

Las aspiraciones humanas en el desarrollo y su virtualidad en los procedimientos de planeación y participación local en la ciudad de Medellín

Adriana González Gil
Fredy Escobar Moncada
Adrián Restrepo Parra

Investigadores del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia - Colombia

El decenio de los noventa representa un momento importante en cuanto a los avances que en materia de descentralización registra el país; escenarios como el de la planeación y gestión del desarrollo local fueron objeto de transformaciones legislativas derivadas de los presupuestos constitucionales de democracia y planeación participativas. Sin embargo, los alcances reales de este proceso y su contribución a la democratización del país, están por evaluarse. Así mismo, subsiste una preocupación por la viabilidad del desarrollo local como resultado de la participación y gestión de la comunidad. Y en particular, por la posibilidad de concretar "nuevos estilos de desarrollo" que busquen superar las limitaciones del orden socioeconómico vigente.

En esta pregunta por la viabilidad del desarrollo, subyace un interrogante por el sentido mismo del concepto, mucho más, en cuanto, parece un lugar común hoy, la

referencia a las expectativas frustradas del desarrollo. En efecto, el paradigma de marcada orientación económica que supuso el logro de un mayor bienestar humano y social como consecuencia directa de los beneficios de la producción -en términos capitalistas, transformó los medios en fines deviniendo en herramienta concreta para el enriquecimiento de la minoría y el empobrecimiento de las mayorías. Hoy incluso, el escepticismo que nos asiste nos hace pensar en la poca pertinencia que tiene seguir hablando del desarrollo; es como si en el devenir de la sociedad, promesas como la idea de progreso, la modernización socio material, y más recientemente la esperanza en un "mejor desarrollo", perdieran vigencia por su poca viabilidad y fuese necesario iniciar la búsqueda de nuevas utopías.

Tras la pretensión de acercarnos al panorama de las propuestas -gubernamentales y sociales- encaminadas a la democratización de la gestión del desarrollo surge la pregunta

por el mismo desarrollo, más allá de la "simple" valoración de los alcances limitados de los modelos puestos en escena, se trata y con un doble horizonte: De un lado, en relación con una dimensión teórica -si se quiere epistemológica- que interpele respecto del contenido del concepto; de otro, que se abran nuevas preguntas alrededor de las posibilidades reales -léase políticas- de adaptar un desarrollo alternativo.

Lo anterior significa que es preciso fortalecer y cualificar la gestión de la planeación del desarrollo. Los rasgos que han caracterizado los procesos de planeación nacional se han reproducido en el ámbito local y se concretan, para el caso de Medellín, en una deficiente planeación regida por un modelo todavía en sentido vertical, por una descoordinación interinstitucional, por una tendencia cortoplacista, por la ausencia de políticas de prevención y por una poca valoración de los planes zonales que den cuenta de las especificidades de los distintos sectores que conforman la ciudad².

Para dar cuenta de los asuntos esbozados anteriormente, en un primer momento, se presentan los énfasis de las tendencias del desarrollo, señalando en ellas las diferencias y aportes en aras del mejoramiento de la calidad de vida de la población, en un segundo instante se describen los procesos de planeación local con el respectivo marco jurídico que les da origen a los procedimientos para implementar un determinado estilo de desarrollo, observando de manera crítica la consistencia, los aportes y las limitaciones a un estilo de desarrollo que se promulga social, participativo y descentralizado y por último, a manera de balance se indican los aprendizajes

que tal dinámica ha dejado a sus actores, especialmente a las organizaciones sociales.

1. Los modelos de desarrollo

Resulta por lo menos inquietante derivar de la pregunta por el desarrollo sus nexos con el reto de profundizar la democracia y hacerle frente a la crisis económica y social agravada después de los años ochenta del siglo XX. En este sentido, la referencia al desarrollo tiene como premisa la agudización de los distintos niveles de pobreza y el incremento de la población que la padece; pobreza que expresa las frustraciones de grandes sectores sociales al tratar de hacer parte del siempre "inalcanzado" desarrollo económico, y la preeminencia de un ideario social homogenizador sobre los conceptos de la "vida buena", asumida desde esa perspectiva, como consumismo.

De ahí, parece obligada la referencia a los proyectos de sociedad que subyacen a la idea de desarrollo, así como las formas de Estado que se han instaurado históricamente y las que actualmente se debaten, detectando en ellos las formas y contenidos que sobre la participación y la democracia han ofrecido e implementado, para deducir la viabilidad inicial de un estilo de desarrollo que logre satisfacer las necesidades de todos aquellos que de una u otra forma son involucrados o afectados en el momento de hacer efectiva una propuesta de desarrollo. Un estilo de desarrollo que promueva la satisfacción de las necesidades humanas de todos, debe asegurar el mecanismo político que haga posible la participación de esos todos en la construcción de la sociedad por la que se propende.

Modelo de desarrollo con énfasis en lo económico

Una de las tendencias más tradicionales en el desarrollo es la del *desarrollo como crecimiento económico*, el cual pone su énfasis en la necesidad de mantener el incremento de los niveles de producción de forma que, con el aumento de las riquezas, se posibilite asegurar el bienestar de todos; en esa lógica, el incremento en los niveles de producción supone un mejoramiento de las condiciones materiales de la población, situación asimilada como bienestar y desarrollo.

La meta de esta tendencia es un aumento constante y al infinito del crecimiento económico, siendo secundaria la satisfacción de las necesidades de todas las personas, ello es funcional siempre que esté en relación directa con el aumento del crecimiento económico. El referente más inmediato en nuestro contexto es el llamado *desarrollismo*, el cual a través del Estado, como institución encargada de velar por crear las condiciones que permitan la inversión económica y la consiguiente derivación de los excedentes económicos en la inversión social, se encarga de la creación de toda la infraestructura necesaria para el despliegue de las fuerzas de la producción. Básicamente se buscó dotar de la infraestructura necesaria requerida para hacer fructífera la expansión de la producción y poder acelerar el ritmo de crecimiento económico.

Del estilo anterior se deriva el modelo de sociedad que gira alrededor de las economías de mercado (Mercadocéntricas), bajo el cual (...) *desaparece el ser humano con necesidades, en su lugar*

surge el ser-consumidor con deseos a ser satisfechos por empresas privadas. En el sistema de mercado un ser humano vale en la medida en que tiene mercancías y riquezas, solamente los consumidores son tomados en consideración, sólo sus deseos son atendidos...”³.

