances en introducir en la agenda pública la planeación como proceso colectivo y deliberativo no meramente como ejercicio técnico, el paso de lo informal a lo formal en relación a la creación de espacios e instancias para la gestión colectiva y participativa del territorio (Comités Comunitarios de Desarrollo Integral C.C.D.I) definidos y regulados por una norma (Acuerdo 43 de 1996), la definición de roles concretos a la ciudadanía como el seguimiento y control al sistema municipal de planeación, la adopción de la idea a largo plazo desde entonces en el tema y por ende la separación de este de los debates electorales.

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

Una coyuntura importante para la ciudad en cuanto a planeación participativa e inclusión ciudadana, fue el periodo de gobierno 2004-2007, marcó una pauta importante dentro del mismo. Entre las obras más importantes en cuanto a participación ciudadana durante este periodo se encuentran: la creación e implementación del Presupuesto Participativo (PP), el cual se orientó desde la línea uno (Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa) a través de la cual se buscaba promocionar las Organizaciones Comunitarias de base como unidades básicas para el desarrollo local, servirían además como el espacio desde el cual avanzar en el fortalecimiento institucional por medio de la participación ciudadana y la comunicación permanente entre la administración municipal y la ciudadanía, además, el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía”<sup>5</sup>, representó un hecho importante en términos de planeación participativa a nivel local por la multiplicidad de actores que intervinieron, tanto públicos como privados: EPM, universidades, ONG, etc.

---

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

Para entonces en el continente latinoamericano estaba cobrando importancia la idea de la democracia participativa como una nueva forma de reivindicación y reconocimiento de lo público como construcción de acuerdos colectivos legitimados por un dialogo más horizontal entre el estado y la ciudadanía. Esta ola democratizadora de lo público, vio en la experiencia del Presupuesto Participativo (PP) de Porto Alegre en Brasil, su máxima expresión. En el caso de Colombia, la Constitución Política de 1991, sirvió como telón de fondo para la creación de nuevos escenarios de encuentro entre los gobiernos y el pueblo.

En el contexto de la planeación participativa en la ciudad de Medellín es imprescindible mencionar mecanismos propios de esta como lo es el Presupuesto Participativo, importante para las relaciones políticas y administrativas entre el estado y los ciudadanos, el cual es entendido como:

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

En este sentido, en algunos momentos la oferta y apuesta institucional por abrir espacios de concertación ha sido más notoria en algunos periodos de gobierno que en otros. Así mismo, la apuesta e iniciativa ciudadana y de diferentes organizaciones sociales ha desempeñado un papel crucial, es decir, la movilización colectiva de la comunidad de base ha sido fundamental no sólo para respaldar la oferta institucional durante algunos gobiernos, sino también para exigir y manifestarse en contra de la institucionalidad cuando esta se ha mostrado poco abierta y preocupada por el tema (2001-2004 principalmente).

El enfoque de la planeación participativa, desarrollado en los periodos de gobierno 1996-1998 y 1999-2001, entró en recesión durante el periodo 2001-2003 debido a la poca importancia que se le concedió en la agenda programática del gobierno municipal. En este sentido, se dio una fuerte movilización social de la comunidad de base, ONG, y universidades, en contraposición a la propuesta del ejecutivo municipal por reformar el

acuerdo 43 de 1996. Según su criterio, era necesario reformar el aparato administrativo municipal con el fin de lograr una mayor eficacia en los proyectos desarrollados en el marco del sistema municipal de planeación. Esta desavenencia entre la institucionalidad y los diferentes actores sociales, que se movilizaron en torno a la exigencia de mantener un enfoque de planeación en el cual tuviera participación real la ciudadanía, se mantuvo hasta el año 2004 (Echeverría, 2002).

Se podría decir que las anteriores circunstancias propiciaron los cambios en las formas y mecanismos en la forma de gestionar el territorio, los cuales se caracterizaron por el paso de un enfoque técnico a un enfoque colectivo, de construcción social de lo público, transformándola en el sentido de hacerla participativa, teniendo en cuenta las dinámicas sociales de cada comuna y corregimiento. En este sentido, se pueden citar dos temas que se reivindicaron a través del programa de Presupuesto Participativo como nueva herramienta de la planeación: La movilización social y política en la gestión del desarrollo; y la formulación de lineamientos generales de desarrollo de las comunas y corregimientos a partir de la construcción de planes locales.

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

De este modo el Presupuesto Participativo como nueva herramienta de la Planeación Participativa en Medellín sería entendido como:

Un gran programa de pedagogía y formación ciudadana. Gracias a él los ciudadanos aprenden a conocer mejor la ciudad y la administración pública, aprenden a participar, a deliberar, a concertar... de este modo la participación ciudadana es un componente esencial. Se requiere movilizar los ciudadanos de distintos sectores sociales y políticos, y convocarlos

a hacer parte de esa transformación. No basta la participación electoral como usualmente se ha hecho. No basta la democracia representativa. (Restrepo, 2007, p 5-6)

Así, el Presupuesto Participativo como nueva herramienta de la gestión pública, estableció un nuevo marco de referencia entre la ciudadanía y el gobierno generando cambios importantes que aportaron de igual forma al fortalecimiento de otros mecanismos de participación (Planes de Desarrollo Comunales y Corregimentales) nuevas metodologías (participativas, flexibles), y nuevos espacios para el debate y la deliberación sobre lo público (asambleas barriales, y los Concejos Comunales y Corregimentales) En el marco del PP, se crearon varios mecanismos y espacios de participación ciudadana, en los cuales las organizaciones tradicionales de las comunas y corregimientos, los ciudadanos deliberarían la manera como se invertirían los recursos en sus territorios a partir de ejercicios de diagnóstico, debate y concertación para la toma de decisiones. Los mecanismos y espacios mencionados son los siguientes: los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales (CCCC), Las asambleas Barriales y Veredales, las Comisiones Temáticas, y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo (Restrepo, 2007).

Desde la concepción del programa de PP se le asignaron unos recursos<sup>6</sup> del total del presupuesto de inversión para la ciudad, así, a cada comuna y corregimiento se le asignó un techo presupuestal de acuerdo a sus indicadores de población, índice de desarrollo humano, y calidad de vida, además de tener en cuenta la intervención económica hecha por el municipio en cada comuna y corregimiento a través de programas y proyectos sociales financiados por el municipio antes de la creación del mismo. Posteriormente, estableció que los recursos destinados para el programa de PP, deberían representar como mínimo el 5% del presupuesto de inversiones del municipio.

#### **1.1.6. Marco legal y técnico de la planeación participativa en Medellín**

En el siguiente capítulo se desarrollará una descripción general de la Planeación Participativa en la Ciudad de Medellín. Es importante aclarar que la planeación participativa hace parte de los mecanismos por medio de los cuales se ha buscado fortalecer

---

<sup>6</sup> Acuerdo 43 de 2007

la participación ciudadana además de cualificar la ciudadanía en valores cívicos y ampliar progresivamente la descentralización administrativa en el país, por esta razón, en el texto se referenciaran de manera progresiva y cronológica hechos políticos, como la primera elección popular de alcaldes, la adopción de la Constitución Política de 1991, la aprobación de la ley 152 de 1994 y la ley 136 de 1994. También se mencionarán acontecimientos que desarrollaron estas normativas a nivel local como los Acuerdos, Decretos, Planes de Desarrollo Municipales, Comunes y Corregimentales y recientemente el programa de Presupuesto Participativo (PP). Presentados todos como una apuesta de la democracia participativa hacia la formación de la ciudadanía, y la ampliación de espacios para la deliberación y apropiación de lo público por parte de todos los grupos sociales de Medellín.

En este contexto, un primer acercamiento al proceso se ubica en la década del ochenta con la elección popular de alcaldes, promulgada en el año 1986 (Acto Legislativo N° 1 de 1986, haciéndose efectiva en 1988). Antes de la aprobación de dicho acto legislativo, los alcaldes eran designados por los gobernadores, lo cual impedía la comunicación y el diálogo directo entre la ciudadanía local y el gobernante municipal de turno.

La anterior situación llevó a que en ausencia de un conocimiento detallado y certero de las problemáticas por parte del mandatario designado, carecieran de eficacia las intervenciones administrativas hechas por los mismos. Con el desarrollo de esta norma se le dieron nuevas herramientas para planificar de manera más efectiva las inversiones en salud, educación, trabajo, vivienda y servicios públicos, es decir, empezaron a tener mayor autonomía para decidir en que invertir los recursos que les transfiera el estado. De esta forma la descentralización le dio mayor protagonismo a los gobernantes locales, permitiéndoles demostrar sus destrezas y habilidades en el diseño de estrategias para la solución de necesidades básicas de la población. Con el otorgamiento de mayores competencias, se posibilitaron avances en la descentralización administrativa y la autonomía fiscal de los municipios.

Con el advenimiento de la Constitución Política se diseñó posteriormente en el Congreso de la República un conjunto de normas que entrarían reglamentar el tema de la participación ciudadana en la planeación. Entre los mecanismos legislativos aprobados se destacan la ley orgánica del plan de desarrollo promovida por el gobierno nacional en cabeza del

presidente Ernesto Samper Pizano (1994-1998). Años después este gobierno sería reconocido como uno de los gobiernos más incluyentes en materia social, por darle prioridad al gasto social en el Plan de Desarrollo, llamado el ·Salto Social.

La ley orgánica del plan de desarrollo dictó las pautas para el diseño de los planes de desarrollo en lo relacionado con los alcances, los temas y la metodología a seguir para la formulación de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y local. De igual manera, reglamentó las instrucciones señaladas en el Capítulo 2 del título XII de la Constitución, determinando los principios sobre los cuales se orientaría la planeación. Estableció además la estructura técnica de los planes en lo relacionado con los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales, especificando cuáles serían las autoridades y las instancias de planeación fundamentales para la implementación de la ley, y definió también la forma en que se conformarían estas, así como las indicaciones y los mecanismos a través de los cuales ejecutar y hacerle evaluación a los planes de desarrollo.

Una de las características del articulado de la ley 152 de 1994, fue la flexibilidad para su aplicación por parte de las autoridades municipales, que posteriormente interpretarían su contenido de acuerdo a las necesidades y requerimientos administrativos de cada municipio. Así, por ejemplo la ley definió el número de integrantes de los consejos territoriales de planeación teniendo en cuenta: la representación etaria, y los representantes de determinados grupos sociales o étnicos, los cuales como ya se dijo, cada entidad territorial sería autónoma en definir de acuerdo a sus necesidades, sin controvertir o anular el mandato de la norma superior que constituye la Constitución Política y la misma ley, retomando en tal situación la participación, la coordinación, la coherencia, la armonía, y la subsidiariedad, como principios sobre los cuales reposaría la ley. De lo anterior se infiere que esta ley se encontraba conformada por un articulado genérico que permitía la adopción de ésta a los contextos locales.

En general, se puede decir que los planes de desarrollo fueron una herramienta novedosa ubicada en la línea de las nuevas tendencias de la planeación moderna, con una concepción integral a través de la cual gestionar el desarrollo nacional, departamental y territorial. En

este sentido, esta ley contribuyó a afianzar el proceso descentralizador, a la vez que reforzó los escenarios de la planeación participativa para una óptima gestión de la redistribución de la riqueza, reducción de la pobreza, aumento en los índices de cobertura escolar, generación de un mejor marco social e institucional en el cual tuvieran participación real hombres y mujeres, y un desarrollo local sustentable.

En ese mismo año (1994), como resultado de los impactos de la nueva Constitución Política, se reformó la estructura de los municipios en Colombia por medio de la ley 136 de 1994, disponiendo nuevas competencias con las que se transfirió mayor poder a los mismos. De igual modo, en el marco de la Ley 136 se crearon las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC) como espacios de participación comunitaria a nivel comunal, corregimental y veredal; se podría decir que tanto las JAL como las JAC sirvieron como espacios para generar nuevos modos de relacionar la ciudadanía y la institucionalidad entre sí, permitiéndoles a los ciudadanos una mayor preponderancia en la vigilancia, el seguimiento, las decisiones y deliberaciones de los asuntos públicos, sobre todo relacionados con las problemáticas locales.