Bajo este esquema el modelo adopta la forma actual con corte neoliberal, cuya pretensión básica es la disminución de las funciones del Estado de manera que permita la libre acción del mercado. En este abstracto convergen las demandas y ofertas que son satisfechas y reguladas por una fuerza “invisible” que permite la correspondencia entre los individuos que representan las dos dimensiones de relación en el mercado; así mismo la condición de ofertante y demandante, concreta el precepto según el cual de lo que se trata es de consumir opulentamente y producir con eficiencia⁴.

Este estilo de desarrollo supone también el incremento y agudización de la pobreza y de manera simultánea la concentración de la riqueza en las élites del poder económico, que lleva implícita una disminución de la inversión directa en los llamados sectores del desarrollo a la vez que promueve la reducción del Estado y la modificación de las funciones de este para favorecer el libre accionar del mercado.

En suma, al mercadocentrismo se le cuestiona, por un lado, su énfasis en lo económico y material que invisibiliza a los seres humanos en el plano de la satisfacción de necesidades que no son tangibles y, por el otro, que, a pesar de estar interesado en la

producción de bienes y servicios, dificulta el acceso a los bienes materiales; esto es, el desarrollo mirado desde esta perspectiva se entiende como la meta económica que se debe alcanzar para disfrutar de los bienes y servicios que se ofertan en el mercado, a los cuales no todos pueden acceder.

Modelo de desarrollo con énfasis en lo humano

Como alternativa a los problemas que presenta el estilo de desarrollo vigente, de clara tendencia neoliberal –mercado-céntrico– aparecen otras propuestas de desarrollo que buscan atender asuntos que no han sido asumidos por el estilo de desarrollo del crecimiento económico. Tales propuestas podríamos recogerlas bajo la denominación de la *humanización del desarrollo* que con diferentes tendencias y de distintas maneras han sido incorporadas, al menos sus principales postulados, en las experiencias sociales de planeación en la ciudad⁵ de Medellín.

Una constante en los llamados nuevos estilos de desarrollo es el señalamiento de volver al reconocimiento de la calidad humana, hacer visible las necesidades y anhelos invisibilizados por la tendencia histórica de asociar desarrollo con crecimiento económico y, por ende, con el acceso a bienes y servicios materiales. Encontramos en esta línea las propuestas de *El Desarrollo a Escala Humana* y el *Estilo de Desarrollo Humano (EDH)*, de las cuales la segunda pretende ser un complemento a la primera.

El Desarrollo a Escala Humana propone partir de los escenarios más cercanos a las personas,

(...) tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado⁶.

Para que sea posible tales integraciones se requiere que aquellos que han estado ausentes de las esferas de decisión se hagan sujetos, es decir, que activen y desplieguen sus potenciales para interpelar al Estado y articular a éste sus intereses en cuanto esfera de decisiones de la sociedad.

El ser sujeto, o el hacerse sujeto denota un nivel de autodependencia del cual se espera se irradie otras esferas, que permitan un arraigo cultural que conlleve a una nueva institucionalidad y sociedad que favorezca la democratización de las relaciones.⁷ Pero esta búsqueda de autonomía implica transformar la realidad a partir de un reconocimiento de las necesidades humanas fundamentales, por tanto este proceso sólo es posible a través de la participación, de la democratización de los campos donde se decide el estilo de desarrollo a seguir, lo que significa que la participación no se reduce a la redistribución de las riquezas, pues éste no es el único escenario donde el ser humano satisface o tiene necesidades, tal como bien lo expresa el *Estilo de Desarrollo Humano*⁸, como complemento del *Desarrollo a Escala Humana*.

En efecto, éste expresa que:

*“El estilo de desarrollo humano no se refiere a un “modelo económico” o socioeconómico en particular. No es un ámbito de la economía política, sino un área temática transdisciplinaria amplia y compleja, donde se estudian los procesos de desarrollo humano a partir del concurso de varias disciplinas”*⁹.

Se pretende tener una comprensión integral del ser humano en sus distintas dimensiones, ya que, en últimas, todos los ritmos y el acontecer, social convergen en una sola expresión: el ser humano; de allí que sería pretencioso pensar al ser humano en una sola dimensión.¹⁰

La integralidad supone en DEH la sinergia, la cual pretende que los satisfactores de las necesidades siempre arrojen más beneficio que la mera suma de ellos, ya que, los satisfactores sinérgicos no solamente satisfacen una necesidad, sino que también permiten la potenciación de otras esferas de satisfacción de necesidades.

Desde el punto de vista político, el reto para lograr un estilo de desarrollo humano está en alcanzar la democratización de las relaciones sociales y consolidar la democracia como garante y condición de la satisfacción de las necesidades humanas, es decir, la existencia de condiciones y ejercicios de autoritarismo significa ausencia de un estilo de desarrollo que permita la vida digna de todos los seres humanos.¹¹

En esta dirección, resulta significativo la estrecha relación entre los conceptos de

equidad social, satisfacción de necesidades y democracia. Esta relación plantea una discusión política, especialmente en el plano de la representación y la participación. En los términos de Agnes Heller¹², se trata, entonces, de considerar en el plano específico de las necesidades, que el reconocimiento de éstas y la decisión frente a su atención, en el marco de condiciones sociales y políticas que inhiben su satisfacción simultánea, es un asunto que compromete decisiones propias de un debate democrático que privilegie el consenso.

2. Dinámica institucional de la participación y la planeación local del desarrollo en Medellín¹³

La planeación local –zonal, comunal, barrial– en Medellín y la participación ciudadana están incluidas en la misma agenda de transformación institucional que, en el caso colombiano, inicia en la década de los ochentas y logra alcances importantes en los noventa¹⁴. En ese sentido, el énfasis de este apartado está puesto en el desarrollo institucional referido a la participación de la población en la planeación de su escala local, pero también de las otras escalas, es decir, la municipal y la nacional.

La Constitución Política de 1991 se sustenta en conceptos como Estado Social de Derecho y democracia, los cuales, entre otros, hacen parte de lo que puede denominarse la modernización del Estado. En estos postulados se haya el interés *formal* por democratizar la toma de decisiones vía los procedimientos de la planeación local, con la perspectiva de autonomía municipal y promoción de la participación ciudadana; en el orden estatal de la planeación, autonomía

y participación se refieren a tecnología y administración pública. En la relación que entre estos aspectos se den y según los actores que participen corresponde la creación de un ambiente para mantener o cambiar las relaciones Estado-Sociedad¹⁵.

Orden legal de la planeación local en Medellín

A partir de la Constitución, y gracias al impacto simbólico que este evento produjo en la sociedad, se ha generado a lo largo de la década de los noventa un amplio desarrollo legislativo, caracterizado por la incorporación de la "participación" en casi todos los escenarios definidos para las discusiones públicas. En ese sentido, se posiciona el supuesto de que se involucra al ciudadano y su expresión organizada (Juntas de Acción Comunal -JAC-, Juntas Administradoras Locales -JAL-, Organizaciones Comunitarias, Organizaciones de Base y Organizaciones No Gubernamentales -ONGs-) en casi todos los campos de las decisiones que le afectan; se dictan leyes especializadas en el tema de la participación ciudadana (Ley 134/94); otras hacen referencia a la participación sectorial (por ejemplo, la participación en la salud ley 100/93, la educación ley 115/94, los servicios públicos Ley 142/94 y el medio ambiente ley 99/93) en el ordenamiento territorial (Ley 388/97). En cuanto a la participación de la población en la planeación local del desarrollo, o sea, en la asignación de recursos a sus prioridades, que incluye por supuesto la posibilidad de incidir en escalas superiores, se encuentran estas leyes: la Ley 131/94 del voto programático y la Ley 152/94 del plan de desarrollo con sus expresiones en acuerdos municipales¹⁶.

La Ley 9 de 1989 conocida como de Reforma Urbana¹⁷, sirvió, antes de realizar el desarrollo legislativo que sobre planeación se hiciera dada la Constitución Política de 1991, 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 desarrollo¹⁸. Luego, con el Acuerdo 25 de 1991, por medio del cual se reglamentan 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. Este carácter de la participación como veeduría sería complementado al involucrar a la comunidad en los procesos de fiscalización a cargo de la Contraloría General de Medellín reglamentados en el Acuerdo 01 de 1991. 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.

En 1993 se daría comienzo, en el caso de Medellín, a una discusión más amplia sobre

los planes de desarrollo regulados con base en el articulado de la Constitución de 1991, pues aún no era oficializada una ley que derogara o transformara la Ley 9 de 1989. Ese debate dio lugar a que, por el Acuerdo 45 de 1993, se adoptara la parte estratégica del plan de desarrollo a tres años. Posteriormente, la otra parte del plan de desarrollo, la operativa, sería regulada con los acuerdos que reglamentan la formulación de los Planes Operativos Anuales de Inversión.

Con la promulgación de la Ley 152 de 1994, los procedimientos para la formulación de planes, incluida la participación de la población, se hacen, o al menos es el espíritu de la ley, más integrales¹⁹. De manera similar el Acuerdo 43 de 1996 en Medellín crea el Sistema Municipal de Planeación, que como sistema aspira a la integralidad en la planeación, por lo cual, esto a manera de ejemplo, contempla y reglamenta la planeación zonal, es decir, la formulación de los planes de desarrollo zonal, comunal o cualquier otra escala que la comunidad defina.²⁰

Ahora, desde la perspectiva de discusión pública y, por tanto, de encuentro de diversos actores, a partir de 1999, según la presentación oficial del proceso, y para dar cumplimiento a los requisitos que en materia de participación ciudadana en la definición de los Planes Operativos Anuales de Inversión demanda la legislación nacional y local, la administración convocó a las organizaciones y líderes a la definición del plan, por la vía de Encuentros Barriales.²¹

El principio que orientó los encuentros barriales y en especial la definición de presupuestos para la inversión del año 2000

fue el de fortalecer la escala zonal cuando se refiere a la "asignación presupuestal por zonas", pero tal asignación no logra ser para proyectos de cobertura zonal, sino de comuna y/o barrio. Esto debido a que los proyectos estatales de escala zonal aún no son priorizados a través de la participación de la "comunidad" zonal. Es decir, los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, espacio al cual se le asignaron las funciones de planeación en esta escala, no se pueden mostrar exitosos frente a la gestión y ejecución de proyectos que correspondan a su radio de acción, porque los planes que han sido presentados con carácter zonal terminan por ser disgregados en comunas y barrios.

En la asignación presupuestal del año 2000, si bien la distribución del presupuesto se diseñó teniendo en cuenta las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la escala zonal, esto no significó asignaciones para proyectos zonales e incluso, tampoco se definieron proyectos de escala comunal, limitando con esto la incidencia de las JAL en las asignaciones comunales.²²

La participación en la planeación local: alcances formales e incidencias reales

Las expectativas frustradas de líderes y, en ocasiones, de las organizaciones sociales respecto a hacer modificaciones de fondo a las políticas del Estado, en cuanto a planeación, y, por esta vía, al modelo de desarrollo, parecen expresar que "(...) las limitaciones para que la participación se convierta en decisión —o al menos la afecte— y para que se traduzca en desarrollo, y éste, a la vez, sea producto del consenso, no son, en la misma medida, limitaciones al modelo

de desarrollo y crecimiento económico. Por el contrario, aparecen como estructurales al mismo.²³ Los procedimientos de planeación local concretan un tipo de participación meramente *formal* que la hace funcional al modelo de desarrollo centrado en la lógica del crecimiento económico. Así, la participación queda reducida a un mecanismo de legitimación de decisiones tomadas o que, al parecer, no requerirían, previamente, consideraciones políticas de los ciudadanos que se verán afectados por ellas.²⁴

Se presentan, entonces, dos elementos centrales²⁵ -localismo y paralelismo- como asuntos problemáticos para que la participación en la planeación local exprese el deseo constitucional, en el sentido de que aparezca como decisión desde lo local, de manera que el *desarrollo ejecutado* sea producto de tal decisión.

El carácter localista de la participación

Uno de los aspectos que inciden en la reducción y por tanto en la limitación de la participación en el plano local es el carácter *localista* de ésta y de la planeación. Uno de los principales problemas que se debe sortear en el nivel local cuando es vinculado a un proceso de gestión del desarrollo y opta por el orden normativo vigente, es el carácter localista de los escenarios creados para tales propósitos. La participación en la planeación local, creada por los acuerdos mencionados anteriormente, es reducida a cuestiones micro, es decir, del nivel barrial y, generalmente, sobre proyectos de muy pequeña cuantía que no impactan realidades tan cercanas como la comunal y la zonal y tan complejas como las de la ciudad²⁶. Bajo este esquema de planeación se invisibiliza el desarrollo

metropolitano, el departamental o el nacional y, con mayor razón, los modelos de desarrollo de orden global.

En otras palabras, la participación es localista porque *auto refiere* a cada localidad como punto de solución de problemas que por su magnitud la trascienden, por tanto, el localismo expresa la imposibilidad de las comunidades -zonas y comunas-, especialmente de sectores empobrecidos para superar los diagnósticos de pobreza material y los problemas sociales en general.