En la siguiente tabla se ilustran de acuerdo a la escala territorial<sup>7</sup> las instancias de la planeación en Colombia reconocidas legalmente:

Tabla 1:

Ilustración de la escala territorial las instancias de la planeación en Colombia reconocidas legalmente

DENOMINACIÓN	ÁMBITO	FUNCIÓN	ACTIVIDAD	
			PARTICIPANTES	ELIGEN
Alcalde municipal, Consejo de Gobierno, Departamento Administrativo de Planeación, Secretaría de Hacienda y demás Secretarías cuando son delegadas	Municipal	Orienta el proceso de planeación. Aprobar el anteproyecto del Plan de Desarrollo Municipal Coordinar, Coordinar el proceso de Planeación	Alcalde y Secretarios de despacho INTEGRANTES	Nombran representantes en los órganos de planeación, coordinan los mecanismos de

<sup>7</sup> El concepto de escala territorial hace referencia a la forma en que está organizado el territorio política y administrativamente, en el caso Colombia el territorio se ordena jerárquicamente en el siguiente orden: Nacional, Departamental y Municipal (Alcaldía de Medellín, 2011)

		Local	Aplicar Recursos financieros al Plan		ejecución, y relaciones con la comunidad mediante mecanismos de información y participación
Concejo Municipal de Medellín	MUNICIPAL		Aprueba normas del SMP	21 integrantes elegidos por votación popular	Nombran observador al Consejo Comunal o Corregimental
			Plan de Desarrollo M		
			Planes de Inversión		Nombran representante al CTP
			POT		
JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL	LOCAL		Concertar con las comunidades en su ámbito territorial propuestas para el POAI		
		Comunas (zona urbana)	Refrendar mediante resolución y entregar al Departamento Administrativo de Planeación el Plan de Desarrollo y de inversiones priorizadas en el Presupuesto Participativo por el Consejo Comunal o Corregimental.	7 miembros de elección popular, por cada comuna y corregimiento	Un representante por cada JAL, como delegado de la comuna y un representante por los corregimientos que harán parte del CMP.
		Corregimientos (zona rural)	Conforman y presiden los Consejos Comunales y Corregimentales		Un representante al CTP por cada zona urbana y uno por corregimiento.
		Art. 68	Conforman el Equipo de Gestión del PDL		
			Conforman los CCDI		
		ARTÍCULOS 9, 23, 41, 56, 57, 58, 61, 64 y 66 DEL ACUERDO 043 DE 2007			
Consejo Territorial de Planeación	Municipal		Emitir conceptos sobre asuntos relacionados con la formulación o la actualización del Plan General de Desarrollo del Municipio, de los planes sectoriales, de los planes locales de desarrollo y de los estatutos temáticos.	El Alcalde Municipal o su delegado, quien lo presidirá. Director Planeación Municipal (Con voz y sin voto) Secretario de Hacienda Municipal Presidente comisión primera del Concejo	Serán designados para un período de dos alcaldes y será renovado en un 50% de sus miembros cada período de Alcalde.
			Hacer seguimiento al Plan General de Desarrollo del Municipio y de sus instrumentos y evaluar su cumplimiento.	Un representante JAL por zona y corregimiento Un representante JAC	
				Un representante de las etnias con sede en el territorio municipal	
				Un representante del sector	

---

	educativo
Informar periódicamente al Concejo Municipal sobre el cumplimiento de sus funciones.	Un representante ONG sector social El arzobispo de Medellín o su delegado.
Analizar y recomendar respecto al proyecto del plan de desarrollo municipal	Un representante. Del sector Industria Un representante del sector Comercio Un representante del sector Construcción
Organizar y coordinar discusión ciudadana sobre el proyecto del plan de desarrollo	Un representante del sector Solidario Un delegado Planeación Departamental (con voz, sin voto)
Resolver consultas sobre el Plan Municipal de Desarrollo	Gerente Área Metropolitana Un representante de las Asociaciones de Profesionales
Participar y apoyar el control político a la gestión del plan	Un representante de los Trabajadores Sindicalizados Un representante de las Comunidades Indígenas
Asistir a la discusión del Plan de Desarrollo en el Concejo	Un representante ONG ecológicas Un representante de las Universidades Un representante de Colegios
Apoyar la concertación entre la administración, las JAL y la comunidad para los POAI	Un representante de Centros de Investigación Un representante Entidades Culturales Un representante Gremios económicos Un representante Consejo de Desarrollo Rural Un representante Consejo Municipal de Juventud

---

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en la tabla, desde la jerarquía territorial la unidad básica a nivel local en términos de instancias de planeación, lo constituyen las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC), las cuales según la Ley 136 de 1994 estarían integradas por un número determinado de personas con unas características definidas (edad, género, sector social) que se postularían para integrarla en representación de los intereses de la comunidad. En el caso concreto de Medellín, estas Juntas Administradoras Locales pueden variar en número de integrantes de una comuna a otra, teniendo en cuenta las diferencias territoriales, poblacionales, y el nivel preexistente organizacional que hay en cada comuna, corregimiento o vereda (número de organizaciones comunitarias, nivel de organización comunitaria). Por medio de las JAL y las JAC la comunidad de base ha logrado expresarse y generar alrededor de las mismas, movilización comunitaria para impulsar el progreso y el desarrollo local en el caso de Medellín, convirtiéndose además en instancias que aportan a la consolidación de la gestión pública en diferentes sentidos: apoyo de la administración para mejorar la prestación de servicios y asegurar la participación ciudadana<sup>8</sup>, y apoyo a las comunidades para gestionar de manera participativa el desarrollo local.

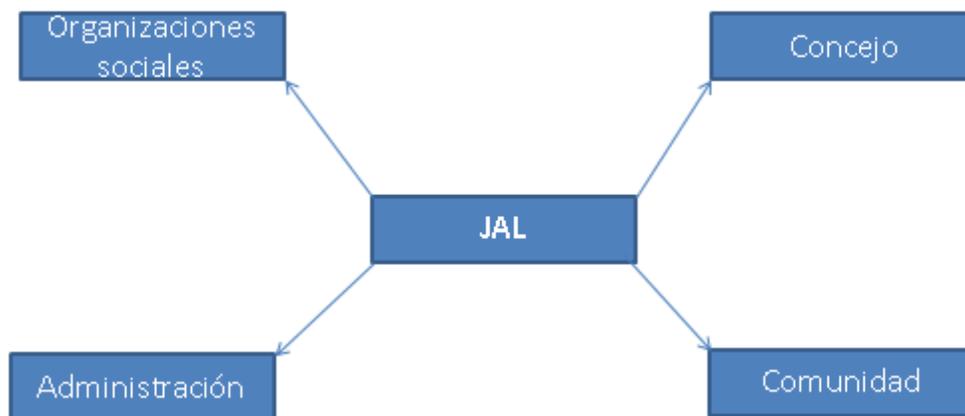
En el caso de las JAL en la ciudad de Medellín, actualmente existe una JAL por cada comuna y por cada corregimiento, sumando en total veinte y una JAL, que se distribuyen en 16 a nivel de comunas y cinco a nivel corregimental. En la actualidad las JAL reciben apoyo institucional por medio de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual les brinda acompañamiento en temas de capacitación y ejecución de planes de trabajo relacionados con temas como los planes de desarrollo comunal y la gestión de recursos a través de programa de Presupuesto Participativo (PP). El acompañamiento institucional que se les ofrece a las JAL tienen como fin último la cualificación de la ciudadanía en la gestión pública y colectiva del territorios, empleando para tal objetivo metodologías lúdicas, pedagógicas, y de asesoría que tienen por objetivo generar las condiciones y espacios necesarios para una apropiación efectiva y de empoderamiento real de la ciudadanía en los asuntos públicos por medio de mecanismos como el de la planeación participativa. En la siguiente gráfica se ilustra esquemáticamente la forma en que las juntas administradoras locales se articulan al proceso de la planeación participativa.

---

<sup>8</sup> Artículo 318 Constitución Política de 1991

Gráfica 5:

Esquema de la forma en que las juntas administradoras locales se articulan al proceso de la planeación participativa



Fuente: Proyecto de acuerdo N° 283 de 2006

Como se observa en la gráfica anterior las Juntas Administradoras Locales funcionan como punto de encuentro en el cual convergen diferentes actores que integran la planeación, los cuales mantienen en común el interés por la gestión y el progreso de la comuna, el barrio o el corregimiento. De igual manera, hay que resaltar la importancia y el rol que cumplieron las JAL como instancias de planeación a nivel local en la ciudad, con la transferencia de decisiones administrativas producto de la preponderancia que adquirieron las entidades territoriales (Municipios) en el marco de las reformas mencionadas hasta ahora. De esta manera, las JAL cumplen un papel importante en cuanto a la capacitación y formación de la ciudadanía.

Como producto de la corriente de descentralización, en el año 96 se crea el acuerdo 43 de 1996, por medio del cual se crea el Sistema Municipal de Planeación (SMP) y se establecen las directrices para la creación del Plan de Desarrollo Municipal. Este acuerdo resulta de la preocupación que existía por parte de sectores académicos, políticos, económicos y sociales por el hecho no contar a nivel local con unos mecanismos claros que permitieran una gestión participativa real de la ciudad como lo había planteado la Constitución Política de 1991. Así mismo, existía preocupación por parte de la administración municipal de la época, ya que a pesar de que existían referentes legales sobre la participación – Ley 152, Ley 134, y Ley 136 de 1994 - los ciudadanos desconocían la existencia de estas y por tanto no se apropiaban ni se movilizaban en torno a lo público. Así mismo, no se había logrado una eficaz articulación técnica y política entre el acumulado social y de movilización espontánea de participación de la ciudadanía y las administraciones municipales, generando discontinuidades y retrocesos a nivel institucional. De igual forma, la falta de articulación de la planeación municipal a la planeación nacional requería de un sistema de planeación local acorde con las necesidades de la ciudad.

Así mismo, hay que resaltar que el acuerdo 43 de 1996 contempló una metodología participativa flexible para la construcción del mismo que logró generar una amplia movilización ciudadana, desarrollando estrategias como los foros zonales, las mesas de discusión a nivel barrial y comunal, a través de la cuales se logró llevar el tema a gran parte de la zona metropolitana despertando el interés por participar en los habitantes de la ciudad.

De igual manera, en el marco de esta metodología participativa, el Acuerdo 43 de 1996 reivindicaba el tema de la descentralización como una nueva dinámica administrativa y política para el gobierno municipal que ofrecía posibilidades y oportunidades para el desarrollo local, partiendo del reconocimiento del territorio como agente de desarrollo. En este sentido, tuvo en cuenta la división político administrativa que tenía la ciudad (por Comunas, Barrios y Corregimientos), agregándole a esta las Zonas como punto intermedio entre el municipio y lo local. Estas zonas fueron pensadas de tal forma manera que no representaban un entorno ni muy micro, ni tampoco un entorno macro en el contexto municipal. No obstante, se plantearon de tal manera que agruparan al interior de las mismas características de orden geográfico, urbano, cultural e identitario. Los anteriores elementos

estaban pensados como los medios más apropiados para desarrollar las potencialidades humanas y sociopolíticas de las diferentes zonas de la ciudad, y a la vez como la base sobre la cual impulsar el desarrollo local.

En este contexto, dicho acuerdo hace parte del grupo de normas del nivel territorial, por medio de las cuales se homologó en las entidades territoriales la Ley orgánica del Plan de Desarrollo. En el caso de Medellín, esta reglamentación se llevó a la práctica por medio del Acuerdo 43 de 1996, en el cual quedaron fijadas cada una de las pautas para lo que sería la conformación del Consejo Territorial de Planeación en cuanto a competencias, número de integrantes, porcentajes de participación de los diferentes sectores de la población, instrumentos, mecanismos, escenarios, e instancias; estos fueron, entre otros, los aspectos estructurales que se definieron en este acuerdo. Además, señaló las pautas para el diseño del Plan de Desarrollo de la ciudad.

Otro de los organismos sobre el cual tuvo efecto el acuerdo, fue en el fortalecimiento del Departamento Administrativo de Planeación. Desde su creación se le asignaron funciones específicas en materia de planeación desde la parte técnica, en lo referido a diagnósticos en materia de ordenamiento territorial de la ciudad. Además de esto, se dejó plasmado en el acuerdo que en adelante este organismo sería el encargado de desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el alcalde, dirigiría y coordinaría técnicamente el trabajo de formulación del Plan de Desarrollo con las secretarías funcionando así la entidad desde la cual el ejecutivo municipal en cabeza del alcalde y la Secretaría de Hacienda tratarían el tema de la planeación de manera concreta y en coordinación con otras entidades municipales centralizadas y descentralizadas.

Con la llegada del periodo de gobierno de 2004-2007 el tema recobró importancia al constituir la planeación participativa una línea estratégica en el plan de desarrollo (Línea 1: Medellín es gobernable y participativa). Para el año 2005 se expide el decreto administrativo 0705 de 2005, donde se retoma la planeación participativa, teniendo como referencia la estructura institucional con la que ya contaba el municipio (Consejo Consultivo Comunal o de Corregimientos, Planes Zonales) Así mismo la movilización ciudadana se mantuvo, pese a no contar con el respaldo institucional durante el periodo 2001-2004. De este modo, se buscó adecuar una estructura institucional más eficiente y

eficaz al articular la iniciativa de la presupuestación participativa (Plan de desarrollo 2004-2007).

En este sentido, el decreto contempló la creación de los equipos zonales de gestión, planeación y presupuesto participativo, quienes se encargarían de coordinar en conjunto con la comunidad el diseño y ejecución de los planes locales de desarrollo de las 16 comunas y 5 corregimientos del municipio. Estos planes de desarrollo por comunas y corregimientos se articularon desde el año 2005 al programa de Presupuesto Participativo (PP) al utilizar recursos para la formulación de estos instrumentos en cada una de las fases: diagnóstico, construcción, ejecución y evaluación.

El decreto constituía el mecanismo a través del cual la administración municipal buscaría llevar a la realidad los objetivos que se habían planteado en cuanto a planeación participativa en la ciudad en la Línea 1 “Medellín, gobernable y participativa” del Plan de Desarrollo (2004-2007) “Medellín, un Compromiso de toda la Ciudadanía”. Además, era una herramienta que buscaba adecuar la estructura administrativa del municipio ajustándola y dinamizándola en función de espacios para el ejercicio de la planeación participativa que estimularan el desarrollo local del municipio en los ámbitos zonal y corregimental. Según las consideraciones del Decreto, éste era necesario en aras de obtener logros reales y concretos con respecto a la planeación participativa y el desarrollo local, así como en términos de eficiencia mejorar en la ejecución de programas como Presupuesto Participativo.

Los equipos zonales de gestión de la planeación participativa se hacían necesarios en función de la organización político administrativa por zonas y corregimientos que se había adoptado en la ciudad en el marco del sistema municipal de planeación (Acuerdo 43 de 1996); estos a su vez estarían integrados por profesionales dotados de herramientas teóricas y técnicas de la planeación local, con conocimiento general de la estructura legal y política de la participación ciudadana, que les ofrecieran los elementos y capacidades necesarias para coordinar los procesos de planeación local promovidos desde el ejecutivo municipal. En este sentido, a los equipos zonales se les encomendó una serie de funciones entre las que se encontraban coordinar los procesos de planeación local y presupuesto participativo en las 16 comunas y los cinco corregimientos; capacitación y acompañamiento a la comunidad en

la formulación de proyectos para la gestión de recursos de inversión local ante el municipio; mantenimiento de canales de comunicación efectivos entre la administración local y la ciudadanía, que permitieran a esta última estar informadas de las decisiones administrativas en materia de Presupuesto Participativo.

En el año 2007, como producto de una revisión al acuerdo 43 de 1996, se inició un proceso de ajuste al mismo. El contexto de la ciudad para entonces, en términos de participación ciudadana, tenía como telón de fondo serios problemas relacionados con los avances que había logrado en la gestión territorial a nivel local a través de la planeación participativa con el programa de presupuesto participativo. De este modo, uno de los factores de preocupación entre las autoridades municipales era una crisis de gobernabilidad en la ciudad como consecuencia del control que se disputaban grupos violentos en algunas zonas del territorio municipal, el aumento progresivo del clientelismo en las relaciones entre la municipalidad (concejales) y las organizaciones sociales, y la carencia de espacios suficientes para la deliberación y la participación que opacaban la movilización ciudadana. Así mismo, se estaba empezando a generar un estancamiento en la planeación y gestión participativa del desarrollo como consecuencia de la no reglamentación del acuerdo 43 de 1996, particularmente en lo referente a la asignación de los recursos presupuestales, ya que esta no se estaba haciendo con base en criterios de inclusión social objetivos que redundaran en el aprovechamiento de las potencialidades de las comunas, corregimientos y veredas.

De igual modo, se presentaban críticas<sup>9</sup> principalmente desde la comunidad y algunos sectores académicos frente a algunos de los componentes de la planeación participativa, por ejemplo en relación al Presupuesto Participativo, se generaban dudas frente a la conformación de los Consejos Consultivos Comunales por lo restringidos que eran a la participación de la ciudadanía (se restringía a 7 personas), no era clara la manera como se podía hacer veeduría a los recursos asignados a PP, en relación con la normatividad que existía (acuerdo 43 de 1996, y Decreto 0705 de 2005) se generaban vacíos de conocimiento sobre la estructura legal que soportaba este instrumento, lo cual se reflejaba en la

---

<sup>9</sup> Ponencia para primer debate del proyecto de acuerdo N° 283 de 2006 por medio del cual se crea “el subsistema de planeación local y presupuestación participativa en el municipio de Medellín en el marco del sistema de planeación acuerdo 43 de 1996. p. 3

imprecisión de los conceptos que manejaban los ciudadanos acerca del Presupuesto Participativo y lo que significaba éste como una apuesta de la democracia participativa. Del mismo modo, las Juntas Administradoras Locales, que ya se encontraban institucionalizadas desde antes, no tenían un rol definido en el tema, lo que les impedía proyectarse como un agente de cambio importante para la ciudad.

En estas circunstancias se reformó el acuerdo 43 del 96 a través del Acuerdo 43 de 2007, que tenía como novedad la institucionalización como política pública de la planeación participativa a través de la creación del Subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo, permitiendo reafirmar el Sistema Municipal de Planeación como un proceso en el cual confluyen de manera coordinada diferentes actores sociales, dependencias centrales y descentralizadas, privadas y públicas con el propósito de gestionar de manera colectiva y articulada un desarrollo autosostenible, integral, planeado y participativo para la ciudad.

Así, entre los nuevos retos que se plantearon con el acuerdo 43 de 2007 se encuentra el de concederle un mayor poder de decisión a la ciudadanía en el marco de los Consejos Consultivos Comunales y las Asambleas Barriales como espacios ahora institucionalizados de la planeación participativa, así como institucionalizar y vincular orgánicamente el Presupuesto Participativo a los Planes de Desarrollo Comunales y Corregimentales. En última instancia se esperaba que con el desarrollo de este acuerdo se fortalecieran y crearan las condiciones óptimas al interior de la administración municipal para el cumplimiento de los objetivos del Sistema Municipal de Planeación, al cual se le apostaba como medio hacía la profundización de la democracia y la reactivación de lo público como eje fundamental de la gestión pública.

Continuando con la descripción, es importante destacar el periodo de gobierno 2008-2011, en el cual se avanzó en la consolidación de temas estratégicos para la ciudad como la profundización en la participación ciudadana. En el documento por el cual se acogió el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva” se resalta la línea 6, específicamente en el componente llamado “Descentralización de la administración con gobernabilidad local” el cual se buscó afianzar el tema por medio de la ejecución de los

programas relacionados con el fortalecimiento de los espacios de la planeación participativa.

En total fueron 7 los proyectos con los cuales se buscaba consolidar el acumulado histórico de la ciudad en el proceso de Planeación Participativa a nivel local durante el periodo 2008-2011. El diseño e implementación de esta línea estratégica tenía en cuenta un diagnóstico elaborado previamente en el cual se detectaron problemas en la articulación de la relación estado/ciudadanía. El diagnóstico elaborado previamente, mostraba que a pesar de que se había avanzado en la formación y cualificación de la ciudadanía en la participación, aún los niveles de participación continuaban siendo bajos en relación con otras ciudades de país, teniendo en cuenta además que Medellín era para entonces una de las ciudades con mayor densidad poblacional del país.

Según los datos presentados en el diagnóstico de la participación, elaborado para el Plan de Desarrollo, para el 2007 alcanzó en lo que respecta al proceso de Planeación y Presupuesto Participativo, una representación colectiva de 1.735 organizaciones y en el transcurso del 2008 con las Asambleas Barriales y Veredales, una participación ciudadana individual de 36.000 personas motivadas por el desarrollo y gestión sociopolítica del territorio a nivel comunal y corregimental.

El Plan de Desarrollo “*Medellín, es solidaria y competitiva*”, tomaría como referente procesos planificadores y de gestión del desarrollo local con la construcción deliberativa de escenarios sobre el presente y futuro de la ciudad de cara al logro y los propósitos del Desarrollo Humano Integral; reconociendo y potenciando el acumulado histórico, político y representativo de las organizaciones, empoderando las Juntas Administradoras Locales, las organizaciones sociales y comunitarias en red y consolidando espacios adecuados para la integración social en la vía de consolidar el capital social de la ciudad<sup>10</sup>.

Finalmente, un último acontecimiento reciente referente al marco normativo de la planeación participativa en Medellín fue la aprobación en el año 2009 del *Decreto 1073 de 2009*, Promulgado por la administración municipal de entonces. Por medio de este, se reglamentó el Acuerdo 43 de 2007; particularmente lo referente a la planeación local y el

---

<sup>10</sup> Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011, Medellín solidaria y competitiva.

presupuesto participativo. En esa medida, se puede decir que entre los aportes más importantes se encuentra el haber diferenciado la Planeación Municipal de la Planeación local, en las cuales se presentan instancias, actores, y dinámicas diferentes. No obstante, en aras de un funcionamiento armónico del sistema, en la conformación del Decreto se invocaron elementos de la descentralización administrativa emanados de la constitución política de 1991 y la ley orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) como la coordinación, la coherencia, y la flexibilidad con el fin de evitar incompatibilidades y confusiones en materia de competencias entre estos dos procesos que constituían la base para el impulso del Desarrollo Local. De igual manera, otro componente importante del decreto fue el haber dispuesto como unidades centrales de la planeación las comunas y corregimientos a nivel territorial en el marco del Sistema Municipal de Planeación – Acuerdo 43 de 1996, reformado a través del acuerdo 43 de 2007-, lugares desde los cuales se orientaría el logro de los objetivos del desarrollo a nivel local.

Así por ejemplo, cabe resaltar algunos de los elementos centrales del Decreto. En primer lugar, estableció como instrumentos para el desarrollo de los procesos locales de Planeación Participativa de mediano y largo plazo los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo como herramienta central de gestión de recursos para los mismos. En segundo lugar, como instancias de la planeación municipal fijó el Concejo de Medellín, y el Consejo Territorial de Planeación; a la vez que estableció las Juntas Administradoras Locales (JAL), el Consejo Comunal en el sector urbano y el Concejo Corregimental en el sector rural como instancias de planeación en el nivel local. Así mismo, el Decreto fue bastante prolífico en aras de la ampliación de los espacios de Participación Ciudadana con la adopción de las Asambleas Barriales y Veredales como escenarios para la participación directa de la ciudadanía.

En la siguientes tablas se describen los escenarios participativos<sup>11</sup> de la planeación participativa y el presupuesto participativo creados progresivamente desde el año 2005

---

<sup>11</sup>Normativamente (decreto 1073 de 2009) se definen como instancias de participación indirecta en la planeación (Consejo de Municipal, Juntas Administradoras Locales, Consejo Territorial de Planeación) y órganos de participación ciudadana directos (Consejo comunal, Comisiones temáticas, asambleas barriales y juntas de acción comunal) en la planeación participativa y el presupuesto participativo. con el fin de evitar confusiones conceptuales en el presente trabajo se entenderán como Escenarios de la Planeación.

hasta el año 2009 por medio de los decretos (0705 de 2005; 1073 de 2009) y el acuerdo señalado anteriormente (43 de 2007):

Tabla 2:

Descripción de los escenarios participativos de la planeación local y el presupuesto participativo creados progresivamente desde el año 2005 hasta el año 2009

DENOMINACIÓN	ÁMBITO	ACTIVIDAD				
		FUNCIÓN	ELIGEN	PARTICIPANTES	INTEGRACIÓN	
CONSEJO COMUNAL (urbano)	LOCAL: Comunas (zona urbana)	Orientador la Planeación Participativa.	la Nombran 21 consejeros para el Comité Municipal de Presupuesto Participativo y voceros al Comité de Gestión del Plan de Desarrollo Comunal y Corregimental	JAL por derecho propio, delegados de las Organizaciones Sociales y Comunitarias. Delegados de las Asambleas Barriales y Veredales. Observador del Concejo Municipal, de los Consejos Poblacionales, Administración Municipal como autoridad y coordinadora del	Todos los miembros de las JAL Comunas y Corregimientos Delegados elegidos por Asambleas Barriales y Veredales Delegados Organizaciones Sociales Delegados de las Organizaciones Solidarias. Un representante por cada Consejo	
CONSEJO CORREGIMENTAL (rural) ART. 55	/ Corregimientos (zona rural) Barrios / Veredas	Legitimar y adoptar el Plan de Desarrollo de la Comuna o Corregimiento Priorizar y aprobar las inversiones del Presupuesto Participativo. Crear las comisiones temáticas Conformar Equipo de				

		Gestión del PDL		proceso participativo.	Poblacional. con presencia en Comuna / Corregimiento
		Hacer seguimiento y evaluación a la gestión pública			Alcalde o su delegado sin voto
					Equipos zonales de la administración.
					Un delegado del Concejo Municipal
LAS COMISIONES TEMÁTICAS EN CALIDAD DE MECANISMOS TÉCNICOS DE LOS CC y C	LOCAL: Comunas (zona urbana) / Corregimientos (zona rural)  Barrios y veredas	Profundizar los diagnósticos  Articular los problemas validados por las Asambleas Barriales o de Vereda con los programas y proyectos del PDL.  Formular y presentar propuestas al CC	Nombran Coordinador de la comisión cuando la JAL no asume esta responsabilidad.	Participan los delegados inscritos oficialmente en los Consejos Comunales y de Corregimiento  Los servidores públicos en calidad de interlocutores y asesores técnicos para la gestión del desarrollo local	JAL quien la coordina y delegados del Consejo Comunal o de Corregimiento y la Administración

---

y C, viables legal  
y técnicamente

Ampliar y  
asegurar la  
participación  
ciudadana.

Asignar  
responsabilidades  
a los delegados

---

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la información presentada en la tabla anterior se pueden establecer las siguientes matizaciones referidas al sistema municipal de planeación:

- La Planeación Municipal y la Planeación Local en Medellín son dos procesos distintos. En este sentido, la Planeación Local se articula con la Planeación Municipal por medio del Subsistema de Planeación y el Presupuesto Participativo que introdujo el Acuerdo Municipal 43 de 2007, (en el marco del Sistema Municipal de Planeación – Acuerdo 43 de 1996), que posteriormente fue reglamentado por medio del decreto 1073 de 2009.
- El Sistema de Planeación Municipal. La planeación municipal cuenta con instancias como el Concejo Municipal, el Consejo Territorial de Planeación; así como en el nivel territorial se encuentran las Juntas Administradoras Locales, los Consejos Comunales y Corregimentales, las Asambleas Barriales, las Comisiones Temáticas, y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo.
- El Presupuesto Participativo – PP – es una herramienta de gestión de recursos a nivel local que se desarrolla simultáneamente con la construcción de los Planes de Desarrollo Local y estos a su vez obedecen a la necesidad de darle un uso racional y adecuado a los presupuestos.