Ahora bien, no sólo la legislación es localista, sino que, también, los actores presentan rasgos de localismo, pues no logran ver más allá del espacio local de gestión, lo cual no les permite dimensionar los órdenes paralelos²⁷. Desconocer la dimensión nacional e internacional en el desarrollo, por ejemplo, lleva a una comunidad local a limitar su campo de acción en los momentos de gestión, dado que no identifica oportunidades y obstáculos por fuera del municipio, de la zona o del barrio que, en estas escalas superiores, favorecen o desfavorecen su desarrollo local. En último término, la participación localista y el localismo de los actores, hacen parte de un círculo que los envuelve y no les permite percibir los otros órdenes que compiten con el legal.

Con este antecedente las propuestas de participación provenientes del establecimiento no dejan de ser miradas con *sospecha*, pues, las promesas de modernidad a lo sumo llegan a la modernización. Por tanto no es de extrañar que para algunos líderes, en especial los que tienen un nivel significativo de formación política

"(...) esta participación es restringida, en cuanto no se

*convoca a la población a participar en los aspectos fundamentales, no se convoca a definir la política macroeconómica (decidida por la tecnocracia en concordancia con los actores de los organismos transnacionales) pero sí se invita a participar en la solución de los problemas de los servicios públicos y de necesidades básicas o más genéricamente en la implementación de las políticas sociales*²⁸.

La decisión local y la sujeción a órdenes paralelos

En segundo lugar, esta tendencia localista se ve reforzada por el *paralelismo* en la participación. De un lado, hacia adentro en el proceso regulado, se presenta el paralelismo en el momento en que los actores de la localidad reconocidos en la reglamentación (JAC, JAL, grupos poblacionales, organizaciones de base, organizaciones comunitarias y ONGs) cualquiera que sea la escala (barrial, comunal y zonal), son convocados por diferentes mecanismos a la toma de decisiones sobre el desarrollo de una misma escala; es decir, al compartir la misma escala, pero al ser llamados a espacios institucionales y a procedimientos diferentes para decidir sobre el desarrollo, se produce el paralelismo²⁹.

Así como opera el paralelismo al interior de la municipalidad, hacia fuera se hace más notable, no sólo este tipo de paralelismo de la gestión regulada, sino aquel de índole político,

ejercido, por ejemplo, por los partidos, los actores armados y las transnacionales. Respecto a los partidos, es más efectiva la participación en las maquinarias partidistas, es decir rápida y con resultados, para decidir sobre el futuro de una zona, que acudir a los mecanismos de participación de la planeación del desarrollo. Además de la lentitud característica de estos procedimientos, la posibilidad para obtener la aprobación de los proyectos es menor, mientras que el mecanismo de la clientela muestra resultados tangibles y rápidos a las comunidades, claro está, siempre y cuando el partido que se apoye obtenga electoralmente "buenos" resultados³⁰.

Por su parte, los actores armados inciden seriamente sobre el desarrollo que puede ser implementado; éstos logran obtener la atención de las administraciones municipales, al punto de ser atendidas con mayor rapidez las demandas de un grupo armado que las de ciudadanos que optan por vías regulares para acceder a la atención estatal. De otro lado, la empresa privada, que no acude a los procesos de participación de planeación del desarrollo en las escalas locales, continúa sin mayores sobresaltos su proceso de acumulación y, como ejemplo, cada vez más asegura el monopolio sobre el suelo que demandan para su producción por encima de asuntos tan críticos como la vivienda de interés social³¹. De igual modo, las empresas multinacionales estratégicamente dirigen la ciudad hacia el modelo de desarrollo que afronte los retos de la ciudad-región, de la competitividad, de la internacionalización, con énfasis en lo financiero; cada vez adquieren mayor capacidad de perfilar la ciudad que ha de insertarse en la globalización, no importa si en ese camino toca dejar a un lado un número creciente de habitantes de la ciudad.

En términos generales, en cuanto a los diversos asuntos comprometidos con la planeación del desarrollo, puede concluirse que

“al hacer un rastreo sobre la legislación en planeación, aparecen estilos de desarrollo que adquieren ciertos matices contradictorios con respecto a los fines constitucionales, en particular se detecta que llevar a cabo la planeación ascendente y, desde la perspectiva participativa, como está formulada en la ley, favorece poco la participación efectiva de los ciudadanos, porque se sabe de la jerarquía de las normas que alejan las posibilidades de incidencia de éstos en los planes de desarrollo más inmediatos a su cotidianidad, pues las posibilidades de decisión, legal y política, yacen en otros escenarios”³².

3. Avances de la participación en la planeación local del desarrollo

Al hacer referencia a los logros de la planeación local del desarrollo, en especial en Medellín y en sus procesos de planeación zonal, no se puede dejar de reconocer los serios impedimentos que ésta ha tenido y que se enunciaron en el acápite anterior. No obstante se hace importante, en términos de aprendizaje y proyección social y política de las organizaciones comunitarias, destacar, igualmente, los elementos que también han

coadyuvado a la cualificación política de estas organizaciones³³.

Uno de los primeros asuntos valiosos para los procesos políticos de desarrollo de la ciudad es que, al tomarse pública la discusión sobre la planeación del desarrollo, las organizaciones comunitarias situaron en escena colectiva, y por vías legales,³⁴ las aspiraciones sociales por muchos años tratadas en los barrios y tímidamente presentadas a los representantes de los gobiernos de turno. En otras palabras la planeación participativa en esta década puso de frente a los ciudadanos expectativas y posibilidades para la realización de sus vidas.³⁵ De esta situación se deriva, entonces, que al hacer referencia al concepto de planeación es necesario pensar en los sujetos que planean³⁶, y esto no implica exclusivamente a quienes cuentan con un saber técnico, sino, también, a quienes ponen sus intereses en juego sobre el estilo de vida y sociedad que esperan construir, más cuando las comunidades pobres para hacer parte activa del desarrollo requieren, incluso en la unidad micro en el que éste se expresa (el proyecto), “(...) que puedan encarnar en él sus deseos, antes de aceptar asociarse con sus esfuerzos.”³⁷

Un segundo aspecto a destacar es la lenta pero creciente constitución de sujetos políticos, cuya génesis se deriva de la no representación de los intereses de las comunidades por parte de los designados para ello (vía partidos políticos tradicionales), situación que muestra la falacia del supuesto según el cual una real representación de los intereses de las comunidades —las empobrecidas— están en cabeza de los elegidos para tales fines³⁸. Esto, aunado a la experiencia de los líderes con los mecanismos

de planeación participativa, a los cuales ellos les endilgan un carácter altamente consultivo, ha generado en los líderes comunitarios la idea de una participación ciudadana diezmada.³⁹ Ambos componentes han promovido a los actores sociales, partícipes en la planeación del desarrollo, a pensar su acción en términos políticos.