## 1.2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el contexto de esta investigación la participación será abordada desde el enfoque propuesto por Fabio Velásquez, quien plantea que esta consiste en:

Un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso “en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política. (Velásquez y Gonzales, 2003, p 59)

Ahora, como cualquier proceso social, la participación requiere de un conjunto de circunstancias que faciliten su desarrollo e incentiven a los individuos y a los grupos a insertarse en los escenarios públicos de deliberación y de decisión colectiva. En este sentido Velásquez sugiere un conjunto de condiciones objetivas necesarias para la materialización de esta:

Las condiciones objetivas aluden a elementos que forman parte del entorno del actor favoreciendo su interés por intervenir en una situación determinada. Pueden resumirse bajo la noción de oportunidad en el sentido de conjunto de opciones que brinda el entorno sociopolítico de los agentes participativos, tales como el grado de apertura del sistema político a la expresión de los ciudadanos, la existencia de un clima social y cultural favorable a la participación y de instancias, canales e instrumentos que faciliten su ejercicio y, por último, la densidad del tejido social (existencia de identidades sociales y de sus respectivas organizaciones), la cual determina los grados de articulación/desarticulación de los individuos y grupos en el momento de actuar. (Velásquez y Gonzales, 2003, p 60)

En el contexto de la participación ciudadana algunos autores reivindican esta como elemento fundamental para la construcción social de lo público, en este sentido, autores como Pedro Medellín sugieren algunos aportes de esta a la esfera pública (Medellín, 2003, p 17):

- Conferir transparencia, visibilidad y responsabilidad pública a los procesos de planeación local, como alternativa para romper el círculo vicioso del “tú me eliges, yo te doy”. Se trata de un proceso de planeación en el que el gobierno municipal abre los espacios para que, se convoque a la ciudad a elaborar los planes locales de desarrollo, que serán la base sobre la cual se deberá elaborar el plan de desarrollo municipal. Con esto se busca propiciar formas de organización que potencien los canales institucionales establecidos por la ley. Así como modificar las formas de intermediación de los políticos en el nivel local, al convertir a los habitantes locales en ciudadanos más informados, más deliberantes, y más participativos.
- Establecer un mecanismo institucional que le permita a los ciudadanos que no tienen representación política proponer y gestionar proyectos de inversión para el desarrollo de su comuna, barrio, corregimiento o vereda. Se hace necesario considerar la capacidad de presión política que deben ejercer los ciudadanos en la definición de los proyectos de inversión local y distrital, proyectos que constituyen una expresión de lo que podría ser su idea de ciudad.
- Establecer mecanismos de coordinación entre sectores en el territorio y de los territorios con la administración central. El mecanismo de la complementariedad busca apalancar los esfuerzos locales con rasgos del nivel central.

En Colombia, uno de los acontecimientos más importantes en términos de participación ciudadana fue el establecimiento de la Constitución Política de 1991. En esa medida, la reestructuración constitucional llevada a cabo en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente planteó como tema fundamental dentro de la nueva carta política, la ampliación y profundización de los mecanismos y procedimientos de participación ciudadana, sobre todo, en lo referido al nuevo rol que deberían jugar los ciudadanos en cuanto a seguimiento y control a las instituciones de gobierno, en aras de lograr un mayor control por parte de la ciudadanía sobre estas, a la vez que propendía por una mayor transparencia de las mismas de cara a la sociedad (Ceballos y Martín, 2001).

La carta constitucional, en el título IV, capítulo I, consagra una serie de mecanismos de participación ciudadana tales como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Estos en adelante serían los principales referentes de participación ciudadana señalados constitucionalmente que sirvieron de marco para nuevas propuestas y experiencias como la planeación y gestión del territorio en donde al igual que los anteriormente señalados se materializaría la participación ciudadana.

En el artículo 103, de la carta política de 1991 quedaron definidos unos requerimientos para que esta se concretara de manera eficaz, en este sentido quedó enunciado que:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (Artículo 103, Constitución política, 1991)

La participación ciudadana está reglamentada por la Ley 134 de 1994 (Referente a mecanismos de participación ciudadana), por la cual se dictan los mecanismos de participación ciudadana en los artículos del 1 al 9, 99, 100, 104, 105, 108. Igualmente por la Ley 472 de 1998 (en relación a las acciones populares).

En este sentido, entre 1991 y 2000 se desarrollaron en el congreso de Colombia un conjunto de normas a través de las cuales se buscaba garantizar la participación ciudadana como derecho y ejercicio en la esfera pública. Uno de las formas de participación ciudadana que estuvo en boga desde entonces (1994) fue el de la participación ciudadana en la planeación. Este enfoque de la participación fue reglamentado a través de la ley 152 de 1994 (ley orgánica de planes de desarrollo). En el caso específico de la ciudad de Medellín este ley fue homologada o replicada a través del acuerdo 43 de 1996 (referente al sistema municipal de planeación).

No obstante, para la profesora Adriana González Gil la dinámica institucional de la participación y la planeación – local zonal, y/o comunal – en Medellín, están incluidas en la misma agenda de transformación institucional que, en el caso colombiano, inicia en la década de los ochenta y logra alcances importantes en los noventa.

Según González, a partir de la Constitución, y gracias al impacto simbólico que este evento produjo en la sociedad, se generaron en la década de los noventa amplios desarrollos legislativos, caracterizado por la incorporación de la “participación” en casi todos los escenarios definidos por las discusiones públicas. Según esta investigadora, en la ciudad de Medellín, un primer antecedente en el orden legal lo constituye la Ley 9 de 1989 conocida

como la Reforma Urbana, que sirvió para formular los Planes de desarrollo en los municipios colombianos. Sobre la base de esta Ley Nacional, se promulgó en Medellín el Acuerdo 38 de 1990, por medio del cual se expidió el estatuto municipal de planeación (usos del suelo, urbanismo y construcción). En este acuerdo se dividió la ciudad en zonas para efectos de la vinculación con los programas de desarrollo. Luego, con el acuerdo 25 de 1991, por medio del cual se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales, el Concejo Municipal dio una directriz concerniente a la participación local comunal.

El objeto de este acuerdo fue poner en funcionamiento las JAL en cada una de las comunas y corregimientos, con el propósito de que participaran en el proceso de elaboración y formulación del plan de desarrollo como del proyecto presupuestal del municipio y, también, que hicieran las veces de la veeduría en la ejecución. Posteriormente la administración y el Concejo Municipal reglamentaron con el acuerdo 41 de 1992 los diversos aspectos relacionados con la metodología de trámite del proyecto del Plan Anual de Inversiones. El énfasis de este acuerdo fue la participación de las JAL, con lo cual la escala comunal logró un importante lugar en la división espacial y presupuestal de la ciudad (Gonzales, 2001, p. 17-18). Con esto, se puede decir que la participación ciudadana ha cumplido un papel importante en la configuración política y administrativa de Medellín a partir de la década del noventa.

## **2. CONTEXTO SITUACIONAL**

### **2.1. EL MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

La ciudad de Medellín constituye un referente en términos de progresos en lo relacionado con la apuesta e implementación de procesos de planeación participativa y colectiva del territorio. En este sentido, es una de las ciudades pioneras en la adopción de mecanismos y herramientas propios de la Planeación Participativa tales como el presupuesto participativo y los Planes de Desarrollo Local (2004-2005 respectivamente). De este modo, la ciudad de Medellín a diferencia de otras ciudades capitales de importancia en el escenario nacional como Barranquilla, Bogotá, y Cali, presenta grandes avances en lo relacionado con el fortalecimiento y cualificación de una Sistema Municipal de Planeación más flexible y acorde a las dinámicas cambiantes en términos sociopolíticos (Naranjo, 2002).

En este sentido, la delimitación espacial se circunscribe a tres de las comunas de la ciudad (1, 6, y 10) con la pretensión de indagar acerca los avances e incidencia de los procesos de participación ciudadana generados en el marco de la planeación participativa. El Municipio de Medellín está localizado en el Valle de Aburrá, en el centro del Departamento de Antioquia. Junto con otros nueve municipios conforma el Área Metropolitana. El territorio municipal asciende a 37.621 hectáreas y está compuesto por 10.210 ha de suelo urbano (27,1% del total), 401 ha de áreas de expansión urbana (1,1%) y 27.010 ha de suelo rural (71,8%), de acuerdo con la clasificación del suelo definida en el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>12</sup>.

La ciudad se extiende longitudinalmente sobre el eje natural del río Medellín enmarcada en dos ramales de la cordillera central, con altitud variable entre 1.460 m.s.n.m. en la confluencia de las quebradas La Iguaná, Santa Elena y el río Medellín, y 3.200 m.s.n.m. en los Altos del Romeral, Padre Amaya y Las Baldías al occidente. Su temperatura media anual es de 24 °C y su precipitación promedio anual es de 1.571 mm. El área geográfica del Municipio de Medellín que albergaba en el año de 1993 un total de 1.834.881 personas y registró una tasa de crecimiento total de 1.22% en el quinquenio 1993-1998, que determinó,

---

<sup>12</sup> Documento técnico de soporte del POT (Acuerdo 46/2006), consultado el 15 de febrero de 2013 en: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/medellinPoblacion.pdf>

un incremento de 22,956 habitantes por año, para el 2020 la municipalidad habrá incrementado su población en 1.098.213 personas con una tasa de crecimiento anual de 1,74%, con un aumento de 40.675 habitantes nuevos por año en el periodo 1993-2020.

En el año 1.995 en el Municipio habitaban 1.865.618 personas, y registraba una tasa de crecimiento de 2.92%, al final del quinquenio, es decir, año 2.000, se contaba con una población de 2.159.243 habitantes, de los cuales 991.093 eran hombres correspondientes al 45.9%, y 1.168.150 mujeres equivalentes al 54.1% del total. Para el 2.005, contaba con un total de 2'499,080 personas, equivalentes al 67% del total metropolitano que asciende a tres millones setecientos veintinueve mil novecientos setenta (3.729.970) habitantes.

## **2.2. COMUNAS 1, 6, Y 10**

A continuación se presenta de manera sucinta una descripción geoespacial<sup>13</sup> de las tres comunas en las cuales se situará espacialmente el análisis:

### **2.2.1. Comuna 1 (Popular)**

La comuna N° 1 está ubicada en la Zona Nororiental de la ciudad. Está integrada por 12 barrios: Santo Domingo Savio N° 1, Santo Domingo Savio N° 2, El Popular, Granizal, Moscú N° 2, Villa de Guadalupe, San Pablo, El Compromiso, Aldea Pablo VI, La Avanzada, La Esperanza N° 2, y Carpinelo. Según los datos recogidos en la encuesta realizada por el SISBEN en septiembre del 2008, cuenta con un total de 148.913 habitantes, de los cuales 70.189 son hombres y 78.724 son mujeres, lo que significa que el 47,13% de los habitantes de la comuna son Hombres y el 52,87% son Mujeres.

### **2.2.2. Comuna 6 (12 de Octubre)**

La comuna N° 6 Doce de Octubre, está ubicada en la zona Noroccidental de Medellín. Según los datos del censo realizado por el DANE en el año 2005 a esta comuna la habitaban 201.730 habitantes, que representa el 8% del total de la población de la ciudad. La conforman los siguientes barrios: Santander, Doce de Octubre N°1, Doce de Octubre

---

<sup>13</sup> La Descripción geoespacial de estas tres comunas fue tomado de los planes de desarrollo local respectivos a cada comuna.

Nº2, Pedregal, La Esperanza, San Martín de Porres, 0607 Kennedy, Picacho, Picachito, Mirador del Doce, Progreso Nº2 y EL Triunfo.

### **2.2.3. Comuna 10 (la candelaria)**

La comuna de La Candelaria hace parte de la zona Centro - Oriental de la ciudad, que comprende además las comunas 8 y 9. La densidad de población es baja, situación que en parte se explica por las características mismas del centro de la ciudad, aunque el hecho de constituirse en centro metropolitano, hace que albergue gran cantidad de población flotante, como resultado de las circunstancias propias de las relaciones urbanas que allí se generan, de tipo económico, financiero, cultural y social. De acuerdo al censo del DANE del año 2005 esta comuna 74,847 habitantes, de los cuales 34,596 son hombres y 40,251 son mujeres. Está conformada por los barrios Prado, Hospital Universitario San Vicente de Paúl, Jesús Nazareno, El Chagualo, Estación Villa, San Benito, Guayaquil, Corazón de Jesús, La Alpujarra, Centro Administrativo, Calle Nueva, Perpetuo Socorro, Colón, Las Palmas, Bombona Nº 1, Boston, Los Ángeles, Villanueva, La Candelaria y San Diego. Sobresalen en esta Comuna múltiples puntos referenciales con gran valor de ciudad, que van desde centros religiosos como la Basílica de Nuestra Señora de la Candelaria, la Catedral Metropolitana de Villa Nueva, las iglesias Ermita de La Veracruz, San Benito y San Antonio; continuando con edificaciones de interés general como el Edificio Coltejer, el Hotel Nutibara y otros más; de tipo residencial se destacan las torres de Marco Fidel; y es importante destacar equipamientos socioculturales como el Museo de Antioquia, Teatro Pablo Tobón Uribe, Teatro Metropolitano, Centro de Exposiciones y Convenciones Plaza Mayor, y Palacio de la Cultura Rafael Uribe Uribe.