Los esfuerzos por constituirse como actores políticos⁴⁰, y que no necesariamente tiene que asociarse con hacer parte de las estructuras estatales, indican el propósito de *empoderamiento* de sectores sociales⁴¹ que no ven posible su visibilidad e inclusión política en la esfera pública al menos que se constituyan en protagonistas del acontecer político de la ciudad⁴².

En tercer lugar, y partiendo de que la planeación conlleva a preguntarse sobre la forma y contenido del desarrollo, algunos actores de las organizaciones sociales han adquirido visión de ciudad e incluso de país, al percibir que un plan de desarrollo elaborado en una escala menor (zona, por ejemplo), no

sólo debe buscar soluciones a las necesidades sociales de sectores específicos, sino también debe permitir que otras localidades con sus respectivas organizaciones, establezcan relaciones que permitan develar necesidades generalizables con el fin de darles respuesta de mayor impacto.⁴³

En suma, si los procesos de planeación local del desarrollo, por un lado, pretenden que la equidad sea el principio que rija la sociedad, entonces, "el Estado debe garantizar las condiciones mínimas en materia de dotaciones iniciales, lo cual compromete el acceso a bienes y servicios tangibles e intangibles, para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren eliminar la diferencia de oportunidades"⁴⁴, por otra parte, los actores sociales que participan en tales procesos, a pesar de las dificultades o gracias a ellas y teniendo presente sus aprendizajes en materia de desarrollo y planeación, están condicionados a convertirse en sujetos políticos para que tal Estado sea posible.

¹ El presente artículo hace parte de la investigación Los Ejes Estructurales del Desarrollo y la Satisfacción de las Necesidades Humanas Específicas. Una Mirada desde su Dimensión Política. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Con apoyo financiero de la Estampilla de la Universidad de Antioquia.

Investigadores del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

² El Acuerdo 43 de diciembre de 1996 intenta avanzar en ese sentido, define un sistema municipal de planeación coherente con lo dispuesto

en la Ley 152 de 1994, pero justamente por ello, no logra introducir cambios sustanciales que favorezcan la democratización real de los procesos de planeación en la ciudad. El marco favorable que ofrece para cualificar la gestión debe acompañarse de políticas que promuevan una mayor participación de la sociedad organizada, de tal suerte que logre dinamizar procesos como los de planeación zonal buscando su real articulación a los planes municipales.

³ Sarmiento Anzola, Libardo. Utopía y sociedad. una propuesta para el próximo milenio. Santafé de Bogotá. FESCOL. Mayo de 1996, p. 41.

⁴ Conceptos utilizados por el profesor Helio Gallardo, en diferentes artículos como conferencias, para referirse a los puntos extremos de la producción en términos mercantiles.

⁵ Entre los modelos de desarrollo actualmente en debate, de forma bastante sintética destacamos lo que a nuestro juicio, en últimas intentan poner de relieve las diferentes propuestas de desarrollo alternas al modelo de crecimiento económico: el ser humano. Entre ellos se encuentran, por ejemplo: el desarrollo desde abajo, que en su formulación parte de caracterizar la tendencia del crecimiento económico como desarrollo desde arriba, al que se le imputan prácticas excluyentes. Ante esta tendencia se presenta como alternativa el desarrollo desde abajo, el cual pretende contrarrestar los efectos del desarrollo desde arriba y lograr, desde escenarios locales menos desarrollados, su activación como sectores dinámicos para que las propuestas de desarrollo partan de las necesidades de sectores sociales organizados (los empobrecidos). Al respecto ver: Stohr Walter. Desarrollo desde abajo. El paradigma de desarrollo de abajo hacia arriba y de la periferia hacia adentro. Santiago de Chile, ILPES. CEPAL. 1996. También está la propuesta del **desarrollo sustentable** que parte del presupuesto de interpretar y solucionar adecuadamente los problemas del presente, con los menores costos sociales y económicos posibles, utilizando estrategias como la distribución equitativa de la riqueza y de los beneficios de la producción y la tecnología, el uso racional y sostenible de los recursos naturales y la búsqueda por mejorar la calidad de vida del conjunto de la población. Sus representantes son los movimientos ecológicos, hoy día con resonancia mundial.

⁶ Max-Neef, Manfred. Desarrollo a escala humana. Suecia, CEPALUR 1986, p. 14.

⁷ La autodependencia no es entendida como autarquía, como un sistema cerrado que no requiere de las relaciones con otros. El sentido que se le da puede ser comprendido como el estima por sí mismo que no permite que las relaciones

que se establezcan (no solamente las económicas) estén basadas en prácticas de dominación.

⁸ El EDH propone nueve ámbitos a tener en cuenta: 1) La ética, el cual pretende una formación que reemplace la ética utilitaria que instrumentaliza la naturaleza y al mismo ser humano, por una de la responsabilidad, la que debe responder por las acciones que se ejercen, siendo uno de sus criterios el colectivo humano y su entorno. 2) La cultura, se refiere al conjunto de valores que reflejan el modo de vida de la comunidad y de los individuos, en el cual se pretende establecer nuevas formas de relación direccionadas sobre la base de la solidaridad. 3) La racionalidad, básicamente es entender las motivaciones de la actuación humana, con lo cual se posibilita legitimar y liberarse de un estilo de desarrollo determinado. Tácitamente se encuentra la hipótesis de la liberación por acción del conocimiento (en el marco de los postulados de la educación popular). 4) La economía, al hablar de lo económico por lo tanto, sintetizamos los elementos estructurales o de largo plazo con los aspectos más coyunturales o de corto plazo. Igualmente es "asunto" económico el análisis distributivo contenido en los nuevos avances de la economía política. Al equiparar la importancia de los aspectos tanto estructurales como coyunturales de la economía, se hace una propuesta valiosa, ya que no se debe olvidar que las políticas económicas de austeridad y la vigencia de modelos económicos (neoliberal, por ejemplo) se sustentan en la idea de que hacia el futuro es posible lograr cambios, por lo cual la realidad empobrecida y guerrista es un estado social que no hay que prestarle demasiada importancia en cuanto que el futuro es la salida, así el presente se configure en un bache para alcanzarlo. Así mismo, se menciona la importante labor de incidir en la redistribución del ingreso. 5) La ciencia, se la postula como la manera de acercar más hacia el conocimiento, para comprender la evolución y la relación con el universo y el entorno con los que nos relacionamos. Habría que agregar que uno de los papeles claves está en crear las formas para incrementar la calidad de vida de todos los seres humanos, obviamente

con un énfasis especial en las poblaciones empobrecidas y que no cuentan con medios para acceder a los servicios que pueden procurarles su calidad de vida. 6) La tecnología, en éste campo obraría el hecho de hacer racional uso de ésta para que sirva en la preservación de la vida y no en su deterioro. 7) Escala, esta referida a la construcción y consolidación de los estilos de desarrollo desde los ámbitos más inmediatos de las personas, con lo cual se plantea una relación con el desarrollo desde abajo, en la medida que se parte de los espacios más cercanos a la cotidianidad de las personas, para el caso lo local, para ir estableciendo una dinámica ascendente. 8) Direccionalidad original, en el cual se reconoce la necesidad del ejercicio de la autogestión, desde la lógica de abajo hacia arriba, debido a que eran las personas desde sus necesidades las que desatan los procesos de desarrollo a partir de sus necesidades, por lo que lo original se encuentra en volver al reconocimiento del impulso inicial, la necesidad y su direccionalidad, la autogestión para su satisfacción. 9) Formas de gestión, este ámbito dice las maneras en que se formalizan y concretizan los valores y prácticas culturales dominantes, a nivel de las instituciones y sus redes de interrelación, para garantizar la continuidad social. Es importante señalar que el estudio de éste ámbito del EDH debe incluir también las formas emergentes de gestionar, las formas alternativas de poder". Quiroga Martínez. Rayén. Viejos y nuevos estilos de desarrollo humano: procesos y nuevos desafíos. En: *El corazón del arco iris*. Santiago de Chile. CEAAL. Noviembre de 1993.

⁹ *Ibidem*, p. 212.

¹⁰ Esta transdisciplinariedad busca superar el reduccionismo económico y abordar otras esferas importantes de la vida, por lo cual se comprende que el EDH no es la simple yuxtaposición de varias disciplinas científicas, sino un sistema holográfico (y transdisciplinario) en donde no sólo asumimos que el todo es sinérgico y sólo aprehendible a partir de sus partes interrelacionadas, sino que además cada parte nos proporciona un acceso al todo, pues cada ámbito contiene un estado latente, plegado,

condensado, al estilo total. La comprensión holográfica, como lo propone este estilo de desarrollo, pretende señalar que es posible abordar al ser humano desde cualquier ámbito de una disciplina científica, más no se le puede reducir a ella, por tanto, el reconocimiento de un estado de holografía permite reconocer en cada disciplina una forma de acercarse a la comprensión del ser humano, por lo que implícitamente se deduce que es un error pensar que una sola disciplina puede tener una total interpretación de la humanidad.

¹¹ El EDH introduce un debate importante respecto a las formas de gestión que presupone comprender las lógicas de configuración de las propuestas dominantes, en lo que subyace la manera en que se estructura su poder, así mismo, la gestión que se sugiere es la que permita consolidar poderes que contrarrestan el poder dominante, es decir, la gestión está en la línea de la democratización de las decisiones.

¹² Ver al respecto Heller, Agnes. La teoría de las necesidades. En: Marx. Ibañez, Alfonso: La satisfacción de las necesidades radicales.

¹³ En este trabajo se ha realizado un rastreo de los procesos de planeación del desarrollo en el periodo 1991-1999, especialmente en materia de gestión y participación de los espacios locales y en las condiciones legislativas en que se desarrollan.

¹⁴ Ambos temas, planeación local y la participación, hacen parte de las estrategias de descentralización, democratización y coordinación social que caracterizan las reformas a los Estados Latinoamericanos. En éstas estrategias, ambos conceptos se convierten en los símbolos de la democratización de la administración pública.

¹⁵ Escenarios, por ejemplo, como el Sistema Nacional de Planeación deben permitir la promoción y el reconocimiento del "otro" -individual y/o colectivo- como sujeto portador de diversidad y pluralismo; promover la sustitución de relaciones de subordinación y dependencia Gobernante-Gobernado en la toma de decisiones a través de

construcción/ejercicio del poder desde abajo, expresado en la autonomía del territorio, ejercido desde el ciudadano y las escalas más cercanas a él.

¹⁶ Los acuerdos municipales que se citan en este trabajo conciernen a la ciudad de Medellín.

¹⁷ La entrada de Medellín a la década de los noventa en esta materia, la hace el plan de desarrollo adoptado por el Acuerdo No. 71 de 1987 (diciembre 14), referenciado a la Ley 1333 de 1986. Este plan fue formulado en la administración de William Jaramillo Gómez y estuvo vigente hasta noviembre de 1993, fecha en la cual se adoptaría otro plan, esta vez, referencia la Ley 9 de 1989 y a las nuevas disposiciones consignadas en el articulado de la Constitución de 1991. Después de ser promulgada la reforma urbana en Colombia en el año 1989 tan sólo en 1993 tuvo su expresión local por la vía de un acuerdo municipal. Ni siquiera la elección popular de Alcaldes logró mediar esta situación. Ni Juan Gómez Martínez primer mandatario elegido por esta vía, ni Omar Flores, cuenta con plan de desarrollo registrado en las bibliotecas y archivos oficiales en esta ciudad.

¹⁸ Las zonas son: la urbana, periurbana o semirural, rural y suburbana. A su vez, las zonas son subdivididas en comunas y barrios, en el caso de lo urbano y, en el caso de lo rural, en corregimientos y veredas.

¹⁹ La ley orgánica de planeación 152/94, integra escalas, sectores, dependencias, entre otras, que conforman el sistema nacional de planeación, por tanto es la versión mejorada de las otras leyes que de forma parcial señalaban maneras de hacer la planeación.