### **3. MEMORIA METODOLÓGICA**

Este trabajo se plantea como una investigación con enfoque cualitativo que pretende a través de varias herramientas, caracterizar un tema que cobra actualidad en la esfera pública local (Desde el mes de Julio del año 2012 se iniciaron discusiones en el consejo municipal con el fin de hacerle algunos ajustes al cuerdo 43 de 2007), y que por su amplitud y diversidad de elementos constitutivos, así como la importancia como tema de estudio de la ciencia política, toma como eje analítico los procesos de planeación en la participación ciudadana, teniendo como objetivo principal, determinar la incidencia de la planeación en los procesos de participación ciudadana, teniendo en cuenta la participación generada alrededor de escenarios de participación de la planeación, en las comunas 1, 6 y 10 de la ciudad de Medellín en el periodo 2008-2011.

En este sentido, una de las hipótesis planteadas para el trabajo tiene que ver con que los procesos de planeación participativa en estas tres comunas, particularmente el programa de Presupuesto Participativo (2005) se articula a un proceso de más larga duración, ya que se asume desde los hechos que este tipo de procesos pueden ser comprendidos y/o entendidos como el resultado de un proceso histórico de construcción a partir de la lógica de los diversos actores sociales, con una mirada “desde adentro”, y rescatando las singularidades y las particularidades propias de estos a través del tiempo, esto implica el estudio de hechos sociales, con un conocimiento amplio y completo de hechos, acontecimientos, y antecedentes sucedidos en un periodo de tiempo (Mosca, 1893).

De esta manera, el proceso metodológico cualitativo propone la comprensión de la realidad desde las múltiples perspectivas, lógicas y visiones de los actores sociales que construyen e interpretan la realidad. Por tanto, “la recolección y generación de información incluye los diversos y heterogéneos sujetos sociales, permitiéndole al investigador estar próximo al mundo empírico para asegurar el ajuste entre los datos y lo que las personas piensan, sus expectativas y su forma de ver la realidad” (Galeano, 2004, p. 25, 26).

De este modo, se adoptó para la investigación el diseño cualitativo porque “hace énfasis en lo local, lo micro, lo regional. Su objetivo es profundizar en la situación o problemática y no necesariamente generalizar sus resultados. Los análisis cualitativos se centran, por lo

general en grupos pequeños, en casos o individuos que se seleccionan cuidando que no sean excepcionales sino representativos, con criterios de comprensión, pertinencia, y compromiso de participación en el estudio” (Galeano, 2004, p. 25). En este sentido, en la revisión documental se tuvo en cuenta información consolidada del proceso de la planeación a nivel municipal, y en el análisis empírico se tomaron como referencia los casos de las Comunas 1, 6 y 10, en las cuales existe un acumulado sociopolítico considerable en materia de planeación en los últimos 25 años.

De esta manera, la ruta metodológica se concibe en tres momentos investigativos: en primer lugar, uno exploratorio que permite entrar en contacto con el problema, donde se delimitó el tema y se realizaron las primeras indagaciones sobre el tema a investigar, incluyendo una revisión documental general acerca la planeación en la ciudad. En segundo lugar, la focalización en la que se estableció la relación de la planeación con el concepto de participación ciudadana, y a partir de esto se empezaron a configurar mapas, objetivos; se establecieron relaciones e hipótesis primarias, y se seleccionaron las posibles fuentes o muestra empírica.

En tercer lugar, el momento de profundización o análisis, en el cual se “trianguló” e interpretó la información empírica y documental para entablar relaciones y significaciones que permitieran plantear explicaciones y darles sentido, a partir de la relación entre teoría y realidad. Estas etapas, se concibieron en atención a la hipótesis: La formación y cualificación de la ciudadanía en términos de participación de esta en los procesos de planeación en estas comunas se sitúa en un proceso de largo plazo en el cual tanto los instrumentos técnicos y legales de la planeación como la participación ciudadana cumplen un papel clave hacia la construcción de una ciudadanía y la transformación social del territorio.

### **3.1. MOMENTOS Y SELECCIÓN DE TÉCNICAS Y HERRAMIENTAS PARA LA INVESTIGACIÓN**

En el siguiente subcapítulo se hará una breve descripción de las etapas a través de las cuales transcurrieron las etapas de la investigación, así como las técnicas y herramientas implementadas en cada una de estas.

### **3.2. SELECCIÓN DEL TEMA**

Esta primera parte permitió entrar en contacto con el tema y el contexto en el cual se desarrolla. Como primer acercamiento al tema, se trabajó con información suelta y general del tema, sin establecer articulaciones. En este primer contacto se generaron las primeras impresiones, intuiciones frente a un tema genérico, a saber: el ejercicio y técnica de la planeación en la ciudad de Medellín. En este sentido, la documentación inicial consultada estuvo relacionada con los principales instrumentos legales que hacen referencia a la planeación a nivel local en Medellín.

Esta información constituyó el primer referente y a la vez orientador de estas primeras indagaciones ya que permitió comprender un poco más a fondo la estructura sobre la cual funciona el Sistema Municipal de Planeación (SMP), es decir, aclaró algunos elementos referente a los actores, las normas, las instancias, organismos, y herramientas en torno a las cuales se articula el proceso de la planeación de Medellín. Esta primera fase implicó realizar varias visitas a la biblioteca y al archivo del Concejo Municipal de Medellín, en donde reposan la base de datos de los acuerdos aprobados acerca del tema, así como las actas en las cuales se encuentran las discusiones, los proyectos previos, y los conceptos de los diferentes actores que intervinieron en su momento en el proceso de elaboración y aprobación de los acuerdos relacionados con la planeación.

También se hicieron visitas a la biblioteca del Departamento Administrativo de Planeación, donde se consultaron revistas y folletos relacionados con el tema siendo valiosa la colaboración de algunos funcionarios de Planeación Municipal, particularmente algunos de los funcionarios del Subsistema Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo, quienes además de suministrar información documental importante (folletos, publicaciones hechas por la alcaldía), también dieron algunas apreciaciones y consideraciones desde su posición de funcionarios públicos, acerca del proceso de la planeación local y la presupuestación participativa en las comunas y corregimientos de Medellín. Esta primera fase se llevó a cabo entre los meses de octubre de 2012 y febrero de 2013.

Teniendo en cuenta estos conocimientos generales acerca de los procesos de planeación en la ciudad de Medellín y la variedad de factores que intervienen en los mismos, se empezó a concebir un marco teórico que sirviera como marco de referencia al enfoque pensado en ese momento para el trabajo: los procesos de planeación en la construcción y ejercicio de ciudadanía. De esta manera, se diseñó lo que se denominó una *ruta metodológica*. En esta se consignaron el objetivo general, los objetivos específicos, las hipótesis, las preguntas y las variables y el cronograma. Los elementos de esta *ruta* se fueron ajustando de acuerdo a las dinámicas y nuevos conocimientos adquiridos mientras avanzaba el fichaje de textos y la consulta a las fuentes.

### **3.3. FOCALIZACIÓN**

Teniendo en cuenta el acercamiento al tema, se comprendió que era imprescindible retomar algunos referentes legales y políticos de orden nacional, ya que a medida que avanzaba este primer acercamiento y documentación inicial se fueron estableciendo mapas o cuadros de relaciones entre elementos legales y políticos del orden nacional, regional y local, que fueron contextualizando y orientando al investigador en la realidad social frente a la cual se encontraba.

De esta manera, empezaron a identificarse categorías y principios que forman la base de los procesos de planeación tales como: la ciudadanía, la participación, lo público, la descentralización, la modernización de la estructura institucional estatal, entre otros. La identificación de estos elementos fue fundamental para la delimitación espacial y temporal del tema. En cuanto a lo temporal, las primeras intuiciones acerca de la documentación indicaban que la planeación como proceso democratizador de la gestión pública local en el caso de Medellín, se articulaba con un proceso que venía desarrollándose desde hacía varios lustros, retomando hechos y acontecimientos coyunturales en el orden nacional como lo era la elección popular de alcaldes y la aprobación de la Constitución de 1991 y en el orden la estructuración del Sistema Municipal de la ciudad (acuerdo 43 de 1991); en este contexto se planteó como periodo de tiempo para el análisis, el periodo transcurrido entre los años 2008-2011. Se plantea este periodo considerando que fue el momento en el cual se generó una mayor cualificación y reconocimiento institucional del tema de los gobiernos de la época (2004-2007, 2008-2011), no obstante, se propone estudiar el proceso en la

perspectiva del largo plazo; describiendo y narrando los que se consideran como acontecimientos y hechos trascendentales dentro del mismo, teniendo en cuenta los actores, sus roles, y los contextos en que se desarrollaron estos. En cuanto a la delimitación espacial, a partir de acercamientos anteriores al tema (en lo bibliográfico desde el curso de “planeación” visto en el pregrado de Ciencia Política) hubo un interés subjetivo por estudiar los procesos de planeación en la ciudad por considerarla como una de las urbes piloto en este tipo de procesos, siendo una de la ciudades pioneras en la ampliación de los canales de participación de la ciudadanía en lo público, en los temas de ciudad; materializando estas lógicas a través de la institucionalización de programas como el Presupuesto Participativo.

En cuanto a la delimitación espacial, se decidió delimitar espacialmente el análisis a las comunas 1, 6 y 10, ya que eran comunas en las cuales existían múltiples antecedentes de prácticas de planeación participativa desde que inician proceso de planeación del territorio en la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2012) desde antes de generalizarse progresivamente la planeación participativa en todas las comunas y corregimientos de la ciudad en el marco del programa de “Planeación Local y Presupuesto Participativo”.

### **3.4. EL MUESTREO**

Para el muestreo se tuvieron en cuenta los planteamientos de la profesora Eumelia Galeano, quien plantea, “los criterios de selección en el diseño cualitativo obedecen a criterios de comprensión, de pertinencia y no de representatividad estadística, esto último dependiendo del tema” (Galeano, 2004, p. 49).

En este sentido, se seleccionaron cinco actores distribuidos en las comunas 1, 6 y 10 de la ciudad. En primer lugar, se encuentra Elkin Pérez coordinador de la Corporación Convivamos de la Comuna 1, en segundo lugar, Juan Tabares coordinador de la Corporación Picacho con Futuro de la Comuna 6, y en tercer lugar, Jair Bolívar de la Corporación de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, Janet Gil presidenta de Junta de Acción Comunal del barrio Boston, y Edal Monsalve representante al Comité Municipal de la Diversidad Sexual y de Género, de la Comuna 10.

Así, retomando a Galeano (2004) para la selección de los actores se tuvieron en cuenta informantes o interlocutores claves con competencia social, es decir, que han participado (actualmente participan) durante casi todos los procesos de planeación llevados a cabo en estas comunas, es decir, son personas que conocían y habían participado en estos desde comienzos de la década del noventa; además, porque fueron referenciados desde la facultad de ciencias sociales y humanas de la universidad de Antioquia por profesores que han investigado y conocen de cerca el tema tales como Raul Montoya y Omar Uran, igualmente desde que se contactaron mostraron interés y estuvieron dispuestos en poner al servicio del investigador sus reflexiones, experiencias y consideraciones respecto al proceso.

### **3.5. LA ENTREVISTA**

Esta fue la principal herramienta en la consecución de la información para el análisis de las apreciaciones y consideraciones de los actores. Con el fin de extraer la mayor cantidad de información y a la vez evitar recoger información poco objetiva para la investigación, se empleó un cuestionario estructurado teniendo en cuenta el marco legal y técnico de la planeación local y la presupuestación en Medellín, así como algunas de las cualidades atribuidas a las categorías participación y planeación, tales como movilización, empoderamiento, inclusión, gestión colectiva, capacidad instalada (procesos de formación), transparencia, cooperación, y confianza, y de preguntas tales como:

¿Qué papel han cumplido los procesos de planeación participativa para la consolidación de la participación ciudadana en esta comunas? ¿Cuál ha sido el grado de incidencia (alto, medio, bajo) del Acuerdo 43 de 2007 y de los Decretos 0705 de 2005, y 1073 de 2009 frente a la ampliación/Inclusión de la participación de la ciudadanía en las Asambleas Barriales y el Consejo Consultivo de la Comuna, instancias estas de participación ciudadana en el Presupuesto Participativo? ¿Cree usted que los Consejos Comunales y las asambleas barriales como escenarios de participación ciudadana satisfacen o cumplen con los supuestos de participación e inclusión de la ciudadanía?

Las entrevistas se realizaron a mediados del mes de junio del año 2013 en las instalaciones de las organizaciones representadas por los entrevistados, esperando por medio de estas

entrevistas poder contrastar la información empírica con la información documental y algunos de los indicios surgidos al inicio de la investigación.

### **3.6. EL SISTEMA CATEGORIAL**

El sistema categorial constituye el insumo central sobre el cual se orienta la investigación. Como lo indica Galeano “el proceso de categorización juega un papel fundamental en la investigación, en cuanto permite visualizar la emergencia de estructuras, lógicas, significados, patrones y casos atípicos “implícitos” en el material recopilado, se trata de agrupar datos que compartan significados similares” (Galeano, 2004, p 58). Esta tarea fue clave al momento de empezar a generar relaciones y significados, a partir de los cuales se orientó el análisis.

### **3.7. PROFUNDIZACIÓN**

Este es el momento en el cual se trianguló o configuró el análisis a partir de la información previa y la información recogida en las entrevistas. Esta etapa final se llevó a cabo en dos momentos: validación y análisis de la información empírica, y presentación de conclusiones. La primera etapa, consistió en el análisis de las entrevistas, en relación con las categorías y variables del sistema categorial. Lo anterior con el fin de interpretar, a la luz de la construcción teórica, la información recogida en las entrevistas, para luego presentar los resultados de acuerdo al ejercicio de análisis.

Una vez transcritas las entrevistas se procedió a organizarla y clasificarla en un cuadro según la categoría y la variable de análisis. Esta estrategia fue fundamental para llevar a cabo lo que Sandoval Casilimas llama “encadenamiento de ideas”, buscando generar nexos o cadena de relaciones entre la información clasificada, que permitieran completar el análisis, trascendiendo la dimensión meramente descriptiva de los datos (Sandoval, 1996, p 184).

#### **4. ANÁLISIS DEL LUGAR DE LA PLANEACIÓN EN LOS PROCESOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS COMUNAS 1 (POPULAR), 6 (12 DE OCTUBRE), Y 10 (LA CANDELARIA) DE LA CIUDAD DE MEDELLÍN**

En los anteriores se hizo una descripción detallada de los diferentes enfoques de la planeación participativa implementados en la ciudad de Medellín, así como del marco político, legal y técnico, sobre el cual se encuentra cimentado el Sistema Municipal de Planeación de Medellín (Acuerdo 43 de 2007). En el siguiente texto se presentarán los hallazgos encontrados en el trabajo de campo llevado a cabo con algunos actores (personas) cercanos al proceso de la planeación participativa en Medellín en el periodo 2008-2011 en las comunas 1, 6, y 10 de Medellín.

##### **4.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN**

Después de realizar la sistematización y analizar la información documental y empírica, se encontraron una serie de elementos que permiten dar cuenta de lo que ha sido el progresivo avance en términos de incidencia, inclusión, participación y movilización ciudadana en torno a la planeación participativa en la ciudad de Medellín. En este sentido, el trabajo de campo sirvió para poner en contraste las categorías de análisis y los hallazgos para elaborar así una lectura de los procesos de participación ciudadana en el marco de la planeación que ha dejado esta experiencia en las Comunas 1, 6 y 10 de Medellín.

Una de las primeras hipótesis planteadas consistía en que la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos, en el caso de planeación participativa se empezó a generar a partir del año 2005. Al respecto, se planteó que la planeación participativa era un proceso más largo en el tiempo – como se trató de describir en los dos capítulos anteriores –que fue revalorado el año 2005 en el marco del Plan de Desarrollo (2004-2007) “Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía”, consolidándose un poco más a partir de 2008 con los ajustes al Sistema Municipal de Planeación (acuerdo 43 de 2007); la regulación al Subsistema Municipal de Planeación Local y Presupuestación Participativa (decreto 1073 de 2009) y la formulación y discusión del Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín, es solidaria y competitiva”.

De esta forma, se encontraron una serie de elementos que refuerzan la hipótesis planteada a propósito de estos elementos: cuando hubo una gran oferta institucional (aprobación de

acuerdos, decretos, planes), en materia de planeación participativa se generó una mayor incidencia de las movilizaciones ciudadanas que se ve reflejada en la participación más cualificada y crítica de la ciudadanía frente a la manera de gestionar el desarrollo en las comunas y corregimientos.

Así por ejemplo, respecto a la planeación y la función que ha cumplido como catalizadora de los procesos de participación y el progresivo fortalecimiento de estos Juan Tabares de la comuna 6 comenta:

Nosotros como corporación picacho con futuro en ese tema venimos del año 94 pensando el tema de los planes de desarrollo local, y desde ese momento digamos que el mismo proceso de planeación del desarrollo local lo concebimos como un proceso pedagógico, nosotros pensamos que los procesos tienen tres categorías o aristas

a. Componente técnico: en que la gente aprende ese tema de planear, de pensar el futuro, de visualizar el futuro, de reconocer el territorio.

b. Componente pedagógico: que es el que empodera, el que reconoce a todos estos personajes como sujetos políticos de derechos. Digamos que se enseña a no es que usted esto que está haciendo no es simplemente una cosa atribuible a que a usted se le ocurrió, sino, que en un estado social de derecho usted en el marco de la planeación participativa puede proponer, puede aportar a la construcción de lo que hace su territorio, pero además, se puede organizar para jalonar eso que está proponiendo como desarrollo.

c. Un componente que nosotros llamamos político: en este se trata de decirle además, cuando estamos pensando esto en clave de lo colectivo es un proyecto político democrático de que todos y todas nos encontramos, construimos acuerdos frente a cuál es el futuro que queremos, entonces digamos que desde el año 94 en el marco de la planeación zonal nosotros lo hemos venido haciendo, pero digamos que en el periodo 2008-2011 lo hacemos de mayor énfasis en torno a un proyecto que llamamos escuela de pensamiento.

(EntHom02 06 Jul. 2013)

En concordancia con lo anterior, Jair Bólvár de la comuna 10 coincide con los dos anteriores en el reconocimiento de procesos de planeación que se han venido dando de manera regular desde hace ya varios años, y los cuales han contribuido a la reivindicación

de la participación ciudadana como mecanismo para la transformación social y la vez de presión de los ciudadanos de esta comuna ante el gobierno municipal.

Una cosa son los procesos de planeación participativa que pueden venir más o menos desde gobierno de Sergio naranjo (1997) y luego con Juan Gómez Martínez, (1998) luego llegó el alcalde Luis Pérez en donde no ocupó un lugar importante en la agenda del ejecutivo, incluso debilitándose un poco los logros alcanzados hasta ese momento, luego llegó el alcalde fajardo en su primer año y digamos que se promovió el asunto de la planeación participativa eso fue en 2004, en ese año empezamos de nuevo, retomamos un poco de lo fue la planeación participativa, cada una de las comunas priorizaba, teniendo en cuenta que querían, sus problemas, un poco muy rudimentario, digamos que ahí se vuelve a hablar del tema a darle un trato especial desde la alcaldía. Desde ese año hasta ahora son 8 años. Que sucedió entonces, que a partir de 2004... 2005, varias comunas ya venían desde antes, desde 1986, al 1991, querían buscar su autonomía, propiamente ellos intervenir en sus comunas, por ejemplo las comunas 1 y 6, y eran un poco más avanzadas en esos términos, entonces desde 2005 se empezaron a buscar recursos por Presupuesto Participativo (PP) para la formulación de Planes Comunales, esa era una cosa muy novedosa, es más, era muy difícil entrar en la administración municipal, porque ellos decían, ¿cómo así que planes de desarrollo comunales? Si ya existía el plan de desarrollo municipal. Entonces ya la justificación: la gente, la movilización de dos comunas en especial que fue la 1 y la 6, a partir del año 2005, y 2005 se formularon en esas comunas los dos primeros planes de desarrollo, luego ya la ciudad entró en esa misma dinámica, todos en Presupuesto Participativo (PP), empezaron y empezamos a decir, como que esto es posible, debemos de planear desde adentro, o endógenamente desde la posibilidades que hay al interior de los territorios. (EntHom03 08 Jul. 2013)

Teniendo en cuenta las anteriores apreciaciones de los actores consultados, se podría decir que los procesos de planeación participativa se venían dando desde la primera mitad de los noventa; ese periodo fue vital para que a partir de los años 2004-2005, las organizaciones y líderes sociales asentados en estas comunas le plantearan al gobierno de entonces participar en el marco de planeación participativa intervenir ellos en sus comunas, teniendo en cuenta el acumulado sociopolítico, el conocimiento del entorno y de las necesidades más próximas a las personas que habitaban estos territorios. En este sentido, el acumulado social generado espontáneamente desde mediados de los ochenta con experiencias como la Planeación

Alternativa Zonal (PAZ) hasta el año 2005, sirvió de soporte a la ciudadanía en estas comunas en particular pensar la gestión local del territorio más allá del barrio; y plantearlo a un nivel no tan macro como el de ciudad, ni tan micro como el barrial; sino a nivel comunal y a partir de esto gestionar recursos para la formulación de Planes de Desarrollo Local (PDL) en el marco del programa de Planeación local y Presupuesto Participativo. Este tipo de propuestas materializan un poco los elementos señalados de la participación ciudadana tales como la deliberación, la negociación, y deliberación que llevan a traspasar la frontera privada o de lo barrial, para situar la problemática en el escenario publico buscando generar un desarrollo acorde a las necesidades del territorio; en otras palabras un desarrollo endógeno desde las necesidades presentes en la comuna.

Así, la Planeación Alternativa Zonal (PAZ) en 1991 es considerada por los actores indagados como el primer antecedente coyuntural, desde el cual se inicia una incipiente movilización que obedecía a reflexiones de algunos habitantes de estas zonas de la ciudad: ¿Cómo lograr una eficaz intervención del municipio en la comuna teniendo en cuenta los recursos asignados a la misma? ¿Cómo lograr generar un desarrollo acorde a las expectativas y a las dinámicas propias del territorio sin entrar en disputa con el nivel municipal? Este tipo de reflexiones han estado presentes a lo largo de todo el proceso de planeación participativa y han servido para poner a prueba elementos de la participación ciudadana que pueden ser percibidos en los avances que se han logrado en la actualidad en cuanto al ejercicio ciudadano en el marco del Sistema Municipal de Planeación, particularmente en lo relacionado con el Subsistema Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

#### **4.2. PROCESOS CONSOLIDADOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA GENERADOS A PARTIR DE LA PLANEACIÓN**

Particularmente frente al tema de la capacidad instalada<sup>14</sup>, en estas comunas se han gestado algunos procesos en los cuales han convergido tanto la oferta institucional traducida en instrumentos (Acuerdos, Decretos, Planes de Desarrollo) y escenarios (Consejos Comunales y Corregimentales, Asambleas Barriales, ) que incentivan la participación y el ejercicio ciudadano; así como la apuesta decidida de la ciudadanía por incidir en lo público,

---

<sup>14</sup> Es decir el número de procesos enfocados a generar pedagogía, formación y capacitación en estas comunas.

teniendo en cuenta valores como la deliberación, la comunicación, y la preocupación por lograr un mejor entorno en sus territorios. En ese sentido, desde las organizaciones de base han surgido iniciativas que han tenido como fin último, hacer pedagogía frente al tema de la planeación local, y por ende la necesidad de trabajar conjunta y colectivamente por el desarrollo del territorio no sólo comunal.

Respecto a la comuna 1 por ejemplo se encuentra lo siguiente en relación a procesos y resultados de la participación ciudadana en el marco de la planeación:

Yo creo que básicamente lo que se logra si es efectivamente instalar un proceso de formación con algunas personas, yo creo que el modelo más importante en ese caso, fue el tema de haber tenido animadoras y animadores barriales en el 2010 que arranca este nuevo proceso de movilización, después de lo que habíamos trabajado en los noventa con los Planes Zonales. la metodología que se buscaba era tener un animador y una animadora barrial por cada una de las juntas de acción comunal de las 19 que tiene la comuna 1, entonces ahí te estoy hablando de 19 personas que son las que generan en cada uno de esos barrios digamos un proceso de animación y movilización. Nosotros lo hemos definido mucho más como el proceso de planeación local del desarrollo porque es la apuesta particular que ha tenido convivamos en este caso, porque finalmente ha habido un contrapunteo o digamos han habido elementos contradictorios entre lo que implica la planeación local y el presupuesto participativo, porque han chocado en los enfoque y el pensamiento de lo que se va desarrollando, muchas veces, se interesa mucho más por cual es numero simplemente de participantes, sin importar los resultados. Yo creo que en este caso hay que hacerle más caso a lo que implican los resultados como lo vamos a ver más adelante. (EntHom01 05 Jul. 2013)

Con respecto a los avances en procesos de participación ciudadana en la planeación en el caso de la Comuna 6, Juan Tabares manifiesta que en efecto se han desatado una serie de proyectos orientados al tema de la cualificación ciudadana o capacidad instalada, trabajándose estos de varias maneras:

Digamos que nosotros estábamos preocupados por la gestión de lo público, y como garantizar que el ciudadano conociera más aun el marco en el que nos estamos moviendo para construir una ciudad, y que de esa manera pensara en ese territorio, se empoderara más aun de ese territorio e hiciera propuestas para que esa ciudad sea la construcción de los aportes colectivos de todos y todas. Ahí nos encontramos que hacían falta cosas. Y esa reflexión nos

llevó a decir, es que nos estamos equivocando, porque es que la formación la debemos desarrollar hasta en la cotidianidad, y no es sólo en el curso, es en el taller, en el conversatorio, en la actividad que hacemos diariamente en el territorio que estamos formando ciudadanos que puedan asumir crítica frente a ese tema de la participación ciudadana en la planeación, y entender que la participación ciudadana, el hecho de estar organizados, el hecho de asumir el liderazgo de una comunidad, ya los está colocando en una posición política frente la administración municipal en este caso. Entonces, por ese lado hemos trabajado una serie de reflexiones muy interesantes en la comuna 6 porque no la está haciendo una sola organización, sino que la está haciendo un conjunto de organizaciones comunitarias, en muchos casos, acompañadas con algunas instituciones académicas y una serie de reflexiones frente a que estamos enseñando, como lo estamos haciendo, y para que lo estamos haciendo, y todo lo hemos llamado el : “proceso de escuela de pensamiento para la gestión del desarrollo local”. Esa escuela de pensamiento ha hecho unos diplomados, y desde el 2008, se ha hecho mínimamente 1 o 2 diplomados, ¿en qué? Uno que se denomina – el que casi todos los años hacemos – conceptos y herramientas para la gestión del desarrollo y otros ya más asociados, digamos que en la profundización de la gestión de proyectos a nivel local, nacional e internacional.(EntHom02 06 Jul. 2013)

En este sentido, para Juan Tabares (EntHom02 06 Jul. 2013) uno de los objetivos en corto plazo es seguir afianzando los escenarios de la planeación como el lugar de encuentro para la construcción de lo público a través de la participación ciudadana, para lo cual se hace necesario seguir perfeccionando lo relacionado con los mecanismo o formas en que puede cualificar la participación ciudadana en el marco de la planeación.

Igualmente en el caso de la Comuna 10, se han creado espacios para la formación y cualificación ciudadana ante la necesidad de ofrecer herramientas técnicas y teóricas a la ciudadanía en temas relacionados con la participación ciudadana en la planeación. En este sentido Jair Bolívar comenta:

En la comuna 10 siempre le hemos apostado a la escuela de formación constitucional, la cual comenzamos desde 2009, y siempre se la ha dado recurso por Presupuesto Participativo, la idea es que se pueda mantener en el tiempo... en el plan de desarrollo 2008-2009 había un proyecto estructurante que se llamaba centro de formación, y recogía de algún modo asuntos de formación, entonces la idea desde acá de la comuna fue hacer un centro de formación que recogiera todos los postulados de esas líneas, y hacer un currículo a partir de eso. Eso yo creo

fue supremamente clave, no solamente para el plan, no solo para la comuna, sino para cualquier, proceso y persona. Entonces, de todo eso nos hemos estado dando cuenta, de todo eso que hemos capacitado, todas las personas que tienen mucho conocimiento, es decirles, vea estos son los procedimientos, entonces hacia allá vamos, a direccionar a la gente, así se tiene que hacer, este es el conducto regular no de esta forma, ya hay un poco más conciencia crítica de los derechos de cada uno, o da la gente, pero sobre eso, también hay que decir, como hacer para restituirlos o reivindicarlos, yo creo que esa es una de la forma a la que le estamos apuntando ahora. (EntHom03 08 Jul. 2013)

Se podría qué este tipo de actividades relacionadas con la participación ciudadana y que tiene génesis en la iniciativa de algunas organizaciones establecidas en estas comunas y de algunos líderes comunitarios preocupados por sus territorios encuentran en los escenarios y procesos de planeación los espacios que les permiten manifestarse e incidir en la transformación de lo público en estas comunas. En este orden de ideas se podría indicar lo siguiente.

En primer lugar, la capacidad de negociación entre diferentes actores, que se traduce en el hecho de convertir la política en un proceso de formación de opinión y de voluntad política en la planeación y el presupuesto participativo en el marco de la cual se ha logrado esencialmente hacer apuestas para la gestión local del territorio a nivel comunal y corregimental entre diferentes actores, ya sean públicos (líderes, organizaciones sociales, gobierno municipal) o privados (organizaciones no gubernamentales), institucionales o no institucionalizados.

En segundo lugar, la movilización y el capital social acumulado a nivel individual y colectivo en estas comunas como resultado de la capacidad y las oportunidades para trabajar colectivamente entre diferentes actores sociales por el bienestar y el desarrollo comunal y corregimental generadas en los escenarios de la planeación (Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal, los Consejos Comunales y Corregimentales, las Asambleas Barriales, y las Comisiones Temáticas). En tercer lugar, la capacidad de hacer del ejercicio ciudadano un agente fiscalizador de las acciones gubernamentales Y a la vez transformador de lo público tras cumplir el rol de actor

vigilante y garante de las acciones institucionales, siendo en este caso las veedurías ciudadanas que se han creado en el marco de la planeación.

Así pues, en el siguiente aparte se hará referencia a la incidencia de participación ciudadana, es decir, la movilización y actividad ciudadana generada en torno a los escenarios de Planeación participativa.

#### **4.3. INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESCENARIOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA**

En lo relacionado con los alcances de los procesos de participación ciudadana en los escenarios de la planeación participativa se refiere el nivel de movilización que se ha generado es variado en las comunas seleccionadas, llevando a que el aporte de la incidencia de la ciudadanía sea diferente en los tres casos. En este sentido, frente a la incidencia de la participación ciudadana en los escenarios de la planeación después de la aprobación acuerdo 43 de 2007 y el decreto reglamentario, se ha generado un nivel considerablemente positivo de participación, es decir la participación de la ciudadanía aumentó paralelamente a los ajustes que se le han ido haciendo progresivamente en los últimos años al Sistema Municipal de planeación local, específicamente al subsistema municipal de planeación presupuesto participativo

En este sentido, escenarios como los consejos comunales y las asambleas barriales han funcionado como espacios para la promoción de la movilización y la participación ciudadana, así como para la deliberación, y el trabajo colectivo en estas tres comunas, según lo indica Juan Tabares de la comuna 6 (12 de octubre):

Yo diría que si se ha fortalecido la participación ciudadana en el marco de los procesos de planeación participativa. Es decir, o hombre y mujeres habitantes de estos territorio, participes de esos espacios, paulatinamente desde que se instauraron han ido avanzando en la construcción de lo público, particularmente, en temas como el presupuesto, como se invierten lo recursos públicos, en que se invierten los recursos públicos. En esa medida espacios como las asambleas barriales y los consejos comunales han sido fundamentales para avanzar en la reflexión acerca de la capacidad para construir acuerdos y la cualificación de la ciudadanía. Digamos que el sistema ha permitido que las asambleas barriales y los consejos comunales

crezcan en cantidad de personas pero también permitan una mayor cualificación ciudadana en la participación de un recurso que es participativo, del presupuesto participativo, pero yo siento que todavía esos instrumentos son cortos, es decir, por eso digo que la incidencia es media, porque nos falta avanzar mucho más. (EntHom03 08 Jul. 2013)

De este modo, en lo relacionado con la incidencia de la participación ciudadana en la planeación podría decirse que esta se profundizó un poco más luego de un hecho trascendental en estas tres comunas que marcó una pauta en el proceso, este fue la creación del subsistema municipal de planeación local y presupuesto participativo por medio del acuerdo 43 de 2007, y sobre todo la posterior reglamentación a través del decreto 1073 de 2009. Como lo expresa Jair Bolívar, quien ha estado durante todo el proceso en la comuna 10 (la Candelaria).

A partir del presupuesto participativo, se ha tenido más incidencia, eso es inocultable, más incidencia en las decisiones públicas, en los recursos para cada comuna, en las políticas públicas. Porque muchos de estos recursos se han vuelto políticas públicas o acuerdo. Entonces ha ayudado mucho, claro, tanto desde que empezó fajardo en el 2004 que no había acuerdo, hasta el 2007 que llegó el acuerdo 43 que reguló todo el sistema municipal de planeación, pero que le incluyó el capítulo 7 denominado subsistema de planeación local y presupuestación participativa, creando espacios de participación ciudadana que han sido claves para la consolidación de esta como los consejos comunales y las asambleas barriales. Yo diría que a partir de ahí se empezó a regular un poco más el asunto y a lograr un poco más de incidencia frente a la administración pública, que es en última lo que se busca, que las decisiones que toma la gente, las comunidades, se cumplan, eso es inocultables. Como no mencionar el decreto 1073 también porque ahí sí que se regulo un poco más todo el proceso de planeación participativa. (EntHom03 08 Jul. 2013)

Los actores consultados coinciden en que las asambleas barriales y los consejos comunales han funcionado como espacios en los cuales la participación de la ciudadanía de estas tres comunas se potencia, y en donde se dan las condiciones para materializar elementos de a participación ciudadana esbozados anteriormente como la deliberación, la movilización, el trabajo colectivo, y el control en este caso a los recursos públicos que son asignados a cada comuna en el marco de la planeación y el presupuesto participativo. En la siguiente tabla

presenta el incremento de la participación ciudadana en estas tres comunas, haciendo un comparativo entre el año 2009 y 2010

Cuadro 3: comparación de la participación ciudadana en asambleas barriales en las comunas 1, 6, y 10 de Medellín

<b>Comuna</b>	<b>Votantes 2009</b>	<b>Votantes 2010</b>	<b>Diferencia</b>	<b>% Aumento participación</b>
Comuna 1 – Popular	3308	5143	1835	55,47%
Comuna 6 - 12 de Octubre	3186	7820	4634	145,45%
Comuna 10 - la Candelaria	1668	3444	1776	106,47%

Fuente: Alcaldía de Medellín (2011), Resultados Asambleas barriales 2010 por comunas y corregimientos

El cuadro da cuenta del aumento generado en la participación ciudadana en este escenario a nivel de estas tres comunas durante esos dos años en el periodo de gobierno 2008-2011. Con base los datos presentados se podría decir que desde que se instauró de manera formal la planeación local y la presupuestación participativa (2007), paulatinamente se ha ido avanzando en la construcción de lo público, particularmente, en temas como la asignación y distribución de recursos en estas comunas. De este modo, la iniciativa y movilización ciudadana sumada a la oferta institucional (Acuerdos, Decretos, Planes de Desarrollo) han encontrado en órganos de participación ciudadana como los Consejos de Comunas y de Corregimientos y las Asambleas Barriales los escenarios ideales para la promoción y ampliación de valores y cualidades que han servido para que la ciudadanía se encuentre, debata, y entienda que lo público es inherente a los acuerdos, y la confrontación permanente de opiniones y puntos de vistas acerca de este. No obstante las diferencias o desavenencias que puedan generarse, es claro que se logran acuerdos acerca de la utilización e inversión del recurso público en el marco del Presupuesto Participativo. El siguiente cuadro muestra la comparación de la elección de delegados en asambleas barriales para Consejos Comunales entre 2009 y 2010 en las comunas 1, 6 y 10.

Cuadro 4: comparación de elección de delegados en asambleas barriales por comunas y corregimientos

<b>Comuna</b>	<b>Delegados elegidos 2009</b>	<b>Delegados elegidos 2010</b>
Comuna 1 – Popular	129	181
Comuna 5 – Castilla	95	210
Comuna 10 - la Candelaria	63	119

Fuente: Alcaldía de Medellín (2011), Resultados Asambleas barriales 2010 por comunas y corregimientos

Frente a este último, es muy significativo que hubiera superado la cifra propuesta en el Plan de Desarrollo de 43.000 a 332.457 (un incremento del 773.16%), y que en 2010, en la jornada de priorización y elección de delegados acudieran 103.656 votantes, un incremento del 115%, es decir, año a año durante ese gobierno” (Veeduría Al Plan De Desarrollo, 2012, p. 74), lo cual es el reflejo entre otras cosas de la acumulación de un capital social que se ha venido generando año tras año en las comunas analizadas específicamente, y de las capacidades y conocimientos que ha ido adquiriendo la ciudadanía, los cuales en la actualidad le conceden cierto grado de autonomía frente a la administración municipal. En este contexto, el Presupuesto Participativo como mecanismo de planeación funciona como un proceso permanente que posibilita la transformación de las realidades en estas comunas en una doble dimensión, es decir, funciona a la vez como instrumento de racionalización de la acción gubernamental y del gasto público mediante la definición de principios, objetivos, estrategias e instrumentos de la gestión pública, y como mecanismo para propiciar una nueva relación entre el estado y la sociedad civil, redefinida en términos democráticos, donde la planeación moviliza la opinión ciudadana y hace posible que se viva la diversidad étnica, territorial, ambiental, de género, organizativa y social. Así, la adopción del Presupuesto Participativo en la ciudad y de manera específica en estas comunas se puede asumir como una apuesta por la profundización de la democracia participativa, producto de la descentralización, la voluntad política de políticos y técnicos, así como de la movilización de una ciudadanía activa que se manifiesta en procura de incidir en la decisiones e intervenciones institucionales a sus territorios.

## 5. CONCLUSIONES

En este contexto, retomando algunos de los elementos presentados en el análisis de los casos de las Comunas 1, 6, y 10, podrían esbozarse una serie de elementos que dan cuenta de los avances en términos de incidencia de los procesos de planeación en el ejercicio de la ciudadanía que se han logrado hasta el momento a partir de la ampliación la participación en la planeación de ciudad:

En primer lugar, los escenarios de la planeación han funcionado como espacios en los cuales el concepto y ejercicio de ciudadanía se enriquece y cualifica, ya que son espacios en los cuales, por un lado, se materializa la articulación entre la oferta institucional en materia de planeación y la movilización ciudadana generada al respecto, y por otro lado, han funcionado también como espacios en los cuales se hace pedagogía, se empodera y se reconocen las personas como sujetos políticos. En este sentido, el ciudadano que participa en estos escenarios, comprende que puede proponer, puede aportar a la construcción de su territorio, pero además, se puede organizar para lograr mayor incidencia sobre sus propuestas.

En segundo lugar, hay que resaltar los avances en lo que podríamos denominar *el componente político de la planeación*. En este sentido, este proceso ha contribuido a revalorar también el trabajo colectivo, en la medida en que una de las condiciones para avanzar en el mismo, ha sido el hecho de pensar el territorio como el resultado de la concertación y el dialogo entre diferentes posiciones en aras de lo colectivo para planear y gestionar corresponsablemente, planeando, pensando el futuro, y reconociendo el barrio, la comuna, o el corregimiento como territorio común a todos.

El análisis del ejercicio de la ciudadanía, a partir de los casos de las Comunas 1, 6, y 10, es de vital importancia para conocer en qué grado y en qué sentido, estos procesos están incidiendo en la construcción y cualificación de la ciudadanía y de una nueva relación entre la ciudadanía y la institucionalidad, toda vez que la transformación de la realidad del territorio (comunales y corregimientos) implica necesariamente la apropiación o la construcción de ciudadanía, en este caso, activa, cívica. En este sentido, en estas estas

comunas, estos procesos representan verdaderas redes sociales de control que han redundado en cierta forma en la transformación social de las mismas.

El ejercicio de ciudadanía dentro de la planeación local y la presupuestación, da cuenta en cierta forma de sujetos colectivos que se movilizan en torno al desarrollo sociopolítico de sus territorios. Pero además expresa la construcción de procesos sociales que van más allá del individualismo de la ciudadanía liberal, para dar lugar a procesos de asociación, donde cobra sentido la deliberación en torno al espacio común a todos a partir, de una conciencia de presente y futuro en la planeación, que resignifica desde las organizaciones de base la vida social. En este sentido, consideraría como una de las conclusiones, que es necesario seguir fortaleciendo este tipo de procesos y repensar el rol de la ciudadanía en instancias como el Consejo Territorial de Planeación, para redefinirlas a la luz de la necesidad de gestionar el territorio corresponsablemente.

En los ejemplos citados se observa un proceso de redefinición de la ciudadanía que hoy día busca ser en primer lugar participativa, ligada directamente a los mecanismos de toma de decisiones, sin por ello renunciar a la representación que necesariamente se requiere para la discusión de problemas locales. La necesidad de revalorar la participación política de la ciudadanía en la planeación, a partir de la base, para que la planeación no sea sólo un asunto técnico, alejada o ajena de la voluntad y expectativas de la ciudadanía, sino para que sea un verdadero proceso democrático en el que se logre desarrollar también el ejercicio de una ciudadanía colectiva, pues sin ella resulta muy difícil pensar la lucha contra la desigualdad y la pobreza, que son y han sido problemas que han persistido pese a la implementación de programas como el de la planeación local participativa, en el caso de la ciudad de Medellín.

Se podría asumir que las personas que actualmente participan en las instancias y órganos de participación ciudadana en la planeación en estas comunas, están proponiendo nuevos caminos para la resolución de sus problemas, que son también los problemas de la ciudad como tal, y en ellos la demanda de un acercamiento a las instancias donde se toman las decisiones que los afectan constituye un problema central, y eso requiere de la reconfiguración de instancias como el CTP, que permitan hacer efectiva la participación de

las personas en la resolución de sus problemas. Por ello también junto con la movilización de las personas y las organizaciones de base es cada vez más urgente una incidencia más efectiva de la iniciativa ciudadana, en asuntos como el Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local. Sólo con la real participación de quienes padecen la desigualdad y la falta de democracia, estos graves problemas se pueden combatir.

En este contexto, se podría finalizar concluyendo que los procesos de planeación que inician en la ciudad de Medellín desde finales de los años ochenta han contribuido de manera significativa en el caso de las comunas referenciadas al empoderamiento progresivo de los ciudadanos por lo público, siendo las instancias y órganos de participación ciudadana, los escenarios en torno a los cuales se generan redes de confianza, y se fortalece la organización social de base es decir, han sido espacios en donde los ciudadanos se reconocen como sujetos autónomos, críticos, con capacidades y herramientas para incidir en las acciones institucionales, lo cual evidentemente constituye un capital social significativo que debe seguir fortaleciéndose y enriqueciéndose de acuerdo a las necesidades y dinámicas sociopolíticas que en la actualidad se dan en la ciudad. En este orden de ideas, uno de los retos a futuro podría ser lograr, a partir de la movilización generada, una mayor incidencia de la acción de la ciudadanía en las Asambleas Barriales y los Consejos Comunales, pero también en otras instancias, como el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación, instancias del orden municipal, donde finalmente se toman las decisiones más importantes referentes a la planeación y gestión del territorio. Así, el análisis de la ciudadanía no puede circunscribirse a su ejercicio formal dentro de las instancias y órganos de la planeación participativa. Debe ir más allá si lo que se quiere es lograr incidencia de la ciudadanía para que esta constituya un verdadero medio de creación de poder social y de apropiación de lo público.

## Bibliografía

### Libros

- Galeano, E. (2004). Diseños de proyectos en la Investigación Cualitativa. pp (36-53). Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- De Sousa, S. F. (2004) Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva En: Democratizar la Democracia, Los cambios de la democracia participativa. p 398, México: Fondo de Cultura Económica.
- Sandoval, C. (1996). Investigación Cualitativa, En: Especialización en Teoría, Métodos y técnicas de Investigación Social. pp (184). Bogotá: ARFO Editores, e Impresores Ltda.
- Velásquez, F. y González, E. (2003) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? pp (19-27) Bogotá: Fundación Corona.
- Echeverría, M. C. (2002). *Por una mirada abierta de la ciudad: Tensiones entre lo local y lo global*. En: Planeación, Participación y Desarrollo. (109-138) Medellín: Corporación Región, Posgrado en planeación Urbano-Regional, Universidad Nacional de Colombia
- Ceballos, Miguel y Martín, Gerard. *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2001.

### Artículos de revista

- González, A. (2001). Las aspiraciones humanas en el desarrollo y su virtualidad en los procedimientos de planeación y participación local en la ciudad de Medellín En: Signos públicos, Vol. 2, Núm. 03
- Medellín, P. (2003). La descentralización: una condición para la sostenibilidad del gobierno de la ciudad. En: Pretil: Investigar para hacer ciudad. N° 02, Vol. 01.
- Medellín: Una ciudad que se piensa y se transforma. Departamento Administrativo de Planeación – 50 años: 1960-2010. (2011). Alcaldía de Medellín.

- Velásquez, F. (2003). La Participación ciudadana en Colombia ¿en qué estamos? ¿para dónde vamos?, En: Tendencias y Retos. N° 8. Pp 97-109.
- Restrepo, C. (2007). El presupuesto participativo y la transformación de Medellín, En: Mercatec. N° 43. Pp 4-15

### **Internet**

- Echeverría, R. M. (2009). Balance sobre el plan estratégico de Medellín y el área metropolitana. pp. 14-28 Recuperado el 15 de Abril de 2013 de: [http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico\\_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%3ADa\\_InformeFinal\\_PEMAM.pdf](http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%3ADa_InformeFinal_PEMAM.pdf)
- Velásquez, E. F. González, R. E. (2004). La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centrorienta de Medellín. pp. 2-4 Recuperado el 20 de Octubre de 2012 de: [http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/f\\_velasquez\\_e\\_gonzalez\\_.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/f_velasquez_e_gonzalez_.pdf)
- Velásquez, E. F. González, R. E. (2004). La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centrorienta de Medellín. pp. 2-4 Recuperado el 20 de Octubre de 2012 de: [http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/f\\_velasquez\\_e\\_gonzalez\\_.pdf](http://lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/f_velasquez_e_gonzalez_.pdf)
- Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo (2012). Comisión 2: Participación Ciudadana e institucionalidad del Presupuesto Participativo. En: Comisión de encuentro Barrancabermeja. pp. 13 Recuperado el 16 de Octubre de 2012 de [http://www.viva.org.co/documentos/cat\\_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo](http://www.viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo)
- Universidad Nacional, Sede Medellín (2011). La democracia participativa vivida desde las asambleas barriales en Medellín. En: La planeación social del territorio, una estrategia entre la participación ciudadana y la legitimación del estado. Prácticas participativas en Medellín, durante las

décadas de los 90 y los 2000. Recuperado el 19 de Noviembre de 2013 de <http://www.bdigital.unal.edu.co/9697/7/52867708.2012.Parte%202.pdf>

- Mosca, G (1893). Objeto, Campo y Método de la Ciencia Política. pp 133 recuperado el 28 de Julio de 2013 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/41/est/est6.pdf>
- Restrepo, C. (2007). El presupuesto Participativo y la transformación social de Medellín, En: Mercatec. N° 43. Pp 4-15

#### **Referencias institucionales**

- Balance de la Gestión de los Planes de Desarrollo de Medellín 1995-2011. (2012) Veeduría Plan de Desarrollo de Medellín. Medellín: Editorial Lealon. Planeación Participativa: realidades y retos (2012). Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH). Grupo de investigación cultura, política y desarrollo social
- Planificar ciudad con visión compartida, Cartilla guía sobre el proceso participativo de formulación y seguimiento de los planes municipales de desarrollo (2011) Alcaldía de Medellín, Universidad Cooperativa de Colombia.

#### **Tesis consultadas**

- Ortiz, M. (2000). Sistematización de las prácticas metodológicas del proceso de planeación alternativa zonal de la zona Nor-oriental del municipio de Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Departamento de Trabajo Social. Medellín.

## ANEXOS

Cuadro 1.

### Formato ficha

Título:	Editorial:
Autor (es):	
Año:	
Número de edición:	
Formato/tipo:	
Signatura:	Localización:
Resumen:	
Palabras clave:	

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 3.

### Formato entrevista

Entrevistas			
Perfil/Ocupación	Nombre	Fecha/lugar	Nomenclatura
Representante Corporación Con-Vivamos Comuna 6	Elkin Pérez	10 de junio Corporación Talentos Campo Valdés	EntHom01 05 Jul. 2013.
Representante Corporación organización Picacho con	Juan Tabares	12 de junio Sede Picacho con	EntHom03 08 Jul. 2013

Futuro, Comuna 6		Futuro	
Representante Corporación de Sociólogos, Universidad Autónoma Latinoamericana	Yair Bolívar	14 de junio Corporación de Sociólogos Universidad Autónoma Latinoamericana	EntHom03 08 Jul. 2013
Delegada del Plan de Desarrollo Local de la Comuna 10 (Comisión Salud), Presidenta de la Acción Comunal del barrio Boston	Janeth Gil	14 de junio Corporación de Sociólogos Universidad Autónoma Latinoamericana	EntMu04 08 Jul. 2013
Miembro del Equipo de Gestión de la Comuna 10, representante al comité Municipal de Diversidad Sexual, Delegado del Plan de Desarrollo Local de la Comuna 10 (Comisión de Cultura)	Edal Monsalve	14 de junio Corporación de Sociólogos Universidad Autónoma Latinoamericana	EntHo05 08 Jul. 2013

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4:

## Estrategia empleada para codificar la información

Sistematización de la información			
Categoría	Unidad de análisis	Variable	Hipótesis
Planeación	Enfoques de la Planeación	Planeación Alternativa Zonal (PAZ)	
		Planeación zonal	
		Planeación participativa	
		Presupuesto participativo	
Participación	Marco Legal y técnico	Asambleas Barriales	
		Consejos Comunales	
	Tejido social (Capacidad Instalada)	Procesos de formación ciudadana consolidados	
		Identidades	

Fuente: Elaboración propia

Mapa 1:

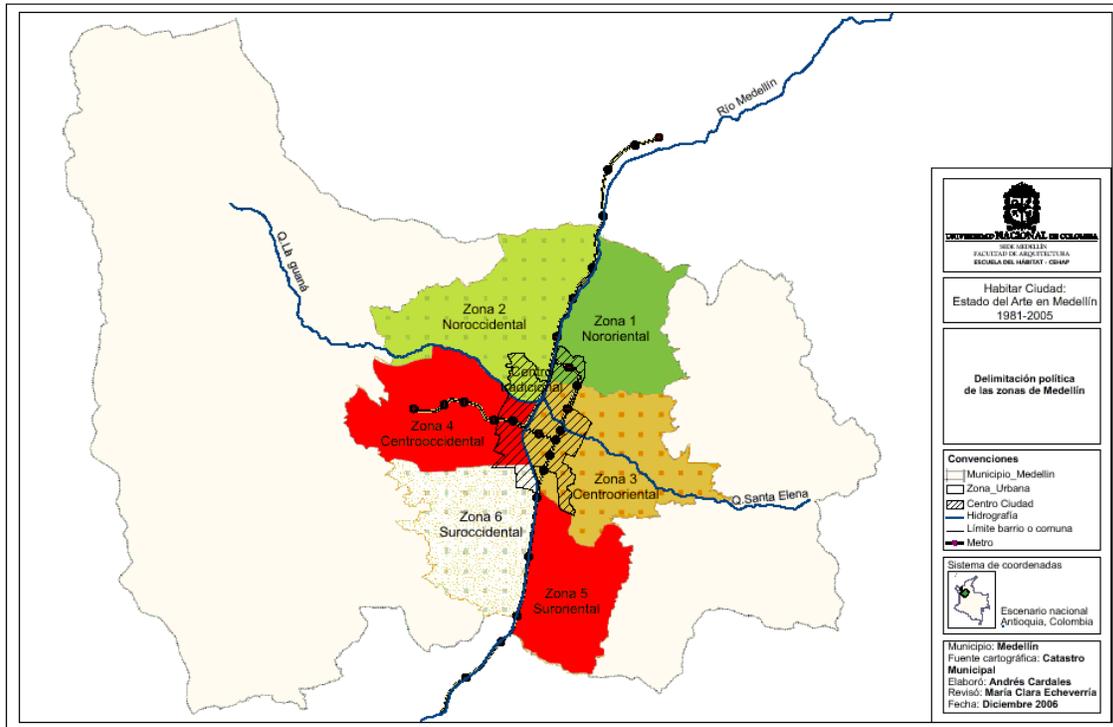
Mapa Comunas de Medellín.



Fuente: <http://www.medellin.unal.edu.co/habitat/galeria/displayimage.php?pid=6049&fullsize=1>

Mapa 2:

Mapa Zonas de Medellín



Fuente: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Cultura/Secciones/Mapas/Documentos/2010/Mapas%20tur%C3%ADsticos/comunas%20barrios%20veredas%20datos%20generales%20med.jpg>