²⁰ La planeación zonal en Medellín cuenta entre sus antecedentes dos, uno de tipo jurídico y otro político. Respecto al primer antecedente, se hallan los planes de ordenamiento territorial realizados en 1986 y 1988, liderados por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y conocidos como los planes de ordenamiento territorial de la zona sur y la zona norte del área. Además, el departamento técnico

de Planeación Metropolitana cuenta con experiencias de planeación local en la zona rural, en el centro de la ciudad con el plan de intervención y el programa integral de mejoramiento de barrios subnormales. Estas experiencias, inicialmente, coadyuvaron a que el concepto de planeación zonal poco a poco tomará realce hasta ser incluido por el Departamento de Análisis Económico de Planeación Metropolitana de Medellín, gracias, en buena medida, a las críticas hechas a los planes que en su diseño no contemplaban las particularidades de las diferentes escalas territoriales; característica ésta en la tradición planificadora de la ciudad. Con relación al segundo de los antecedentes, el político, la planeación local está relacionado —aunque no exclusivamente— con los seminarios de Alternativas de futuro para Medellín y su área Metropolitana, donde la planeación zonal se planteaba en términos de instrumento seleccionado para institucionalizar la participación y convertirla en condición necesaria a todo el proceso de planeación municipal.

²¹ La novedad en este año fueron los criterios importantes de focalización del gasto público: a) La escala de los proyectos: de ciudad, zonales, comunales y barriales; b) Territorialización/eqüidad territorial; c) La participación ciudadana básicamente centrada en la identificación de proyectos comunales y barriales. En el informe final del Municipio de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación. Plan Operativo Anual de Inversiones Año 2000. Participación ciudadana. 1999, aparece que este proceso tuvo un avance importante: "se buscó la consolidación del listado de necesidades de la JAL (nivel comunal), en el CCDI (nivel zonal). Se identificaron líneas principales de acción para las zonas (donde no existía plan zonal).

²² Por ejemplo, a la zona Nor-oriental de Medellín le asignaron la mayor parte de presupuesto, unos 13.600 millones de los 50 mil millones destinados a distribuir por la vía de la participación ciudadana, ya que esta zona tiene un mayor número de población con NBI. Es bueno que se entienda que la otra parte del presupuesto corresponde a los que

la administración usa para cumplir con los compromisos que le demanda la legislación (ley 60 y 136 primordialmente) y a los proyectos macro que se conocen como resto de ciudad. Este presupuesto se divide por comuna, pero sólo para proyectos barriales, es decir, tampoco la escala comunal es impactada a través de la participación regulada, al menos para el año en mención. La división según el ejemplo de la zona Nororiental es así: 3800 millones para la comuna 1; 3400 en la 2; 3300 en la 3; y 3100 en la comuna 4. No aparecen entonces, los proyectos de cobertura zonal, ni comunal y si en cambio, exclusivamente, la escala barrial.

²³ Fredy Escobar Moncada. "Ordenamiento territorial, autonomía y desarrollo local en Colombia". Estudios Políticos. No 15. Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. Medellín, Julio-Diciembre 1999, p. 141.

²⁴ Tal reducción de la participación, vía la planeación, está en oposición al concepto mismo de desarrollo, entendido este como superación de la pobreza, con mayor razón si "el cambio fundamental se produce cuando el crecimiento económico o el desarrollo nacional no pueden concebirse sin el firme desarrollo de los pobres mismos. Lo que se plantea ahora es cómo la superación de la pobreza implica: a) diagnosticar que la causa principal de la misma es el insuficiente acceso a los recursos productivos; b) que sólo podrá superarse desde la integración de los pobres mismos como sujetos activos de su desarrollo; c) que hay que entender este esfuerzo no sólo como una movillización de las iniciativas individuales, sino de la potencialidad que éstas pueden tener como fuerzas colectivas llamadas a desempeñar un nuevo papel hasta ahora negado; es la consideración de los pobres como recurso social y económico inexplorado". Alfonso Dubois. "Equidad, bienestar y participación: bases para construir un desarrollo alternativo. El debate sobre la cooperación al desarrollo del futuro. HEGO A No 26. Bilbao, 2000, p. 50.

²⁵ Hay otros elementos importantes en tanto obstaculizan el acceso al desarrollo y/a proyectos concretos que permitan transformar situaciones sociales desfavorables, por ejemplo: el cortoplacismo, la falta de continuidad en la ejecución de proyectos de desarrollo, la parte estratégica de los planes es demasiado abstracta lo que dificulta el control político al ejecutivo y la concentración del poder en este último.

²⁶ El caso que nos ejemplifica nuevamente esta situación, es el presupuesto del año 2001 de Medellín. La administración municipal, en lo que ha denominado un "esfuerzo" por acercar la decisión a la población, ha emprendido la planeación participativa en la elaboración del Plan Operativo de Inversiones. Del total del presupuesto municipal, unos trescientos mil millones de pesos, se asignan cerca de 50.000 millones de pesos para que sean distribuidos de acuerdo con las expectativas de la población por la vía de la participación. En este año, las Juntas Administradoras Locales se pronunciaron debido a que la escala comunal venía siendo excluida de la asignación por la vía de la participación, tal y como lo señalan los acuerdos. En este nuevo ejercicio, se les permitió a éstas incidir en un 10% del presupuesto que le corresponde a la comuna o al corregimiento. Así mismo, en un corregimiento que se le asignan 1000 millones de pesos, como el caso del corregimiento de Altavista, las JAL definen un proyecto de 100 millones. Los restantes 900 son distribuidos entre las Juntas de Acción Comunal. Siendo 13 juntas, podemos dividir cuánto les corresponde. Pero regresando a las JAL, podemos preguntarnos ¿qué hacer con 100 millones en términos de desarrollo? 100 millones, por ejemplo, cuesta una cancha de fútbol. 70 millones cuesta un pacto de no agresión y reinserción social de jóvenes en conflicto. 1500 millones de pesos (aproximadamente) cuesta universalizar la educación primaria y secundaria en este corregimiento.

²⁷ Sobre la configuración de órdenes alternos véase: María Teresa Uribe de Hincapié. "Las

soberanías en disputa: ¿conflictos de identidades o de derechos?. *Estudios Políticos*. No 15. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, Medellín, julio-diciembre de 1999. Y Manuel Alberto Alonso Espinal. Juan Carlos Vélez Rendón. "Guerra, soberanía y órdenes alternos". *Estudios Políticos*. No 13. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, Medellín, julio-diciembre de 1998.

²⁸ Jorge Jairo Posada. *Desarrollo y participación de la comunidad*. Revista JAVERIANA. No 647. Tomo 131. Año 66. Pontificia Universidad Javeriana. Santafé de Bogotá. agosto de 1998. p.158.

²⁹ Esta situación es causada, entre otros factores, porque los últimos Acuerdos que reglamentan la participación en la planeación del desarrollo no derogan los anteriores; unos Acuerdos los maneja una secretaría y otros son asignados a otras dependencias sin articularse entre ellas. Situación que en ocasiones trae consecuencias desfavorables para las dinámicas comunitarias, dada la irritación de las organizaciones producida por la confrontación de intereses.

³⁰ De forma que la clase política tradicional asegura la implementación de su estilo de desarrollo, pues sus clientes, buscan ser incluidos en el modelo que diseñe el partido (esta es la actitud de la mayoría por lo general) más que hacer parte de la construcción de un nuevo desarrollo.

³¹ Bastaría con una mirada a la tensión propiciada porque espacios que son habitados por gente humilde, a su vez, son estratégicos para el "desarrollo" de la ciudad, por ejemplo: los barrios Naranjal, Moravia y Corazón de Jesús.

³² Adrián Restrepo Parra. *Aproximación a la lógica estatal colombiana sobre planeación del desarrollo*. *Estudios Políticos*. No 16. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia, Medellín, enero-junio de 2000. p. 137-138. Este aspecto se trató en el acápite con quién compite la participación en la planeación local.

³³ Entre los que se reconocen avances en términos de la consolidación de Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (CCDI), la vinculación de organizaciones comunitarias a la elaboración de los planes de desarrollo -zonales y de ciudad- como su presencia en los debates políticos y académicos suscitados por diferentes grupos de estudio sobre el tema, conformados durante la década de los años noventa del siglo XX en el área Metropolitana de Medellín.

³⁴ Los mecanismos legales para la expresión política de las comunidades, en lo referente a la planeación, es un hecho normativo estipulado por la constitución de 1991, y se hace importante porque coloca a actores diferentes -Estado y ciudadanos- en condiciones, políticamente formales, similares para relacionarse.

³⁵ La planeación ha servido, se supone, a los sistemas de gobierno para pensar escenarios de calidad de vida para las colectividades, sólo que para su efectiva consecución se plantean medios que excluyen (economías mercadocéntricas) a un gran porcentaje de la población; allí la planeación se deforma en un instrumento autoritariamente dirigido a mejorar las condiciones de minorías que la inducen.

³⁶ La reducción técnica de la planeación, en el caso colombiano, ha llevado a que un grupo de técnicos, metodológicamente, diseñen los instrumentos para la planeación a partir de una noción de objeto con respecto al sujeto de incidencia del desarrollo, es decir, existe cierta contradicción entre postulados políticos de participación y técnicas de planeación que parten del supuesto de ignorancia e inmovilidad de la población foco de políticas concernientes al desarrollo.

³⁷ Guy Hermet. *¿Diversidad cultural o cambio cultural? Posibilidades y obstáculos del desarrollo participativo*. *Estudios Internacionales*. No 129. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Enero-marzo de 2000. p.11-12.

³⁸ Los contenidos y propósitos del desarrollo no se pondrían en cuestión si fueran realmente incluyentes, por tanto sólo las discusiones, aceptando hipotéticamente un consenso de esta índole, recaerían, quizá, en los aspectos metodológicos.

³⁹ Las expectativas de los líderes comunitarios no se ven satisfechas porque los ámbitos de participación a los que se les invita no son diseñados para tomar o afectar decisiones importantes sobre la vida de sus sectores.

⁴⁰ Los actores sociales se entienden como las personas o comunidades que sólo sienten la necesidad y por su cuenta y/o con apoyo del Estado y recursos internacionales se ponen en la tarea de resolver los problemas generados por la insatisfacción de necesidades básicas. Ahora, los actores sociales que han participado en los procesos de planeación y han percibido la necesidad de organizarse para entrar en relaciones de poder y tener la oportunidad de incidir en las decisiones sobre su desarrollo se constituyen como actores políticos que reflexionan sobre las estrategias para incidir las instituciones que regulan la vida pública y se disponen para actuar en dicho sentido. Discutir sobre candidatos para Juntas Administradoras Locales, Concejo, coaliciones para alcaldía, esto sólo como ejemplo, ocupa un nuevo espacio en los discursos como en las prácticas de los pocos líderes sociales que se han esforzado por consolidar formas autónomas y alternas a las tradicionales prácticas políticas, en pro de participar efectivamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus localidades

⁴¹ El poder en la planeación puede entenderse – aunque no solamente– como un proceso político que implica “un continuo proceso colectivo, una deliberada y ampliamente discutida constitución del futuro de la comunidad en la cual participa el mayor número posible de miembros de todas las categorías que la constituyen”. Seno, Cornelly. “Ideas sobre Planeamiento Participativo”. Revista Latinoamericana. # 35. Año XI 1978. Ello conlleva la idea de que la participación ante todo es hacerse

protagonista tanto de la vida cotidiana como de contextos más amplios. Una nueva concepción del desarrollo lleva implícita esta idea de participación que tiene en su raíz la voluntad de transformación.

⁴² No obstante los esfuerzos en el sentido que se describe, una dificultad para avanzar en la consolidación de un partido político o alcanzar cargos públicos en los comicios ha sido la insípida cultura política de las comunidades, que, en particular, asocian toda propuesta política alterna a los partidos políticos tradicionales, y en especial las surgidas a su interior, con politiquería, así el potencial electoral y los posibles miembros de un eventual nuevo partido político quedan seriamente debilitados.

⁴³ Ello indudablemente demanda niveles crecientes de articulación, es decir, incidencia en escenarios de escala superior que hace necesario el trabajo conjunto de organizaciones para crear redes que permitan trascender escalas territoriales e incidir el ámbito que concentra las decisiones con el fin de democratizarlo. No se debe olvidar que la descentralización, tal como se ha dado, no ha significado un proceso de desconcentración del poder, es decir, el ámbito de las decisiones trascendentales y el soporte económico para hacerlas efectivas continúan en el poder central, lo cual ha causado, en ocasiones, que los gobiernos locales sigan supeditando sus acciones a las directrices centralistas y, en más de las veces, paralizar los planes de gobierno de la localidad, por no contar con los recursos necesarios para la ejecución. Es evidente que la autonomía local esta seriamente restringida por las políticas nacionales y que los marcos que para ello promueve se convierten en meras estrategias para desviar las discusiones y las acciones de las organizaciones sociales hacia el sitio o ente de poder donde no se puede resolver los problemas que aquejan a los sectores sociales empobrecidos.

⁴⁴ Consuelo Corredor Martínez. “Ética, desarrollo y pobreza”. Estudios Políticos. No 13. Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos. Medellín, julio-Diciembre, 1998, p 103-104.

Adriana González Gil
Fredy Escobar Moncada
Adrián Restrepo Parra

Investigadores del Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia