



Sentidos de la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo

VIVENCIAS EN LAS COMUNAS 1 (POPULAR)
Y 8 (VILLA HERMOSA) DE MEDELLÍN, 2004-2011

Alberto León Gutiérrez Tamayo, Luis Alberto Hincapié Ballesteros,
Paula Andrea Vargas López



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803





**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**
1 8 0 3

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS / TRABAJO SOCIAL

FONDO EDITORIAL FCSH

Sentidos de la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo

VIVENCIAS EN LAS COMUNAS 1 (POPULAR)
Y 8 (VILLA HERMOSA) DE MEDELLÍN, 2004-2011

Alberto León Gutiérrez Tamayo, Luis Alberto Hincapié Ballesteros, Paula Andrea Vargas López



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803

FCSH DIVULGACIÓN

© Alberto León Gutiérrez Tamayo, Luis Alberto Hincapié
Ballesteros, Paula Andrea Vargas López

© Universidad de Antioquia, Fondo Editorial FCSH
de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

ISBNe: 978-958-5157-12-5

Primera edición: noviembre de 2020

Imagen de cubierta:
Noroccidente del Valle de Aburrá, 2018.
Fotografía de Paul Pineda Pérez

Coordinación editorial:
Diana Patricia Carmona Hernández

Diseño de la colección:
Neftalí Vanegas Mengután

Corrección de texto e indización:
José Ignacio Escobar

Diagramación: Luisa Fernanda Bernal Bernal,
Imprenta Universidad de Antioquia

Hecho en Medellín, Colombia/
Made in Medellín, Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial, por cualquier medio
o con cualquier propósito, sin la autorización escrita del Fondo
Editorial FCSH, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la
Universidad de Antioquia

Fondo Editorial FCSH, Facultad de Ciencias Sociales y
Humanas, Universidad de Antioquia
Calle 67 No. 53-108, Bloque 9-355
Medellín, Colombia, Suramérica
Teléfono: (574) 2195756
Correo electrónico: fondoeditorialfcsch@udea.edu.co

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión
de los autores y no compromete el pensamiento institucional
de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad
frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los
derechos de autor y conexos.



John Jairo Arboleda Céspedes
Rector

John Mario Muñoz Lopera
Decano Facultad de Ciencias Sociales y Humanas



Este texto es resultado de la investigación científica titulada “Sistematización del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín entre los años 2004-2011 en las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa)”, cofinanciada por la convocatoria CODI-Proyectos de Investigación Ciencias Sociales, Humanidades y Artes 2012 y por la estrategia de sostenibilidad CODI de la Universidad de Antioquia.

Sentidos de la planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo : vivencias en las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa) de Medellín, 2004-2011 / Alberto León Gutiérrez Tamayo ; Luis Alberto Hincapié Ballesteros ; Paula Andrea Vargas López. -- Medellín : Universidad de Antioquia, Fondo Editorial FCSH de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, 2020.

207 páginas ; 23 cm. (tamaño 300 kb) (FCSH. Investigación)

ISBN 978-958-5157-12-5 (versión e-Book)

1. Planeación del desarrollo 2. Presupuesto Participativo – Medellín (Antioquia, Colombia) 3. Desarrollo local 4. Democracia participativa I. Gutiérrez Tamayo, Alberto León II. Serie.
352.96 cd 21 ed.

Contenido

LISTADO DE TABLAS • 7

LISTADO DE GRÁFICAS • 8

SOBRE LOS AUTORES • 9

PRESENTACIÓN • 11

MEDIACIÓN PEDAGÓGICA 1 • 33

INTRODUCCIÓN • 35

**1. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:
ANHELOS Y DEBATES • 43**

1.1 Democracia participativa: senderos para democratizar lo público • **44**

1.2 Planeación del Desarrollo Local: del dicho al hecho • **61**

1.3 Presupuesto Participativo: deseos y sinsabores • **75**

MEDIACIÓN PEDAGÓGICA 2 • 87

**2. ORIGEN Y CONSOLIDACIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LA PLANEACIÓN DEL
DESARROLLO LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: TRAYECTORIA
DEMOCRÁTICA • 89**

- 2.1 Fundamento sociopolítico de la Planeación del Desarrollo Local
y el Presupuesto Participativo • **90**
- 2.2 Fundamento político-institucional • **99**
- 2.3 Corolario sobre origen y consolidación • **138**

MEDIACIÓN PEDAGÓGICA 3 • 145

**3. DEL DESENCANTO A LA RECONQUISTA: NUEVAS GRAMÁTICAS, PRÁCTICAS
SOCIALES Y POLÍTICAS • 147**

- 3.1 Resignificación: gramática y práctica democrática • **151**
- 3.2 Sujetos y subjetividades: potencialidades sociopolíticas • **162**
- 3.3 Aprendizajes: posicionamiento de nuevas gramáticas y prácticas
democráticas • **168**

MEDIACIÓN PEDAGÓGICA 4 • 189

BIBLIOGRAFÍA • 191

ÍNDICE ANALÍTICO • 199

Listado de tablas

TABLA 1. Plan Operativo Anual de Inversiones, 2004-2007 • **127**

TABLA 2. Inversión asignada a Medellín, 2005-2007 • **128**

TABLA 3. Inversión asignada a comunas 1 y 8 de Medellín, 2005-2007 • **129**

TABLA 4. Inversión ejecutada en comunas 1 y 8 de Medellín, 2004-2007 • **130**

TABLA 5. Plan Operativo Anual de Inversiones 2008-2011 • **133**

TABLA 6. Inversión asignada en Medellín, 2008-2011 • **134**

TABLA 7. Presupuesto Participativo asignado en comunas 1 y 8 de Medellín,
2008-2011 • **135**

TABLA 8. Inversión social ejecutada en Medellín, 2008-2011 • **136**

TABLA 9. Inversión social ejecutada en comunas 1 y 8 de Medellín, 2008-2011 • **136**

TABLA 10. Inversión social ejecutada en Comuna 1 de Medellín, 2008-2011 • **136**

TABLA 11. Inversión social ejecutada en Comuna 8 de Medellín, 2008-2011 • **137**

TABLA 12. Presupuesto Participativo ejecutado en comunas 1 y 8 de Medellín,
2008-2011 • **137**

Listado de gráficas

GRÁFICA 1. Organizaciones en asambleas barriales, comunas 1 y 8 de Medellín, 2004-2007 • **119**

GRÁFICA 2. Organizaciones en asambleas barriales, 2008-2011 • **120**

GRÁFICA 3. Participantes de las asambleas barriales y veredales, 2006-2007 • **121**

GRÁFICA 4. Participantes de las asambleas barriales y veredales, 2008-2011 • **121**

GRÁFICA 5. Inversión social ejecutada en Comuna 1 (Popular), 2005-2007 • **131**

GRÁFICA 6. Presupuesto Participativo ejecutado en Comuna 1, 2005-2007 • **131**

GRÁFICA 7. Inversión social ejecutada en Comuna 8, 2005-2007 • **132**

GRÁFICA 8. Presupuesto Participativo 2005-2007 en Comuna 8, Villa Hermosa • **132**

Sobre los autores

Alberto León Gutiérrez Tamayo. Profesor titular de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social. Coordinador del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad, Universidad de Antioquia (MASO). Trabajador Social, Universidad de Antioquia, Colombia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales, Universidad Nacional de Colombia. Doctor en Educación-Formación Ciudadana, Universidad de Antioquia. Posdoctor en Educación-Formación Ciudadana, Universidad de Sao Paulo, Brasil.

Luis Alberto Hincapié Ballesteros. Profesor de cátedra e investigador del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la Universidad de Antioquia. Trabajador Social. Estudiante de Maestría en Intervención Social de la Universidad de Antioquia, Colombia.

Paula Andrea Vargas López. Profesora asociada de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social. Coordinadora del Comité de currículo para la autoevaluación y transformación curricular del programa. Integrante del Grupo de Investigación en Intervención Social (GIIS). Trabajadora Social. Magíster en Ciencia Política y candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia.

Presentación

Cuatro décadas después de iniciada la experiencia de Presupuesto Participativo (PP) en Porto Alegre (Brasil) y que luego se propagó por el mundo, América Latina, Colombia y, para los propósitos de este texto, Medellín, persisten interrogantes válidos acerca de su razón de ser, la manera de hacerse, los horizontes de sentido que le alientan, motivaciones y estímulos que le acompañan. Así como las trayectorias recorridas, artífices de su implementación, inversiones efectuadas, logros, limitaciones y, entre otros asuntos, aprendizajes y proyecciones. Responderlos no es asunto simple, aun en los escenarios particulares donde acontece el PP, mucho menos si a partir de ellos la intención es generalizar respuestas y ampliar alcances. La alta incidencia que tienen en la esencia del PP, el contexto donde ocurre, las concepciones que lo determinan, las formas operativas diseñadas para guiar su implementación, los actores que intervienen, las finalidades que se le confieren y, entre otras, la globalización y mercantilización vigentes hacen complejo el panorama y minimizan los balances, las vivencias, las experiencias y los resultados que se obtienen mediante investigación científica y formativa.

Aun así, la necesidad de conocimiento vinculada con respuestas válidas a los interrogantes planteados, verificables y socializables motiva y a la vez estimula la apuesta por continuar aproximándose a la realidad del PP, en procura de conocerlo, comprenderlo, analizarlo, valorarlo y criticarlo. Y, como resultado de ello, apostar por su permanente resignificación, ajuste, promoción y fortalecimiento en tanto apuesta participativa potente, constitutiva de posibilidades para contribuir a la construcción de democracia, particularmente de democracia participativa. Medellín, obviamente, no es la excepción;

al contrario, las confluencias entre luchas sociales y voluntades políticas no solo hicieron posible el surgimiento del PP a finales del siglo XX y su formalización en 2004, sino que, además, a partir de 2007, mediante norma municipal, se institucionalizó y ligó al escenario del Sistema Municipal de Planeación (SMP) con los procesos de Planeación del Desarrollo Local (PDL) promovidos para llevarse a cabo en las comunas y corregimientos en que se subdivide política y administrativamente la jurisdicción municipal.

En las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa) de Medellín se desarrollaron experiencias tanto en PDL como en PP, que generaron logros y aprendizajes relevantes en materia de participación y democratización, los que confieren a ambos procesos sentidos sociales y políticos relevantes, a tal punto que invita a explorar el conocimiento generado, documentarlo, procesarlo y atreverse a incursionar en espacios para su apropiación social en procura de democratizarlo. Esto es posible en ciencias sociales y humanas mediante la orientación de metodologías de investigación social, en particular acudiendo a la modalidad investigativa denominada *sistematización de experiencias*, esencia del estudio efectuado sobre las vivencias en materia de PDL y PP, en las comunas 1 y 8 de Medellín, en el periodo 2004-2011, objeto y resultados de investigación que animan y confieren cuerpo al presente texto.

Consecuentemente con lo expresado, para estructurar, divulgar y socializar el conocimiento generado en el estudio de caso mencionado es necesario previamente dibujar el marco de actuación en el cual aconteció. Además, documentar el origen del PP y, en particular, para la experiencia en Medellín, visibilizar sus nexos con la PDL. Asimismo, sintetizar la necesidad de conocimiento y el planteamiento del problema de investigación formulado, junto con el diseño metodológico que guio el estudio y posibilitó la obtención de los resultados, tanto conceptuales como empíricos, que permitieron inferir las conclusiones y proyecciones.

Comprender el sentido social y político de la PDL y del PP en Medellín demanda, en primer lugar, evidenciar las conexiones entre los cambios suscitados en el escenario internacional con sus efectos a nivel nacional y municipal donde acontecen. En segundo lugar, reconocer las características particulares de la experiencia, develando preceptos de su diseño, puesta en práctica y operación. Y dar paso, en tercer lugar, a su valoración y proyección. Ubicados en los contextos internacional, nacional y municipal

aludidos, a partir de sus características y tendencias, es relevante plantear el fundamento para identificar los cambios más relevantes en Latinoamérica, junto con lo que le es propio a la realidad colombiana y de Medellín. Complementariamente, documentar el origen y proliferación del PP enfatizando, de manera particular, en la coexistencia de condiciones comunes que le son propias: una, movilizaciones sociales que exigen su implementación y, dos, escenarios político-institucionales que lo posibilitan, es decir, voluntades políticas.

Ambas permiten inferir que tanto la PDL, como el Presupuesto Participativo (PP), individual y conjuntamente concebidos están determinados por las tendencias globales del contexto y, al tiempo, se constituyen en medios para incidir, a escala territorial, sobre su devenir e implicaciones. Que las dos, asimismo, acontecen en el marco de cambios económicos, sociales y políticos determinantes para las condiciones básicas que facilitan este tipo de prácticas participativas y democráticas, los cuales gestan las condiciones referidas y están inscritos en el metarrelato que supone el impulso de la globalización. Por esto evidenciarlos exige aludir a sus tendencias constitutivas, para luego señalar su devenir y develar los vínculos entre estas tendencias y las condiciones requeridas para su origen y proliferación.

La globalización, como proceso histórico que incide en los ámbitos de la vida societal y que tiene implicaciones en prácticas de intervención e investigativas, demanda revisar los cambios económicos, sociales y políticos que guardan estrecha relación con la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo (PDLPP). En materia económica, promueve el modelo neoliberal que conlleva, entre otras cosas, transformaciones en el flujo de capitales, liberalización del mercado, creación de bloques económicos y movilidad.¹ Además, implicando desregulaciones del mercado de bienes y servicios, liberalización de entradas de capital y de inversiones, flexibilización laboral, privatización de las empresas públicas y liberalización en tasas de interés.²

En lo social, presupone interacciones culturales dispersas³ y promueve como parte de su finalidad expandir y uniformizar aspiraciones humanas, sustituir tradiciones, y apoyarse en representaciones del mundo para multiplicar y diversificar actores.⁴ Sus efectos socioculturales se reflejan en el posicionamiento de una cultura de mercado y consumo alimentada por el flujo de las comunicaciones que genera un espejo verosímil

1. Sergio Boisier, “Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable”, *Terra*, no. 1 (2015): 42-66.

2. Miguel Cárdenas y Felipe Díaz Chaves, “Hegemonía en Colombia: caracterización y alternativas frente al poder global”, *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16, no. 53 (2011): 13-26.

3. Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización* (Barcelona: Editorial Debolsillo, 2009).

4. Agustín Squella, “Una idea de globalización”, *Estudios Sociales*, no. 94 (1997): 189-96.

de la convivencia, sin vincular su diversidad.⁵ A la vez, paradójicamente, se observan retornos a lo propio, a la historia y cultura locales que permiten a los sujetos entenderse en el espacio global desde consensos culturales. Y en lo político se percibe una conciencia global creciente, especialmente en América Latina, la necesidad de acoger la democracia como sistema político.⁶ Igualmente, tendencias hacia la descentralización, otorgando importancia a los gobiernos municipales como espacios políticos en busca de racionalizar la inversión, mejorar la eficiencia y efectividad estatales, fomentar la autonomía de las unidades territoriales con el traspaso de funciones y tareas, que implicaron la reducción del Estado y promovieron la transferencia de poderes financieros y de administración del gobierno central a gobiernos territoriales.⁷

El contexto global se instaura en América Latina de forma particular y constituye el nicho para las condiciones que, de alguna manera, promovieron el PP y, para el caso de Medellín, la PDL. En efecto, por un lado, se generó el marco institucional democrático requerido y, por el otro, la movilización social necesaria, fruto de tensiones entre un sistema político democrático y el modelo económico neoliberal. Aunque la movilización social y los promotores de la globalización neoliberal convergen en el escenario político institucional democrático, los segundos han tenido mayor incidencia que los primeros. Su explicación bien pudiera venir del análisis de las condiciones emergentes tras las dictaduras que proliferaron como formas de gobierno, y en las que, mientras se adecuaba la injerencia del proceso globalizador, la deuda externa se convirtió en herramienta para obligar a implementar las directrices neoliberales hacia la transición democrática, lo que debilitó las dictaduras, incrementó los factores nacionales e internacionales contra su permanencia, y propició escenarios que superaron el accionar de los movimientos y organizaciones sociales.

Se configuran de esta forma las condiciones para crear instancias de participación y prácticas democráticas fruto de las fuerzas encontradas en las tendencias globalizadoras. En este escenario, se comprenden como resultado de estas luchas con posibilidades de incidir en las tendencias globales que promovieron la situación actual, esto es, asumirles como estrategia de globalización contrahegemónica, en tanto constituyen, a su manera, ejemplo de múltiples luchas territoriales que, al lograr sus propósitos, alientan su réplica en otros lugares donde se están llevando a cabo procesos semejantes.⁸

5. Norbert Lechner, *Obras III. Democracia y utopía: la tensión permanente* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014).

6. Alberto León Gutiérrez Tamayo y Liliana María Sánchez Mazo, *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea* (Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2009).

7. Alfredo Rodríguez, "Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina, fuerzas globales expresiones locales", *Foro*, no. 34 (1998): 68-85.

8. Boaventura de Sousa Santos, "Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil", en *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*, eds. Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito (Barcelona: Anthropos Editorial; Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa, 2007), 278-301.

La orientación hacia esta u otra perspectiva conceptual incidiría enormemente al ubicar posibles respuestas frente a las esencias tanto del PP como de la PDL, en particular si se asume conscientemente que la que sea definida estaría determinada ante todo por la intención de los diseñadores de política pública, la promoción de procesos de descentralización estatal y, entre otras cosas, el nuevo rol vinculante tanto de los partidos políticos, como de la sociedad civil en los lugares donde se lleven a cabo.⁹ Entre una y otra opción habrá de definirse sus sentidos social y político, denotando que el devenir de estas experiencias no solo está determinado por las tendencias globales que suscitaron la movilización y el marco institucional necesarios para su existencia, sino que, además, puede llegar a impactarlas según las condiciones de un caso particular y sus articulaciones con otras vivencias participativas y democráticas.

Especial atención habrá de mantenerse, adicionalmente, con los efectos que en esto pueda tener el escenario de pugnas, contradicciones y confluencias que, paradójicamente, emergen con la instauración simultánea de los proyectos políticos neoliberal y democrático; una especie de confluencia perversa, es decir, contradictoria en su apariencia, de efectos no evidentes inmediatamente y que se revelan diferentes a lo esperado. Por esto también sería tramposa, en tanto ambos enfoques necesitan de una sociedad civil activa y propositiva.¹⁰ Claro está, con cualidades diversas acorde a sus pretensiones de consolidación y lugar de enunciación al ser recurrente en ambos la participación como medio para favorecer vínculos.

Unidas a estas tendencias contextuales, las mismas que hacen del mundo un mercado en permanente disputa y a las orientaciones hacia el enfoque del desarrollo sostenible, aparecen en la actualidad dos horizontes de sentido que enmarcan la realidad latinoamericana: la democratización de la relación sociedad civil y Estado –como forma de gobierno– y la creciente demanda de la población por ocupar más espacios de participación real en la toma de decisiones en aspectos de carácter público. Para gestarse, ambos demandan consolidar, ampliar y profundizar la democracia; aprender, incorporar y practicar valores democráticos; adoptar, vigorizar e innovar modos de vida, costumbres, maneras de ser; reconocer y respetar la diferencia, fortalecer la identidad, la convivencia en escenarios plurales, conflictivos, complejos y diversos.

Este es el escenario de la globalización: un fenómeno contemporáneo mas no por ello actual; dado que tiene raíces profundas que han marcado el devenir histórico de la

9. Egon Montecinos, “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”, *Revista de Ciencia Política* 31, no. 1 (2011): 63-89.

10. Evelina Dagnino, “Sociedade civil, participação e cidadania: ¿de que estamos falando?”, en *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, coords. Daniel Mato y Afef Benessaïeh (Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004), 95-110.

humanidad demanda incrementar la justicia y la convicción de que el triunfo será de la lógica económica. De ahí que, si se concibe la globalización como proceso histórico que penetra y reformula todos los ámbitos de la sociedad, y que tiene implicaciones de gran relevancia en la época contemporánea, que incita otras maneras de intervenir e investigar la realidad, habrá que mencionar su ineludible relación con lo local, en este caso, lo municipal. Existen diferencias entre el orden global y el orden local.¹¹ Ambos constituyen dos situaciones genéticamente opuestas, aunque en cada una se confirmen aspectos de la otra. En realidad, cada lugar, al mismo tiempo, es objeto de una razón global y de una razón local que conviven dialécticamente. El orden global-local sugiere un énfasis en el territorio, el cual termina siendo el gran mediador entre el mundo y las sociedades nacional y local, ya que, en su funcionamiento, el mundo necesita de una mediación de los lugares según sus posibilidades para usos específicos. En un momento determinado, se escogen algunos lugares y se rechazan otros y, en ese movimiento, se modifica el conjunto de los lugares, el espacio como un todo. El lugar ofrece al movimiento del mundo la posibilidad de su realización más pertinente, lo cual implica que el mundo, para hacerse espacio, depende de sus propias posibilidades.

Es, por lo tanto, evidente la relación interdependiente entre lo global y lo local, escenario actual del ciudadano, de sus prácticas sociales, del ejercicio de las diversas y múltiples ciudadanías posibles, del territorio y de la formación ciudadana, dado que, podría decirse, el contexto global se asocia con una totalidad mayor, de escala amplia, incluso virtual, en el que ocurren diferentes fenómenos sociales, culturales, políticos, económicos, tecnológicos, espaciales y ambientales que impactan todo el planeta. Es aquí donde emerge la escala geográfica de lo local, recibiendo, creando y recreando en sus dinámicas cotidianas tales fenómenos globales, e impactando esa totalidad. Afrontar la realidad descrita, en la perspectiva de alcanzar mejor calidad de vida y mayores niveles de bienestar general, demanda hoy, como opción posible, la consolidación, ampliación y profundización de la democracia, del respeto por lo público. Y, entre otras cosas, la formación y gestación de ciudadanos dispuestos a afrontarla y, sobre todo, a transformarla. De no ser así, el horizonte de sentido que se le otorgaría al PP y a la PDL, además de ser otro, carecería de intencionalidad transformadora, tanto en el ámbito social como en el político.

11. Milton Santos, *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*, trad. M. L. Silveira (Barcelona: Ediciones Ariel Geografía, 2000).

Al tiempo, tanto en Colombia como en Medellín, en medio de las tensiones y complejidades del contexto descrito, particularmente a partir de la década de los noventa del siglo xx, existen cambios normativos, transformaciones sociopolíticas, luchas por la inclusión y ajustes con el escenario global que, en conjunto, constituyen escenarios de grandes oportunidades para promover e implementar procesos de planeación participativa del desarrollo, tanto nacional como territorial, así como opciones para el surgimiento de pp y de la PDL. En efecto, las experiencias de pp en el país devienen tras la disposición normativa y social para asumir la participación como parte constitutiva del Estado colombiano.

El espíritu constituyente de 1991 se consagró en la Constitución Política de ese año y definió la participación como característica inherente del tipo de Estado que, en adelante, sería Colombia: social y de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. La participación fue reconocida garantizándose a cada ciudadano la posibilidad de elegir y ser elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. Asimismo, revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Estas decisiones, definidas por la norma de normas, derivaron de las mismas circunstancias relacionadas con el origen de los presupuestos participativos en América Latina: una crisis de la institucionalidad que cuestionaba las formas representativas de la democracia y reclamaba formas directas de ejercerla. Las iniciativas adelantadas para la institucionalización de espacios de participación en Colombia datan de finales de la década de los ochenta, cuando sectores de la sociedad propiciaron espacios alternos en la política como respuesta a la falta de confianza en los partidos tradicionales. Dicha situación evidenció la fractura entre representación política y ciudadanía y, consecuentemente, enmarcadas por reformas del Estado y la promoción de la descentralización política, administrativa y fiscal, surgieron mecanismos de participación directa,

alternativas en busca de atención de necesidades sociales de grupos poblacionales excluidos históricamente de los escenarios convencionales de decisión política.

Guardadas las proporciones, se infiere que los cuestionamientos de la sociedad civil y la población en general hacia sus gobiernos, en los países de Latinoamérica donde se instauraron experiencias de PP, compartían sensaciones de descontento frente a las formas de representación tradicionales y que, para el caso colombiano, incluyendo a Medellín, las respuestas fueron asambleas constituyentes que buscaban ampliar los espacios de participación y representatividad. La sincronía y consonancia del contexto global, particularmente en Latinoamérica, con la realidad colombiana se hace evidente. Asimismo, las tensiones, contradicciones y confluencias, en ocasiones perversas, ya comentadas: el anhelo por cimentar formas de participación, en lo posible directas, con el fin de contribuir a profundizar la democracia, con énfasis en la democracia participativa, sumada a la declaratoria de Estado social y de derecho, democrático y participativo.

Así se evidencia también al observarse que sus raíces están ligadas a grupos poblacionales tradicionalmente excluidos de las esferas del poder político y de la inclusión social, que demandan su incorporación en la toma de decisiones mediante mecanismos democráticos, en lo posible más directos o, al menos, de delegación cercana. No obstante, la experiencia colombiana, en materia de aplicación e implementación de los mecanismos de participación democrática y ciudadana, ha presentado serias dificultades, enormes vacíos y embates contrarreformistas que han conseguido desestimular la movilización y la lucha social y política por la inclusión.

Precisamente, fueron estas dificultades las que sirvieron de base para ajustar los mecanismos de participación ciudadana mediante la expedición de la Ley 1757/2015, incorporando como novedad lo referido a PP, opción posible de ser implementada en todos los municipios colombianos, en tanto mecanismo de asignación de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado-sociedad civil. Para ello, los gobiernos departamentales y municipales habrían de promover el desarrollo de estrategias participativas en la programación de sus presupuestos, así como destinar recursos públicos que estimularían la participación de la sociedad civil en procesos de programación participativa del presupuesto, en armonía con planes de desarrollo vinculantes y concertados con los actores del área geográfica de su interés. La inclusión de PP en la normativa colombiana sobre

participación ocurrió tras poco más de una década de que se implementaran múltiples y diversas experiencias. Asimismo, la articulación de las iniciativas priorizadas con la planeación del desarrollo, tal como lo consagra la norma, ya se había ensayado y aplicado en varios municipios y departamentos colombianos, a tal punto que se hizo evidente interrelacionarlos. Aspecto fundamental para comprender las experiencias de PP son sus vínculos con los procesos y lineamientos consagrados en los planeación de desarrollo, junto a su directa relación con sus recursos de inversión, convirtiéndose por ello el PP en componente esencial de los procesos de planeación local y municipal.¹²

Adicionalmente, en términos generales, las experiencias documentadas dejan ver los nexos comunes que los animan desde la expresión de la voluntad política gubernamental, para promoverlas y motivar la vinculación de la ciudadanía y sus diversas formas de organización para la toma de decisiones, ligándolos estrechamente a las dinámicas de planeación de las entidades territoriales, suponiendo su contribución al mejoramiento de la gestión pública. Su puesta en práctica, por lo regular, se articula con Planes de Desarrollo Municipal (PDM) para soportar por esta vía la ejecución presupuestal y la definición de los procedimientos regulatorios para su implementación. Hay también altas incidencias en estos procesos de grupos armados o desmovilizados de todas las orientaciones, que cooptan los espacios de participación generados por el PP, condicionando las decisiones de los participantes.

La intensidad y la forma como se dieron estas circunstancias, como ya fue advertido, son propias de cada caso. En Medellín, se presentan por la convergencia de sus organizaciones sociales, con tradición en procesos de participación con el grupo político alternativo de quien fuera electo alcalde en 2004. Aun así, es evidente la concurrencia del interés por la transparencia y legitimación de las acciones gubernamentales, generando confianzas mediante el PP, tal como se propone desde los organismos internacionales que promueven ponerlo en práctica. Se constata así la coexistencia de las perspectivas conceptuales contrahegemónicas¹³ y liberales,¹⁴ frente a la orientación del PP que, desde las tendencias internacionales, se presenta con mayor frecuencia en los casos latinoamericanos. De nuevo, el sentido social y político que pueda encontrarse en cada experiencia estará marcado y definido por el manejo que hagan los actores de las condiciones de cada realidad, condicionados por los parámetros del contexto ya reseñados. Todo lo

12. Fabio Velásquez y Esperanza González, *La planeación participativa, el sistema de planeación y los presupuestos participativos en Colombia* (Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010).

13. Sousa Santos, “Dos democracias”.

14. Benjamin Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”, *Revista de Ciencia Política* 26, no. 2 (2006): 3-28; Montecinos, “Democracia participativa”.

cual incidirá como marco general en la determinación de la tipología, las características, concepción, forma operativa, actores involucrados e inversión a realizar mediante los procesos de PP, así como en sus nexos con los de PDL.

Fundamentado el escenario global que configura el marco de actuación, identificadas las tendencias que lo caracterizan y sus relaciones con las condiciones necesarias para desatar apuestas de PP y PDL como las de Medellín, es ahora relevante hacer visible sus orígenes y proliferación, a fin de visibilizar la presencia de estas condiciones, que determinan las vivencias en Medellín, Colombia y, al tiempo, perfilar las implicaciones de uno u otro sendero en la determinación del horizonte de sentido a conferirle al PP y, por tanto, a la PDL. Desde Porto Alegre, Brasil, se identifican los rasgos que caracterizarían el surgimiento de PP: intensos procesos de urbanización, concentración de pobreza y marginalidad en centros urbanos; cambios de regímenes políticos tradicionales hacia otros más democráticos; modificación del rol y estructura del Estado, apertura económica y liberalización de mercados; movilizaciones de la sociedad civil en demanda por bienes, servicios y protección de derechos. Y, en algunos casos, expresiones armadas alternativas al modelo vigente que pregona e impone estos cambios. Características, todas, que verifican las tendencias globales reseñadas, de alta incidencia en los municipios donde se ha implementado PP.

El origen de PP en Brasil, particularmente en Porto Alegre, está ligado al triunfo electoral, sin antecedentes, del Partido de los Trabajadores (PT) en 1989. Fue una oportunidad para implementar cambios gubernamentales y una alternativa al centralismo autoritario, junto al pragmatismo neoliberal.¹⁵ La delegación del poder ejecutivo a un partido político alternativo como el PT fue otorgada por una población históricamente desatendida, y sometida recurrentemente a prácticas clientelares que la hacían desconfiar de sus gobernantes. Esta misma población confirió al PP su origen popular desde las bases sociales, evidente también en las experiencias precedentes a la de Porto Alegre –Vitoria, Vila Velha y Uberlandia–,¹⁶ brindando formas alternativas para privilegiar y profundizar la democracia participativa sobre la representativa. Igualmente, al generar confianza entre la población y sus gobernantes, y depositar en esta la decisión sobre parte de los recursos públicos municipales. Asimismo, se generó confianza al considerar sus vivencias como buenas prácticas de gobierno, susceptibles de implementarse en otros escenarios, tanto de corte municipal en Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador,

15. William Goldsmith y Carlos Vainer, “Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre”, *EURE* 27, no. 82 (2001): 115-9.

16. Esperanza Gómez Hernández, “El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”, *Investigación y Desarrollo* 15, no. 1 (2007): 56-77.

Guatemala, México y Uruguay, como otros a escala nacional en Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Venezuela.¹⁷

La expansión y proliferación de PP deberá, en todos los casos, optar por su propia perspectiva conceptual orientadora: globalización contrahegemónica, liberal, izquierda ortodoxa o conservadora.¹⁸ Mediante la primera se le asume como alternativa al modelo neoliberal y a sus tendencias, relegitimando el Estado para blindarlo, hacerlo efectivo, transparente y redistributivo, con vigilancia y control ciudadano. La liberal comparte aspiraciones sobre reducción de la pobreza, combate la corrupción y el clientelismo, vislumbrándolo como herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales. Las otras dos lo rechazan, en tanto para la izquierda ortodoxa no es más que un recurso que favorece el desarrollo capitalista al estabilizar la democracia mediante el estímulo de la confianza ciudadana en el gobierno. Y, en consecuencia, contribuyendo con la burguesía en el manejo de la crisis del capitalismo, socavando de paso la revolución. Por su parte, la conservadora lo vislumbra como riesgo para la democracia representativa al atentar contra la legitimidad de los gobernantes formalmente elegidos.

Si la exigencia ciudadana, primera condición para PP, se origina en la movilización que provoca la contradicción entre el régimen político democrático y el modelo económico neoliberal, en la segunda condición se observa una tensión, en tanto el marco político institucional que lo posibilita puede asumirlo como estrategia contrahegemónica o regulatoria de la acción ciudadana para generar gobernabilidad en una perspectiva liberal. Es allí donde cobra importancia analizar el sentido social y político de una experiencia como la de Medellín, en materia de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP). La pregunta es: ¿cuáles son las posibilidades reales que ofrecen los presupuestos participativos para el cambio o manutención de un régimen político democrático sustentado en los derechos en coexistencia con un modelo económico que atenta sistemáticamente contra los mismos derechos? Esto es, estudiar lo que brinda la experiencia particular de la contradicción entre régimen político y modelo económico, y desde esta ofrecer hasta donde sea posible interpretaciones generalizables a otros contextos, así como para el caso en estudio de la vivencia en Medellín, Colombia, que interpele la efectividad de las instituciones políticas y públicas por parte de la ciudadanía. Asimismo,

17. Mary Luz Aguirre Pulgarín, “Transformaciones recientes del Estado y la ciudadanía: una mirada a través del Presupuesto Participativo de Medellín, 2004-2008” (Tesis de maestría, Universidad de Antioquia, 2010); Egon Montecinos, “El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 44 (2009): 1-17.

18. Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’”.

la necesidad de perfeccionar la democracia como la mejor forma de vivir en sociedad, mediante mecanismos de decisión ciudadana vinculantes.

Apostarle al proyecto político democrático, específicamente al de corte participativo, se constituye, no sin dificultades, barreras y sobresaltos, como ha quedado expuesto, en el mayor anhelo latinoamericano. Colombia no es la excepción; al contrario, al poner en vigencia el acuerdo nacional logrado al calor de la Asamblea Nacional Constituyente a finales de los ochenta e inicios de los noventa, junto con la adopción y puesta en marcha de la nueva Constitución Política de 1991, el país se encaminó hacia la superación de la democracia representativa vigente desde 1886, y la consolidación de la democracia participativa contenida en el espíritu y esencia del acuerdo nacional. Transcurridos años de ejercicio democrático participativo, auspiciado por múltiples y diversas normas de orden nacional y territorial, en medio de múltiples conflictos políticos, económicos y sociales de variado corte, el panorama aún no es claro. Tiene sombras en medio de las escasas luces que pretenden iluminarlo y consolidarlo. Sin embargo, y a pesar de ello, la ilusión y anhelo de superación permanecen intactos y se niegan a desaparecer. Es necesario insistir y no claudicar, manteniendo la capacidad de lucha, resistencia y perseverancia para alcanzar, ocupar y consolidar auténticos escenarios de participación ciudadana y democrática, y de democracia participativa.

Ayudar a constituir democracia y, en particular, participativa, demanda múltiples esfuerzos y variedad de soportes que sirvan de bases. Es lugar común reconocer como condiciones previas la existencia de estructuras gubernamentales de Estado sólidas, cuya principal y esencial función pública es garantizar y buscar por medios legítimos y legales el bienestar general de la población. Están además comprometidas con la consolidación del proyecto político democrático participativo, dispuestas a respetar y hacer respetar lo público, a combatir todas las formas de corrupción, clientelismo y favoritismo para grupos particulares de la sociedad, y comprometidas, entre otras cosas, con la promoción y fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana y democrática.

Asimismo, se requiere del otro lado una sociedad civil fortalecida, incentivada y motivada para actuar, ser partícipe y ocupar los espacios democráticos desde donde pueda, al menos, garantizar el cumplimiento de su doble responsabilidad social: garantizar,

vigilar, controlar y evaluar permanentemente el ejercicio de la función pública atribuida a la estructura gubernamental del Estado y, a la vez, complementarla sin competir con ella. Son hitos y mojones, entre otros muchos, que dan cuenta de una sociedad civil activa, consciente, participativa, crítica y deliberativa los siguientes: formas de organización social, cívica y comunitaria; expresiones y movilizaciones de lucha popular en defensa del proyecto político democrático participativo; veedurías ciudadanas dirigidas al ejercicio e implementación de la función pública; ocupación de los espacios de participación ciudadana y democrática dispuestos y en vigencia, y resistencia desobediencia civil.

Sumado a esto, otro punto de encuentro es reconocer que la democracia como proyecto político, especialmente la de enfoque participativo, no es posible sin la presencia activa, deliberativa, dinámica y propositiva de múltiples ciudadanías, y de personas conscientes del valor que representa asumirse como ciudadanas. Sin ciudadanos en ejercicio de sus ciudadanías la democracia, especialmente la participativa, no pasa de ser música celestial, himno a las banderas, sueños e ilusiones. No basta, para el escenario colombiano y latinoamericano, fortalecer el ejercicio de ciudadanías convencionales, propias de la tradición política occidental: republicanas, liberales, comunitaristas o, inclusive, más propias y cercanas a nuestra realidad como las mestizas. Es indispensable además constituir aquellas que, basadas en el arraigo fluido, en la capacidad de lucha, en el ánimo permanente de superación, en la astucia propia de los colombianos, se ajusten a la realidad nacional y territorial, aprovechando las múltiples y diversas experiencias que al respecto han sido diseñadas, experimentadas y, en ocasiones, generalizadas durante la vigencia del nuevo mandato constitucional.

Planeación Local y Presupuesto Participativo, individual y conjuntamente considerados, son opciones potentes para favorecer la construcción del territorio. Asimismo, para motivar e incentivar la lucha por alcanzar individual y colectivamente la categoría de ciudadano, ejercer múltiples y diversas ciudadanías. Igualmente, servirán para contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil y la consolidación de estructuras gubernamentales del Estado que se encaminen, al unísono, hacia la construcción de un auténtico proyecto político democrático participativo. Ambos, como escenarios de oportunidades democráticas, específicamente en la vivencia de Medellín, se debaten en medio de las confluencias perversas democráticas y neoliberales, junto a la diversidad de enfoques

vigente en materia de democracia participativa, participación democrática y ciudadana, PDLPP. Enfoques enmarcados en el escenario político-normativo y social derivado de la puesta en vigencia del Sistema Municipal de Planeación Participativa (Acuerdo 43 de noviembre 8/2007), la Ley Estatutaria de Participación Democrática (1757 de julio 6/2015, específicamente el artículo 100) y el punto 2 del acuerdo de paz del Gobierno nacional y las FARC: política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. De esto emerge, en esencia, su potencial social y político, capaz de sumarle respuestas a la necesidad de conocimiento que encarna esta obra, es un sendero que lleva a contribuir a la consolidación de la democracia participativa.

Asunto nodal del planteamiento esbozado lo constituye la noción guía sobre PDL, en su perspectiva como proceso de planeación participativa para el desarrollo no convencional del territorio en construcción,¹⁹ en tanto contiene aportes temáticos que incorporan nuevas gramáticas, incidencias políticas y estructuras de oportunidades antes referidas, junto a otras prácticas y actores renovados con posibilidad de contribuir a la construcción del proyecto político democrático participativo. De esta noción sobre PDL se deriva la consideración, entre muchas otras posibles, de la planeación como proceso y práctica social, política, temporal y estratégica que orienta la consecución del desarrollo no convencional, entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada.²⁰ Materializada esta en el territorio sujeto de desarrollo y resultado de la interrelación dinámica y dialéctica entre materialidad y construcción sociocultural que lo dota de sentido, semantizándolo.²¹

La comprensión de la planeación desde esta perspectiva renovada y dotada de nuevos sentidos, anudada al contexto societal y normativo que la condiciona y posibilita, se propone como un proceso configurado a partir de características sociales, políticas, temporales y estratégicas, las cuales coexisten de manera recíproca y convocan a diversos actores para definir colectivamente sus horizontes de sentido en marcos temporales conectados, y bajo estrategias consensuadas. La estrategia *social* se evidencia en la participación, es decir, en la incidencia de los diferentes actores en el desarrollo de sus territorios, en sus capacidades y posibilidades para hacer parte de lo público y aportar a su construcción colectiva. Desde la *política* se constituye en escenario de encuentro, negociación y comunicación continua entre diferentes actores, quienes ostentan poderes

19. Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo, *Planeación para el desarrollo*.

20. María Cecilia Múnera, *Resignificar el desarrollo* (Medellín: Escuela del Hábitat CEHAR, Universidad Nacional de Colombia, 2007).

21. Santos, *La naturaleza del espacio*.

e intereses múltiples que inciden en la toma de decisiones frente al tipo de desarrollo al que se quiere llegar.

Estos escenarios de encuentro y relaciones entre los actores se encuentran regulados por la normatividad, determinando las disposiciones necesarias para la implementación de la planeación. La *temporal* va más allá de la duración del proceso, se refiere a temporalidades sinérgicas, integrales y flexibles que indican la trayectoria de la planeación, teniendo en cuenta aspectos del pasado, el presente y el futuro. Busca, en este sentido, trascender el cortoplacismo y proyectarse como práctica de largo aliento, superando el carácter contingente y de inmediatez propio de la época contemporánea. Además, valora el tiempo cualitativo asociado a las percepciones y vivencias de los actores en el proceso. Y la *estratégica* se constituye en elemento cohesionador, que alude a su condición operativa e instrumental con la que se procura llevar a la práctica todas sus características, atendiendo a los requerimientos derivados de los contextos global y local que le inciden. Todo esto, en conjunto, demanda flexibilidad y capacidad para identificar qué implicaciones tienen las decisiones tomadas.

Así considerada, la planeación es entonces el medio dotado de sentido y además localizado, que conduce al desarrollo no convencional,²² entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente referenciada, configurándose desde varias dimensiones. Desde lo humano, dotado de sentido, de base social, incluyendo diferencias culturales, democrático, integral, sinérgico, emergente, endógeno, que enfatiza en el uso de recursos no convencionales, autosustentable y territorializado. Lo anterior demuestra que su interés trasciende el enfoque economicista, otorgándole importancia a las dimensiones humana, sociopolítica, económica y temporo-espacial.

En suma, el enfoque de la planeación participativa para el desarrollo no convencional del territorio en construcción, junto al de la democratización de la gestión pública, posibilitarán derivar sentidos sociales y políticos de la PDL, del PP y de sus articulaciones, apoyados en la comprensión de un Estado social y de derecho, así como en la de democracia participativa como proyecto político en construcción, el cual requiere la participación ciudadana para su fortalecimiento a partir de las estrategias planteadas.

De lo expuesto se infiere lógicamente que, en conjunto, los procesos de PDLPP adquieren sentido social y político al configurarse orientados hacia la planeación para el

22. Múnera, *Resignificar el desarrollo*.

desarrollo del territorio y, en consecuencia, para la democratización de la gestión pública a partir del reconocimiento de las confluencias simultáneas, y en ocasiones perversas entre neoliberalismo y democracia. Igualmente, hacia apuestas encaminadas al fortalecimiento de la anhelada democracia, particularmente la de corte participativo. Lo anterior posibilitando que, de un lado, pueda contribuir al fortalecimiento de las experiencias sobre PP y PDL, tanto en Colombia como en América Latina y, del otro lado, por la misma vía, pueda gestar escenarios, procedimientos y prácticas que conduzcan a vigorizar la democracia.

Tal afirmación permite comprender que esta instancia de participación democrática no se concibe, ni acontece, ni se recupera e interpreta en abstracto; al contrario, está directamente relacionada con escenarios contextuales que marcan y definen los rumbos de procesos constitutivos de territorio, de apuestas por procurar su desarrollo no convencional. Por tanto, hacen evidente analizarlo de manera crítica, no inocente, sino en tanto está orientado al fortalecimiento de los procesos de PDLPP y, de paso, al proyecto político democrático, especialmente de corte participativo.

Su vinculación con la planeación para el desarrollo del territorio y con la democratización de la gestión pública invoca la necesidad de desatar, valorar y exaltar su carácter social y político al promover la incidencia de diferentes actores, tanto los provenientes de las expresiones múltiples de la sociedad civil como de la estructura gubernamental del Estado. Lo anterior para la construcción del desarrollo no convencional de sus territorios desde el reconocimiento y potenciación de sus capacidades para definir propuestas conjuntas en escenarios de encuentro, negociación y comunicación permanente. Dichos escenarios no exentos de tensiones y confrontaciones, dada su naturaleza diversa, compleja y pluralista.

Por tanto, la experiencia sobre la PDLPP de Medellín se convierte en soporte para la PDL y base del PP en Colombia y América Latina, y la ubica en un escenario propicio para la construcción de democracia participativa en cuanto proyecto político incluyente, pluralista, justo y emancipatorio. Plantea además un lugar de significación y representación alternativo que propone la instalación de instancias, mecanismos y dinámicas propias de procesos de planeación participativos, contextualizados y de largo aliento. Procesos protagonizados por actores diversos en escenarios amplios de encuentro y debate

permanente, pensados para alcanzar niveles de desarrollo no convencional que impacten positivamente en la vida de los sujetos, en sus capacidades de movilización e incidencia social y política para la transformación positiva y colectiva de sus realidades. Esto, a su vez, repercute en la ampliación de la participación, tanto comunitaria como ciudadana en la esfera pública, la instalación de gobiernos alternativos más abiertos y dispuestos al concurso y la vinculación de la ciudadanía y la sociedad civil en la construcción y fortalecimiento del espacio público. Asimismo, en la generación de niveles de autonomía en los diferentes actores, desatando nuevas formas de gestión pública democrática y, a la vez, de gobernabilidad incluyente.

Finalmente, la dimensión conceptual expuesta instala un lugar de enunciación que, apelando a su pretensión orientadora, posibilitará complementar en perspectiva la recuperación, análisis e interpretación de las experiencias concretas aludidas, cobrando sentido su aporte de significación y problematización.

Para esto, en esencia, se llevó a cabo el estudio sobre las experiencias en PDL y PP vivenciadas en las comunas 1 y 8 de Medellín, periodo 2004-2011. Sintetizar la necesidad de conocimiento y el planteamiento del problema de investigación fue el objeto de la investigación, guiada por el diseño metodológico que a continuación se expone, destacándose el planteamiento del proyecto de investigación como marco, la tipología y modalidad investigativa empleada que permitieron planear la acción investigativa. Fundamentarla además conceptualmente, recuperar las vivencias del proceso de PDLPP y adelantar el análisis, la significación y derivación de conclusiones. Asimismo, programar la transferencia, apropiación social de los resultados investigativos y el cumplimiento de los compromisos adquiridos. La selección de las experiencias a sistematizar se apoyó en varios criterios, a saber: sus características particulares que las convierten en significativas para Medellín, la consideración propia que se tiene sobre el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPLPP) como escenario posibilitador de democracia participativa, fomentando la cultura política en las comunidades y acercando la ciudadanía a la estructura gubernamental del Estado. Igualmente, la movilización de procesos desde sus PDL como promotores de articulación territorial y social, el papel que ha jugado el PP al generar actividades y recursos para los habitantes, y activando organizaciones comunitarias y participación social.

Con esto verificado, la investigación se orientó hacia la sistematización de la experiencia, advirtió sus componentes estructurantes identificando aprendizajes, aciertos y desaciertos, evidenció los aportes sociales y políticos a los procesos participativos, de planeación del desarrollo y democratización de la gestión pública. Para esto se tomaron como referentes conceptuales la interrelación entre la democratización de lo público y la gobernabilidad democrática con la planeación para el desarrollo del territorio, categorías que han sido problematizadas y reconfiguradas para entenderlas y aplicarlas en contextos sociales, comprometiendo como resultado de investigación el respectivo soporte conceptual.

Desde su formulación, la investigación estuvo orientada por el interrogante puesto en la recuperación de la experiencia: ¿cómo se desarrolló la PDL y el PP en las comunas 1 y 8 del municipio de Medellín, en el periodo 2004-2011, en términos normativos, contextuales, conceptuales y metodológicos? Así mismo, en otros interrogantes requeridos para el respectivo análisis: ¿cuáles han sido las principales características de la PDL y el PP en las comunas 1 y 8? ¿Cuáles han sido los procesos y dinámicas internas de cada experiencia que han favorecido su continuidad y fortalecimiento? ¿Cómo se han vinculado los actores del territorio a los procesos de participación ciudadana y de democratización de la gestión pública? ¿De qué manera las experiencias han contribuido a fortalecer las dinámicas organizativas y participativas de los actores en el territorio? ¿Cuáles han sido los aprendizajes adquiridos en el desarrollo de cada experiencia? ¿Cuáles han sido los aciertos y desaciertos del PPLPP? Adicionalmente, en los que posibilitaban indagar sobre proyecciones, ¿qué estrategias permitirían el fortalecimiento de los procesos de planeación local en la ciudad?, ¿cuáles fueron los aportes a la PDLPP de la experiencia en las comunas 1 y 8?

A partir de dichos interrogantes se formularon los objetivos de conocimiento, en donde el objetivo general se centró en la identificación del aporte social y político del PPLPP a la planeación del desarrollo de Medellín, mientras que los objetivos específicos se situaron en la búsqueda de información para garantizar la recuperación de la experiencia. También el análisis de los componentes estructurantes del PPLPP, identificando aprendizajes, aciertos y desaciertos como proceso de planeación del desarrollo, y en

documentar la evidencia sobre los aportes de ambas experiencias a los procesos de participación, planeación del desarrollo y democratización de la gestión pública en Medellín.

Así las cosas, se procedió a determinar la tipología y modalidad investigativa que orientó su ejecución, que fue cualitativa con enfoque histórico hermenéutico, en modalidad de *sistematización de experiencias* con perspectiva crítica. Su particularidad devino de la definición de la esencia y eje de la sistematización, que permitió la recuperación rigurosa del conocimiento generado, en particular, su sentido social y político en tanto contribuyen a la planeación para el desarrollo del territorio y el fortalecimiento del proyecto democrático alternativo municipal. Al ser el referente metodológico de corte cualitativo, se apeló a su objetivo eminentemente comprensivo para dotar de sentido y contenido las prácticas con los significados que tienen para los sujetos en contexto, considerando sus dimensiones histórica y situacional. Apelar a la perspectiva cualitativa develó el interés por saber cómo ocurrió el proceso en que se desarrolló lo investigado.

En esta dirección, se retomó el enfoque histórico-hermenéutico en tanto se reconoció la necesidad de definir el horizonte de sentido que favoreciera el diálogo y la crítica al significar la realidad. Adscritos al referente enunciado, la comprensión de la realidad se llevó a cabo invocando el reconocimiento y problematización del contexto histórico en el que se materializó la experiencia, develando las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales que le determinaron según las percepciones objetiva y subjetiva de los diferentes actores involucrados en dicha práctica. Los nortes epistemológicos, ontológicos, metodológicos y ético-políticos llevaron a recuperar, analizar y valorar de manera crítica la práctica, y contribuyeron a la resignificación (generación de conocimiento), mejoramiento (propuesta de intervención) y multiplicación (proyección e innovación social) de la experiencia.

Con los resultados derivados, se identificaron los logros alcanzados, sus sentidos social y político, y los aportes a la planeación del desarrollo y la incidencia en la democratización de la gestión pública como mecanismo de participación, haciendo énfasis en los aprendizajes, aciertos y desaciertos como ejercicio de valoración conjunta para su retroalimentación. Lo anterior permitió retroalimentar el proceso de análisis para la planificación, el seguimiento y la evaluación. Asimismo, aportó insumos que posibilitan

la toma de decisiones adecuadas y la superación de dificultades con base en la experiencia. Sirvió de base también para reorganizar, analizar, priorizar e implementar acciones reflexivas, sistemáticas y participativas.

Fueron considerados como actores importantes para la investigación las lideresas y los líderes que, agrupados en diferentes organizaciones, han incidido de manera política y social en el fortalecimiento del programa. De ellos, destacaron los actores sociales anclados en las mesas de trabajo o comisiones del PPLPP, o en las Juntas Administradoras Locales, JAL, y las Juntas de Acción Comunal (JAC), de la comuna, con quienes por ley debió realizarse el proceso. Así mismo, los actores gubernamentales representados en los coordinadores del proceso, responsables, junto con los anteriores, de la toma de decisiones, y los operadores y dinamizadores que los acompañaron. Al igual que los académicos, quienes han centrado sus discusiones, análisis e investigaciones en resaltar dicha experiencia.

El proceso investigativo atendió la apuesta ontológica del enfoque y modalidad elegidos para su realización. Desde sus características esenciales, referidas anteriormente, se define la ruta a partir de cinco fases que delimitan y guían el estudio en cuestión. En este aparte se abordaron las particularidades de cada fase, que dan cuenta de su rigurosidad en la ejecución de la investigación, a saber: la planeación del proceso investigativo, las consideraciones contextuales y conceptuales del estudio, la reconstrucción del proceso vivido desde las diferentes fuentes primarias y secundarias. Asimismo, el proceso de análisis, significación y derivación de conclusiones de la experiencia, y la transferencia y apropiación social de los resultados investigativos. La caja de herramientas utilizada contenía observación no participante, mapeo de actores y organizaciones, entrevistas semiestructuradas, grupos focales y de discusión, análisis documental. Igualmente, inventarios documentales, fichas de procesamiento de información, instrumentos de registro, esquemas documentales, herramientas informáticas como Atlas ti, matrices para ubicar los distintos tiempos, componentes y tipos de información según la fuente.

El proceso investigativo permitió la generación de un microrrelato de las experiencias del PPLPP en Medellín, comunas 1 y 8, desde antes del 2004, durante el periodo 2004-2011 y después de este. Se documentó y procesó desde los componentes contexto, norma, actores, enfoque, metodología, intencionalidades y balance. Su análisis estuvo orientado a develar asuntos comunes y diferenciales entre las fuentes, interpretados y

significados a la luz de los objetivos específicos que, en últimas, derivaron en insumos para las conclusiones, con el fin de responder al objetivo general de la investigación.

El propósito central fue analizar los resultados para identificar características, comprensiones, implicaciones y tendencias. Las estrategias utilizadas para el análisis de los resultados fueron la estructuración de la información derivada por técnica utilizada –rastreo documental, entrevistas semiestructuradas y grupos focales–, la consolidación de acuerdo con los componentes del sistema categorial metodológico –contexto, normativa, enfoque, actores, metodología, intencionalidades, balance– y temporalidades expuestas –antes, durante y después–, la selección y triangulación de la información obtenida en las fuentes primarias y secundarias. Posteriormente se procedió a la interpretación, confrontando los diversos puntos de vista, develando asuntos comunes o núcleos temáticos que se encontraron en las tres fuentes, tendencias en dos de las fuentes o asuntos particulares y/o emergentes señalados en una sola fuente. Este proceso se realizó con base en una matriz síntesis de análisis que permitió realimentar el microrrelato en su estructura narrativa, derivando las consideraciones en torno a las características, comprensiones e implicaciones, en un marco que iba de lo particular a lo general. La significación de la investigación posibilitó la comprensión de los objetivos investigativos, a partir de la deducción de las preguntas orientadoras, comparados con la intencionalidad del referente contextual, conceptual y metodológico, para obtener un perfil valorativo frente al aporte social y político de la experiencia.

Finalmente, se extrajeron las conclusiones, momento que tuvo como elemento problematizador el objetivo general de la investigación. Se buscó, en esencia, una dimensión interpretativa macro, anudadora y, en consecuencia, se analizó en perspectiva de totalidad, adquiriendo así un carácter determinante que permitió abstraer el sentido social y político del PPLPP, en relación con las contribuciones que hace a la planeación del desarrollo en esta dirección. El aporte social hizo alusión a las contribuciones de las vivencias documentadas sobre PPLPP en las comunas 1 y 8, a la planeación del desarrollo en Medellín, en particular, respecto a los actores, estrategias, metodologías, concepciones y enfoques orientadores, interacciones, prácticas sociales, organizaciones, hitos y dinámicas socioculturales. En cuanto al aporte político, se indagó por las apuestas, orientaciones, estrategias y prácticas propias de los proyectos políticos. Así como en

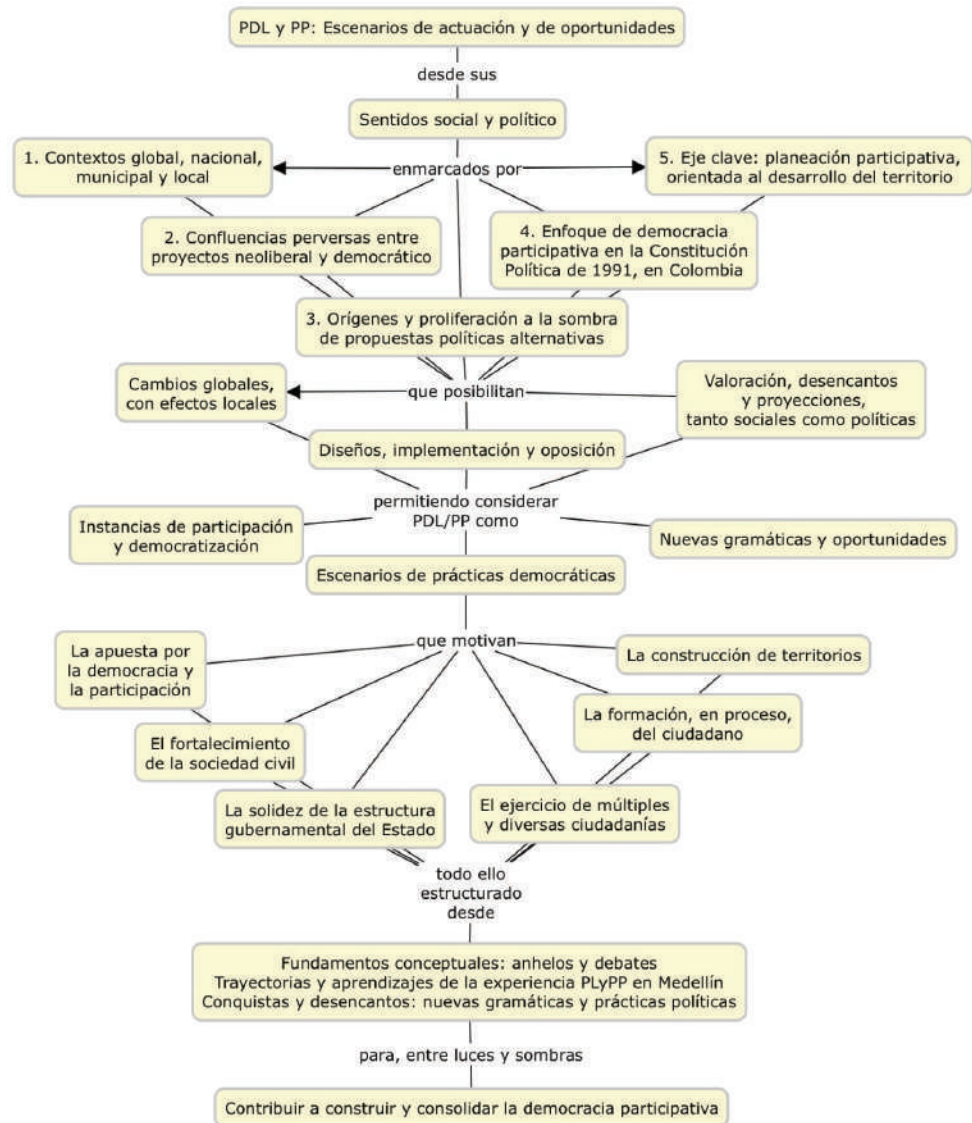
las coincidencias o divergencias de los procesos de planeación del desarrollo y para el desarrollo. De la misma manera, la constitución del territorio y de ciudadanos territoriales, las apuestas por vigorizar procesos de formación ciudadana y sujetos políticos, la práctica y procedimientos democráticos, participación, generación de espacio público y comunicación pública.

La transferencia y apropiación social de los resultados investigativos se concentró en la divulgación de los resultados del proceso investigativo a la población directamente vinculada, y a otras instancias académicas y organizativas de la ciudad. La comunicación de la experiencia atravesó las anteriores fases de la investigación dada la necesidad de validar, transferir y apropiar la experiencia. Por esto se generaron alianzas con los operadores del PPLPP en las comunas 1 y 8 –Convivamos y Corpades– para la socialización, apropiación y reflexión de los resultados investigativos, con el fin de generar grupos de discusión para la valoración de la experiencia e información obtenida desde las diferentes fuentes.

Los aspectos éticos tenidos en cuenta fueron el ser discretos con la información recolectada y su tratamiento, el manejo conforme a lo establecido por la normatividad vigente, especialmente en lo que se refiere al libre consentimiento de las personas e instituciones involucradas. Igualmente, la protección de la identidad, el tratamiento objetivo de la información, reserva, discreción y utilización de la información para fines exclusivamente académicos, y los créditos a las fuentes, primarias y secundarias, por la información obtenida.

En síntesis, tal y como quedó expuesto, en el estudio se cumplieron a cabalidad todos los postulados de la metodología de investigación social, tanto en el ámbito científico como en el formativo, en particular, en la modalidad de *sistematización de experiencias* con perspectiva crítica. Con esto, en verdad, no se resolvieron los interrogantes esenciales en materia de PDL y PP inicialmente planteados, mas sí aporta nuevo conocimiento para contribuir a dilucidarlos y, en el mejor de los casos, a reformularlos cotidiana, sistémica y dinámicamente.

Mediación pedagógica 1



Resumen:

Basándose en la literatura disponible sobre Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo (PDLPP), en los avances conceptuales generados a partir de investigaciones científicas y formativas realizadas, es posible conectar, sinérgica y dialécticamente, las apuestas que desde la planeación local y el Presupuesto Participativo vienen llevándose a cabo con los procesos de planeación para el desarrollo del territorio, instancia superior de la planeación del desarrollo. Y, a su vez, con estrategias de democratización de la gestión pública, elevando aún más sus potencialidades, en tanto encuentran en estos nexos más sentidos social y político a su existencia, implementación y pervivencia. La apuesta inicial por la contribución a la consolidación de la democracia participativa, así las cosas, adquiere relevancia, motiva y estimula la acción creativa desde lugares conceptuales y prácticas cotidianas que abran posibilidades e incentiven acciones transformadoras y caminos para fortalecer, no para debilitar, el sistema municipal de planeación del desarrollo puesto en vigencia en Medellín, Colombia. De paso, la planeación local del desarrollo y el Presupuesto Participativo como opciones para contribuir a gestar democracia participativa, en el ámbito municipal de Colombia y Latinoamérica.

Preguntas orientadoras para el debate:

- ¿Cómo concretamente se podrían sintetizar los sentidos social y político de la Planeación del Desarrollo Local (PDL) y del Presupuesto Participativo (PP)?
- ¿Cuál es el marco contextual en que se podría inscribir la PDL y el PP en América Latina, Colombia y Medellín?
- Como instancias participativas, nuevas gramáticas y escenarios de oportunidades, en esencia, ¿qué motivan los procesos y experiencias de PDL y PP?
- ¿Cuál es y por qué el horizonte de sentido que estimula, aún entre luces y sombras, tanto la PDL como el PP en medio de las confluencias entre democracia y neoliberalismo?

Introducción

Entre febrero de 2013 y abril de 2014 se llevó a cabo la investigación científica *Sistematización del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín (PPLPP)*, entre los años 2004-2011, en las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa), aprobada por la convocatoria CODI-ACSHA-2012 y ejecutada en el marco de la alianza de cooperación académica suscrita entre los grupos de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) e Intervención Social (GIIS) de la Universidad de Antioquia. Contando además con el respaldo institucional para el acceso a la información primaria y secundaria disponible, tanto del municipio de Medellín como de las corporaciones Convivamos y Corpades.

El texto relata las trayectorias de la investigación aludida, apoyándose en el marco de la actuación, el estado de la cuestión y el diseño metodológico que la orientaron, tal y como fue reseñado, con el fin de divulgar, socializar y comunicar de manera organizada los análisis y valoraciones acerca de los fundamentos conceptuales, resultados y conclusiones que surgieron del estudio, particularmente las conceptualizaciones que le sirvieron de base. Igualmente, las evidencias, análisis, resultados y tendencias relacionadas con la realidad objeto de estudio, las conclusiones y aportes prácticos que se plantean para la PDLPP. Aportes complementados con lineamientos que han de guiar futuras investigaciones y debates. Adicionalmente, incluye mediaciones pedagógicas alusivas por separado a las temáticas que se abordan, con el propósito de orientar y promover la apropiación social del conocimiento generado por parte de los principales destinatarios identificados: servidores públicos, miembros de instituciones educativas, integrantes

de organizaciones comunitarias, cívicas, ciudadanas y sociales, gestores ciudadanos de instituciones privadas, facilitadores y promotores de organismos no gubernamentales, y población en general con interés en la temática de planeación local del desarrollo y Presupuesto Participativo. Estas mediaciones se presentan acompañadas del respectivo resumen temático, varias preguntas orientadoras para generar un diálogo de saberes y mapas conceptuales, que contribuyan a la comprensión mediante la ilustración y visualización del entramado de cada tema.

Varias motivaciones dan cuenta de las razones que impulsaron la escritura del texto, y están ligadas a la necesidad de conocimiento en materia de PDLPP en Medellín y a la búsqueda de posibles respuestas. En la primera década del siglo XXI, la aparición de los PP suscitó cambios importantes en las dinámicas sociales y políticas municipales. Estos se dieron desde la profundización de los debates entre democracias representativa y participativa, hasta la generación de modificaciones en la estructura organizativa de la administración municipal, creando instancias, órganos y recursos para el funcionamiento de los programas asociados a PP. A la par, las organizaciones sociales, la academia y el sector privado impulsaron la aplicación de este tipo de estrategias con el fin de fortalecer la democracia y contribuir al desarrollo de los habitantes de los municipios en donde se implementan. Sin embargo, para entonces no existían procesos ni estudios sobre la recuperación sistemática y valorativa de la experiencia de PDLPP en Medellín, ni sobre sus aportes al desarrollo local, es decir, de comuna y de corregimiento.

Medellín hacía parte, para entonces, del conjunto de municipios en los que PP se constituyó en estrategia de la administración municipal para avanzar en los fines del desarrollo, y compartía con los otros municipios de Colombia donde se había implementado la ausencia de una revisión rigurosa y científica acerca de aprendizajes, hallazgos, logros y dificultades. Para llenar ese vacío, se planteó como estrategia acudir a la modalidad investigativa de las ciencias sociales y humanas denominada *sistematización de experiencias*, dirigiendo la acción hacia el PPLPP desde un enfoque evaluativo, que comparara lo propuesto por la norma y la política institucional con su desenvolvimiento real. Ante la magnitud de la tarea, la investigación propuso enfocarse en las vivencias de las experiencias de las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa), periodo 2004-2011, momento en el cual surgieron y se fortalecieron los procesos de PDLPP en el marco de dos

administraciones municipales, y con respaldo en sus planes de desarrollo municipales “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”, periodo 2004-2007, y “Medellín solidaria y competitiva”, periodo 2008-2011. Ambos convergieron en un mismo proyecto político, con independencia de los partidos tradicionales y, en consecuencia, las iniciativas de la primera administración tuvieron continuidad en la segunda, lo que favoreció el fortalecimiento de la PDLPP. Es por esto importante proponerse recuperar su trasegar, evidenciar aciertos, desaciertos, hallazgos y aprendizajes para potenciarlo.

La evidencia bibliográfica disponible¹ reportó que, para la fecha, no se habían realizado estudios que permitieran valorar la experiencia de PDLPP de Medellín, tal y como se propuso. Las investigaciones referidas a PP centraban su mirada bien en las contribuciones que hacían a la consolidación de la democracia, bien en proyectos sectoriales de desarrollo cuya financiación proviniese del programa. Esto no las descartó como fuente para la investigación realizada; al contrario, debieron revisarse para indagar en las preguntas que se propusieron, a fin de sintetizar sus contenidos y valorar los aportes al desarrollo municipal y a la gestión pública, tanto desde el ámbito social como desde el político. La producción más cercana al objeto de estudio propuesto estaba asociada a evaluaciones que se habían realizado al PPLPP en el marco de su proceso, aunque estas se focalizaron en las actividades realizadas para definir prioridades de inversión, sin ahondar en el sentido que tenían para las comunidades y lo que habían generado tanto en estas como en la municipalidad. El estudio más próximo con relación a lo que se propuso realizar fue el denominado *Planeación para el desarrollo del territorio, utopía realizable: Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2004-2007, Comuna 1, municipio de Medellín*, investigación que pretendió caracterizar la experiencia de la Comuna 1 (Popular) y su aporte a la construcción de ciudad popular.

El estudio planteado se propuso analizar el PPLPP como instancia portadora tanto de fortalezas como de debilidades, en su propósito de promover la participación política de la ciudadanía, comprometiéndola con la planeación del desarrollo municipal y delegando en esta la responsabilidad de decidir sobre un porcentaje del presupuesto público de inversión. El PPLPP, se sabía, emergía de dinámicas contextuales convulsionadas, caracterizadas por fuertes conflictos sociales y políticos que estaban demandando otras formas de gobernabilidad, más participativas y democráticas. Asimismo, cada comuna

1. Rastreo bibliográfico de la fuente documental sobre PP en la base de datos OPAC, del Sistema de Bibliotecas de la Universidad de Antioquia, julio 30 de 2012.

y corregimiento le imprimía sus propias características, con la intención de convertirlo en posibilidad para la ampliación de la democracia participativa, fomentando la cultura política y acercando la ciudadanía a la estructura gubernamental del Estado.

El propósito superior del estudio efectuado, y del texto que se presenta como resultado de su implementación, es develar la importancia del problema investigativo abordado, en relación con los procesos de generación de conocimiento científico basados en investigaciones cualitativas, en este caso, en la modalidad de *sistematización de experiencias* a partir de las vivencias de la PDLPP en las comunas 1 y 8 de Medellín.

Al efecto, se toma por opción estructurarlo en tres numerales, a saber: el primero aborda la *base conceptual* que se construyó y generó como resultado investigativo, la cual guio la sistematización, planteada a partir de los nexos posibles, conceptualmente, entre la PDLPP, los procesos de planeación del desarrollo en perspectiva ligados a la planeación para el desarrollo del territorio y la democratización de la gestión pública, en particular, desde sus sentidos social y político. Dichos sentidos se conciben a partir de sus propias características, particularidades y avances, desatados y planteados desde los diversos enfoques teóricos y metodológicos que se han ocupado del tema. Para esto, se esboza como soporte la noción de Estado, especialmente el Estado social y de derecho, entendido como un todo, abarcador y contenedor, al menos, de dos asuntos propios de las naciones democráticas: uno, la *función pública*, atribuida a las estructuras gubernamentales del Estado, es decir, aquellas que integran las ramas de los poderes públicos ejecutivo, legislativo y judicial, y a las múltiples y diversas organizaciones gubernamentales o mixtas de apoyo; dos, la *responsabilidad social*, endilgada a las otras estructuras de la sociedad, no vinculadas o pertenecientes a la estructura gubernamental del Estado y que, por lo regular, integran y se visibilizan en las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales, la academia, las organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, los ciudadanos y personas en general.²

En este ámbito, se debaten las particularidades otorgadas a los Estados, en tanto sociales y basados en deberes y derechos de diferente estirpe y generación, relativas a la obligatoriedad de garantizarle el bienestar general al conjunto de la población sin distinguos, discriminaciones, exclusiones o señalamientos de ninguna índole. Propuestas como las de la PLPP son fértiles en este espacio y encuentran abono suficiente para

2. Alberto León Gutiérrez Tamayo, "El ciclo de intervención social participativo [Cis (p)]: opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia", *Revista de Trabajo Social*, no. 3 (2006): 71-100; Alberto León Gutiérrez Tamayo, "Formación ciudadana para fortalecer la democracia", *Uni-Pluri/Versidad* 8, no. 3 (2008): 7-14.

asentarse y dar los frutos que han de marcar rutas sociales y políticas encaminadas no solo a fortalecer la planeación dirigida al desarrollo del territorio, sino, a la vez, promover y posicionar instancias y estrategias de gestión pública democrática. En esencia, constituye el fundamento para recorrer y dialogar sobre la experiencia de la PDLPP en Medellín, Colombia, entre anhelos y debates vinculados a los senderos de la democracia participativa, orientada hacia la democratización de lo público. Además, la discusión de los bordes en que se debate la planeación local al asumírsele, de un lado, desde el dicho –lo deseable– y, del otro, desde el hecho –su realidad–. Y, complementariamente, los senderos recorridos, entre deseos y sinsabores, por el Presupuesto Participativo en el ámbito latinoamericano.

El segundo numeral presenta los resultados de la sistematización de la experiencia del PPLPP en las comunas 1 y 8 de Medellín. En general, brinda los elementos de orden científico provenientes de las fuentes de información que permitieron la identificación de aprendizajes, aciertos y desaciertos de la PDLPP, junto a las evidencias sobre el aporte social y político del programa a los procesos de planeación del desarrollo y de democratización de la gestión pública en Medellín. Al efecto, se esbozan los antecedentes del PPLPP referidos a procesos e iniciativas comunitarias y gubernamentales de participación y planeación del desarrollo activadas durante la década de los noventa, y hasta 2004, las cuales representaron la base sobre la que se dio el surgimiento y puesta en marcha del programa durante los periodos administrativos 2004-2007 y 2008-2011.

Posteriormente, se realiza la descripción del programa desde las prácticas y saberes que lo antecedieron. También sus trayectorias, distinguiendo el surgimiento y puesta en marcha durante el periodo 2004-2007, así como su consolidación y continuidad durante el 2008-2011. Finalmente, y sin mayores detalles por exceder el límite temporal del estudio, su situación en el marco de las siguientes administraciones municipales, particularmente en la del periodo 2012-2015. En esencia, se enfoca en reseñar las trayectorias y los aprendizajes de las vivencias sobre PDLPP, describiendo los marcos de actuación político-normativo, social y contextual en que acontecieron. Así mismo, sus orígenes y consolidación, y el mantener viva la esperanza puesta en esta instancia de participación y práctica democrática. Adicionalmente, aprendizajes en la descripción, recuento y recreación de los senderos recorridos en su implementación, haciendo énfasis en las

continuidades, rupturas y huellas más relevantes, particularmente asociadas con sus sentidos social y político.

El tercer numeral despliega las conclusiones investigativas derivadas de la significación de los resultados expuestos mediante la descripción, análisis, explicación y comprensión de sus hallazgos y resultados, conforme los objetivos investigativos. Lo cual refleja balances, interpretaciones y tensiones relativas a la recuperación de la experiencia en las comunas 1 y 8 sobre el PPLPP, periodo 2004-2011. Expone también el análisis de los componentes estructurantes de esta experiencia en la temporalidad definida, identificando aprendizajes, aciertos y desaciertos como proceso de planeación del desarrollo. Y, adicionalmente, la derivación de los aportes que las experiencias de las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa) en materia del PPLPP, periodo 2004-2011, brindan a los procesos de planeación del desarrollo y democratización de la gestión pública en Medellín. Su esencia se resume en la mirada analítica, crítica y propositiva que permite inferir, desde nuevas gramáticas sociales y políticas, la hoja de ruta para recrear desencantos y, a la vez, reconquistas. Para esto, se detiene en la consideración de la PDLPP como nueva gramática social y política, con el fin de contribuir a que el proyecto político democrático participativo aspire a resignificar la experiencia vivida. Describe además la configuración de nuevos sujetos y renovadas subjetividades políticas. Culmina vislumbrando los aprendizajes que de esta emergen, con la intención de situar en contexto el camino transitado y los senderos que aún quedan por recorrer, todo un trasegar dialéctico entre discurso y acción, teoría y práctica, deber ser y lo que se realiza verdaderamente.

Esta estructura da cuenta de la importancia de la investigación implementada en procura de atender la necesidad de conocimiento vinculada con la identificación del aporte social y político del PPLPP a los procesos de planeación del desarrollo en Medellín, Colombia, a partir de las experiencias en las comunas 1 y 8, periodo 2004-2011. Guarda coherencia con las referencias bibliográficas de soporte pertinentes y actuales, en especial aquellas que permitieron cimentar su fundamento conceptual, resultados, conclusiones y proyecciones. Y, consecuentemente, posibilita avizorar las proyecciones y continuidades en el tema de estudio. En síntesis, en conjunto, el texto se constituye en evidencia que hace visible la relevancia de la investigación realizada, en términos de la significancia del problema de investigación abordado en su relación con el método

científico de investigación en ciencias sociales y humanas, de tipología cualitativa, y en la modalidad de *sistematización de experiencias*. Exalta las contribuciones al pensamiento social contemporáneo, en particular desde nuevas perspectivas teórico-metodológicas y prácticas asociadas con los aportes social y político de la PDLPP, tanto a los procesos de planeación para el desarrollo del territorio, como a los propios de la democratización de la gestión pública municipal.

Es, sin duda alguna, en un Estado concebido como un todo, social y de derecho, promotor de procesos auténtica y decididamente democráticos, amplios y participativos, comprometido con la inclusión y deliberación, el debate y la palabra, donde podrá aspirarse a democratizar la gestión pública, profundizando estrategias, avanzando y recreando alternativas de encuentro y deliberación pública basados en procedimientos democráticos. Un Estado en el que podrán sembrarse, cultivarse, florecer y cosecharse propuestas alternativas y novedosas, que dinamicen y fortalezcan los procesos de planeación del desarrollo, en tanto sean encaminados hacia la búsqueda real y efectiva de procesos de desarrollo alternativo del territorio.

La apuesta inicial, así las cosas, adquiere relevancia, motiva y estimula la acción creativa desde lugares conceptuales que abran posibilidades, incentiven acciones transformadoras y caminos para fortalecer, no para debilitar, el SMP del desarrollo en Medellín, Colombia. Y, de paso, la planeación local del desarrollo y el Presupuesto Participativo como opciones para promover la participación e inclusión políticas. Al tiempo, contribuir a generar democracia participativa, anhelo de Colombia y Latinoamérica.

1

Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo: anhelos y debates

El planteamiento sobre PDLPP en medio de anhelos y debates que a continuación se presenta constituye el fundamento conceptual construido para guiar el despliegue de la investigación, brindarle soporte, conferirle sentido a su metodología, estructura al plan de análisis, coherencia a los resultados y base para inferir las conclusiones. Lo anterior, a manera de lente esclarecedor de los sentidos social y político, conferidos a la PDLPP, permitiendo comprender y proyectar las vivencias en las comunas 1 y 8 de Medellín, Colombia, en el periodo 2004-2011.

Para esto, y dado el marco de actuación del estudio realizado, se partió de los debates, tensiones y complejidades vinculadas con la democracia, enfatizando en la participativa, esencia del espíritu normativo colombiano que entró en vigencia a partir de 1991, en tanto escenario real de oportunidades para aspirar a planear el desarrollo de comunas y de corregimientos. Y, a la vez, disponer los espacios institucionales que habrían de atender las demandas sociales vinculadas con el PP, para, con todo esto concebido y considerado en conjunto, proceder a dibujar la trayectoria orientadora de la democratización de lo público.

Posteriormente, se hilaron los horizontes de sentido referidos tanto a la PDL en comunas y corregimientos, como al PP, en medio del deber ser y la realidad objetivamente

verificable en que, se evidenció, acontecieron. En materia de PDL, se ratifica la prevalencia de la perspectiva sobre el enfoque que la compromete y orienta, desde su tipología participativa y de manera utópica, hacia el desarrollo no convencional de territorios en constitución. Por su parte, respecto a PP se evidenció su carácter de instancia participativa propicia para desatar prácticas democráticas que han de fortalecer la gobernabilidad, permitir la emergencia de nuevas gramáticas¹ sociales y políticas a manera de estructuras de oportunidades² y, al tiempo, vislumbrar escenarios de oportunidades desde la normatividad vigente y la adecuación a esta de las estructuras gubernamentales del Estado.

Complementariamente, se recrearon las sinergias y dialécticas posibles de vislumbrar y aproximar entre PDL y PP, especialmente guiadas por sus sentidos social y político, encaminadas hacia la apuesta por la promoción del proyecto político democrático de corte participativo. Encauzadas hacia la adecuación de la estructura gubernamental del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil, como condiciones indispensables para el fortalecimiento de la democracia participativa, así como al ejercicio de múltiples y diversas ciudadanías, protagonizadas por ciudadanos en ejercicio, activos, críticos y propositivos. Ciudadanos capaces de juntarse en medio de las diferencias que les caracterizan y acordar el horizonte de sentido de sus apuestas hacia el desarrollo no convencional y, con esto, de paso, contribuir a la construcción conjunta y en proceso del territorio anhelado, el que habitan, significan y usan.

1.1 Democracia participativa: senderos para democratizar lo público

La democracia como proyecto, sociopolítico y utopía posible, demanda y posee necesariamente una clara base territorial, un lugar geográfico de referencia. Su espacio de significación, inicialmente, era la ciudad Estado, la *polis*, a la cual pertenecían quienes la habitaban, sujetos de derechos y deberes políticos, en particular, obligados a participar en la formación del gobierno y en la toma de decisiones. De la *polis* se excluía a los esclavos y a los extranjeros, quienes por tanto no tenían derechos, ni deberes políticos, en razón de que no eran considerados ciudadanos. Los ciudadanos gozaban de igualdad ante la ley y todos tenían, también, los mismos derechos y deberes políticos. Por esto, dicha democracia, denominada en la literatura como *la antigua*, estaba basada en la igualdad

1. Boaventura de Sousa Santos y Leonardo Avritzer, "Introducción: para ampliar el canon democrático", en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coord. Boaventura de Sousa Santos (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004), 10-70.

2. Sidney Tarrow, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política* (Madrid: Alianza Universidad, 1994).

social de los ciudadanos, los miembros de la *polis*. En condiciones de igualdad política y social, el *demos* –el pueblo– en ocasiones ejercía directamente el poder y, en otras, lo delegaba a sus representantes.

Esta tradición democrática mantiene aún hoy continuidad teórica y metodológica, a pesar de que los ensayos llevados a cabo para implementarla en diversos periodos de la humanidad han resultado de alguna manera fallidos. Un debate latente al respecto consiste en diferenciar la democracia del contrato social, la democracia liberal de la participativa o directa. Se trata de las disputas entre representación y participación, el debate democrático clásico que siempre remite al quehacer de la democracia, es decir, al gobierno del pueblo, en tanto por esencia democracia alude al “poder popular”. Si esto es así –y este es el argumento–, las democracias deberían ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que “el pueblo manda”.³ Ahora bien, la forma como manda el pueblo es diferente; depende en gran medida de la concepción de democracia instaurada, la apuesta política que la alienta, el escenario contextual donde acontece, las tensiones y luchas libradas por sus actores para constituirla y, entre otras cosas, las contradicciones y rupturas que pervivan.

Se mantienen coincidencias en diferentes momentos históricos de la humanidad al definir la democracia como una forma posible de gobierno, a la que se llega mediante procedimientos que permiten y favorecen contiendas electorales que convocan a quienes han adquirido la categoría legal de ciudadanos, para elegir a las personas que, en nombre y representación de partidos y/o movimientos políticos legalmente instituidos, serán las encargadas de ocupar los escenarios de la estructura gubernamental del Estado, bien del orden ejecutivo, bien del legislativo. Personas capaces de asumir la función pública orientada a garantizar el bienestar general de la población, detentar el poder atribuido por norma, orientar el ejercicio gubernamental, así como controlar, evaluar e informar sobre sus posibles aciertos y desaciertos.⁴ De ahí la necesidad de invocar una definición contextualizada de democracia, pretensión solo posible si se le asume como resultado de dos elementos diferenciadores:⁵ uno, relacionado con que, dependiendo del contexto en el cual se pretenda dar la transición a un gobierno democrático, las características del tipo de gobierno anterior darán un matiz diferente a dicha pretensión; el otro, referido a que la forma de lograr la democracia en un contexto determinado, históricamente está

3. Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?* (Bogotá: Altamir, 1994).

4. Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996); Joseph Alois Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997); Max Weber, *Historia económica general* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001), primera edición: 1923.

5. Charles Tilly, “La democratización mediante la lucha”, *Sociológica* 20, no. 57 (2005): 35-59.

mediada por permanentes luchas, tensiones y confrontaciones, haciendo de la democracia una adquisición de alto costo, no homogenizante. La transición hacia un gobierno democrático implica la activación del proceso democratizador que, como tal, alude “a incrementos en la magnitud y equidad de la participación política, a consultas obligadas a la población respecto al personal, recursos y políticas estatales y a la protección de esa población contra acciones arbitrarias de los agentes del gobierno. Como una forma abreviada de designar a todo lo anterior [se puede] hablar de incrementos o decrementos en los mecanismos de consulta protegida o asegurada, calificando como democracia a la existencia de altos niveles de consulta protegida”.⁶

Todo esto, en conjunto, estará influenciado por estructuras de poder preestablecidas, suponiéndose la necesaria consideración de la historia político-cultural para comprender los diferentes procesos de transición y, además, ser conscientes del tiempo que puede llevar su real aplicación. Lo anterior, además, supone resaltar la transversalidad de la lucha que reivindica el proceso democratizador, reconociéndose la existencia de diversos actores defensores y opositores: los gobernantes, aquellos denominados como los portadores del poder; los aspirantes a ser gobernantes, también conocidos como representantes, y otros actores políticos que, en este caso, podrían ser los ciudadanos o, desde una visión más amplia y abarcante,⁷ la sociedad civil.

Desde los planteamientos sobre “elitismo competitivo”⁸ prevalece, como forma de concebir la democracia, la necesidad de constituir gobiernos parlamentarios mediante la instauración de sistemas de partidos políticos competitivos, de cuya contienda saldrían los líderes o representantes encargados de fomentar debates, disputas partidistas y la toma de decisiones ajustadas a criterios lejanos de las lógicas y dinámicas propias de los procesos burocráticos y de las imposiciones mercantiles.⁹ De hecho, para propiciar un parlamento idóneo y eficaz se hace necesaria la constitución de partidos y movimientos políticos que, actuando como organizaciones burocráticas, definen sus ideales, convirtiéndose en el espacio óptimo para la formación y elección de líderes, cuya posibilidad de maniobra estará determinada, se supone, por los intereses de la colectividad que habrán de representar. Por tanto, el liderazgo propiciaría la competencia y, además, garantizaría poder y reconocimiento. Así las cosas, la democracia se “entendía mejor como un mecanismo clave para garantizar el liderazgo político y nacional efectivo

6. Tilly, “La democratización”, 43.

7. Tilly, “La democratización”.

8. Weber, *Historia económica general*.

9. David Held, *Modelos de democracia* (Madrid: Alianza Editorial, 2001).

[y cualificado]”;¹⁰ el cual debía ser eficiente, promover la autoridad y la responsabilidad política, confiriéndole, por tanto, la tarea de limitar las posibilidades de inmersión del electorado, en tanto la representación era promovida por líderes reconocidos, controlados por el sistema organizacional establecido.

La democracia fue definida, igualmente, de manera restringida como un “método” para la toma de decisiones políticas, el cual debía constituirse en un sistema institucional y por ende normativo, en el que los “individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.¹¹ Tal competencia permitía la conformación de un gobierno u organismo intermediario constituido por líderes cualificados, que estaban capacitados para garantizar el funcionamiento del aparato administrativo,¹² lo que se convertía en suficiente aval para limitar la incidencia plena y directa del electorado, al constituirse en sus representantes. Con esto se configuró una propuesta teórica en franca oposición a los planteamientos de la teoría clásica sobre democracia, rechazando con vehemencia las nociones de “bien común” y “voluntad del pueblo”, en tanto ofrecían criterios mucho más razonables y eficientes, por tanto, más reales, a la hora de su aplicación en contextos adversos. De esta manera, se convertiría la competencia por el caudillaje en un eje central de su apuesta conceptual.

Consecuentemente, el gobierno o grupo intermediario capacitado para dirigir el parlamento podía ser elegido en un campo de libre competencia, pero ser también disuelto por medio de la fiscalización restringida de su electorado. Como puede observarse, se nombra la función reguladora del electorado en forma limitada al argumentar que no era necesariamente una función potencial y recurrente, por tanto, de presentarse. Debía ser excepcional y hacerse bajo los criterios demarcados por la concepción de democracia vigente. Esto evidentemente restringía el aludido poder del pueblo de manera directa al delegarlo en representantes elegidos popularmente, planteándose el debate histórico referido, al menos, a la diferencia necesaria entre dos tipos de democracia: la de representación o de delegación y la de participación o directa.

La democracia representativa es indirecta, dado que en esta el *demos* –pueblo– no se autogobierna, sino que elige o designa mediante procesos electorales representantes para que lo gobiernen.¹³ Es aquella mediante la cual se convoca a superar el poder conferido al pueblo desde la doctrina clásica, aduciendo que este no disponía de criterios

10. Held, *Modelos de democracia*, 197.

11. Schumpeter, *Teoría del desenvolvimiento económico*, 343.

12. Held, *Modelos de democracia*; Weber, *Historia económica general*.

13. Sartori, *¿Qué es la democracia?*

determinantes, ni racionales, para decidir las cuestiones políticas. Su función central se reduce a elegir los representantes que se encargan de orientar los denominados factores políticos, en una tensa disputa por el poder entre movimientos y partidos políticos,¹⁴ en los que, para garantizar su materialización, se hace necesario cumplir ciertas condiciones de orden estructural, selectivo y procedimental-normativo. Esta forma de concebir la democracia está encarnada en el enfoque minimalista,¹⁵ en tanto procedimiento para la elección de los representantes desde la determinación de criterios razonables para su ejercicio y, al tiempo, configurada a partir de su condición real y no ideal, ni sustancial, más bien desde el análisis de sus promesas incumplidas. Permitiéndole, de esta manera, construir una definición mínimamente real de democracia, centrada en su concepción como procedimiento enfocado en el “conjunto de reglas que deben servir para tomar decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, con el máximo del consenso y el mínimo de violencia”.¹⁶

Así las cosas, este tipo de democracia se percibe restrictiva, en tanto tipo de gobierno al que se llega por medio de las elecciones, lo que supone el imperativo decisorio de la mayoría de la población habilitada para elegir y, por ende, para la toma de decisiones colectivas. Dicha visión debía comprenderse como lo opuesto a la autocracia, en ese sentido, como un “conjunto de reglas [primarias o fundamentales] que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos”.¹⁷

Es así como al referirse a la necesidad de definir quién está autorizado para tomar decisiones, y con qué procedimientos, se plantea de antemano que no son todos quienes deben hacerlo, ni todos quienes deben ejercer el control de su proceder político, de donde emerge claramente la idea de contar, para ello, con representantes designados o, más directo, elegidos. La mayoría, en este caso, se asocia al principio numérico, cuyos criterios se determinan de acuerdo al número de los que, en una sociedad determinada, tienen el derecho a votar y efectivamente lo hacen. Por tanto, no es la voluntad de todo un pueblo, sino de quienes están facultados para elegir y ejercen su derecho, o sea, una mayoría moderada y restringida, claramente delimitada por su aptitud y actitud. No existe entonces “ninguna pretensión de que los votantes establezcan la agenda política o tomen las decisiones políticas. Más bien los líderes [inmersos en los movimientos y partidos políticos] agregan los intereses y deciden cuáles habrán de ser relevantes

14. Held, *Modelos de democracia*.

15. Boaventura de Sousa Santos, coord., *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004).

16. Norberto Bobbio, *Teoría general de la política*, trads. Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello (Madrid: Editorial Trotta, 2003), 459, título original *Teoría generale della politica*.

17. Bobbio, *El futuro de la democracia*, 21.

políticamente. Además, ellos seleccionan los temas y estructuran la opinión pública. La verdadera función del voto es simplemente elegir entre las diferentes élites políticas que aspiran al poder y aceptar su liderazgo”.¹⁸

En la democracia representativa, el rol ciudadano queda reducido a la simple elección de sus representantes por medio del voto, sin que sobre ellos pueda, y en ocasiones ni deba, ejercerse control, seguimiento, veeduría ni evaluación del desempeño del poder, menos aún en el cumplimiento de la función pública endilgada. No se ejerce control, igualmente, cuando existe participación directa en procesos de gestión pública relacionados, por ejemplo, con la planeación del desarrollo, la toma de decisiones frente a la inversión pública, la rendición transparente de cuentas, quedando todos estos limitados a momentos excepcionales. Y, por demás, asumidos generalmente como obstaculizadores del ejercicio democrático, que no dan lugar a materializar el gobierno real ni práctico del *demos*, en tanto se cuenta con una burocracia electa, en ejercicio de las funciones conferidas, en teoría, lo suficientemente calificada para garantizar la calidad, eficiencia, eficacia y efectividad del ejercicio de gobierno y, por tanto, de la función pública.

En última instancia, prevalece la idea de “sanción mediante los votos, junto con la necesidad por parte de las élites de competir por los mismos, harán que las cosas sean justas [propiciándose] una cultura de elite basada en el autocontrol democrático”.¹⁹ En consecuencia, la democracia representativa “no admite el conflicto social dentro de su propio marco y restringe el concepto de política a la lucha por el poder entendido como el logro de la autorización y la representación a través de las elecciones [...] perdiéndose de vista que el proceso democrático es interminable, no lineal, complejo, lleno de tensiones y disrupciones, y que contiene proyectos, aspiraciones y experiencias que no se agotan ni están contenidos en la representación electoral”.²⁰

En este escenario, y en contraposición, emerge la concepción sobre democracia participativa planteada como alternativa necesaria para superar la lógica electoral de la representativa o delegativa, considerada limitada, reduccionista, elitista y determinista de la participación ciudadana. La participativa es un tipo de democracia directa o, como mucho, delegativa, sin representación. Es aquella que se ejerce y practica por quienes tienen la conciencia, capacidad, aptitud y actitud de ciudadanos y ciudadanas, tanto en la designación de quienes han de ejercer el poder y cumplir por delegación la función

18. Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2002), 24.

19. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 25.

20. Ernesto Isunza y Alberto Olvera, coords., *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación, ciudadanía y control social* (Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2006), 16.

pública, como en su control, veedurías, seguimiento, evaluación y hasta la pérdida de la investidura conferida. En esta se asume que la participación es tomar parte directa y libremente, de manera activa, deliberativa y propositiva. No es solo “formar parte” inerte, ni un “estar obligado” a formar parte. Participación es ponerse en “movimiento por sí mismo, no ser puesto en movimiento por otros”.²¹ Es también inmediatez en las interacciones, relación directa, cara a cara entre verdaderos participantes, gobernarse a sí mismo. De ahí que sea lugar común asumirla en construcción. Además de soñarla y anhelarla, puede y debe construirse individual y colectivamente, de manera incluyente. De esta manera, la democracia participativa centra su atención en la necesidad de promover y reconocer prácticas y mecanismos que amplíen las posibilidades de vinculación real y directa en los espacios públicos, tanto de la ciudadanía como de la sociedad civil. Se posibilita así la acción política en instancias articuladas con escenarios de intervención ciudadana, ligadas a decisiones propias y vigilancia de la práctica gubernamental, tornándose, por tanto, en un medio para garantizar el ejercicio pleno de los derechos, la justicia social y la igualdad, sin ser un fin en sí misma.

A la democracia participativa y a su proceso democratizador se les perfilan de esta manera como espacios de tensión y conflicto entre sus actores, mediados por encuentros, diálogos, deliberaciones, luchas, negociaciones y confrontaciones que hoy representan nuevas gramáticas, caracterizadas por renovadas institucionalidades, diferentes prácticas sociales y políticas, diversificación en las formas de relacionarse entre actores sociales y gobierno. Y, simultáneamente, por la vinculación activa de sujetos invisibilizados y excluidos de la esfera pública, especialmente a escala local. Estas nuevas gramáticas suponen la “posibilidad de la innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en procesos de toma de decisión. En general estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación, especialmente a nivel local”.²²

La democracia, por tanto, se convierte en “una forma socio histórica y que como tal no está determinada por ningún tipo de leyes naturales [...] siempre implica ruptura con tradiciones establecidas, y, por lo tanto, la tentativa de institución de nuevas determinaciones, normas y leyes”.²³ Al tiempo, considera el reconocimiento de una esfera pública

21. Sartori, *¿Qué es la democracia?*, 78.

22. Sousa Santos y Avritzer, “Introducción”, 53.

23. Ibid., 46.

incluyente y deliberativa, desde la cual la ciudadanía y la sociedad civil asumen autoridad para debatir y participar en espacios de debate público, no necesariamente promovidos desde la sociedad política, sino generados y liderados desde lo público, no estatal, con intereses políticos, sociales y culturales que descentran el énfasis en el procedimiento. Confiéndole de esta manera relevancia a prácticas colectivas reivindicativas de “derechos de comunicación, asamblea y asociación [constituyendo] las esferas públicas y asociativa de la sociedad civil como esferas de *liberada positiva* dentro de las cuales los agentes pueden debatir colectivamente temas de interés común, actuar en concierto, afirmar nuevos derechos y ejercer influencia sobre la sociedad [potencialmente económica y] política”.²⁴

Dichas prácticas, de carácter colectivo, invocan la necesidad de reconocer la pluralidad y, desde allí, la fuerza del acto discursivo respaldada con argumentos que favorecen el intercambio político y posicionan un nuevo canon democrático, posibilitándose la recuperación del denominado discurso argumentativo²⁵ asociado al hecho básico del pluralismo y a las diferentes “experiencias [como] parte de la reconexión entre procedimentalismo y participación”.²⁶ Desde este lugar, es posible la conversación entre ciudadanía, sociedad civil y movimientos sociales, ampliándose el campo político y las formas de acción colectiva necesarias para la profundización democrática y el posicionamiento de una esfera pública, en la que el interés colectivo pueda problematizarse. Asimismo, estableciéndose puentes de comunicación entre actores sociales, instituciones políticas representativas y gobierno, trascendiendo además la consulta y adjudicándose así un papel inclusivo en lo público.

Tales interconexiones refieren acciones promovidas por las ciudadanías y las diversas facciones de la sociedad civil vinculadas a la capacidad adquirida para “transferir prácticas e informaciones del nivel social al nivel administrativo”,²⁷ y caracterizadas por la diversificación del discurso, la innovación en las estrategias de encuentro y publicidad, y el afianzamiento de la determinación política cimentada en el autorreconocimiento. A la vez, en su propio carácter de actor político, portador de argumentos para la confrontación, deliberación e influencia en las decisiones políticas que también son sometidas a procesos de seguimiento y control democrático. Procesos desde donde sea posible valorar su real y transparente implementación, trascendiendo el control político centrado en el voto y las democracias procedimental, delegativa o representativa.

24. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 43.

25. Boaventura de Sousa Santos, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia* (Bilbao: Desclee de Brouwer, 2002).

26. Sousa Santos y Avritzer, “Introducción”, 47.

27. *Ibid.*, 49.

De ahí que la democracia participativa suponga ampliación y reinención del espacio público desde prácticas discursivas y emancipadoras, que trasciendan lógicas dominantes, al tiempo que deberá también permitir la incursión de nuevos y excluidos actores, junto al posicionamiento de otros temas de la agenda y vida públicas mediante la “transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida, del derecho despótico en derecho democrático, y del sentido común regulador en sentido común emancipador”.²⁸ Esta propuesta se construye sin que implique la desaparición de los mecanismos utilizados en la democracia representativa; por el contrario, estos adquieren un papel complementario a los mecanismos de participación ampliada, cuya configuración no necesariamente institucionalizada se establece acorde a lógicas contextuales, trayectorias y resignificaciones de viejas y nuevas prácticas participativas, que se posicionan para constituir democracias alternativas, vinculando el nuevo canon conceptual participativo.

Las posibilidades de encuentro entre la sociedad civil y la sociedad política se tornan viables mediante la generación y el fortalecimiento de la esfera o espacio público como escenario propicio para la deliberación, la demanda y la confrontación directa e indirecta del accionar gubernamental.²⁹ La noción de espacio público supone reconocer capacidades para la “reconstrucción de una concepción participativa de la democracia [...] a través de sus atributos discursivos crea un espacio para la generalización de la acción social, para el reconocimiento de la diferencia y la ampliación de la forma de lo político”.³⁰ Es decir, generar nuevas prácticas democráticas de deliberación y confrontación frente al ejercicio político de las estructuras gubernamentales del Estado y, a la vez, de configuración autónoma y autolimitada de la sociedad civil.

Tal reconfiguración supone la “primacía de la publicidad, es decir, de hacer manifiesto lo que está oculto, de pronunciar en público las opiniones que habían permanecido privadas, de poner en conocimiento de los otros las ideas, valores y principios que se sostienen, así como los actores que portan esos temas e intereses”.³¹ Así, desde esta perspectiva, el espacio público deviene potente en tanto facilita las condiciones para ampliar el debate y la práctica política deliberativa con incidencia directa o indirecta en la toma de decisiones, la cual solo puede adquirir cuerpo si se propician los medios necesarios para que el “otro” pueda acceder a la información, el conocimiento y el poder. Un otro diferente a la estructura gubernamental del Estado y al sector económico, representado en la noción plural e incluyente de la sociedad civil.

28. Sousa Santos, *Crítica de la razón indolente*, 388.

29. Leonardo Avritzer, “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”, *Metapolítica* 4, no. 14 (2000): 76-87.

30. Avritzer, “Teoría democrática”, 83.

31. Evelina Dagnino, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi, coords., *La disputa por la construcción democrática en América Latina* (Ciudad México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2006), 23.

En definitiva, se promueve la necesidad de generar espacios públicos colectivos, múltiples y democráticos con permanencia en el tiempo, y “capacidad de generación de ciudadanía [...] que se conforman como interfaces entre la sociedad civil y el sistema político, o entre individuos dotados de derechos e instituciones estatales”,³² en tanto “fuente de las funciones de crítica y control que la sociedad ejerce sobre la cosa pública”.³³

El mecanismo que favorece la consolidación del espacio público bajo las características enunciadas es la generación de contundentes, permanentes y deliberativas estrategias de participación de la sociedad civil, entendiendo que esta, como medio predilecto para la objetivación del espacio considerado escenario de encuentro, deliberación y confrontación, ubica la discusión del término en el marco de los dos tipos de democracia aludidos, representativa y participativa, los cuales ya fueron expuestos al inicio del texto, dándole una connotación diversa al término.

Esta nueva configuración de la democracia como participativa, ubicada en el escenario de lo público, demanda la vinculación activa, permanente y directa de los ciudadanos, de la sociedad civil y de los movimientos sociales que bien podrían agruparse en la denominada sociedad civil. Con esto es posible interpelar marcos políticos y económicos instaurados por el Estado neoliberal y la lógica de funcionamiento de la economía capitalista³⁴ y del mercado en conjunto, posicionándose en actor protagónico y autónomo que contribuya al “fortalecimiento de la organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad”.³⁵

Así, la sociedad civil se convierte en el eje central que vehiculiza precisamente los procesos de profundización o ampliación de la democracia, representados en la democratización del Estado que, en definitiva, posibilita la gobernabilidad democrática, tornándose dicho actor en “dispositivo simbólico”³⁶ de la acción política no estatal, de carácter deliberativa y emancipadora. Se invoca así una comprensión contemporánea de la sociedad civil como “esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima, la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública [esta] se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización”,³⁷ adquiriendo un carácter mediador para influir en lógicas político-administrativas y económicas.

Sin embargo, cuando las posibilidades de mediación se frustran pueden conllevar una relación antagónica e incluso conflictiva, en tanto se asume como escenario de

32. Alberto Olvera, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina: México* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003), 351.

33. Luiz Carlos Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau, eds., *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Buenos Aires: Paidós Ibérica, 1998), 32.

34. Boaventura de Sousa Santos, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2010).

35. Alberto Olvera, *La sociedad civil. De la teoría a la realidad* (Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001), 20.

36. Olvera, *La sociedad civil*, 80.

37. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 8.

legitimidad democrática y de derechos. Escenario integrado por esferas privada, pública y social, políticamente relevantes, dado que allí los sujetos partícipes dialogan, se asocian y razonan sobre asuntos de interés público que los preparan para actuar en conjunto e incidir directamente en la sociedad política, e indirectamente en la toma de decisiones. Como tal, la sociedad civil se asume desde el reconocimiento de dos componentes: “por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema [...] por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales, así como vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados”.³⁸

De esta manera, la sociedad civil se convierte en acción potencial de reivindicación de derechos, demanda y denuncia frente al ejercicio gubernamental y el funcionamiento de los sistemas económico y político, por exceso o defecto, asumiéndose en estructura y estrategia básica para la consolidación de los procesos de democratización contemporánea. Sus prácticas se implementan apoyándose en recursos simbólicos y materiales, trayectorias, apuestas sociales y políticas, niveles de reconocimiento y autonomía, a partir de los cuales se fomenta un actuar colectivo vinculado a la defensa de intereses sociales, políticos, económicos, tecnológicos, ambientales y, entre otros, culturales, asociados con grupos poblacionales ubicados en espacios geográficos determinados.

Para garantizar la materialización de la democracia en su orientación participativa, relacionándola con las nuevas gramáticas y vinculando los sujetos políticos aludidos, se precisa resaltar que acontezca en el escenario de la democratización, entendida a partir del reconocimiento de aquellos procesos de ampliación de la esfera pública generados desde el ámbito gubernamental. Procesos a su vez contruidos, propuestos y demandados por la sociedad civil, visibles en el encuentro, la confrontación y deliberación que amplían las posibilidades de hacer parte de los espacios donde se toman decisiones políticas, frente al norte estratégico del lugar habitado, generándose una “actitud de negociación que apuesta a la posibilidad de una acción conjunta, expresada paradigmáticamente en la bandera de la ‘participación de la sociedad civil’ [que se] desvela con el avance de la

38. Olvera, *La sociedad civil*, 21.

disputa por la construcción democrática y una creciente diversificación de actores, intereses y posiciones políticas”.³⁹

Promover la democratización de lo público, en ejercicio de procesos de democracia participativa, demanda reivindicar la necesidad de fomentar intervenciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil desde el reconocimiento y respeto mutuos. Así, se superan prácticas históricamente instaladas de dominación y sujeción que han incidido negativamente en la consolidación de la tarea, urgente, orientada a propiciar lazos vinculantes entre la acción gubernamental y los intereses individuales, y, especialmente, colectivos del ciudadano y de la ciudadanía. También, y en conjunto, de la sociedad civil, que adquiere sentido en el posicionamiento del espacio público como escenario de encuentro, confrontación y deliberación.

Salta a la vista, así, la creciente complejidad que reviste la conformación, el reconocimiento y ejercicio de la sociedad civil. Su comprensión implica aceptar que se encuentra constituida por diversidad de actores civiles, con estructuras institucionales disímiles, intereses y prácticas variadas, caracterizadas por principios de control social, capacidad de influencia, autolimitación y participación. Controlar socialmente Estado y mercado⁴⁰ implica posibilitar la vigilancia de quienes ejercen el poder, entre otras cosas, empleando reglas de publicidad transformadas en límites legales para el ejercicio de la autoridad.⁴¹ Esto requiere innovadoras intervenciones en la vida pública, mediadas por la participación ciudadana –otro de los principios constitutivos de la sociedad civil–, cuyas posibilidades de acción y de relacionamiento con las demás esferas son heterogéneas, considerando la diversidad de actores y demandas que la constituyen.

Esta capacidad de influencia alude a las posibilidades de intervención de la sociedad civil en el espacio público, generándose incidencias, directas e indirectas, en la vida pública, mediante las cuales es posible ejercer presión en las lógicas discursivas y de actuación de la sociedad política y económica. Convirtiéndose además en un medio para informar, tematizar y potencialmente alterar las “normas sociales y las culturas políticas [...] dirigidas a cambiar el universo del discurso político para que genere espacios para nuevas interpretaciones de necesidades, para nuevas identidades y para nuevas normas”.⁴²

Como tal, no solo se centra en la gestión de recursos y la demanda a ultranza de la distribución del poder. Su énfasis está en asumir la responsabilidad de restringir el

39. Evelina Dagnino, coord., *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2002), 18.

40. Olvera, *Sociedad civil*.

41. Leonardo Avritzer, “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”, *Metapolítica* 5, no. 18 (2001): 76-87.

42. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 572.

poder ejercido por la sociedad política, buscando enfrentar el despotismo, la ilegalidad, la corrupción y las prácticas que atentan contra el ejercicio de la democracia y la ciudadanía, posibilitando reformas radicales en la gestión pública. De ahí que la capacidad de influencia de la sociedad civil en la gestión pública será proporcional a los niveles de autonomía y autolimitación conquistados por la primera. Es decir, las posibilidades reales de incidencia en la vida pública dependen del nivel de diferenciación, organización, independencia y reconocimiento de la acción promovida por la sociedad civil, caracterizada por su configuración bifronte de confrontación y cooperación.

La autolimitación, por su parte, refuerza los niveles de autonomía en la medida en que es la misma sociedad civil la que define su agenda, intencionalidades, enfoques, periodicidad y estrategias de incidencia en la vida pública. Así adquiere un potencial crítico respaldado por discursos fuertemente argumentados, acciones simbólicas, disruptivas y trayectorias significativas de participación directa e indirecta en el espacio público. Esto no implica la invisibilización de los actores, mucho menos la cooptación de sus prácticas e intereses sociales y políticos, ni su pérdida de responsabilidad asociada; al contrario, todas están cimentadas en principios de autonomía, confrontación y deliberación permanentes, donde coexisten las sociedades política, económica y civil, en tanto actores en disputa. La tarea de la sociedad civil es interpelar y confrontar lógicas de funcionamiento que inciden en las garantías vitales de la existencia humana, asociadas con la justicia, la equidad y la igualdad. Es reconocer la existencia de esferas autónomas de negociación respaldadas desde la sociedad civil, mediante su capacidad de influencia o incidencia política.

Ahora bien, en últimas, el enfoque democrático participativo requiere, precisamente, de la participación, encarnada por actores y sujetos dispuestos a asumirla. Al respecto, en lo relativo a la participación, la situación no es menos compleja que la ya descrita teóricamente frente al debate, los alcances y las limitaciones de las democracias representativa y participativa. ¿Quién debe o puede participar y en qué? ¿Es la participación un ideal utópico o la pista central para la construcción democrática aludida? ¿Participación como información, incorporación, validación o mera presencia? ¿Como nueva “fachada” de dominación? ¿Participación popular, comunitaria o social, ciudadana o política? Una posibilidad que motiva y estimula es analizar estos interrogantes “como una serie

de opciones entre teorías del crecimiento económico y funciones legítimas del Estado, junto con valores éticos y culturales, interactuando con los procesos reales de cambio socioeconómico, conforman las respuestas dadas por un régimen a las cuestiones sobre quién ha de participar, cómo, por qué y en qué [postulado que supone] algún grado de autenticidad en la intención del Estado de promover la participación y algún grado de auto-identificación con la ‘nación’ por parte de los grupos ‘hasta entonces excluidos’ para poder participar”.⁴³

Planteamiento que posibilita identificar la participación de la sociedad civil desde la diferenciación entre prácticas y proyectos políticos,⁴⁴ y, a su vez, en la incorporación de varios procedimientos democráticos que propicien el encuentro y la confrontación con la función y operación del ente gubernamental, pudiéndose generar específicamente relaciones de carácter formal, normativamente reconocidas y legitimadas. Igualmente, relaciones menos formalizadas de carácter puntual, que, independientemente de su institucionalidad, puedan provenir del gobierno, de la sociedad civil o de ambos.

En la dirección de lo planteado, la democratización “consistiría entonces en el fortalecimiento de la organización de los actores sociales y el control progresivo sobre el Estado y el mercado por parte de la sociedad”,⁴⁵ para que sea posible configurar una “democracia más inclusiva y menos excluyente, más vigilada y controlada por los ciudadanos y menos elitista, más responsable frente a la sociedad y menos monopolizada por las propias élites políticas”.⁴⁶ En las discusiones contemporáneas, los procesos de democratización, así asumidos, invocan la necesidad de posicionar la gobernabilidad democrática concebida como “forma y estructura de gobierno apegada a derechos, ejecutada con transparencia y abierta a la participación ciudadana [reconociendo] modos alternativos de pensar y ejercer el poder político”.⁴⁷

De esta manera, se convierte en medio que favorece la apertura de los gobiernos y propicia la vinculación activa y directa de los ciudadanos y la sociedad civil, para incidir en las decisiones públicas. Así, se amplían las posibilidades para el ejercicio del poder y el fortalecimiento interno de los ciudadanos, identificados como actores sociales y políticos soportados “en el aprendizaje colectivo de la participación”.⁴⁸ Por esto, resulta lógico comprender que la ampliación de las posibilidades del ejercicio del poder en manos de la ciudadanía y la sociedad civil supone transformar las relaciones que

43. Marshall Wolfe, “La participación: una visión desde arriba”, *Revista de la CEPAL*, no. 23 (1984): 160.

44. Dagnino, *Sociedad civil*.

45. Olvera, *Sociedad civil*, 20.

46. Olvera, *La sociedad civil*, 7.

47. *Ibid.*, 20.

48. *Ibid.*, 23.

tradicionalmente han sido constituidas para consolidar “relaciones de autoridad compartida”.⁴⁹ Dicha ampliación se ha alcanzado por medio de una lucha democrática que “presupone la imaginación social de nuevos ejercicios de democracia y de nuevos criterios democráticos para evaluar las diferentes formas de participación política. Y las transformaciones se prolongan en el concepto de ciudadanía, en el sentido de eliminar los nuevos mecanismos de exclusión de la ciudadanía, de combinar formas individuales con formas colectivas de ciudadanía”.⁵⁰

A estas formas colectivas se asocian prácticas y discursos participativos institucionales o no institucionales, promovidos desde el sistema de gobierno o desde la ciudadanía y la sociedad civil. Se fomenta así una reforma radical de la vida pública, caracterizada por una lógica interactiva de relacionamiento y reconocimiento del rol político e influyente de los actores ya referenciados. De ahí que garantizar la gobernabilidad democrática implica trascender los principios básicos de un buen gobierno, asociados con la eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, orientados hacia la formalización de mecanismos abiertos de relación con los distintos sectores de la sociedad, innovadores para la gestión de las demandas sociales, políticas de inclusión y de interlocución con los actores, diseño y promoción de diversas formas de representación. Esto no significa que las posibilidades de participación de la ciudadanía y la sociedad civil, en la esfera política estatal, solo dependan de la buena voluntad o disposición de apertura del ente gubernamental.

Procesos innovadores al respecto, surgidos en América Latina, respaldan la iniciativa política y creativa, disruptiva y simbólica de tradicionales y nuevos actores en el escenario público, interpelando así la noción institucionalizada de la participación y deconstrucción del concepto de acción colectiva, solo anclada en el escenario de los movimientos sociales. Se comprende de esta manera que sus manifestaciones pueden ser diversas y es posible que ofrezcan combinaciones diferentes de acción de la sociedad civil.

La noción sobre sociedad civil, resignificada, podría ampliarse, y otorgarle la responsabilidad de “generar influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural”.⁵¹ Se propician de esta forma más espacios de interacción y, a la vez, presión sobre la sociedad política, complementada con el seguimiento y control del ejercicio político en la esfera del gobierno y la interpelación del funcionamiento de las lógicas del sistema económico que interfieren en el

49. Boaventura de Sousa Santos, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación* (Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, 1998), 332.

50. Sousa Santos, *La globalización del derecho*, 339.

51. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 9.

ejercicio pleno de los derechos de la ciudadanía, así como sobre la consecución de una sociedad justa e incluyente. La pretensión es generar un espacio relacional e inclusivo para la sociedad civil, representado en una lógica de interfaz o interfaces socioestatales.⁵²

En síntesis, la democratización de lo público, junto con la gobernabilidad territorial, estará mediada, definida e interrelacionada con la democracia, la participación y la democracia participativa. Por esto, el debate clásico entre democracia directa o participativa respecto a democracia de representación o representativa aún está vigente. Para todos los teóricos y tratadistas del tema parece obvio que la primera solo es posible en “espacios territoriales” limitados geográficamente, en lugares donde los pobladores interactúan directa y fluidamente en ciertos lugares en lo local. Para el caso del presente estudio, en comunas y corregimientos. A medida que se amplía ese espacio geográfico, que se hace mayor la población, indiscutiblemente se tendrá que apelar a la representación, a la delegación del poder de decisión, control y evaluación conquistados, haciendo más difícil la gobernabilidad de “todos”. Gestándose además una élite gubernamental que orienta y define el Estado, dejando por fuera, y ausente, a la población que dicen representar.

Para que el ciudadano participe se han diseñado mecanismos democráticos, propios unos del enfoque democrático participativo y, otros, del representativo, aunque puede aseverarse que la participación perfecta solo es posible en una democracia directa, en la que el conjunto de actores se reúne, discute y decide los asuntos públicos. Este trasegar político debería convertir a la persona en su propio sujeto, y además activo, de frente a los procesos sociales y políticos, en un camino de doble vía que contribuya a lograr la madurez de la persona que participa y el cambio de la estructura social y política en la que interviene. Esto se complementa con su accionar grupal y colectivo, con otros que se le asemejan y diferencian. Si bien es conveniente aceptar que la democracia directa no es posible hoy, se hace necesario también reconocer la inexistencia del ciudadano democrático pleno. A pesar de esto, no es posible concebir la democracia desligada de la presencia de una ciudadanía individual y colectiva actuando permanentemente, lo que, a la vez, evidencia que el sujeto de la democracia es el ciudadano participante.

Pero existe una gran preocupación, precisamente, por la poca participación de ese ciudadano en la práctica, evidencia propia de las democracias liberales.⁵³ Ya desde principios del siglo xx se evidenciaba desinterés en la población por los problemas colectivos,

52. Isunza y Olvera, *Democratización*.

53. Will Kymlicka y Wayne J. Norman, “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, no. 3 (1997): 5-40.

y su alta incidencia negativa en las motivaciones e incentivos de los grupos organizados que tenían como fin luchar por el poder.⁵⁴ La obligación del ciudadano democrático, activo, crítico, político y social es⁵⁵ participar en la construcción del Estado, en la constitución de la democracia participativa, en el fortalecimiento de la sociedad civil y en el ejercicio activo de la ciudadanía para edificar y mantener el anhelo democrático. Sin sociedad civil fuerte y ciudadanías en ejercicio, la democracia no es posible; sin ciudadanos, la ciudadanía tampoco lo será. Se requieren ciudadanos ejerciendo su ciudadanía para construir y afianzar el sueño democrático; para reforzar la tendencia latinoamericana de finales del siglo xx y principios del xxi: la democracia como esquema de gobierno posible y soporte de mejores condiciones de vida, y mayores niveles de bienestar general.

En Colombia, y particularmente en Medellín, desde la normatividad que está en vigencia a partir de 1991, la apuesta institucional, política y social es por la democracia participativa, enmarcada en la concepción de Estado social de derecho, con prevalencia del interés colectivo y respeto por los derechos fundamentales, tanto sociales, económicos y culturales, como colectivos y ambientales, en medio de las limitaciones que le son propias al implementarse. La tríada descentralización, planeación y participación se constituyó en el soporte del anhelo constitucional. Descentralización de corte administrativo, político y fiscal que posibilitaba mantener la unidad de la nación, con autonomía en sus entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios. Planeación, tanto del desarrollo con enfoque sostenible como del ordenamiento territorial, operando en sentido vertical, descendente desde la orientación política de la nación hacia las entidades territoriales y, a la vez, ascendente en la implementación operativa desde las entidades territoriales hacia la nación. Y, complementariamente, participación como inclusión, tanto ciudadana como comunitaria, en procesos de gestión pública, gobernanza, asignación presupuestal, control y veeduría, información y decisión sobre el horizonte de sentido nacional y territorial.

De la confluencia óntica genérica y deóntica colombiana expuestas surge la necesidad de reconocer la democracia, en general, y la participativa, en específico, como concepciones sólidas, con fundamento teórico y comprensión generalizada. Asimismo, su carácter incompleto, inacabado y aún en construcción en el escenario práctico, por tanto, objetos de debates, confrontaciones, tensiones y posibilidades diversas. Ubicados

54. Angelo Papacchini, “La tradición demócrata”, en *Filosofía y derechos humanos*. Colección Artes y Humanidades/Filosofía (Cali: Editorial Universidad del Valle, 1997), 141-70.

55. Abraham Magendzo, *Formación ciudadana* (Bogotá: Editorial Transversales-Magisterio, 2004).

en el lugar de la democracia participativa, anhelo que alienta la estructura conceptual planteada, resulta apropiado para los propósitos del texto identificar y resaltar senderos posibles para contribuir a su constitución, construcción y consolidación. Dos senderos son los procesos de PDL enfocados hacia el desarrollo del territorio⁵⁶ y los vinculados con PP,⁵⁷ aplicables a la realidad colombiana, y, en particular, a la que es propia de las vivencias en Medellín.

1.2 Planeación del Desarrollo Local: del dicho al hecho

Establecer la relación dialéctica entre planeación y desarrollo local concita ahora el interés central del fundamento teórico dirigido a contribuir con las orientaciones normativa, conceptual y metodológica propias de los procesos de PDL. Al efecto, se hace necesario señalar las principales tendencias involucradas en los diversos ámbitos de análisis posibles: sociocultural, político, económico, ambiental, espacial y tecnológico, para dejar al descubierto las exigencias planteadas en el acontecer global-local. Hacerlas visibles abona el terreno para enmarcar los elementos estructurantes de la planeación orientada al desarrollo territorial, lo cual permite vislumbrarla como opción integral, en tanto discurso y práctica a la vez, debido a sus variados componentes: social, político, temporal, espacial, estratégico y normativo.

Adicionalmente, demanda aludir al menos a dos enfoques sobre desarrollo. De un lado, el convencional y, del otro, el basado en fundamentos constituyentes, por medio de los cuales se sustenta como proceso humano, ético, estético, autosustentable, recreador e impulsador de los múltiples recursos existentes en los ámbitos territoriales contemplados. Además, se requiere de la relación sucinta de los elementos estructurantes que fundamentan el desarrollo integral del territorio para, finalmente, al plantearse el vínculo existente entre la planeación para el desarrollo integral local y la política pública, ofrecer algunas proposiciones relacionadas con los lineamientos requeridos para incentivar la implementación sistemática de procesos de planeación participativa para el desarrollo local, como potencialidad democratizadora.

La producción de conocimiento en torno a la planeación se soporta en amplia literatura mediante la cual se introducen concepciones y prácticas diferenciadas, siendo importante revisarlas para entender las múltiples acepciones que las acompañan, y en las

56. Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo, *Planeación para el desarrollo*.

57. Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’”; Luciano Joel Fedozzi y André Luiz Borges Martins, “Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política”, *Lua Nova*, no. 95 (2015): 181-224, http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci_abstract&tlng=pt.

que prevalece el tributo teórico a su perspectiva convencional. Su instauración en América Latina y en Colombia, desde mediados de siglo xx, trazó dinámicas caracterizadas por aciertos y desaciertos, que la han llenado de diversas intencionalidades y múltiples alcances puestos al servicio de actores gubernamentales, comunitarios, empresariales y académicos, dirigidos a facilitar la toma de decisiones para el desarrollo, en particular el local. Desarrollo asumido en la investigación como referido a comunas y corregimientos, divisiones político-administrativas posibles de implementarse en las jurisdicciones municipales.

Imaginar que era posible planear el desarrollo, articular a esta planeación los presupuestos públicos, abrir espacios de participación para actores sociales, gremiales y académicos, partir de diagnósticos sobre las realidades a transformar para estructurar estrategias de acción, comprometer programas y proyectos, definir metas e indicadores y, al tiempo, posibilitar su seguimiento y evaluación, era de por sí un acontecimiento que enmarcaría la PDL.

Al buscar los sentidos que han orientado la PDL son notorias dos tendencias claramente diferenciadas: una, la predominante, de naturaleza operativa; la otra, de baja intensidad, más de orden procesual. En las orillas de la primera tendencia se recrea todo un repertorio conceptual, útil para entender la planeación como procedimiento, escenario, actividad, metodología, plan y arte; en la segunda se le denomina proceso y disciplina, de corte administrativo y sociopolítico.

Para aportar claridad conceptual al alcance de la planeación como técnica o proceso, se parte de considerarla como práctica operativa, centrando el énfasis analítico en la forma técnica –la política, el plan, el programa o el proyecto–, obtenida como resultado del proceso desplegado. Para recrear su calidad de proceso, se parte de una imagen objetiva, fijada y construida colectivamente, marcada por la disponibilidad de recursos de todo tipo, así como por la realización de acciones que se movilizan en márgenes temporales y espaciales definidos. Esta separación es útil para mostrar la condición procesual de la planeación y su proyección operativa en planes, programas y proyectos, tomando en consecuencia distancia de la tendencia que reduce su sentido a la forma pragmática, el plan, apostando por la confluencia entre ambas tendencias, lo que permite entenderla de modo simultáneo como proceso sociopolítico que deriva en producto y genera impacto.

Es así fundamental la vinculación de prácticas colectivas en el escenario público y su incidencia en asuntos societales claves. Así, la planeación para el desarrollo local –o del territorio, como también se le denominará–, en perspectiva renovada, da cuenta de la unión e interdependencia de contenidos indispensables para su comprensión, como proceso transformador de dinámicas territoriales, en tanto precisa de actores diversos que orienten la toma de decisiones sobre el tipo de desarrollo pretendido, el cual acontece en marcos temporales conectados, sustentándose en premisas estratégicas y contextuales.⁵⁸

La apuesta conceptual por los sentidos renovados de la planeación con orientación al desarrollo responde, por lo menos, a dos hechos indispensables de considerar. De un lado, la incertidumbre provocada por las dinámicas contextuales y, del otro, la necesidad de argumentar las intencionalidades sociales y políticas esenciales de la planeación, en el marco de nuevas disposiciones que inciden en su proyección práctica. Ambos le confieren sentido a la planeación desde consideraciones contextuales que la implican, en este caso, de índole social, cultural, política, económica y espacial, las cuales develan múltiples desafíos conceptuales. Esto se debe a la reformulación de todos los ámbitos de la sociedad, no solo a escala mundial, sino también local, que demanda transitar en medio de paradojas y contradicciones que posibilitan inaugurar diversos escenarios, actores, prácticas, requerimientos, limitaciones, potencialidades y alternativas.

Quizá la paradoja más relevante alude a la instauración simultánea de los proyectos neoliberal y democrático, lo cual impone escenarios de confluencias perversas, es decir, contradictorias en su apariencia, de efectos no evidentes inmediatamente y que se revelan diferentes, contrario a lo esperado.⁵⁹ Por una parte, el enfoque neoliberal incide en la reconstrucción del Estado a partir del desmonte paulatino del modelo de bienestar. También en la globalización de la economía, en el incremento de las interdependencias global y local y, entre otros asuntos, en la cultura política. Por otra, el enfoque democrático, particularmente el de corte participativo, tiene la posibilidad, tal y como se planteó en el numeral que antecede, de crear y ampliar espacios de participación para la sociedad civil en los asuntos del Estado, en la toma de decisiones relevantes de la vida en sociedad, en la expansión de la ciudadanía, en el diseño e implementación de políticas públicas y en el fortalecimiento de la democracia. Esta confluencia genera tensiones conceptua-

58. Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo, *Planeación para el desarrollo*.

59. Dagnino, Olvera, y Panfichi, *La disputa*.

les y prácticas, y exige tener cuidado al intervenir la realidad social a fin de no resultar contribuyendo y, peor, sin darse cuenta, al enfoque que, precisamente, se desea combatir.

Estas tensiones se hacen más complejas al enmarcarse en el contexto donde inciden ambos enfoques, especialmente, cuando se refieren a dinámicas que impactan todos los ámbitos de la sociedad. Por esto se demanda a los procesos de planeación mayor atención y análisis contextual, para no pretender dirigirse a la defensa de uno de estos enfoques y resultar aportándole realmente al otro, máxime si se reconoce que ni uno, ni otro, en los países industrializados y latinoamericanos, han logrado lo que pregonan: mejores seres humanos, más bienestar y mejor calidad de vida.⁶⁰

La tensión latente incide directamente en el ejercicio social y político de la planeación, y se encuentra acompañada de dinámicas que muestran realidades heterogéneas, conflictivas, simultáneas y móviles, generadoras de incertidumbre, a tal punto que toca con la orientación de la planeación: el desarrollo no convencional. Al detenerse en estas, emergen varios rasgos tendenciales que implican la planeación:⁶¹ la revolución de las comunicaciones y la informática, la política, la organización económica transnacional, la circulación de capital y los flujos de la fuerza de trabajo. Las nuevas dinámicas ambientales y espaciales proponen renovadas relaciones entre sistemas antrópicos y bióticos, así como reconfiguraciones espaciales que fragmentan el territorio y los grupos humanos que lo habitan. Ante esto, la planeación como práctica sociopolítica deberá decidir su papel: continuar proyectando el desarrollo, sin estimar ni valorar la implicación del contexto en esta y en el mismo desarrollo pretendido o, por el contrario, se da a la tarea de captarlo, describirlo y analizarlo, aportando pautas para lograr una visión más comprensiva de la sociedad y del tipo de desarrollo requerido.

Asumir la planeación como opción para el desarrollo revela, de entrada, su naturaleza como proceso que se desenvuelve y evoluciona progresivamente, en el que se ponen de manifiesto justificaciones y reivindicaciones que conducen las posibilidades reales que orientan y contribuyen al desarrollo. Con esto, se procura superar las limitaciones impuestas por el ejercicio tradicional de la planeación como práctica eminentemente normativa, operativa y coyuntural, con alcances reducidos al cumplimiento de objetivos, resultados y metas contenidos en planes, programas o proyectos. De ahí que su activación ocurra en escenarios contextuales, conceptuales y metodológicos; en marcos

60. Audrey Osler y Hugh Starkey, *Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países industrializados* (Washington: Unesco, Centro para la Educación en Ciudadanía y Derechos Humanos, Universidad de Leeds e Instituto de Educación, Universidad de Londres y Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2004).

61. Liliana María Sánchez Mazo, "Fragmentación social y planeación territorial", *Bitácora Urbano Territorial* 1, no. 11 (2007): 28-39.

temporales y espaciales definidos, garantes del adecuado uso de recursos, así como de la implementación de mecanismos de control, seguimiento y evaluación orientadores de la convocatoria, presencia y confluencia de actores heterogéneos.

Amparada en tales disposiciones, la planeación es posible como escenario propicio para señalar el camino que habrá de conducir el proceso hacia el desarrollo. Esto conlleva que este proceso sea también entendido como sistema, dispuesto por momentos o etapas sucesivas de corte cíclico, interconectadas, complementarias y sinérgicas, vinculantes,⁶² como condición para la cristalización de transformaciones fundamentales en la sociedad, en tanto visibilizan el carácter social, político, temporal, estratégico y territorial de la planeación.

Es lugar común, conceptualmente, exaltar la condición de la planeación como proceso social asociado a la participación en tanto forma que permite identificar la incidencia de los actores en el desarrollo. Es además un bien fundamental para el ejercicio de la democracia,⁶³ escenario de investigación, conocimiento y de intercambio de concepciones e ideologías,⁶⁴ que indica la existencia y la vinculación de una trama actuante y viva de actores organizados. Actores que entrecruzan sus maneras de representar el mundo, sus intereses, recursos y estrategias desde diferentes campos societales como el gubernamental, gremial, social y académico.

Estas dinámicas participativas adquieren significados e impactos diferentes, dependiendo del carácter de quienes actúan o intervienen en ellas, de manera directa o indirecta. A dichos actores se les ha atribuido la función pública en su condición de pertenencia a la estructura gubernamental del Estado en todos los niveles territoriales, y a quienes se les asigna la doble responsabilidad social de exigir el cumplimiento de la función pública aludida y complementarla, sin competir con ella, propia de sectores gremiales, privados, no gubernamentales, sociales, cívicos, comunitarios y ciudadanos que alberga la sociedad civil. Tales actores en confluencia, se supone, están comprometidos con la construcción colectiva del desarrollo, particularmente local y, por tanto, requieren que la planeación, además de tener efectos determinados sobre la organización de su vida cotidiana, se proponga como escenario para el encuentro, el diálogo intercultural, la negociación de la diferencia y el conflicto, la concertación, “la formación ciudadana, la construcción de lo público y la gestión del desarrollo del territorio”.⁶⁵

62. Gutiérrez Tamayo, “El ciclo de intervención social”.

63. Ana Liévano, “La participación ciudadana en la formulación del plan distrital de desarrollo Bogotá para vivir mejor”, en *Seminario: Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Veeduría Distrital, 2001), 75-84.

64. Fernando Viviescas, “La planeación participativa a diez años de la Constitución: un ejercicio político”, en *Seminario: Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital nacional, Memorias* (Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Veeduría Distrital, 2001), 121-8.

65. Álvaro Obando, “Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa”, en *La planeación participativa, una apuesta de ciudad*, comps. Álvaro Obando et al. (Medellín: Corporación Región, Cedecis, Convivamos, Instituto Popular de Capacitación, IPC, y Fundación Social, 2003), 11.

En el carácter social del proceso de planeación toma fuerza la congregación y la vinculación de diferentes actores que, mediados por el establecimiento de relaciones comunicativas abiertas, diversas y horizontales, deliberadamente construyen contenidos colectivos significativos, por la relación estrecha con sus contextos territoriales, que tocan dinámicas cotidianas culturales, sociales, políticas, económicas y espaciales orientadas a fortalecer el poder social. De esta forma, generan mejores condiciones para la refundación social de la política.

Al profundizar en la participación como la más clara expresión del carácter social de la planeación, entra en escena su condición política. Una alternativa plausible para proponer su examen es anunciarla como escenario que se dispone para el encuentro y la confluencia de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos, que ostentan poderes de diversa naturaleza, los cuales se superponen, hibridan, imbrican o subordinan, y configuran ambientes específicos para la toma de decisiones, ante proposiciones y recursos que conducirán hacia el tipo de sociedad anhelada. El éxito del ejercicio colectivo precisa, entre otras cosas, de procesos de negociación continua del disenso, que ofrezcan como resultado la progresiva construcción de consensos.

Lo colectivo, desde esta óptica, no hace alusión necesariamente a un consenso total exento de disenso, sino más bien a la solidaridad y a la valoración de todo aquello que supera la esfera del interés individual. Tal premisa se potencia cuando es promovida por actores y grupos que reconocen su individualidad y la exteriorizan, haciendo coincidir pensamientos y prácticas que, de acuerdo con el desempeño de sus roles, funciones y posiciones en la sociedad, orientan hacia el desarrollo territorial, encontrándose en esto las motivaciones para modificar ambientes, afirmar y reforzar el control sobre las condiciones y las formas de la actividad humana en sociedad.⁶⁶ Como manifestación de la esencia política de la planeación se presenta la confluencia conflictiva de imaginarios e interacciones que, por décadas, ha caracterizado las formas de relacionamiento de los actores sociales. De esta manera, se cree que, en la actualidad, la planeación puede convocar la reconstrucción social y política de otros imaginarios, disposiciones, motivaciones, estímulos, incidencias, posiciones, intereses, sentidos, condiciones, vinculaciones, temporalidades, espacialidades, intensidades, metodologías, recursos y alcances.⁶⁷ Dichos imaginarios darán forma a prácticas participativas con referencia territorial. Esta

66. Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000).

67. Múnica, *Resignificar el desarrollo*.

reconstrucción, que se torna como tarea y es un reto pendiente para la planeación, difiere según el desempeño de roles en la sociedad: será función de la estructura gubernamental del Estado y responsabilidad del conjunto social, viabilizándose si triunfa la capacidad de construir acuerdos alrededor de diferentes propuestas, materializados en respaldos sociales y políticos, unidos a adecuadas racionalidades metodológicas.

De esta manera, la consideración sociopolítica del proceso de planeación se retroalimenta continuamente, en tanto constituye formas de acción colectiva que ayudan a resignificar la praxis política, proponiendo nuevas formas de sociabilidad. Presumirlo demanda información, capacitación y formación de parte de los actores, y permite que las decisiones tomadas para la construcción de su destino colectivo posibiliten mejores condiciones territoriales.

El interés por otorgar nuevos contenidos distintivos del carácter renovado y contemporáneo de la planeación para el desarrollo, sobre todo al suponer la gran potencialidad que alberga para hacer frente a las actuales demandas de la sociedad, revela la condición temporal, más que como proposición referida a la duración del proceso, como tiempos en interacción, vinculados y comunicados con cualidades de flexibilidad y permanencia, ordenadas por etapas y acciones encaminadas a los alcances definidos. El sentido temporal, asociado comúnmente con la variable diacrónica, hace referencia a la duración y evolución del proceso de planeación en el corto, mediano y largo plazo,⁶⁸ y así entendida demarca la marcha de la planeación anclándose en aspectos pasados, presentes y futuros.⁶⁹

Asumida la planeación como opción que adelanta propósitos sociales y políticos para el desarrollo, por ejemplo, deberá buscar la forma operativa de alcanzarlo. De la misma manera, no olvidar que, a pesar de las complejas dinámicas temporales, lo deseable es fijar puntos significativos que fundamenten objetivos, estrategias y metas, no solo en el corto, sino también en el mediano y el largo plazo, que transformen la realidad de los lugares concretos donde habita la gente, con posibilidad de extenderse a espacios más amplios. Este tratamiento conduciría a superar el carácter contingente y de inmediatez propuesto como tendencia en la época actual. De ahí que en la exploración de la característica temporal de la planeación se destaque su relación con la valoración temporal, las escalas territoriales y la aproximación al desarrollo territorial.

68. Arlette Pichardo, *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales* (Buenos Aires: Lumen, Humanitas, 1997); Ruth Saavedra, *Planificación del desarrollo* (Bogotá: Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001).

69. María Clara Echeverría, *Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global. Planeación, participación y desarrollo* (Medellín: Corporación Región, Posgrado en Planeación Urbano Regional y Fundación Social, 2002).

En el tránsito hacia terrenos prácticos del planteamiento fundamentado sobre planeación, con el fin de identificar opciones operativas que aviven y posibiliten su configuración y socialización renovada, emerge su carácter estratégico, requerimiento derivado de las condiciones contextuales complejas que atraviesan la sociedad y que, como se ha insinuado, inciden en la planeación como proceso sociopolítico, marcado por dinámicas temporales. La finalidad al aludir a lo estratégico es prometedora, en tanto alternativa analítica ausente en la literatura disponible y que se asume como elemento cohesionador del proceso, valga decir, en correspondencia con asuntos de tipo contextual, conceptual y operativo, referidos de manera exclusiva al desarrollo y a su valoración.

Los soportes conceptuales de la planeación en tanto proceso estratégico reposan en ideales anclados en la realidad societal. De ahí la imperiosa necesidad de que su accionar contemple, de manera interdependiente, enfoques, teorías, concepciones y nociones sobre planeación y desarrollo, que reúnan la esencia de los fenómenos sociales, culturales, políticos, económicos, ambientales y espaciales más característicos. Esto aseguraría, en el proceso, aportes territorialmente útiles. El desafío surge,⁷⁰ en consecuencia, cuando se advierte como tarea pendiente en los procesos de desarrollo la integración de las vidas individuales en un orden colectivo, lo cual también indicaría repensar la categoría misma de la sociedad al interior de la planeación, reuniendo su carácter de proceso social, político y temporal que, en confluencia, vislumbra una noción renovada, amplia e integral, pero sobre todo vigente en términos territoriales. Esto debido a que incorpora contexto, actores, intereses y prácticas sociales que conducen necesariamente a la concreción de modos posibles para aproximarse a su desarrollo, vislumbrándose la planeación como opción política que se moviliza en escenarios públicos, como producto de la construcción social colectiva.

En síntesis, la planeación habrá de tener en cuenta el contexto existente, ganando consciencia en su condición de social, política, temporal, estratégica y de proceso que procura ser mapa y brújula en el camino hacia el desarrollo, en tanto delimita el camino a seguir, fija intenciones que se ven reflejadas en planes, programas y proyectos. Igualmente, mide distancias y límites, ofrece tiempos y espacios concretos, establece jerarquías entre alternativas, revela obstáculos y entornos favorables, plantea acciones viables y factibles. Contribuye además a la construcción de sentidos colectivos e incorpora la

70. Lechner, *Obras III*.

realidad territorial desde la base social, como mayor reflejo de su existencia y realización, y la transforma. Lo anterior dictamina cambios profundos en la manera de pensar la planeación, dado que justifican su naturaleza y su pretensión orientada al desarrollo territorial.

Trenzar los hilos que progresivamente darán forma a la relación entre planeación y desarrollo estimula un diálogo activo y propositivo respecto a las características del desarrollo en perspectiva no convencional: humano, dotado de sentido, de base social, que incluye diferencias culturales; democrático, integral, sinérgico y emergente, endógeno, que enfatiza en el uso de recursos no convencionales, autosustentable y territorializado. El carácter humano implica centrar la mirada en la persona que se desarrolla en sus dimensiones, teniendo en cuenta que ganar en consciencia sobre la propia existencia compromete significativamente la vinculación con el otro, diferente del sí mismo. De este modo, podría decirse que los procesos de desarrollo iluminados bajo este enfoque desatarán prácticas que potencien y canalicen el conocimiento integral de los actores participantes, como fundamento para la incorporación con otros, aportando a la constitución del sentido de vida individual y vida colectiva.⁷¹

La creación de sentido que adelantan los sujetos pasa por imaginarios, representaciones, sentimientos, acciones y prácticas individuales y colectivas, concibiéndose a partir de la adquisición de conocimientos que conducen a la estructuración del ser, y se reflejan en el hacer orientado a la transformación de la realidad.⁷² La especificidad de ser humano estriba en que posee mundos simbólicos, que son más que fenómenos biológicos de ajuste y utilidad en la lucha por la supervivencia. La planeación será opción para el desarrollo si esta puede llenarse de significados a partir de la puesta en escena de las prácticas colectivas otorgadas por los actores, de manera que su direccionamiento apunte a la autorrealización del ser humano y a su bienestar.

Concebir la interacción humana como el principal impulso de vida de los procesos de base social (sociedad organizada en grupos) necesarios para provocar el desarrollo es premisa central. Incluir la base social en la planeación posibilita acercarse a los sujetos que les interesa el desarrollo, bien porque creen en él, bien porque lo requieren. El paso de lo individual a la constitución de la base social precisa espacios para la socialización del afecto, la comunicación, la solidaridad, la unión de intereses y la construcción de

71. Sergio Boisier, “Desarrollo (local) ¿de qué estamos hablando?”, en *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar*, Vol. I, *Territorio, desarrollo y sistema productivo*, ed. Joan Noguera Tur (Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2016), 23-46.

72. María Cecilia Múnera, *De la participación destructora a la participación sinérgica: una aproximación a las tipologías de participación* (Medellín: Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, 2008).

sentido de pertenencia territorial como mediación para la promoción, el fortalecimiento, el mantenimiento y la consolidación de dicha base social. Tanto los procesos de identidad, como de configuración de sentido se originan en los sujetos, pero se consolidan y se construyen de manera relacional, lo que permite la emergencia de un “nosotros” como entidad independiente. Esto exige el reconocimiento de otros sujetos que, a su vez, permite la transformación del individuo en sujeto. La proyección de lo individual a lo colectivo se constituye en el pilar del desarrollo aquí concebido, adquiriendo forma en la confluencia de prácticas sociales diversas, es decir, en la participación de los actores. Así que la planeación, como proceso de desarrollo que posibilita la confluencia entre diversos actores, estaría proponiéndose como escenario para canalizar, de manera convergente, fuerzas dispersas, asunto que se mostraría como un esfuerzo para superar la fragmentación social, contribuyendo a la configuración colectiva.

El intento por superar la fragmentación social, como principal reto social y político de la planeación, se encuentra ligado a las diferencias culturales que permiten la construcción de identidades grupales a partir de la diversidad y el uso de recursos no convencionales. Si consideramos el desarrollo desde esta óptica, se encuentra que las relaciones interculturales, en sentido amplio, tanto en el ámbito de lo macro como de lo micro, son importantes en la construcción de proyectos de sociedad que tiendan a ser sostenibles en el tiempo, y cuenten con la credibilidad y el respaldo de distintos grupos de la sociedad. No se trata de concebir un proyecto de manera hegemónica y uniformizante, para ser desarrollado por la sociedad en su conjunto; se trata de múltiples proyectos que surgen de distintos grupos, que construyen sus identidades, pero que a la vez se encuentran y en algunos casos se articulan entre sí, o simplemente coexisten en un mismo ámbito espaciotemporal sin ser subsumidos o destruidos unos por otros.

El tipo de desarrollo aludido se sustenta en una noción de democracia caracterizada por relaciones de cooperación entre sujetos, mediadas por asuntos culturales, sociales, económicos, normativos y políticos. Construir esta democracia no es tarea fácil. Se precisa de ciudadanos dispuestos a emprender esta tarea, poseedores de la capacidad para transformar la realidad cotidiana, arraigados dinámicamente y críticamente al territorio donde habitan y luchan por materializar sus sueños. Se trata de ciudadanos en pleno ejercicio de su territorialidad. La democracia así concebida tiene que ver con la posibilidad de

construir y desarrollar proyectos de sociedad desde la base, de manera endógena y auto-determinada. Se construye, más que por la confluencia de intereses particulares, por el aporte de valores e ideales de sociedad que son prefigurados por distintos individuos y grupos de población. Ahora bien, no basta imaginar valores en abstracto; al contrario, se necesita vivenciarlos cotidianamente en la interacción con otros. La perspectiva deóntica, usada para determinar niveles de democracia en Colombia, debe subsidiarse, en los procesos de planeación, a los valores que se gestan en la vida cotidiana de quienes participan, siendo recogidos, interpretados e incorporados como estrategia de desarrollo.

Para explicar el desarrollo de carácter integral, sinérgico y emergente es válido traer a colación la argumentación analítica expuesta sobre el contexto societal contemporáneo. Así, las tendencias que se dinamizan en lo sociocultural, lo político, lo económico, lo tecnológico y espacial, enlazadas de modo complejo en una trama temporal que propone la confluencia de memorias de la historia, hechos del presente y proyecciones del futuro, se vinculan a las dimensiones de la vida humana que habrán de considerarse a la hora de la planeación para el desarrollo. El desarrollo concebido desde una perspectiva integral significa la articulación de distintas dimensiones de la vida humana, tales como la económica, social, cultural, política, ambiental, sin que primen unas sobre otras. Las dimensiones no se consideran aisladas; por el contrario, están articuladas y configuran sistemas que se retroalimentan.

La planeación como proceso para el desarrollo promueve las características de integralidad, sinergia y emergencia cuando reconoce en el contexto aspectos limitantes o potenciadores del accionar social, enfrentándolos oportunamente, así como cuando incorpora estratégicamente el conocimiento que los actores tienen de su hábitat. Igualmente, el conocimiento de su funcionalidad, utilidad, vinculaciones territoriales, huellas significantes, de marcaje o apropiación, en perspectiva de mutua incidencia con dinámicas que acontecen en escalas mayores.

Es en esta relación donde cobra importancia el carácter endógeno del desarrollo, el cual se estimula y mantiene desde el interior de las realidades territoriales particulares, sin negar incidencias o estímulos coyunturales que pueden provenir del exterior y de la interacción con otras dinámicas, dando cuenta de lo oportuno de vincular aspectos de la realidad local-global, dado que los procesos de planeación para el desarrollo están

mediados por la lectura y el análisis contextual holístico, enfatizando la fuerza en su abordaje complementario. Dos características susceptibles de relacionar con el sentido endógeno de la planeación emergen a esta altura: la primera da la idea de expansión, amplitud y extensión en sus alcances; la segunda implica que la generación de procesos de desarrollo es mayor cuando las potencialidades se encuentran localizadas en la historia, la cultura, los recursos, así como en los nexos y vínculos de filiación que existen o se construyen entre los sujetos, sus colectivos, así como entre estos y sus lugares.

La confluencia de las características hilvanadas sugiere, así mismo, su interacción equilibrada. Se trata de identificar, valorar y utilizar los recursos existentes en los territorios, y de contribuir a la generación y la apropiación de recursos no convencionales o nuevas alternativas que permitan, a su vez, la reproducción de sistemas cada vez más coherentes y orgánicos, como condición creadora y autosustentable. Los recursos no convencionales⁷³ se derivan de las acciones realizadas por las organizaciones; no se agotan en lo que comúnmente suele entenderse como recursos económicos. Entre estos últimos se destacan: la conciencia social, la cultura organizativa y capacidad de gestión, la creatividad popular, la energía solidaria y la capacidad de ayuda mutua, la calificación y entrenamiento ofrecido por instituciones de apoyo y, entre otros, la capacidad de dedicación y entrega de agentes externos. En este marco, a la planeación le correspondería disponer los recursos necesarios, esto es, financieros, locativos, instrumentales, humanos y temporales, para su efectiva orientación al desarrollo, identificando y posibilitando la emergencia de otros recursos por parte de los actores gestores del desarrollo.

El carácter autosustentable del desarrollo permite comprenderlo como sistema abierto, continuamente sometido a la incidencia de elementos externos que producen transformaciones. Pero, a la vez, posibilita también que los procesos mantengan ciertas direcciones, dado que los “sistemas abiertos tienen la posibilidad no sólo de auto organizarse, sino de auto-eco-organizarse, es decir, de incorporar elementos externos que provienen del ambiente (oikos-eco), como elementos propios”.⁷⁴ La sustentabilidad también se refiere a la posibilidad de mantener un proceso de desarrollo en el tiempo, de manera evolutiva y ascendente, en términos de la construcción de mejores niveles de bienestar. Tal permanencia ocurre en virtud de la coimplicación de una serie de condiciones individuales, ideológicas, sociales, culturales, económicas y políticas, que pueden fortalecer

73. Múnera, *De la participación destructora*.

74. Múnera, *Resignificar el desarrollo*, 173.

la autonomía constituida, los vínculos sociales, el empoderamiento, la capacidad de acción, o, por el contrario, producir desequilibrios que debiliten los procesos de desarrollo.

Adicional y complementariamente, el desarrollo también se territorializa, es decir, se posibilita cuando se le asocia a lugares, indicando con ello la cotidianidad donde la gente produce y reproduce su vida. La concepción desplegada acerca del desarrollo del territorio sugiere que el proceso de mejoramiento ocurre, se manifiesta, observa, mide y se verifica en el territorio, entendido como el resultado de los sentidos que caracterizan la materialidad, otorgados por quienes la habitan. En efecto, el desarrollo tiene una clara expresión territorial, lo que significa que el territorio se desarrolla, siendo la planeación su orientadora al reconocer sentidos sociales constituyentes de territorialidad.

El trayecto recorrido por las características del desarrollo permite destacar como sus dimensiones constitutivas la humana, social, cultural, económica, política y espacial que, desde un sentido integral, sinérgico, emergente, endógeno y autosustentable, inciden en su connotación como proceso social, esencial y natural, que hace evidente la potenciación, ampliación, expansión y evolución de “algo”. Ese “algo”, en este caso, adquiere forma, se vigoriza y palpa en el territorio, siendo posible imaginarlo, idearlo, vivirlo y transformarlo mediante la planeación, al compás de las fuerzas colectivas que luchan en pos de algo mejor de lo que es y de lo que posee.

En suma, la planeación constituye como proceso un conjunto de opciones y prácticas sociopolíticas emergentes que encauzan, como su principal desafío, el desarrollo territorial –del territorio o local– destacando su carácter renovado y contemporáneo. Es discurso y práctica, lo que significa que no solo alude a un problema institucional; implica, sobre todo, ejercitarse como tarea política renovada al vincular, revisar y procesar, de la mejor manera posible, las prácticas colectivas de los diversos actores: sociales, gubernamentales, académicos y gremiales, como resultado de la interacción entre la materialidad y la construcción sociocultural. Es decir, a la planeación como opción sociopolítica le corresponde incorporar, mejorar y posicionar, en el escenario público, las prácticas colectivas semantizadoras de territorio. Solo así podrá sentir que tiene el poder de decidir sobre su desarrollo, lo que, en palabras concretas, significa su transformación. Con esto se le otorga un lugar en y para la sociedad, anclada y territorializada en lugares donde los diversos actores reconocen su experiencia cotidiana.

El estudio de la planeación para el desarrollo se nutre esencialmente de reflexiones en torno a lo social y político, ligadas a otras sobre lo territorial. Las de tono social convocan asuntos completamente dependientes de la condición humana territorializada, desde sus manifestaciones individuales y colectivas, y a todo aquello que, no nos cansamos de insistir, contribuye a su desarrollo. Las reflexiones políticas abogan porque la planeación se oriente al desarrollo, demostrando interés real por la sociedad, es decir, por la producción de formas de interacción y de convivencia en los territorios, que necesariamente tienen que ver con la temporalidad y la espacialidad que las orienta.

Es importante advertirlo: en virtud de que ni tiempo ni espacio están dados, son variables socialmente construidas, susceptibles de cambios. El carácter político de la planeación implica reconocer su posibilidad de contribuir a la construcción deliberada del orden social, en tanto de ella se desprenden acciones intencionales y con orientaciones específicas. Por su parte, las reflexiones de tipo territorial indican la construcción socio-cultural de la materialidad que se vive y, por tanto, es cercana y favorable para la planeación por su alta carga emocional y por su trascendencia en el escenario público. Hacer posible esta propuesta discursiva, de corte eminentemente teórico, precisa del concurso responsable de todos los actores de la sociedad, de modo que se empiece a verificar su impacto real y positivo en la vida cotidiana. Esta última, se estima, ocurre porque el proceso de planeación como acción social y política recoge la realidad territorial.

Así, la planeación para el desarrollo se registra como opción plausible dirigida a una finalidad, un deseo superior, justificado por la referencia a la evolución progresiva, al logro de un mañana mejor. Desde esta perspectiva, se hace un manejo del presente que, con referencia al pasado, remita a un orden deseado, en tanto medida para evaluar el estado de cosas existentes, discernir las opciones posibles y establecer prioridades.

Su carácter renovado pasa, a nuestro entender, por la inauguración de nuevos contenidos frente a los cuales la planeación no ha hecho aún un aporte significativo y positivo en la sociedad, en la medida en que no los ha nombrado, incorporado, estudiado y tratado en la práctica. Algunos de esos contenidos tienen que ver con su condición como apuesta sociopolítica estratégica, que precisa localizarse temporal y espacialmente para orientar acciones que propendan por la estimulación, ampliación, canalización continua y sostenible de mejores prácticas territoriales, en tanto expresión

organizativa coimplicada de la sociedad, en sus dimensiones humana, social, cultural, económica, política y espacial.

Pensar y practicar la planeación para el desarrollo, en este sentido y con este significado, tiene como contraprestación su nueva imagen, adecuada a las condiciones existentes porque encara estratégicamente los cambios en marcha. El carácter contemporáneo hace referencia, así, a un tipo de planeación que se mueve y responde a las exigencias prácticas, es decir, a las dinámicas contextuales, siendo realista ante las condiciones sociales, e identifica, examina y trata contingencias, controversias y tensiones. De este modo, la planeación participativa para el desarrollo local no convencional del territorio en constitución acota la incertidumbre mediante la construcción colectiva y conflictiva de un horizonte de futuro. En esto, de conjunto, se reconoce y advierte un alto grado de restricción y confusión; sin embargo, a la vez, la emergencia y evidencia de posibilidades y desafíos que motivan e incentivan atreverse a vivenciarlo.

1.3 Presupuesto Participativo: deseos y sinsabores

El PP surgió enmarcado en transformaciones económicas, sociales y políticas, producto de los procesos de globalización orientados hacia la profundización de la democracia como proyecto político y la participación como su forma práctica por excelencia. De forma simultánea, inusitada y contradictoriamente, estos cambios también generan condiciones propias para vigorizar el modelo económico neoliberal que atenta –precisa y especialmente– contra los derechos ciudadanos, tanto individuales como colectivos. El impulso democrático, por un lado, y neoliberal, por el otro, demarcan tensiones que repercuten en la interpretación, análisis y valoración de experiencias de participación como el PP, fruto de la forma como en cada caso se administran y dirimen las situaciones conflictivas entre uno y otro enfoque. Se deduce así que no es un instrumento neutral,⁷⁵ ni inocente.

La experiencia de Medellín, Colombia, se torna novedosa al vincular, directa y explícitamente, el PP con los procesos de PDL por vías jurídica, político-institucional y social en los ámbitos territoriales de corregimiento, comuna, municipio, departamento y país. De esta forma, como instancia de participación es un potencial social y político propicio para contribuir al fortalecimiento de la apuesta por la democracia, especialmente la

75. Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’”.

participativa, en medio de sus tensiones con el neoliberalismo, enmarcadas por la instauración de tendencias globales comunes.

En el seno de las transformaciones sociales, económicas y políticas latentes se evidencia la transición latinoamericana, en los últimos 25 años, hacia regímenes políticos democráticos, acompañados de expresiones de movilización de una sociedad civil que, a diario y cada vez con mayor fuerza, reclama profundizar en los escenarios, las formas y los mecanismos de participación en la toma de decisiones. Estas tendencias globales, al observarse en los municipios, han servido de nicho a las condiciones necesarias para que emerjan los PP: una movilización social que exige la implementación del PP y un escenario político-institucional que lo posibilita, el cual, la mayoría de las veces, se ha simplificado como voluntad política de la estructura gubernamental del Estado. Sin embargo, conceptualmente, es evidente la necesidad de considerar ambas condiciones, al tiempo, como complementarias y contradictorias, en tanto desde el régimen político tradicional se pretende imponer el modelo económico neoliberal y, a la vez, los efectos de este sistema económico, negativos para las mayorías, suscitan la movilización ciudadana y el reclamo de participación directa en espacios de toma de decisiones de corte político y público.

Así, la tensión entre neoliberalismo y democracia se concreta, explícitamente, en el PP, y tiende a resolverse a favor del uno o de la otra, en razón de cómo estén configuradas las dos condiciones que les son comunes en los países de América Latina. Colombia, obviamente, no es la excepción. En esta tensión priman cuatro opciones para interpretar las vivencias documentadas, a tal punto que son consideradas, unas, como experiencia de globalización contrahegemónica,⁷⁶ herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales, recurso que favorece el desarrollo capitalista en tanto estabiliza la democracia, y riesgo para la democracia representativa al atentar la legitimidad del elegido.

Este es el marco de referencia para analizar el sentido social y político de una experiencia como la de Medellín en materia de PDLPP. Más que identificar el enfoque que mejor corresponde con este caso en particular, el eje movilizador se centra en las enseñanzas y posibilidades reales que ofrecen los PP para la transformación o perpetuación de un régimen político democrático, sustentado en los derechos civiles, sociales, políticos,

76. Sousa Santos, “Dos democracias”.

económicos, culturales y ambientales, en coexistencia con un modelo económico que atenta sistemáticamente contra los mismos derechos. Esto es, indagar por las alternativas a la contradicción entre régimen político y modelo económico que brinda la experiencia en Medellín para, desde ella, ofrecer alternativas interpretativas para los latinoamericanos que posibiliten dibujar estrategias para su fortalecimiento. La respuesta tiende a ser positiva: en la tensión que se genera del encuentro entre democracia y neoliberalismo, la articulación de PDL con la destinación participativa del presupuesto que significa el PP revela condiciones para el fortalecimiento democrático y para contrarrestar los efectos sociales y políticos del modelo neoliberal. Es este el caso de la PLPP, que denota como característica distintiva de otras experiencias en América Latina la vinculación del PP con los procesos de planeación del desarrollo municipal y, en su interior, con las PDL en comunas y corregimientos. Dicha característica, considerada más allá de la dicotomía entre las perspectivas liberal, conservadora, de izquierda ortodoxa o contrahegemónica, representa significativa potencialidad social y política para la construcción y fortalecimiento de democracia participativa.⁷⁷

La articulación entre PP y PDL acontece tanto por senderos y trayectorias jurídicas, como por las propias de senderos político-institucionales y sociales. En materia normativa vigente en Colombia, se les enmarca en las leyes 134 de 1994, mediante la cual se desarrollaron los mecanismos de participación ciudadana; 152 de 1994 y 388 de 1997, por medio de las cuales se instauró el Sistema Nacional y Territorial de Planeación del Desarrollo. Y, más específicamente, en la ley 1757 de 2015, por la cual se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

A nivel municipal, específicamente para el caso de Medellín en el periodo de estudio (2004-2011), por su parte, se les remite a los acuerdos 043 de 1996, que creó el SMP, y al también 043 de 2007, mediante el cual se reformuló y amplió. En Medellín, concretamente, son el Acuerdo 043 de 2007 y su Decreto reglamentario 1073 de 2009 los encargados de regular y poner en vigencia la PDL y articularla al PP, es decir, conectar normativamente la estrategia de PP con los procesos de PDL que se implementaron en las dieciséis comunas y los cinco corregimientos en que se encuentra estructurada administrativa, política y territorialmente la jurisdicción del municipio de Medellín.

77. Alberto León Gutiérrez Tamayo y Liliana María Sánchez Mazo, “Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del programa de planeación local y presupuesto participativo en Medellín-Colombia”, en *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur* (Santiago de Chile: Editorial Lom, 2012), 51-74.

Ambas normas están soportadas en la legislación nacional vigente a partir de 1994, especialmente la alusiva a planeación del desarrollo, ordenamiento territorial, participación ciudadana, presupuesto y régimen municipales, que despliegan y concretan el espíritu de la reforma constitucional colombiana de 1991. Esta articulación normativa es soporte para la vinculación político-institucional del PPLPP. En efecto, el Acuerdo 043 de 2007, promulgado en Medellín, incluye y articula, sinérgica y dialécticamente, la planeación del desarrollo municipal y local, el presupuesto general de inversiones y el PP como componentes del SMP, definiendo las relaciones del PPLPP con el sistema mismo y con los demás subsistemas, componentes y actores que le son propios.

A su vez, el SMP está inmerso en el Sistema Nacional de Planeación (SNP), el cual interconecta y conserva las relaciones vinculantes entre los planes nacional, departamental y municipal de desarrollo y, cuando se presente, con los planes estratégicos metropolitanos. Asimismo, deben inscribirse en los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad que consagra la norma, para garantizar la financiación y correspondiente realización de los programas y proyectos contenidos en cada plan de desarrollo. La activación de los procesos de planeación del desarrollo a nivel de corregimiento, comuna, municipio, área metropolitana, departamento y país son posibles, entre otras cosas, por la asignación, destinación, inversión y manejo que los actores sociales, académicos, gubernamentales y privados involucrados realizan de los recursos institucionales dispuestos para el efecto en cada ámbito territorial de aplicación.

Se plasma así la articulación social que se logra con la PDL y el PP, en tanto dinamiza la participación en el ejercicio de la planeación del desarrollo no solo en la respectiva comuna y corregimiento, al interior del municipio, sino en ámbitos de mayor alcance: el mismo municipio, el departamento y la nación. Los nexos normativos, político-institucionales y sociales que soportan esta apuesta articulada denotan la corresponsabilidad de estos componentes con un régimen político democrático, de corte participativo, como el definido por la Constitución Política de 1991, en el marco de un Estado social de derecho. En correspondencia, la experiencia genera condiciones para contrarrestar tendencias negativas del modelo económico neoliberal que atentan contra la democracia. Es este, en esencia, un auténtico potencial social y político atribuible a las vivencias en PDLPP. Identificarlas implicó, como opción posible, enmarcar las perspectivas para asumir los PP

latinoamericanos en las condiciones particulares que marcaron su ingreso a la globalización, en especial, la transición democrática. Definir además sus posibles y variadas interpretaciones, presentar con mayor detalle e intencionalidad la articulación entre PDL y PP en Medellín, e inferir el potencial social y político propio. Orientado este último a fortalecer la democracia, de corte participativo, y contrarrestar el impacto negativo del neoliberalismo, en medio de las tensiones, contradicciones y confluencias que acompañan el régimen político y el modelo económico.

Las trayectorias de los PP en América Latina inician finalizando el siglo xx a partir de la experiencia de Porto Alegre, Brasil, en 1989, esencialmente para fortalecer los sistemas democráticos y, de manera especial, aquellos dirigidos a promover la participación directa del conjunto de la población en los asuntos de interés público. Tras la creciente crítica que desde entonces se cierne sobre las instituciones tradicionales de la democracia representativa, circunscritas al discurso hegemónico y reduccionista de la misma, ha cobrado fuerza la ampliación de la democracia, particularmente en el contexto latinoamericano, hacia finales de los noventa, lo cual ha significado una valoración y apuesta consecuentes con la participación ciudadana y, a la vez, fuertes cuestionamientos a la democracia representativa. Se procura incluso instituir la participativa, aún en medio de las dificultades que se le reconoce en la pretensión de hacerla directa, situación que, en conjunto, ha favorecido la instauración de iniciativas de PP en países latinoamericanos.⁷⁸

De esta manera, PP se instaura en Latinoamérica como expresión de la globalización contrahegemónica o, en otras palabras, de las formas de resistencia a la exclusión, desposesión y discriminación causadas por la globalización neoliberal. Su pretensión emancipatoria de alcanzar la justicia social a partir de una estrategia política inspirada en nuevas significaciones sobre la democracia, la legalidad y las relaciones entre partidos políticos y movimientos sociales lo han posicionado como uno de los mecanismos movilizadores de la participación de movimientos sociales y ONG progresistas; una instancia auténtica de participación ciudadana y democrática. Es, en uno de los horizontes posibles de análisis, una de las apuestas pensadas y promovidas en América Latina con el propósito de fortalecer la democracia participativa, socialmente orientada a respaldar las capacidades decisorias de los actores que convoca para determinar y defender el

78. Montecinos, "El presupuesto participativo".

uso colectivo de bienes y recursos públicos. Y, políticamente, encaminada a fortalecer la gobernabilidad democrática y superar los problemas que aquejan al conjunto de la población, formando sujetos políticos, ciudadanos y ciudadanas activas, y organizaciones sociales con capacidades para tomar decisiones, especialmente, en materia de gestión pública y de formulación de políticas públicas democráticas. Así, como vivencia, bien podría configurarse en modelo de cogobierno, en el que el poder es compartido, para llegar a consensos y deliberaciones a partir de la negociación social y política entre diversos, con múltiples intereses.

Evidentemente, tal y como ya quedó expresado, el PP en Colombia también ha encontrado un lugar en el cual asentarse. Así puede visibilizarse particularmente en Medellín, con su incorporación desde 2003 como parte de las propuestas sobre planes de gobierno liderados en el debate electoral municipal de la época, haciéndose extensivo a comunas y corregimientos. Con su inclusión además en el Plan de Desarrollo Municipal del periodo 2004-2007, así como en los subsiguientes, con ajustes en cada periodo de gobierno. Con su inclusión igualmente desde 2007 como parte integrante del SMP, mediante la promulgación del Acuerdo 043, en donde se le definió articulándolo, desde la concepción y orientación operativa, a la PDL, es decir, también de comuna y de corregimiento.

Son variadas y diversas las nociones vigentes sobre PP. Entre ellas, se destacan las que le asocian con la esfera pública, la propia de la estructura gubernamental del Estado y con la no estatal, en la cual afloran organizaciones sociales, cívicas, comunitarias y ciudadanas, en las que convergen de manera autónoma, mediadas por contratos de carácter político. Así, en un escenario particular, el PP puede asumirse como ámbito que inaugura modelos de “cogobierno, es decir, un modelo para compartir el poder político a través de una red de instituciones democráticas cuyo fin es adoptar decisiones mediante la deliberación, el consenso y el compromiso”.⁷⁹ En una dimensión más amplia, suele concebirse como “política participativa en el nivel local que responde a las demandas de los sectores desfavorecidos por una distribución más justa de los bienes públicos”,⁸⁰ que supone un proceso y una estructura para su materialización. En el primer caso, en tanto proceso, pretende estimular dinámicas y establecer un “mecanismo sostenido de gestión conjunta de los recursos públicos a través de decisiones compartidas sobre la distribución de los fondos y la responsabilidad administrativa en lo que se requiere a la efectiva

79. Sousa Santos, “Dos democracias”, 291.

80. Leonardo Avritzer, “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”, en *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, coord. Boaventura de Sousa Santos (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004), 500.

aplicación de esas decisiones”.⁸¹ Como estructura, supone condiciones institucionales internas y externas que favorecen la participación, referidas a instancias gubernamentales y comunitarias.

En otro escenario, es posible concebir el PP como opción de democracia participativa, y en ocasiones directa, guardadas las proporciones ya expuestas. También como herramienta de planeación participativa, de cogestión pública, de control de la gestión administrativa, de inclusión social y de empoderamiento ciudadano que promueve una economía distributiva y la defensa de lo público;⁸² como una estrategia de organización y movilización social y política que sugiere el fortalecimiento y cualificación de las organizaciones sociales y, de parte del Estado, la formulación y ejecución de presupuestos con transparencia y la profundización de los procesos de participación.⁸³ Asimismo, como proceso de participación ciudadana y de democracia directa, mediante el cual se decide en doble vía sobre el presupuesto público y las políticas públicas;⁸⁴ como instrumento de gobernabilidad democrática y de planeación participativa, que es utilizado por los gobiernos y por la sociedad civil para profundizar la democracia o desarrollar algunos aspectos de esta.⁸⁵

En definitiva y para los presentes efectos, como instancia de participación, el PP es, ante todo, un “proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales”.⁸⁶ Independientemente de su denominación en tanto política, herramienta, estrategia, instrumento, proceso o instancia, las nociones de PP coinciden en asumirlo como espacio de apertura de la gestión pública a la participación ciudadana y, en consecuencia, a la inaplazable tarea de profundizar la democracia participativa como medio y norte fundante del proyecto democratizador. En la experiencia de Medellín, Colombia, el PP se entendió como un proceso de intervención ciudadana en la gestión pública que permite a los habitantes de la municipalidad conocer la estructura gubernamental, cómo se administran los recursos públicos, cómo se participan y toman las decisiones de interés público, en tanto⁸⁷ “Instrumento de vigilancia y control sobre los recursos financieros municipales, como mecanismo de planeación y gestión del desarrollo local, en tanto analizan y priorizan problemas, potencialidades

81. Sousa Santos, *Democratizar la democracia*, 400.

82. Luisa Fernanda Arias Betancur y Elizabeth Preciado Restrepo, “Sujetos políticos: entre la emancipación, la potenciación y la confrontación: aporte del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo a la configuración de sujetos políticos en la experiencia de la comuna 1-Popular y 8-Villa Hermosa entre 2004-2011” (Trabajo de grado, Universidad de Antioquia, 2015).

83. Alexander Reina Otero *et al.*, *El presupuesto participativo. Una propuesta para radicalizar la democracia. Experiencias y metodologías* (Medellín: IPC, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Región, Conciudadanía, Cleba, ENS, Fundaunibán, 2004).

84. Sousa Santos, *Refundación del Estado*.

85. Aguirre Pulgarín, “Transformaciones recientes del Estado”.

86. Goldfrank, “Los procesos de ‘presupuesto participativo’”, 4.

87. Yulieth Carvajal, “Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín”, *Revista Foro*, no. 68 (2009): 105-14.

y objetivos del desarrollo comuna y corregimental; y como escuela de formación y pedagogía ciudadana, en cuanto allí se aprehenden y ejercen valores y prácticas ciudadanas, tales como la argumentación, la tolerancia, la pluralidad, el respeto por la palabra y la capacidad de escucha, poder votar y elegir entre diferentes opciones, organizarse e interactuar con el Estado, efectuar monitoreo y evaluación a los acuerdos y decisiones tomadas”⁸⁸.

En el Acuerdo 043 de 2007, el entonces denominado PPLPP de Medellín se asumió como el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control encaminados a lograr el desarrollo de sus comunas y corregimientos. Por su parte, el correspondiente Decreto reglamentario 1073 de 2009 lo definió como proceso democrático de participación ciudadana, que permite a la población decidir y analizar su presente y futuro, definiendo propuestas de desarrollo enmarcadas en los planes de desarrollo local, es decir, de comuna y de corregimiento. Asignar además recursos y decidir de forma directa sobre su destinación en obras y servicios, teniendo en cuenta sus necesidades prioritarias.

El programa, así denominado por la estructura gubernamental del Estado en el ámbito municipal, debía concentrar sus esfuerzos en hacer que las “decisiones de inversión en barrios y veredas se tomen de manera pública, colectiva, concertada, con diagnósticos e información suficiente, con mirada global del territorio, con solidaridad territorial”.⁸⁹ Sus tres grandes propósitos, en consecuencia, fueron la ampliación de la democracia participativa y la transformación de la cultura política, la gestión del desarrollo local y la gestión pública democrática.⁹⁰ Desde sus inicios, tuvo como objetivos promover la participación para la toma de decisiones, la construcción del tejido social, la responsabilidad para la gestión, la generación de un nuevo modelo de gestión pública, la gobernabilidad como soberanía del Estado en todo el ámbito geográfico de su actuación y el desarrollo humano como oportunidad para superar la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia.⁹¹ De esta forma, se logra que la población decida sobre el presupuesto y el desarrollo local de manera organizada, fortalecer sus organizaciones y cualificar su participación mediante la concertación de objetivos prioritarios.

Acudiendo al sentido social y político atribuido a la PDLPP, eje conceptual construido a lo largo del texto, bien podría inferírsele como dinamizador de la pretendida planeación

92. Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo, “Metodologías participativas”, 66.

participativa orientada al desarrollo no convencional del territorio y, por tanto, promotor de la democratización en la gestión pública, contribuyendo a la construcción del proyecto político democrático, en especial, el de corte participativo. Así las cosas, en este sentido, puede orientársele hacia la ampliación y profundización del nuevo canon democrático que reconoce nuevas gramáticas, actores y prácticas que bordean la constitución de “escenarios para el ejercicio pleno de una auténtica ciudadanía dirigida a determinar y defender el uso colectivo de bienes y recursos públicos”.⁹² En consecuencia, su acogida y puesta en funcionamiento no solo depende de la apertura gubernamental, también se encuentra validada, pero además incorporada y significada como práctica política por los actores que la materializan. Es decir, cualquier experiencia que motiva la participación desde lo gubernamental no se deposita en el vacío, esta tiene lugar y eco en los actores gracias a las trayectorias sociales, culturales y políticas que la ciudadanía, la sociedad civil y los movimientos sociales han configurado desde diversos lugares y momentos de posicionamiento de la construcción individual, pero especialmente colectiva, en sus espacios geográficos, y de su relación autónoma con las estructuras gubernamentales del Estado. Estas apuestas pueden constituirse en alentadores procesos de planeación participativa para el desarrollo no convencional del territorio, orientados a propiciar la participación ciudadana dirigida hacia la democratización de la gestión pública y enmarcada en el enfoque democrático participativo, propio de la consolidación democrática asentada en la concepción del Estado como un todo, en tanto social y de Derecho.

En síntesis, la presencia del pp en Medellín, Colombia y Latinoamérica se convierte en una forma de encarnar la democracia desde otro lugar; concretamente, el lugar que invoca se encuentra cimentado en la concertación de la gestión de lo público, vía procesos de ampliación y profundización de las discusiones sociales, políticas y, por demás, presupuestales. Dichas discusiones suponen procesos de planeación participativa orientados hacia el desarrollo no convencional de los territorios en constitución, fundados desde los referentes mismos de su configuración histórica, política, sociocultural, ambiental y, entre otras cosas, relacional. Asimismo, los nexos del PPLPP con la PDL y con la planeación del desarrollo en perspectiva de la planeación participativa para el desarrollo no convencional del territorio, y con la democratización de la gestión pública, acontecen al centrarse la atención en sus sentidos social y político. Específicamente, este

88. Alcaldía de Medellín, *Programa de Planeación y Presupuesto Participativo ¡Con transparencia! Conceptos y herramientas* (Medellín: Secretaría de Desarrollo Social, 2005), 3.

89. Clara Inés Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo y la transformación de Medellín”, *Mercatec*, no. 43 (2007): 12.

90. Marta Villa, Yulieth Carvajal, y Henry Jhones, *Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos* (Medellín: Corporación Región y Alcaldía de Medellín, 2008).

91. Gómez Hernández, “El Presupuesto Participativo”.

planteamiento conceptual está enmarcado, por lo menos, en tres debates: la concepción del Estado social y de derecho, las convergencias entre los proyectos políticos neoliberal y democrático, y el enfoque de democracia participativa. Lo anterior supone detenerse en la problematización de la categoría en cuestión a partir de la alusión a diferentes concepciones que se han elaborado, particularmente en Latinoamérica, donde se origina y posiciona con fuerza en tanto marco que engloba las reflexiones sobre la experiencia particular de Medellín, Colombia, referida al PP y a la PDL.

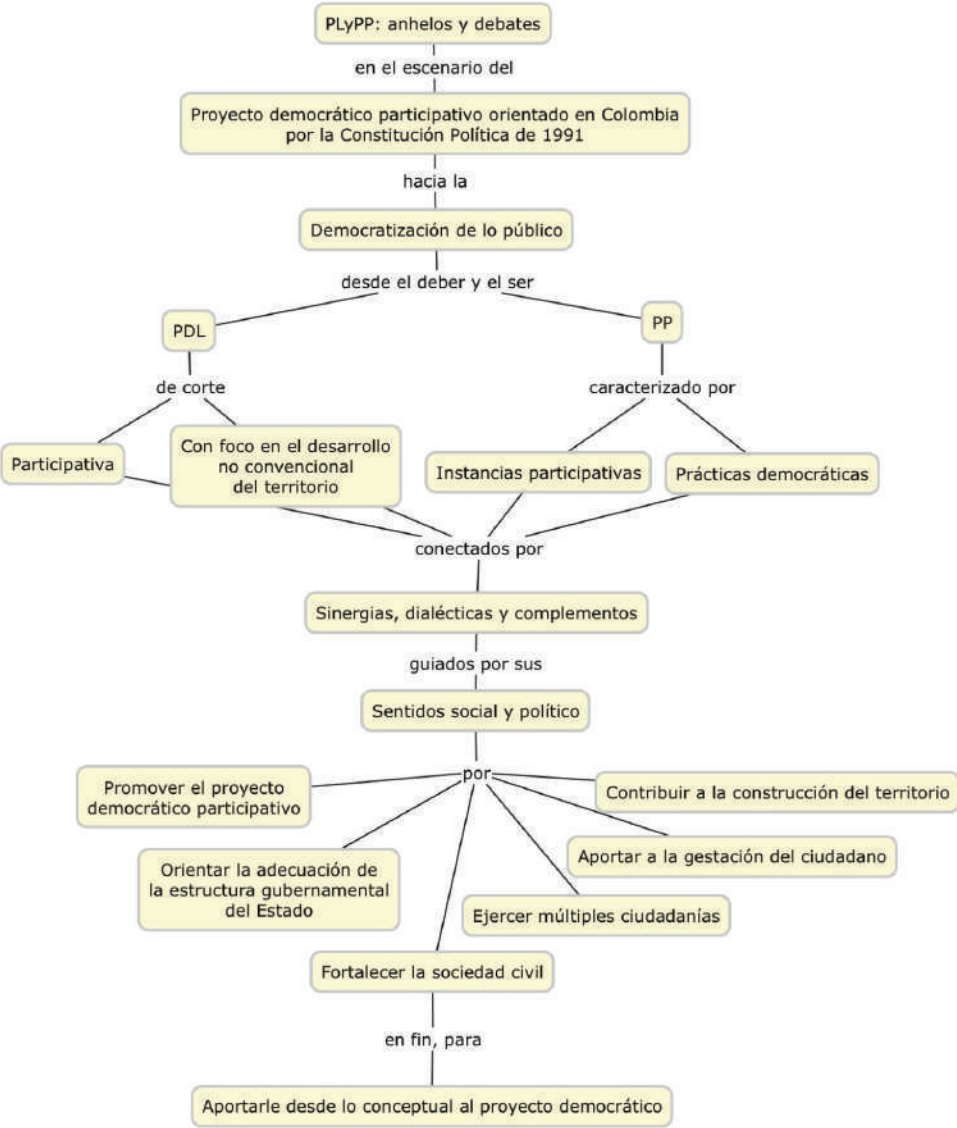
Finalmente, las concepciones referidas al Estado en tanto social y de derecho, a la democracia participativa, a la planeación del desarrollo y al Presupuesto Participativo en el contexto Latinoamericano y, más específicamente, a la PDLPP en comunas y corregimientos de Medellín, permiten inferir lógicamente su sentido social y político al configurarse en proceso orientado a la planeación para el desarrollo del territorio. Y, a la vez, instancia participativa para la democratización de la gestión pública, enmarcado por el Estado concebido como social y de derecho. Además, por el reconocimiento de las confluencias simultáneas y en ocasiones perversas de los enfoques neoliberal y democrático, y la apuesta por el fortalecimiento de la anhelada democracia, particularmente la de corte participativo, lo cual posibilita que, de un lado, pueda contribuir al fortalecimiento de las experiencias PP y, del otro lado, por la misma vía, pueda gestar escenarios, procedimientos y prácticas que conduzcan a vigorizar la democracia.

Tal afirmación permite comprender que no es posible concebirse, ni acontece, ni se recupera e interpreta en abstracto; al contrario, está directamente relacionada con escenarios contextuales que marcan y definen los rumbos de procesos constitutivos de territorio, de apuestas por procurar su desarrollo y, por tanto, que hacen evidente analizarlo de manera crítica, no inocente, sino en tanto está orientado al fortalecimiento de la estrategia de PP y, de paso, a la vigorización de proyectos políticos democráticos, especialmente los de corte participativo. Sus vínculos con la PDL, en particular y, en general, con la planeación para el desarrollo del territorio y con la democratización de la gestión pública, hacen necesario desatar, valorar y exaltar su carácter social y político al promover la incidencia de diferentes actores, tanto los provenientes de las expresiones múltiples de la sociedad civil, como de la estructura gubernamental del Estado, en la construcción del desarrollo no convencional de sus territorios. Lo anterior, desde el

reconocimiento y potenciación de sus capacidades para definir propuestas conjuntas en escenarios de encuentro, negociación y comunicación permanente, no exentos de tensiones y confrontaciones, dada su naturaleza diversa, compleja y pluralista. Es un proceso concebido para escenarios democráticos vinculantes, guiados por estrategias de democratización de la gestión pública, llamado a permitir y promover la intervención ciudadana en asuntos de interés público y la generación de escenarios de deliberación entre la sociedad civil y el ente gubernamental, especialmente desde la toma de decisiones sobre la inversión pública municipal, de comuna y de corregimientos.

Así las cosas, la experiencia de PDLPP en Medellín se convierte en vigorizadora de otras vivencias, ubicándose como escenario propicio para la construcción de democracia participativa, pluralista y emancipatoria. Plantea un lugar de significación y representación alternativo que propone la instalación de instancias, mecanismos y dinámicas propias de procesos de planeación participativos, contextualizados y de largo aliento, protagonizados por actores diversos en escenarios de encuentro y debate permanente, pensados para alcanzar niveles desarrollo no convencional que impacten positivamente en la vida de los sujetos, en sus capacidades de movilización e incidencia social y política, para la transformación positiva y colectiva de sus realidades. Esto, a su vez, repercute en la ampliación de prácticas, vivencias y experiencias participativas, tanto comunitarias como ciudadanas en la esfera pública, la instalación de gobiernos alternativos más abiertos y dispuestos al concurso, y la vinculación de la ciudadanía y la sociedad civil en la construcción y fortalecimiento del espacio público. Asimismo, en la generación de niveles de autonomía en los diferentes actores, desatando nuevas formas de gestión pública democrática y, a la vez, gobernabilidad incluyente.

Mediación pedagógica 2



Resumen:

La Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP) de Medellín, Colombia, se convierte en fortificador y vigorizador de otras vivencias posibles, ubicándose como escenario propicio para la construcción de democracia participativa en cuanto proyecto político incluyente, pluralista, justo y emancipatorio. Plantea un lugar de significación y representación alternativo que propone la instalación de instancias, mecanismos y dinámicas propias de procesos de planeación participativos, contextualizados y de largo aliento, protagonizados por actores diversos en escenarios amplios de encuentro y debate permanente. Esto se hace pensando única y exclusivamente para alcanzar niveles de desarrollo no convencional, que impacten positivamente la vida de los sujetos, sus capacidades de movilización e incidencia social y política para la transformación positiva y colectiva de sus realidades. Esto, a su vez, repercute en la ampliación de la participación en la esfera pública, la instalación de gobiernos alternativos más abiertos y dispuestos al concurso y la vinculación de la ciudadanía y la sociedad civil, en la construcción y fortalecimiento del espacio público. Además, en la generación de niveles de autonomía en los diferentes actores, desatando nuevas formas de gestión pública democrática y, a la vez, de gobernabilidad incluyente.

Preguntas orientadoras:

- ¿Cuáles son los principales anhelos y debates latentes en torno al nexo entre PLPP y proyecto democrático de corte participativo?
- ¿Cuáles son, en esencia, las relaciones de la PLPP con la necesaria democratización de la esfera pública y el fortalecimiento de la sociedad civil?
- ¿Por qué la PLPP puede considerarse estrategia y escenario propicio para la promoción de la participación y del proyecto democrático participativo?
- Identifique los posibles nexos entre la promoción de la democracia participativa, la adecuación de la estructura gubernamental del Estado, el fortalecimiento de la sociedad civil, ejercicio de ciudadanías, formación ciudadana y constitución de territorios con los sentidos social y político de la PDL y del PP.

2

Origen y consolidación sociopolítica de la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo: trayectoria democrática

La trayectoria de Medellín en materia de planeación local y Presupuesto Participativo hace necesaria su delimitación a casos específicos que permitan observar, desde el escenario de sus comunas y corregimientos, la manera real como transcurren ambos procesos. Guiados por esta premisa, los resultados de esta investigación se fijan en la sistematización de los actores, los enfoques, las intencionalidades, las metodologías y la inversión en las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa) de Medellín, en un periodo que puede comprenderse como de origen y consolidación de ambos procesos. Orígenes en tanto los resultados evidencian el fundamento social, político e institucional que le da forma al Presupuesto Participativo en Medellín, cuando en 2004 se torna política de gobierno. Consolidación, en tanto los mismos datos señalan un reacomodamiento de los actores en el nuevo escenario institucionalizado y al tiempo una tensión permanente entre sus intencionalidades, enfoques y formas de proceder para orientar la inversión en sus comunas. Lo anterior sin que por ello consideren la idea de volver a la situación preexistente a la planeación local y el Presupuesto Participativo.

La lectura de ambas comunas permite acercarse a la dinámica de ciudad, conscientes de que la experiencia de ciudad difícilmente puede ser captada de forma general y con

la amplitud de la jurisdicción municipal. Tantos procesos la componen, algunos convergentes y otros que se contradicen, elaborados todos por la vivencia particular de los actores que los desatan que, al referirse a Medellín como un todo, se opaca su riqueza para los aprendizajes en el proceso de construcción de democracia participativa. Popular y Villa Hermosa ofrecen la posibilidad de recuperar esta experiencia: al tenor de los procesos de ciudad, ambas comunas han experimentado los cambios normativos que dan soporte jurídico a la planeación local y el Presupuesto Participativo. Ambas han contribuido con su desarrollo metodológico por la vía de la contradicción a lo establecido, definiendo sus propios procedimientos. Han vivido también la disputa de sus actores por la priorización y ejecución de recursos de Presupuesto Participativo, y han compartido el anhelo por construir un horizonte a largo plazo a través de sus planes de desarrollo local.

El periodo en consideración arroja luces sobre los procesos posteriores que se han dado de reajuste, entre 2012 y 2015, con la implementación de jornadas de vida y equidad a través de las cuales también se asignaban dineros públicos para la inversión en comunas y corregimientos, entre 2016 y 2019, con la actualización del SMP y sus efectos sobre las instancias, autoridades y metodologías de participación de la PDL y el PP. Aunque estos cambios no son objeto de la sistematización si otorgan valía al periodo analizado, en tanto referente de comparación ante los reajustes institucionales que se han aplicado y que pueden darse en los años por venir. Volver sobre el origen es volver sobre la esencia de la tensión social y política en la que surgieron los procesos de PLPP.

Al respecto, los resultados se ordenan en tres periodos que permiten observar el comportamiento de las categorías de análisis y cambio, comparando su trayectoria. Así, esta investigación anota como resultado la caracterización de un periodo de fundamentación social y política de la PDL y PP, otro de fundamentación institucional y, finalmente, uno de reacomodamiento de fuerzas en el que se basa su consolidación.

2.1 Fundamento sociopolítico de la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo

Al aludir al origen de la PDLPP de Medellín, los resultados de investigación arrojan que estos necesariamente están asociados con los procesos de movilización social de la década de 1990. Aunque todavía en esta época no pueda aludirse a la inversión del PP,

los actores, intencionalidades, enfoques y metodologías que posteriormente aparecerán en escena en 2004 se gestan en el marco de las experiencias del Plan Operativo Anual de Inversiones participativo y de planeación participativa a las que se suscribieron las comunas Popular y Villa Hermosa: procesos de planeación zonal, intervenciones de la Personería de Medellín y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales.

Fue la experiencia con estos procesos la que formó los actores que luego promoverían la planeación local y el PP en Medellín, quienes, luego de observar lo limitado de sus planes al no contar con presupuestos, identificaron la necesidad de incidir también en la inversión municipal. Así, el elemento fundante de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en comunas como Popular y Villa Hermosa lleva el sustrato de la tensión social por acceder a bienes y servicios desatendidos por los medios políticos municipales hasta entonces existentes. Igualmente, la tensión política por abrir nuevos medios que posibiliten la implementación de las iniciativas de origen social canalizadas a través de sus Planes Zonales y de los programas sociales del PRIMED y la Personería de Medellín.

La experiencia acumulada de organización social en los barrios de las comunas Popular y Villa Hermosa ante la desatención gubernamental; el ambiente generalizado de crisis de representatividad experimentado en la década de 1980; la ola de violencia en Medellín surgida en la guerra contra el narcotráfico en 1990; el tránsito constitucional hacia la democracia participativa y sus desarrollos legislativos por el que atravesaba Colombia se entrecruzan con las vivencias, los alcances y los aprendizajes de los habitantes en ambas comunas, que participaron de los Planes de Desarrollo Zonal (PDZ), los programas de la Consejería Presidencial para Medellín y el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Estos elementos se entrecruzan para tejer las condiciones en las que llegaría el Presupuesto Participativo a Medellín y su posterior vinculación con la PDL. El tratamiento que se da a la tensión social y política en las comunas Popular y Villa Hermosa arroja resultados sobre las intencionalidades, los enfoques, las metodologías y los actores que servirán de base para la planeación local y el PP en Medellín.

En primer lugar, la tensión da lugar a una intencionalidad de incidencia política en las decisiones públicas. Antes de la década de 1990, la movilización social en las comunas 1 y 8 se dirigía hacia la resolución de las problemáticas desatendidas por el gobierno en el proceso de autoconstrucción de sus barrios. Se buscaba mejorar las condiciones

de vida combinando acciones de solidaridad con el apoyo de los partidos políticos y sus representantes.¹ La planeación zonal en la década de 1990 significó un avance en términos de superar los convencionales y tradicionales pliegos de peticiones, individuales y fragmentados,² cuando en 1993, en la zona nororiental de Medellín, las organizaciones definieron los ejes temáticos para la formulación de un Plan Zonal.

El cambio de mentalidad, sintetizado por las organizaciones sociales como “de la protesta a la propuesta”, estuvo marcado por las condiciones de violencia vividas en la ciudad. La presencia de altos índices de pobreza y las difíciles condiciones de acceso a la satisfacción de necesidades básicas –educación, empleo, salud y vivienda– de sus habitantes guarda relación con la conformación de bandas delincuenciales, el sicariato y la violencia armada como mecanismo para garantizar el orden y el control de los barrios.³ Esto genera una “[...] estigmatización, un señalamiento que se le daba a los sectores populares”.⁴ Por consiguiente, se hizo más apremiante la transformación de las condiciones de precariedad en los barrios de las comunas mediante mecanismos de incidencia en la toma de decisiones públicas. En los intentos por transformar estas condiciones por la vía de la incidencia política tomaron forma las experiencias de planeación zonal, PRIMED y Personería de Medellín, y generaron como resultado un bagaje metodológico que sería luego referente para la planeación local y el pp.

Por ello es posible señalar un precedente metodológico anterior a las formas institucionalizadas del pp: la existencia de centros cívicos, sociedades de caridad y de carácter municipal hacen parte de las formas de organización que han experimentado las dos comunas, mucho antes de definir la creación de asambleas barriales y/o consejos comunales que se observan a partir de 2004. En la Comuna 8, “en el Centro Cívico de la Candelaria, se hacían ejercicios espontáneos de planeación en los cuales, de manera incipiente, empezaba a reconocerse la planeación como orientación para el desarrollo local”.⁵ Los centros cívicos fueron uno de los escenarios más representativos en esta comuna. Liderados por el sector privado, promovían la formación en artes u oficios y se convirtieron en un embrión de los procesos organizativos de las Juntas de Acción Comunal.⁶ En la comuna se fomentó el encuentro comunitario mediante tertulias, recorridos y eventos deportivos. Particularmente, se resalta el desarrollo de las asambleas barriales⁷ como precedente directo para su posterior recuperación en el pp.

1. Alianza para el Desarrollo de la Comuna 1 (Popular) y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local Comuna Uno Popular 2005-2015: fase de gestión - módulos de formación* (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2010).

2. Alianza para el Desarrollo de la Comuna 1 (Popular) y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

3. M. Tamayo en entrevista con N. Giraldo, julio 19 de 2013.

4. Grupo focal Comuna 1, diciembre 4 de 2013.

5. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, agosto 30 de 2013.

6. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, septiembre 26 de 2013.

7. M. Tamayo en entrevista con N. Giraldo, 9 de julio de 2013.

Con la Consejería de Medellín se exploraron iniciativas movilizadoras, programas innovadores y proyectos específicos de intervención, participación y diálogo, como lo fueron los Seminarios de Futuro para Medellín, los foros comunales, Arriba mi Barrio, Muchachos a lo Bien y Núcleos de Vida Ciudadana. Igualmente, las Juntas de Participación y Conciliación Ciudadana, los Centros Regionales Comunitarios de Atención Administrativa (CERCA) y los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (CCDI).⁸ A su vez, el fomento del encuentro comunitario mediante tertulias, recorridos y eventos deportivos hacía parte del repertorio de acción de las organizaciones sociales para concretar su intención.

Los actores que promovían estas iniciativas provenían tanto del escenario institucional, en el caso de la Consejería Presidencial y el PRIMED, como de organizaciones sociales de las comunas, que a su vez se articulaban con universidades y ONG internacionales. Desde el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, y desde la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, se promovió un acompañamiento al proceso “de planeación desde abajo”⁹ con el Plan Alternativo Zonal (PAZ) de la zona nororiental.¹⁰ Este proceso contó con el apoyo financiero de la agencia de cooperación internacional MISEREOR, gestión encabezada por la Corporación Convivamos, la Fundación para el Fomento de la Educación Popular y la Pequeña Industria (FEPI), y otras organizaciones comunitarias de la zona nororiental (comunas 1, 2, 3 y 4).¹¹ “Uno de los lemas era que la planeación, más allá de un ejercicio técnico, tenía que ser un ejercicio político y que la planeación tenía necesariamente que fortalecer la organización comunitaria”.¹²

A partir de las experiencias de Planes Zonales, las organizaciones sociales concretaron su intencionalidad al incidir en la creación del SMP de Medellín en 1996, en el marco del proceso de democratización que atravesaba el país a partir de la nueva Constitución Política de 1991. El Acuerdo 43 de 1996 reconoció y demandó la construcción de Planes de Desarrollo Zonal (PDZ), y la interrelación de diferentes instancias y sectores de la planeación entre lo local (comunas y corregimientos), lo sectorial, lo municipal e inclusive, en ocasiones, con nexos de orden departamental y nacional. Con el acuerdo se lograron reglamentar espacios como los CCDI,¹³ que le dieron vida y posibilitaron la descentralización y la interlocución con la administración.¹⁴ Según esta norma municipal, los PDZ se concibieron como instrumentos del SMP, por lo que, en los Planes Operativos Anuales

8. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos. Experiencias de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín* (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2010).

9. L. M. Franco en entrevista con N. Giraldo, 12 de septiembre de 2013.

10. L. M. Franco en entrevista con N. Giraldo, 12 de septiembre de 2013.

11. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos. Experiencias de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín* (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2010).

12. L. M. Franco en entrevista con N. Giraldo, 12 de septiembre de 2013.

13. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

14. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

de Inversión municipal, se les debía reservar recursos para su ejecución: “en el Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo Municipal se asignarán recursos cuya destinación específica se definirá en los Planes de Inversión de los Planes Zonales, de acuerdo con los lineamientos de política establecidos por la Administración Municipal”.¹⁵

En estas condiciones, el Acuerdo 43 de 1996 sentó las bases para el posterior surgimiento, reglamentación e implementación de la planeación local y del PP en Medellín, a partir de 2004, al posibilitar que no solo la zona, sino cualquier otra división territorial de la jurisdicción municipal pudiera formular sus planes participativos de desarrollo, en particular, las 16 comunas y los cinco corregimientos. Se estableció que de cada POAI se destinaran recursos para la financiación de estos planes, advirtió la demanda de los actores por incidir en la decisión de la inversión municipal, además de la definición de problemáticas y líneas de acción. También contribuyó a darle cuerpo a la estructura de los planes y a definir sus actores, y dio soporte jurídico a la posterior emergencia y reglamentación de la PLPP en 2004.

Tal disposición normativa significó la apertura de la tensión política por la definición de los recursos de inversión pública entre los actores que promovían los procesos de planeación zonal, y quienes por ley tenían responsabilidad en las comunas para definir tal inversión: el alcalde, los concejales y ediles. Aunque este acuerdo fue reconocido como una conquista de la lucha ciudadana por la inclusión, tuvo dificultades en su materialización, dado que gran parte de su contenido no fue aplicado.¹⁶ La incorporación de los PDZ en el acuerdo conllevó que este tipo de experiencias se implementaran en otras zonas del municipio. Sin embargo, el balance de la planeación zonal de entonces, hecho por los mismos actores sociales que realizaron los primeros Planes Zonales, dejaba tanto logros como sinsabores respecto a las pretensiones que tenían este tipo de experiencias. Por un lado, el conflicto armado atentaba contra los liderazgos: el mismo año en que fue aprobado el SMP fue asesinado Silvio Salazar Martínez, uno de los principales promotores de la paz en la zona nororiental. Por otro, la evaluación de la planeación zonal indicaba que “[...] el proceso no se alejaba de la forma tradicional de planeación, donde son los expertos quienes la realizan [...], no bastaba con utilizar metodologías participativas en los diagnósticos para que realmente se diera participación y [...] además este proceso de participación y organización no bastaba para tener éxito en la gestión”.¹⁷

15. Concejo de Medellín, “Acuerdo 43, por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo de Medellín” (Medellín, 1996).

16. Grupo focal Comuna 8, 6 de diciembre de 2013.

17. Elkin Pérez, *Planeación y Presupuesto Participativo en Medellín* (Medellín: Red de Organizaciones Comunitarias, 2007), 32.

Precisamente, la aludida intención de tener éxito en la gestión ya se advertía desde la formulación del PDZ de la Comuna 1. Sus organizaciones sociales habían pasado de tramitar recursos con intermediarios políticos, vinculados a partidos y movimientos políticos tradicionales, a movilizar la búsqueda de financiación de sus propuestas con la cooperación internacional y luego, con la incorporación de los PDZ como instrumento del SMP, se esperaba una gestión más independiente de los partidos políticos mediante los recursos que se reservarían para los respectivos planes. Mas, al incluirlo en la norma municipal, el proceso resultó afectado. La tensión política que fundamenta el PP quedó evidente en el control, la injerencia y la orientación de quienes expresaban el interés gubernamental facultados por el Acuerdo Municipal de Planeación de 1996, en detrimento de la pretensión social. En todos los casos, sin embargo, estuvo involucrada por lo menos alguna ONG, con presencia y radio de acción en la zona o en algunas de sus comunas.

“De un lado, se decidió apoyar una experiencia que era considerada como novedosa y prometedora desde el punto de vista de la planeación participativa; pero, de otro, la Administración era consciente de que la iniciativa de las organizaciones sociales ya tenía su propio perfil y que lo que podía hacer la Alcaldía era sumarse a ella, apoyarla y extraer aprendizajes que permitieran fortalecer otras iniciativas de planeación zonal en la ciudad”.¹⁸ Estos ejercicios se concibieron como espacios de interlocución con el ente gubernamental; no obstante, “no trascendían hacia una defensa y gestión de las propuestas realizadas desde ese escenario”.¹⁹ En la formulación de los Planes Zonales había “tensiones con la JAL, porque en su momento ellos decían que eran la autoridad y que por encima de ellos se estaba haciendo el ejercicio”.²⁰ “Esos planes todos se formularon, pero nunca fueron adoptados formalmente por la municipalidad, es decir, ahí empieza a haber una ruptura también entre el proceso participativo y los procesos de gobierno, y los logros que se adelantaron de articulación social y comunitaria en la generación de esos documentos”.²¹

A pesar de lo anterior, la planeación zonal dejó en claro la intención de “pasar de la protesta a la propuesta”, hecha por las organizaciones sociales que promovieron su realización y se mostró como una forma de incidir en la institucionalidad, apoyada en el marco normativo vigente en Colombia. Por tanto, no es errado afirmar que la planeación local en Medellín existió antes que el PP y que su vivencia condicionó que este tuviera

18. Fabio Velásquez y Esperanza González, “La planeación zonal como espacio de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centrorienta de Medellín”, Medellín, 2006.

19. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

20. E. Taborda en entrevista con L. Hincapié, 3 de septiembre de 2013.

21. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 26 de septiembre de 2013.

que buscar nexos con aquella. Pero si los ejercicios de planeación en comunas y corregimientos tienen como antecedente directo la planeación zonal en Medellín, la participación ciudadana en la definición de una parte del presupuesto municipal tiene como antecedente el POAI, implementado también tras el Acuerdo 43 de 1996, y que aumenta la tensión social y política sobre la inversión pública.

El POAI es considerado como el primer ejercicio de PP en Medellín,²² cuyo surgimiento se da en medio de un momento de incertidumbre fiscal con limitaciones financieras. Por esta circunstancia el alcalde y su Consejo de Gobierno decidieron destinar una cifra general –\$50.000 millones de pesos–, y no un porcentaje del presupuesto municipal, para la aprobación de iniciativas comunitarias.²³

La implementación del POAI supuso un ambiente político favorable a los ejercicios de participación que se estaban generando en Medellín durante la década de 1990. El POAI “se consideró valioso porque la gente entendió que era posible tener participación también en el presupuesto”.²⁴ Con el POAI participativo fue la primera vez que una administración municipal destinaba un porcentaje del presupuesto municipal para que los habitantes decidieran cómo usarlo. Aun así, en su primer año, la ejecución real solo alcanzó el 55.1 %²⁵ y se reseñaron muchas dificultades en relación con el SMP. Los recursos eran administrados por gerentes zonales, una figura administrativa creada por la administración municipal en cada una de las siete zonas de la jurisdicción municipal, quienes lideraron la puesta en operación de los CCDI.²⁶

En la Comuna 1 se logró acceder a recursos del POAI;²⁷ sin embargo, el alcance, comparado con todo el proceso de movilización y planeación gestados en la zona, no representó logros significativos en cuanto al acceso a recursos,²⁸ pero sí contribuyó a la consolidación de sus procesos de planeación y su nivel organizativo. En la Comuna 8, el POAI generó posibilidades para que diversos líderes, capacitados previamente en participación ciudadana, fueran escuchados públicamente y contribuyeran a construir proyectos en conjunto con las personas de la comuna para la resolución de necesidades comunes: “ahí nos enseñaron a construir herramientas para poder participar y que la administración nos escuchara, nos enseñaron a construir proyectos con la ficha BPIN, en ese entonces, [...] con el POAI ya íbamos a construir proyectos en participación con la gente, con la misma gente de la comuna”.²⁹

22. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, “POAI Participativo. Balance General al Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000”, Medellín, 2001.

23. Juan Carlos Posada, “Programa de planeación y presupuesto participativo en Medellín. Un ejercicio democrático de construcción de ciudad y formación de ciudadanía”, *Desde La Región*, no. 48 (2007): 35-46.

24. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 26 de septiembre de 2013.

25. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, “POAI Participativo”.

26. Pérez, *Planeación y Presupuesto Participativo*.

27. M. Tamayo en entrevista con N. Girado, 19 de julio de 2013.

28. L. M. Franco en entrevista con N. Girado, 12 de septiembre de 2013.

29. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

En este proceso se experimentaron prácticas que configurarían luego los inicios del PP. Por ejemplo, iniciativas comunitarias –“era la comunidad quien decidía qué proyectos quería construir con esa inversión que tenía”–;³⁰ el catálogo de una oferta institucional –“se sacaban unas cartillitas de oferta y la gente pedía un semáforo que hace falta, todo muy puntual, entonces el POAI era grande, pero todavía era como muy de oferta institucional y la gente pedía”–³¹ y la asignación de recursos según el número de participantes por barrio –“la distribución del recurso se hacía por puestos de votación; generalmente las partes más pobladas y con mayor control en la comuna 8 adquirirían mayor recurso”–.³²

Voces contrarias a la institucionalidad manifiestan que, en lugar de fortalecer las estrategias que las organizaciones sociales venían trabajando, se atentó contra ellas. Este ejercicio se dio cuando “todos esos intereses de las comunidades se disuelven frente a los intereses de los actores políticos electoreros y politiqueros de la ciudad, que veían allí una amenaza, entonces empezaron a cooptar los espacios y allí se habilita el POAI”³³ como un escenario de participación y de interlocución entre el Estado y las comunidades. Escenario en donde estuvieron principalmente las representatividades de las comunas desde un ejercicio de consulta.³⁴ El POAI participativo tuvo un efecto negativo en relación con los PDZ: se privilegió la priorización de recursos sin planeación y se vieron frenados, en la mayoría de las zonas, los que se venían invirtiendo en procesos de capacitación de los PDZ, destinándose mayor cantidad de recursos al POAI.³⁵

La tensión política entre actores sociales y gubernamentales por la inversión pública llevó a los primeros hacia la articulación de sus acciones mediante redes que ahora superaran el ámbito zonal. Así, en 1996 se había creado una RPZ y luego, en 1999, fue creada la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín (ROCM) como escenario de articulación comunitaria. Todavía se pretendía la incidencia política, para lo cual se procuraba ofrecer formación política que permitiera superar “la relación clientelista del candidato político o del concejal”,³⁶ promoviendo otras formas de incidencia que se reflejaran en las políticas públicas a partir del reconocimiento de las necesidades reales de la comuna y sus habitantes.³⁷ Se resalta como uno de los temas de debate central el asociado al acceso a los servicios públicos domiciliarios.

En último término, con el accionar de la ROCM se buscaba una “incidencia en lo político [con el] eslogan ‘sin poder político no hay desarrollo’”,³⁸ ubicando como tema de

30. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

31. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

32. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

33. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

34. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

35. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, “POAI Participativo”.

36. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

37. M. Tamayo en entrevista con N. Giraldo, 19 de julio de 2013.

38. J. J. Sepúlveda en entrevista con N. Giraldo, 17 de septiembre de 2013.

debate central “la pregunta por el desarrollo”.³⁹ El trabajo realizado por la ROCM permitió, además de visualizar en los PDZ una oportunidad para diagnosticar las condiciones de sus zonas, y a la par orientar su norte, promover la movilización de la población a la “plaza pública”. A su vez, generó presión para acceder a recursos a través del POAI instalando para algunas zonas, y para la comuna 1 en particular, la “planeación desde abajo”.⁴⁰

La ROCM fue la opción encontrada por las organizaciones sociales para traducir sus anhelos de incidir en la planeación y gestión del desarrollo de sus comunas, identificando que para ello debían influir también en lo político. Este es un aprendizaje de los actores sociales derivado de su experiencia a lo largo de los años noventa, que condicionaría la forma como la planeación local habría de resurgir en la primera década del siglo XXI, aunada al PP. La tensión sociopolítica frente al ente gubernamental aumenta en el periodo administrativo 2001-2003, cuando el papel de las organizaciones sociales y comunitarias se redujo a la ejecución de obras, mientras que el gobierno municipal tomaba las decisiones sobre la destinación de los recursos públicos, lo cual significó un retroceso significativo para el municipio en materia de participación.⁴¹ “[...] las dinámicas participativas no lograban traducir sus deliberaciones y propuestas en hechos concretos y en mejores indicadores de desarrollo. Como agravante, la administración municipal 2001-2003 se caracterizó por el posicionamiento de fuerzas políticas adversas a las búsquedas participativas y democráticas”.⁴²

En esa administración se eliminó el POAI participativo, se empezaron a desmontar los CERCAS y se entregaron a las Empresas Públicas de Medellín los espacios construidos para su funcionamiento. Los recursos se entregaban según la voluntad política, por lo que se dio un retroceso en los ejercicios de planeación que se venían realizando en la administración anterior.⁴³

Después de 10 años de experiencias significativas frente a la planeación, a la identificación de necesidades por parte de las organizaciones, a las fortalezas obtenidas en la gestión de los recursos, después de la experiencia de las asambleas barriales para el POAI promovida por la misma zona –Nororiental– la ciudad eligió un alcalde como Luis Pérez, que considera que todo lo anterior era democraterismo, que la participación de las organizaciones comunitarias era irresponsabilidad de los funcionarios y que tales organizaciones no te-

39. L. M. Franco en entrevista con N. Giraldo, 12 de septiembre de 2013.

40. M. Tamayo en entrevista con N. Giraldo, 19 de julio de 2013.

41. Posada, “Programa de planeación”.

42. Carvajal, “Participación ciudadana”, 106.

43. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

nían mucho que aportar a las decisiones de la administración, pues tal cual lo dice el proyecto de Acuerdo 053, los ciudadanos eligen un alcalde y este se encarga de todo, los ciudadanos ya delegaron esta responsabilidad a una Administración.⁴⁴

En tensión con estas intencionalidades institucionales, se generaron procesos de movilización promovidos por organizaciones sociales y comunitarias, que instalaban en foros de ciudad el debate público en torno a la participación y a la planeación participativa. En estos se discutía sobre los sentidos mismos de la planeación participativa, sobre el papel de las JAL como instancia política y se reclamaba mayor participación ciudadana en la destinación del presupuesto público.⁴⁵ La estrategia por la incidencia política vuelve a actuar sobre la base del trabajo en red, llegando a conformar la ROCM, corresponsable de los arreglos institucionales que dieron origen al PP.

Hasta ahora, se ha dado cuenta de la intención de incidir políticamente en la inversión pública, las formas experimentadas para hacerlo y su vínculo con la planeación local y el PP, la tensión entre actores sociales en estos procesos y los institucionales, que tradicionalmente han administrado los recursos. Al filo de esta tensión se encuentra el fundamento sociopolítico del PP en Medellín, que se transforma luego en la base institucional con la que se origina como programa. A continuación, esto se expone como el fundamento político institucional del proceso, manteniendo presente la lógica de los actores, las intencionalidades, enfoques, inversión y metodologías presentes. Esto es, el fundamento político-institucional.

2.2 Fundamento político-institucional

Si, como se ha señalado, el origen social y político que da origen a la PDL y al PP en Medellín se explica por la intencionalidad política de los actores sociales que buscan ampliar los escenarios de toma de decisiones sobre la inversión, frente a los actores institucionales que ya tienen establecida esta función, hay que advertir que la emergencia de la PDL y el PP obedece a que tal incidencia se concreta en un arreglo institucional que le da forma de programa. Al mismo tiempo la regula, promoviendo el reacomodamiento de los actores en el nuevo escenario. Es decir, el origen de la experiencia también se

44. Pérez, *Planeación y Presupuesto Participativo*, 55.

45. Esperanza Gómez Hernández et al., *Planeación participativa. Realidades y retos*, ed. César A. Hurtado, 1ª. ed. (Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Sociales y Humanas, 2012), <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000028.pdf>.

explica por un fundamento político institucional que, si bien se sirve de la experiencia social, también incide en esta y provoca cambios en la tensión. Los resultados en materia de actores, inversión, enfoques, intencionalidades y metodologías señalan cambios respecto al precedente en el que nace la PDL y el PP en Medellín.

El retroceso institucional en materia de participación y movilización social que le hizo frente entre 2001 y 2003 es también parte constitutiva de la experiencia acumulada en las comunas Popular y Villa Hermosa, para lo que luego sería el programa de PLPP. A la par, como telón de fondo, estaba el conflicto armado en la mayor parte de la jurisdicción municipal, con mayor énfasis en la periferia, con la presencia de múltiples y complejas bandas criminales. Dicho conflicto progresivamente mudó sus actores y protagonistas: del predominio de milicias populares de guerrillas, que se observó hasta la primera mitad de los noventa, a partir de la segunda mitad pasó a una dominación por parte de grupos paramilitares, particularmente del Bloque Metro en la zona oriente que, luego de ciertos cambios, derivó en el Bloque Cacique Nutibara.⁴⁶ Posteriormente, en el año 2003, se da el proceso de desmovilización, sin un acompañamiento gradual y sin estructurarse adecuadamente el ingreso a la sociedad civil,⁴⁷ siendo la Comuna 8 una de las comunas con mayor número de desmovilizados en Medellín.⁴⁸

En este escenario, el movimiento político Compromiso Ciudadano establece acuerdos con las organizaciones sociales descontentas con la administración municipal 2001-2003, dirigidos a promover la participación, la priorización de estrategias de actuación e inversión, y un cambio en la cultura política y en la gestión pública.⁴⁹ Allí es cuando los ejercicios participativos de los noventa empiezan, de nuevo, a visibilizar estrategias y se propone la implementación del PP.

El movimiento Cívico Comunitario, la RPZ y la ROCM se movilizaron en apoyo al movimiento Compromiso Ciudadano tras las limitaciones que hubo durante el periodo 2001-2003, en términos de participación e incidencia política. Buscando tal incidencia, la ROCM respaldó la campaña de Sergio Fajardo Valderrama⁵⁰ en sus dos postulaciones como candidato a la alcaldía de Medellín desde el movimiento Compromiso Ciudadano, y se reafirmó así el eslogan “sin poder político no hay desarrollo”.⁵¹ Se vincularon además de la “comuna 1, otras comunas de la ciudad, como la 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y la 13”,⁵² convir-

46. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 26 de septiembre de 2013.

47. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

48. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

49. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”.

50. O. Urán en entrevista con N. Giraldo, 18 de septiembre de 2013.

51. J. J. Sepúlveda en entrevista con N. Giraldo, 17 de septiembre de 2013.

52. M. Tamayo en entrevista con N. Giraldo, 19 de julio de 2013.

53. M. Tamayo en entrevista con L. Giraldo, 19 de julio de 2013.

tiéndose en una oportunidad para apalancar el movimiento comunitario y la incidencia en el diseño e implementación de política pública en Medellín.⁵³

De esta forma, ascendió al poder un proyecto político que dio prioridad a la participación ciudadana, implementando estrategias como la PLPP tras haber sido convenido y acordado en campaña con los pobladores y sus organizaciones sociales, líderes de la movilización social por la participación, la inclusión y la democracia participativa. Acontece, en este escenario, la confluencia de demandas sociales y ciudadanas gestadas en la lucha popular, junto a la voluntad y compromiso de la estructura gubernamental del Estado en el ámbito municipal.

Sin embargo, en el tránsito de lo sociopolítico a la institucionalidad la intencionalidad cambia de forma. Se identificó que en el discurso institucional se pretendía promover el diseño e implementación de un programa que ampliara las posibilidades de incidencia de la ciudadanía en la priorización de las acciones del gobierno y, por ende, en la destinación del recurso para su ejecución, convirtiéndose en “una estrategia de participación ciudadana”⁵⁴ que menguara las prácticas de corrupción y clientelismo que se habían instalado en la localidad.⁵⁵ Y, a su vez, avanzar en la intención de “construir gobernabilidad en la ciudad y eso implicaba construir confianzas entre el sector social y el sector público”.⁵⁶ Las intencionalidades de la PLPP estaban dirigidas a atender el problema de deslegitimación del Estado, ante un escenario de “politiquería y corrupción, desconfianza en lo público, participación individualista y clientelista, ausencia de cultura ciudadana, y no reconocimiento de la multiculturalidad”.⁵⁷

El programa tuvo como objetivo aportar a la construcción de un modelo de gestión pública basada en el principio de la transparencia, que fortaleciera la relación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, y aportara a superar conflictos y la exclusión social a partir de la construcción conjunta del desarrollo local, la formación de ciudadanía capaz de tomar decisiones en la gestión de recursos y en la formulación de políticas democráticas en consonancia con las potencialidades locales. Además, de acuerdo con la regulación de prácticas clientelares y de corrupción, vinculándola en acciones de seguimiento, control y evaluación a la acción pública.⁵⁸

El enfoque identificado en esta etapa de arreglo institucional fue el de la corresponsabilidad, en tanto “los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho

54. S. Valle en entrevista con A. Villada, 25 octubre de 2013.

55. C. I. Restrepo en entrevista con A. Villada, 27 de noviembre de 2013.

56. M. Y. Carvajal en entrevista con A. Villada, 25 de septiembre de 2013.

57. Concejo de Medellín, “Acuerdo 03, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía”, (Colombia, 2004), 15.

58. Alcaldía de Medellín, *Programa de Planeación*.

59. Concejo de Medellín, “Acuerdo 03”, 11.

a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación”.⁵⁹ Para la administración municipal, era tanto una forma de gobernar e integrar los actores en torno al PDM, como una nueva cultura de la civilidad y revaloración de lo público. La corresponsabilidad se proponía en los ámbitos *ciudadano*, mediante la participación de la ciudadanía; *territorial*, en las relaciones del municipio con las demás entidades territoriales de orden departamental, metropolitano o regional e instancias nacionales e internacionales; *político*, orientado a construir confianza con las instancias públicas y privadas a nivel nacional, regional y local, especialmente el Concejo de Medellín, la Asamblea Departamental, el Congreso y aquellas entidades con efecto directo en las políticas regionales y nacionales que afectan el ámbito local; *programático*, “orientado a convocar a las diferentes organizaciones, instituciones, agremiaciones, fundaciones, asociaciones, empresas, etc., en torno a los procesos de planeación estratégica de la ciudad, así como al desarrollo de los programas y proyectos del Plan de Desarrollo”,⁶⁰ y *organizacional e institucional municipal*, enfocado en la coordinación y articulación interna entre las secretarías, institutos y demás instancias de la administración municipal.

También en los enfoques se ha identificado al Presupuesto Participativo con uno “de aprendizajes, de carácter constructivista”,⁶¹ que ha permitido el reconocimiento de los diversos saberes de los actores y la construcción permanente del proceso.⁶² La administración municipal constituyó un equipo técnico, quienes convocaron “a hacer unos ejercicios y a montar toda una política, [...] a explorar, [...] [convirtiéndose] en una escuela para todos”.⁶³

Tal enfoque tuvo incidencia en la implementación del programa. Al explorar el ensayo-error desde la experiencia de las personas involucradas implicó la multiplicidad de metodologías en la Comuna 8.⁶⁴ Una evidencia de lo anterior fue la diversidad en la constitución de comisiones, la definición de fichas, las iniciativas priorizadas y la distribución del recurso. A criterio de los sujetos entrevistados no había una propuesta definida, sino la puesta en práctica de diferentes formas de hacer el PP, de varias coordinaciones, ya que no existía una encargada específicamente del tema, sino que era más flexible. En definitiva, fue un proceso de experimentación y aprendizaje tanto para las comunidades, como para la administración municipal.⁶⁵

60. Ibid., 12.

61. O. Urán en entrevista con A. Villada, 18 de septiembre de 2013.

62. S. Mejía en entrevista con A. Villada, 25 de septiembre de 2013.

63. O. García en entrevista con A. Villada, 18 de septiembre de 2013.

64. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

65. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

2.2.1 El presupuesto sin la planeación

Si el antecedente de la PLPP en Medellín está marcado por la planeación sin presupuesto, una vez instaurado como política de gobierno se observa su contrario: el presupuesto sin la planeación. Lo que arrojó la investigación es que puede explicarse por la forma de iniciar el programa. Para comprender la iniciativa de PP se generaron escenarios de debate sobre la estrategia, llevando al centro la pregunta por la gestión como mecanismo posible para la materialización de las iniciativas que, desde los procesos de planeación zonal, se venían gestando, asumiendo como referente inmediato la experiencia de PP en Porto Alegre, Brasil.⁶⁶ Al desdibujarse la intencionalidad originaria, la incidencia política sobre la inversión para realizar los Planes Zonales, en el enfoque dado por la administración municipal una vez instalada en el gobierno, se perdió de vista el proceso de planeación y ganó preponderancia la inversión con el PP.

El énfasis en los referentes de PP internacionales centró la atención en el presupuesto y dejó de lado la planeación.⁶⁷ Interesaba más la priorización de iniciativas y del recurso, antes que un proceso de planificación que le orientara.⁶⁸ Sin embargo, la tendencia hacia la inversión sin un plan de desarrollo como referente fue progresivamente revertida en el proceso de arreglo institucional del programa. Que el enfoque inicial hubiese sido constructorista, de aprendizaje permanente, significó ajustar sobre la marcha esta pérdida en la orientación del recurso sin planes.

La alerta que provino desde las comunas desató procesos de planeación zonal en la década de 1990. Esta vez, sin embargo, la relación entre planeación y presupuesto tenía una variación respecto a su precedente: mientras que en los PDZ las organizaciones sociales formularon sus planes apalancadas por cooperantes internacionales, universidades y ONG, en el nuevo arreglo institucional los planes tuvieron que ser concebidos como una iniciativa entre todas las que se priorizaban en las comunas y corregimientos. Es decir, el instrumento de la incidencia política quedó sujeto a la influencia que los actores pudieran tener sobre la inversión para formularlo y, por ello, quedó subordinado a la competencia por el acceso al recurso.

Así lo evidencian los datos sobre el proceso de planeación local que inició en las comunas 1, 6 y 13, su progresiva expansión a otras comunas de Medellín y la constante dificultad por articularlo con el PP. Las comunas Popular, Doce de Octubre y San Javier,

66. O. Urán en entrevista con A. Villada, 18 de septiembre de 2013.

67. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

68. Grupo focal Comuna 8, 6 de diciembre de 2013.

respectivamente, fueron pioneras en la promoción de los procesos de PP que se venían gestando desde 1994 en Medellín.⁶⁹ En el nuevo escenario abogaron por la formulación de los planes de desarrollo local, ya no de zona sino de comuna, con el ánimo de superar el impase de los PDZ formulados como libros, pero sin ejecución real. Se comprendía ahora la planeación como un proceso que implicaba tanto la identificación y diagnóstico de situaciones problemáticas y de potencialidades propias de la población, como la inclusión de acciones ligadas a la ejecución, seguimiento y evaluación.⁷⁰

Los Planes de Desarrollo Local se configuran como un ejercicio democrático y participativo de la planeación, en la medida en que involucra a las comunidades y a diversos actores políticos, sociales y comunitarios, desde sus propias dinámicas, sentires y percepciones, como sus demandas y las apuestas que tienen para el desarrollo de su territorio y de sus habitantes. Desde esta perspectiva, la planeación se perfila como un ejercicio de abajo hacia arriba, que tiene soporte en las bases sociales, pero que necesariamente debe incidir en el poder público de carácter administrativo, posibilitándole a los ciudadanos ejercer su poder de decisión.⁷¹

Que fuesen planes de comuna se explica por la competencia por los recursos para su financiación. La distribución de los recursos quedó fijada desde el comienzo por el criterio administrativo del límite jurisdiccional de la comuna y el corregimiento. Por consiguiente, pensar la zona fue un imposible práctico en los inicios del programa de la PLPP. Cada comuna y corregimiento priorizaría sus iniciativas, lo que en la práctica delimitó la competencia de los actores dentro de su respectivo límite administrativo.

La Comuna 1 fue la primera en priorizar recursos del programa de Planeación y Presupuesto Participativo para la formulación de su PDL 2005-2015, siendo una iniciativa impulsada por sus organizaciones y actores que desde años atrás venían promoviendo la planeación alternativa zonal de manera articulada con otras organizaciones de la ciudad. Esta comuna se convirtió en referente para la ciudad al aprobar un aporte significativo del PP para avanzar en su PDL.⁷² Su objetivo principal era orientar la toma de decisiones en los espacios de articulación de diferentes actores con presencia en la comuna, convirtiéndose en la ruta para transformar las condiciones de vida de las y los habitantes. En agosto del año 2005 se construyó un diagnóstico comunal a partir de las

69. Institución Universitaria Esumer, *Foro internacional ciudadanos transformando ciudad. Experiencias de planeación local y presupuesto participativo: participación, innovación social, desarrollo local* (Medellín: Institución Universitaria Esumer, 2009).

70. Alcaldía de Medellín, *Análisis comparativo de los planes de desarrollo local formulados en el municipio de Medellín durante el periodo 2005-2007* (Medellín: Alcaldía de Medellín, 2007).

71. Alcaldía de Medellín, *Análisis comparativo*, 9.

72. Alianza para el Desarrollo de la Comuna 1 (Popular) y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*; Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1, 2005-2015, municipio de Medellín. Fase de divulgación y gestión* (Medellín: Convivamos, Alcaldía de Medellín, 2009); Alba Lucía Serna, Alejandro Pimienta, y Alberto Arcila, “Evaluación del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo 2004-2007”, Medellín, 2008.

dimensiones económica, político-institucional, físico-espacial y ambiental, del cual se derivó la identificación de programas y proyectos distribuidos en seis (6) líneas estratégicas: sociocultural, socioeconómica, político-institucional, físico-espacial, medio ambiental y gestión. Para cada una de ellas además se definieron proyectos a los cuales se les asignó un valor determinado.⁷³

El caso de Villa Hermosa contrasta con el de Popular y evidencia de mejor manera la disputa que significaba formular un plan en el nuevo escenario institucionalizado de la incidencia política sobre la inversión. Con la opción de priorizar iniciativas en el PP y el plan concebido como una de esas iniciativas fue necesario que la misma administración municipal cambiara su enfoque, centrado en la participación sobre la inversión para orientar que todas las comunas realizaran ejercicios de la planeación.

A diferencia de Popular, en Villa Hermosa la PDL se formula solo hasta 2007 en tanto “la comuna 8 nunca aprobó vía presupuesto participativo el plan de desarrollo local, ni en el 2004, ni en el 2005, ni en el 2006 [...], entonces para principios del 2007 el Departamento Administrativo de Planeación tomó la iniciativa de destinar 50 millones y contratar una organización para que hiciera el trabajo”.⁷⁴ Al no provenir los recursos del PP, la iniciativa fue acogida por la ciudadanía, pues no competía con otras prioridades y atendía la necesidad de tener horizontes más claros, que hicieran frente a la incidencia de grupos al margen de la ley en el PP.⁷⁵

El mayor intento por corregir la desarticulación entre PP y planeación local fue su incorporación al interior del SMP, ya no solo como programa de gobierno, sino como política de ciudad. La experiencia con la priorización sin planeación conllevó darle mayor valor institucional a esta última. Se institucionalizaba así la planeación local y el PP al interior del SMP y se modificaban algunos artículos del Acuerdo 043 de 1996.⁷⁶ La modificación estuvo proyectada desde la formulación misma del PDM 2004-2007 y del programa de la PLPP en cuanto a “revisar y proponer ajustes al Acuerdo 043 de 1996 que institucionaliza el Sistema Municipal de Planeación”.⁷⁷

Antes del Acuerdo 43 de 2007, la PLPP, para los sujetos de investigación, funcionaba por voluntad política del mandatario de turno, pero tras la expedición de la norma se materializa como una herramienta jurídica y legal para la participación y obliga también a que los funcionarios públicos y los secretarios de despacho vengan a las comunidades

73. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

74. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

75. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

76. Concejo de Medellín, “Acuerdo 43, por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos” (Medellín, 2007).

77. Concejo de Medellín, “Acuerdo 03”, 30.

a construir colectivamente con las comunidades.⁷⁸ Esto significó un avance que preven-
dría situaciones como las observadas en el periodo 2001-2003, cuando retrocedieron los
espacios participativos por orientación del gobierno municipal. La intencionalidad por
articular planeación con priorización se reforzó en 2009 con la expedición del Decreto re-
glamentario 1073 de 2009. Tal articulación sería responsabilidad del Departamento Ad-
ministrativo de Planeación, las JAL y los equipos de gestión de cada plan, con el apoyo téc-
nico de la Secretaría de Desarrollo Social –hoy Secretaría de Participación Ciudadana–.

Sin embargo, persiste una definición que separa las PDL del PP. Mientras los primeros
son “un instrumento de planeación participativa de mediano y largo plazo, que orienta
bajo un propósito común, el desarrollo integral de la comuna y el corregimiento, y crea
capacidades colectivas para la gestión del desarrollo local”,⁷⁹ el segundo es “una herra-
mienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y
corregimientos, que hace parte del presupuesto anual del Municipio”.⁸⁰

Recientemente, una nueva actualización del SMP ha procurado resolver la desarticula-
ción predominante entre PP y PDL, para lo cual se expidieron el Acuerdo 028 y el Decreto
reglamentario 0697 de 2017. Al no ser parte del periodo de esta sistematización, solo
compete comentar sobre ellos que el anhelo de articulación entre iniciativas de inversión
y procesos de planeación no es nuevo, y que ha permanecido sujeto a las relaciones de
los actores desde el comienzo mismo de la PLPP en Medellín. La experiencia del perio-
do 2004-2011 arroja como resultado que la tensión por incidir en la inversión pública
se modifica en el paso del espacio sociopolítico al político institucional, mediante un
arreglo metodológico sobre las decisiones de inversión y los modos de planificación que
regulan la tensión entre los actores.

2.2.2 El arreglo metodológico en la disputa por la inversión

Tramitar la incidencia política en la inversión, intencionalidad provista de funda-
mento sociopolítico desde la década de 1990 en el nuevo escenario institucional que
lo favorece, conllevó generar formas operativas para hacerlo. Por el enfoque cons-
tructivista que definió el programa, se fue dando progresivamente un conjunto de
reglas de juego, procedimientos e instancias que surgieron en este periodo. Son ellos
la definición de una ruta operativa por fases, la recuperación de la figura de asambleas

78. M. Tamayo en entrevista con
N. Giraldo, 19 de julio de 2013.

79. Alcaldía de Medellín, *Nosotros
decidimos*, 14.

80. Ibid.

barriales aprendidas de la experiencia de planeación zonal de los noventa, la elaboración de tarjetones, la conformación de Concejos Consultivos y de comisiones temáticas. Este acumulado metodológico, derivado del surgimiento y consolidación de la PLPP en Medellín, ha de servir como referencia interpretativa tanto para los cambios recientes observados en la planeación local y el PP, como para los que se implementen a futuro.

En 2005, tras un año de iniciado el programa, los Concejos Consultivos Comunales y Corregimentales (CCCC) fueron la primera estrategia metodológica para la participación claramente definida en el PP, y sirvieron para trazar su ruta operativa. Ese año, el proceso realizó “cinco consejos comunales, en el primero generaban todo el nivel de información de la gente y en el quinto evaluaban todo el proceso. Un primero de socialización, un segundo de formulación de comisiones, un tercero de formulación de proyectos, un cuarto de seguimiento a los proyectos que se iban a dar y un quinto de evaluación y rendición de cuentas del proceso”.⁸¹

De allí surgió una ruta operativa clara para el PP e incorporó mecanismos que regulaban las relaciones entre los actores al interior del proceso. Como ruta operativa asumió cinco fases: 1) información y diagnóstico compartido; 2) construcción y priorización de propuestas; 3) ajuste y viabilidad técnica de las propuestas de inversión comunitaria; 4) su respetiva formalización político-administrativa, 5) contratación, ejecución, monitoreo y evaluación.⁸²

Tras los dos primeros años de implementación del programa, los CCCC y las asambleas barriales y veredales se instauraron en Medellín como las máximas instancias de participación y decisión ciudadana a escala comunal. Antes no existían y fueron cobrando mayor relevancia durante el proceso, en tanto destacaron el valor de lo comunitario en el ejercicio de la política, el surgimiento de nuevos liderazgos y el fortalecimiento de otros.

En el año 2006 se consolidó la ruta operativa del PP al ampliar la participación ciudadana en barrios y veredas.⁸³ Las asambleas barriales y veredales fueron convocadas por representantes de JAC y de otras organizaciones comunitarias, y tenían como objetivos básicos definir las principales problemáticas y necesidades de cada barrio y vereda, y elegir a los delegados a los CCCC. Las decisiones que allí se tomaban se convertían en insumo principal para la posterior deliberación y toma de decisiones.⁸⁴ Este fue un espacio

81. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

82. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”.

83. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*.

84. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”.

que facilitó la participación de la población en la identificación de iniciativas, a partir del diagnóstico de necesidades y fortalezas de sus barrios.⁸⁵

Según la ruta operativa del programa, la Alcaldía de Medellín presentaba al CCCC una oferta institucional como insumo de trabajo para las comisiones temáticas, quienes la tenían como referente para acordar la priorización de las iniciativas comunitarias.⁸⁶ La priorización del recurso se realizaba a través de los consejos comunales, que tenían en cuenta la priorización realizada por las asambleas barriales, que consignaban sus intereses en un tarjetón o en fichas.⁸⁷

Luego, cada comisión organizaba en las fichas los proyectos y decidía cuáles eran o no priorizados, y el rubro definido para su ejecución. En cuanto a la viabilización de las propuestas, al ver la imposibilidad de realizarse se consultaba con las comunidades, para que se generaran nuevas propuestas. Luego se convocaba a las directivas del PP –representante del Consejo Municipal de Presupuesto Participativo, representante de planeación, otro de Desarrollo Social y uno de Asocomunal– para que revisaran la viabilidad y lo consultaran con la administración. Esta lo organizaba y lo presentaba en un tercer consejo comunal para su validación. Allí, las comunidades decidían si quedaban conformes. Si, por el contrario, no las satisfacía, recurrían a la manifestación pública con firmas de quienes avalaban la inconformidad y con reuniones en las cuales se hablaba acerca del tema.⁸⁸ “Toda la administración llegaba a hacer una oferta, lo mismo que en la época de Juan Gómez, entonces se reunían por comisiones y la gente a pedir cosas y las dependencias ‘ahí no, eso no se puede, no, nosotros les ofrecemos es esto’. Caían en lo mismo”.⁸⁹

Posterior a la priorización, se continuaba con la programación, en la cual participaban el Departamento de Planeación Municipal y la Secretaría de Desarrollo Comunitario –hoy Participación Ciudadana–; el primero en la labor de planear y organizar, la segunda se encargaba de licitar y delegar a cada secretaría según el proyecto.⁹⁰ En el tema de la contratación hubo una particularidad, en tanto se abrió un correo del municipio de Medellín para que las diferentes corporaciones y JAC que quisieran participar a nivel municipal se inscribieran, con el fin de hacer posible una participación democrática, abierta y participativa; no obstante, no fue bien tomado por algunas organizaciones sociales de la comuna.⁹¹

A partir del año 2008, la administración municipal reconoció la necesidad de considerar, en la elaboración de tarjetones, las dinámicas contextuales de cada comuna y

85. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

86. Alcaldía de Medellín, *Oferta institucional de la Alcaldía de Medellín orientada a la vigencia del año 2008. Programa de Planeación y Presupuesto Participativo ¡Con transparencia!* (Medellín: Secretaría de Desarrollo Social de Medellín, 2007).

87. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

88. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2011.

89. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

90. E. Bonilla en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

91. E. Taborda en entrevista con L. Hincapié, 3 de septiembre de 2013.

corregimiento, pues hasta el año 2007 se diseñaba el mismo tarjetón para toda la municipalidad, en el que se definían las mismas necesidades y proyectos para las 16 comunas y cinco corregimientos.⁹² Con esta modificación que tuvo el programa, los tarjetones pasaron a ser producto de la negociación y concertación entre la JAL y los equipos de gestión de la PDL, quienes, basados en las líneas del plan, proponían en las asambleas barriales los temas a ser priorizados. Adicional a ello, desde el año 2010 se iniciaron los encuentros poblacionales comunales y corregimentales para retroalimentar este ejercicio de elaboración de tarjetones.⁹³

La ruta operativa y los escenarios de participación del PP se mantienen igual hasta 2009, cuando el Decreto 1073 de ese año define los procedimientos al interior de la PLPP, e incorpora cambios de orden operativo: elaboración de tarjetones acordes a la PDL, realización de reuniones previas de representantes de la administración municipal con los equipos de gestión y capacitaciones a delegados del programa.⁹⁴ Se esperaba que las PDL se convirtieran en base fundamental para la priorización de iniciativas en comunas y corregimientos de Medellín.

Para el año 2010, en primer lugar, se concertó la metodología en el Comité Municipal de Presupuesto Participativo (CMPP) y se realizó la cualificación de servidores públicos, la inscripción de delegados representantes de organizaciones sociales y comunitarias, los encuentros poblacionales para informar a los habitantes de los barrios y veredas sobre el programa, la construcción del tarjetón de priorización a cargo de los equipos de gestión de cada PDL. Asimismo, los recorridos territoriales para la difusión e invitación a dos asambleas barriales y veredales, una para análisis y deliberación acerca de los problemas y necesidades del barrio o de la vereda, y otra para elegir delegados que conformaran los consejos comunales y corregimentales, y para seleccionar las prioridades de cada barrio y vereda.⁹⁵

Luego se realizó una cualificación de los delegados y en el primer Consejo Comunal y Corregimental se decidió la inversión del recurso, la conformación de comisiones temáticas, la elaboración de iniciativas y su viabilización a cargo de la administración municipal, teniendo como referentes los criterios técnicos, financieros y jurídicos establecidos. El segundo Consejo Comunal y Corregimental sirvió para la priorización y aprobación de iniciativas de inversión comunitaria, presentadas por las comisiones temáticas para ser incluidas en el POAI en la siguiente vigencia. Igualmente, las JAL

92. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*.

93. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*.

94. Gómez Hernández et al., *Planeación Participativa*.

95. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*.

refrendaron las iniciativas, prepararon y sustentaron el POAI ante el Concejo de la ciudad para la aprobación de las iniciativas de inversión comunitaria. En el tercer Consejo Comunal y Corregimental se definió el delegado al CMPP del equipo de gestión de cada PDL y se realizó la evaluación del proceso.⁹⁶

Como estrategias se implementaron la formación transversal y el seguimiento y control social. Frente a la primera, su intención era formar a los diferentes actores desde el enfoque de la pedagogía crítica, para que permitieran consolidar los escenarios de democracia directa y representativa; y, en relación con la segunda estrategia, gracias a las organizaciones sociales y comunitarias se reconoció la importancia del control social para procurar el desarrollo de Medellín. Por tal razón, la Secretaría de Evaluación y Control impulsó una propuesta de formación y acompañamiento técnico a los actores sociales, con el propósito de que priorizaran recursos del programa para adquirir conocimientos sobre control y cuidado a la inversión pública, y desarrollar acciones en esta dirección.⁹⁷

Así, la trayectoria del PP en Medellín en este periodo avanzó desde la experimentación metodológica hasta la consolidación de las figuras de participación por las que se distinguía a Medellín hasta el 2017: los consejos comunales y corregimentales, las asambleas barriales y CMPP, en una ruta que va desde de la priorización de necesidades e iniciativas para atenderlas, pasando por la formulación de proyectos con base en la oferta institucional, hasta la ejecución y evaluación de las iniciativas. En el trayecto, se identificó la necesidad de articular la priorización del PP con lo consignado en las PDL, lo que fue más un anhelo, pues no se llevó a la práctica. Lo cierto es que la planeación local en Medellín, tal como lo muestran las comunas 1 y 8, siguió su propia trayectoria, desarrollando sus propias formas de participación desde las que se intentaba incidir en la inversión del PP.

2.2.3 El arreglo metodológico de la planeación

El plan de desarrollo de la Comuna 1 inició un proceso de cualificación de liderazgos en participación política, con lo que activó y dinamizó espacios de encuentro entre sus habitantes: asambleas barriales, consejos comunales, recorridos territoriales, encuentros nodales, comités de gestión, comités de planeación local e intercambios de experiencias. De allí que su proceso de participación y movilización social y comunitaria fuera referente para otros procesos de planeación local en Medellín.⁹⁸

96. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*.

97. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*.

98. Alianza para el Desarrollo de la Comuna 1 (Popular) y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

En 2005, Popular inició la fase de formulación de su PDL, en la que se hizo la devolución a la comunidad de los resultados obtenidos en la fase diagnóstica y, además, se identificaron los lugares para el desarrollo de los proyectos contemplados en el plan. De esto surgió la construcción del mapa de imaginarios de la Comuna 1, en el cual se recogieron 49 propuestas de proyectos físico-espaciales.⁹⁹

Para la formulación de la PDL de la Comuna 1 se realizaron actividades técnicas, de capacitación y formación, de comunicación y animación, con las que se pretendía garantizar la continuidad y validez del proceso. Adicional a esto, se conformaron los comités barriales de planeación, integrados por los animadores barriales de la PDL, niños y niñas, jóvenes estudiantes de educación superior, el presidente de la JAC y representantes de la comunidad. En especial, se resalta el papel de los animadores barriales en la dinamización y promoción de la participación y articulación de líderes, organizaciones y grupos comunitarios de cada uno de los barrios, destacándose como un avance significativo en materia de planeación local, pues facilitó la comunicación y relación permanente con la ciudadanía y, al mismo tiempo, promovió la participación de nuevos liderazgos en la priorización y aprobación de proyectos.¹⁰⁰

La fase de divulgación y gestión de la PDL de la Comuna 1 se inició, en septiembre del año 2008, socializando y validando con sus habitantes, en el marco de las asambleas barriales y veredales, la información contenida en el plan. Con esto fue posible retroalimentar y ajustar el diagnóstico y los proyectos de inversión. Además, en esta etapa se fortaleció y analizó la articulación de los diferentes liderazgos con la intención de materializar los objetivos propuestos en el mapa de imaginarios de la comuna.¹⁰¹ Para concretar la línea de gestión correspondiente a esta fase, el equipo de gestión tuvo contacto permanente con la administración y sus dependencias, y con organismos de cooperación internacional. Asimismo, se vieron fortalecidas las estrategias de comunicación y relaciones públicas para la divulgación y gestión de la PDL.¹⁰²

Después de la fase de divulgación y gestión de la PDL de la Comuna 1 se inició con la ejecución articulada de proyectos estratégicos, con la cual se pretendía avanzar en la institucionalización, gestión e implementación participativa del plan. Para esto se definieron cuatro estrategias: escuela de desarrollo local, gestión de proyectos, cualificación nodal de los procesos locales de planeación, monitoreo y evaluación y estrategia comunicativa.¹⁰³

99. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

100. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

101. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

102. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

103. Corporación Convivamos, *Plan de Desarrollo Comuna 1*.

Para formular la PDL de la Comuna 8 se eligió a Corpades, quien se valió de un diagnóstico de la comuna a partir de fuentes secundarias que luego convalidó con la participación comunitaria. De allí se derivaron los ejes, componentes, programas y proyectos que estructuraron el plan.¹⁰⁴ El diagnóstico se hizo así debido a las condiciones de tiempo que se plantearon para el proceso. Para la convalidación participativa, se definieron diez nodos territoriales a partir del agrupamiento de barrios cercanos, similitudes en sus condiciones o la cercanía entre sus habitantes. Se realizaron reuniones nodales y mesas de formulación e impulso para el ejercicio de planeación local en la comuna.¹⁰⁵

En la PDL de la Comuna 8 se aplicaron ejercicios de diagnóstico propios de la comuna, que arrojan información nueva, a saber: 1) la priorización de problemáticas que se registró durante la formulación del plan permitió identificar los tres ejes de importancia para la comuna: sostenibilidad, habitabilidad y tejido social; 2) la identificación de discrepancias entre los barrios reconocidos por planeación municipal, los radios de acción de las JAC y las percepciones de los habitantes sobre el barrio que habitan, lo cual posibilitó definir que en la Comuna 8 la planeación local se trabaje mediante nodos territoriales, que agrupan varios barrios y del que resulta una propuesta de actualización de la división político-administrativa al interior de la comuna en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); 3) la caracterización poblacional y socioeconómica que se realiza posterior a la formulación del plan.¹⁰⁶ Para el proceso de elaboración de la PDL de la Comuna 8, se aprovecharon todas las instancias de participación del programa, considerando para esta articulación el proceso del plan, la priorización de problemáticas, la aprobación y asignación de recursos.¹⁰⁷ “La metodología para la construcción y dinamización del plan de desarrollo es el de la planeación participativa, en la cual el rol del equipo técnico ha sido de acompañantes o dinamizadores, porque es la comunidad y sus expresiones organizadas quienes, en ejercicio de sus derechos y deberes como ciudadanos, asumen el reto de pensarse desde sus problemas y potencialidades para proyectar estrategias de futuro en confluencia y coordinación con las diferentes instancias del Estado”.¹⁰⁸

Se pretendió la priorización de temas que luego se plasmaron en la formulación y la estructuración del plan en ejes estructurantes, componentes, programas y proyectos. Los componentes dieron forma a lo que posteriormente conformó y orientó las diez comisiones de PP. Estas acciones fueron validadas por las personas de la comuna.¹⁰⁹ El

104. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local Comuna 8, 2008-2018* (Medellín: Subdirección de Planeación Social y Económica, Alcaldía de Medellín, 2007).

105. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

106. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

107. Gómez Hernández et al., *Planeación participativa*.

108. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*, 7.

109. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

manejo del recurso, que en principio provino del Departamento Administrativo de Planeación, cada año fue aumentando, y se propuso una agencia con las comisiones del PP para que definiera un monto general que permitió continuar con el proceso de planeación participativa, aunque tenía sus contradictores.¹¹⁰ “En la fase de gestión del PDL de la Comuna 8 se definió un modelo de planeación y gestión participativa del desarrollo local, en el que se propuso crear el Consejo de Planeación y Gestión del Desarrollo Local (CPGDL), órgano superior al Consejo Comunal (equipo de gestión) que se define por la metodología ordinaria de PP. El equipo de gestión creado tras el Acuerdo 43 de 2007 se denominó Consejo de Gestión, con la finalidad de generar mayor incidencia en el PDL, mayor movilización y limitación de la corrupción”.¹¹¹

Este Consejo “[...] articulaba todo tipo de representaciones y mesas, en ese entonces se llamaba Comité de Gestión del Plan de Desarrollo. Entonces era el plan, en ese comité, quien recogía los jóvenes, las mujeres, los desplazados, Asocomunal u otro tipo de organizaciones, porque había un representante de cada sector [...]. El PP en Comuna 8 tuvo participación de todos los sectores, estuvo la mesa de LGTB, la mesa de jóvenes, cultura, deporte, mujeres, las instituciones educativas con un delegado por cada institución [...] había muchas expresiones y eso fue muy importante”.¹¹²

La PDL de la Comuna 8 nació de un ejercicio de capacitación, y luego de reconocimiento y apropiación por parte de los líderes que existían dentro de las comisiones, y que tuvieron la intención de articularse con la PDL. Estos dinamizaban el proceso de la PDL de la comuna, y en conjunto con la JAC, Asocomunal y diversas organizaciones que tenían incidencia en ese espacio de participación generaban niveles de concertación para la priorización de recursos.¹¹³ Fruto de lo anterior fue la construcción de un tarjetón, que condensó las nueve dimensiones del desarrollo: “lo económico, protección social, ingreso familiar, infraestructura, medio ambiente, convivencia, participación, cultura, recreo y deporte, con unas iniciativas bastante claras y precisas a la hora de orientar los recursos”.¹¹⁴ Se socializó además, permanentemente, con la población en los diez nodos territoriales a partir de la articulación con los dinamizadores y la administración, consultando permanentemente al equipo del plan de desarrollo para tener una intencionalidad clara. Lo anterior, dio cuenta de la armonía existente entre líderes, JAL y administración municipal.¹¹⁵

110. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

111. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

112. P. Arango en entrevista con A. Villada, 30 de octubre de 2013.

113. P. Arango en entrevista con A. Villada, 30 de octubre de 2013.

114. P. Arango en entrevista con A. Villada, 30 de octubre de 2013.

115. R. Ortiz en entrevista con L. Hincapié, 12 de septiembre de 2013.

Ahora bien, los líderes y lideresas de la Comuna 8 advierten que la articulación con la PDL se ha dado de manera incipiente o limitada, dado que existen barreras desde la administración municipal de acuerdo con las intenciones políticas.¹¹⁶ Además, porque “para nosotros era claro que presupuesto participativo no era quien iba a ejecutar los proyectos del plan, porque el plan tiene proyectos estratégicos de gran envergadura”.¹¹⁷ De esta manera, la PDL, en sí, no trabajaba con recursos de PP porque estos eran estratégicos, otorgándole al PP proyectos de bajo monto que pudieran estar articulados a sus propósitos.¹¹⁸ Algo que sí permitió la PDL de la Comuna 8 fue “hacer más evidentes los actores y colectivos de actores, no la organización [...]. Que el plan hubiera identificado nueve grupos poblacionales para trabajar es evidente”.¹¹⁹ Es decir, aunque ha existido cierta incapacidad de interpretar necesidades de comuna y formas de satisfacerlas, se hicieron visibles en la Comuna 8 procesos de integración de organizaciones¹²⁰ y propuestas concretas, como el proceso de articulación de mesas colectivas o comités, a través de las instancias o espacios que existían en la comuna en función de fortalecerlas: “Allí se crearon mesas de niñez, una mesa de comuna, una red de mujeres; en total 19 instancias con diferentes temáticas”.¹²¹

Es decir, así como el PP dejó estrategias de participación en su trayectoria, la planeación local también contribuyó con otras, como la conformación de los equipos de gestión y los modelos para gestionar los planes que estos equipos definieron. Un claro ejemplo de esto son los casos de las comunas Popular y Villa Hermosa. Aunque desde estos escenarios también se procuró la articulación con el PP, consideraron que este sería solo una de las posibles fuentes de financiación de los planes, insuficiente para lograr sus objetivos, por lo que debían gestionar recursos en otros fondos.

Al referir estas metodologías, conformadas a lo largo del periodo 2004-2011, como arreglo metodológico tanto en la inversión como en la planeación, necesariamente hay que aludir a quienes establecen estos acuerdos en el nuevo escenario institucional, que consolida la planeación local y el PP. En efecto, la intención de incidir en la inversión pública, prevista desde la década de 1990, no es exclusiva de los actores sociales que se organizan alrededor de la planeación zonal, el POAI participativo, el PRIMED y la Consejería para Medellín; si se identificó esta necesidad ha sido debido a que ya había quien tomara estas decisiones y, al ejercer el poder, dejaba por fuera a quienes trataban de incidir.

116. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 26 de septiembre de 2013.

117. P. Arango en entrevista con A. Villada, 30 de octubre de 2013.

118. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

119. J. Maya en entrevista con L. Hincapié, 30 de agosto de 2013.

120. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 26 de septiembre de 2013.

121. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

De allí que la forma institucional que toma la incidencia política a través del programa obliga el reacomodamiento de actores adaptándose al nuevo escenario.

2.2.4 Reacomodamiento de los actores

Recuérdese que las movilizaciones de la planeación zonal, los espacios de planeación participativa del PRIMED y la consejería, incluso el mismo POAI participativo en la década de 1990, procuraban una nueva forma de relación entre ciudadanía y gobernantes que no mediara por la tradicional intermediación política, con el intercambio de votos para favorecer las iniciativas comunitarias. Si se alude aquí a un reacomodamiento de los actores en el periodo 2004-2011 es porque los resultados de la sistematización muestran que los arreglos metodológicos en PP y planeación conllevaron nuevas relaciones entre estos actores, aunque al tiempo se adaptara la relación clientelar al nuevo escenario.

Son los actores quienes activan las metodologías aplicadas, definen los enfoques e intencionalidades en la PLPP, inciden en la norma y, en general, vivencian la experiencia y establecen distintas relaciones entre sí en el proceso. Desde 1996, cuando se creó el SMP, quedaron definidas “las instancias y autoridades de planeación, los organismos de ejecución, administración y control y los organismos de la comunidad”.¹²² Fueron definidas como autoridades el alcalde municipal, el Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Hacienda y “las demás secretarías, departamentos administrativos y oficinas especializadas en su respectivo ámbito funcional, de acuerdo con las orientaciones de las autoridades precedentes”.¹²³ Y como instancias se incluyeron el Concejo Municipal de Medellín, Consejo Municipal de Planeación y las JAL.

Son estos actores con los que los promotores de la incidencia política, a través de la planeación zonal, entrarían a mediar luego del arreglo institucional para la inversión y la planeación local a partir de 2004. En particular, la instancia que se vio especialmente afectada por el nuevo diseño institucional para el funcionamiento de la PLPP fue la JAL, debido a la lógica de asignar los recursos por comunas y corregimientos, ámbito del cual esta instancia era autoridad máxima. La conformación de asambleas barriales y consejos comunales significó la emergencia de nuevos actores que competerían con su función. Con el ajuste al SMP mediante Acuerdo 043 de 2007 se definió que las JAL participarían del programa en igualdad de condiciones con las demás organizaciones y líderes

122. Concejo de Medellín, “Acuerdo 43”, 4.

123. Ibid.

comunitarios.¹²⁴ Y el Decreto 1073 de 2009, reglamentario del Acuerdo 043 en lo referido a la planeación local y el PP, definió la conformación de los equipos de gestión conformados por representantes de la JAL, la Asocomunal, las JAC, el CMPP y las comisiones temáticas.¹²⁵

No obstante, los actores se adaptan. En la Comuna 1, los sujetos de investigación resaltaron la participación de la JAL en la misma medida que la de la Asocomunal y las corporaciones promotoras de la planeación local en la comuna: Convivamos, FEPI, Asociación Pro Desarrollo de Integración Cultural Popular (APIC) y Asohuellas. También refieren la emergencia de organizaciones comunitarias y sectoriales, relacionadas con la población LGTB, personas con discapacidad y el adulto mayor.¹²⁶

La participación de la JAL fue significativa para la experiencia en la comuna, en tanto adquirió un liderazgo en el desarrollo del programa y ganó un reconocimiento que antes no tenía.¹²⁷ Caso similar sucedió con Asocomunal, que, si bien venía participando desde el proceso anterior en la RPZ¹²⁸ con la PLPP, las JAC entraron a cumplir un rol de mayor relevancia. Con el PPLPP, la JAL y las JAC adquirieron un lugar representativo que llevó a su fortalecimiento y potenciación, contribuyendo a “dinamizar estos dos espacios 100 %. Antes del 2004 lo peor, lo más politiquero, lo más podrido, eran esos [JAL y Asocomunal]. Los ediles no inspiraban ni para gozárselos, ni siquiera se conocían; decían que gestionaban, pero uno no veía nada. Con Fajardo, indudablemente la JAL tuvo un papel participativo 100 %. Desde ahí hubo un equilibrio y una continuidad a partir del 2004 y hasta el 2013”.¹²⁹

Una situación similar se reseña en la comuna Villa Hermosa, donde la PDL modificó las tensiones que se vivían con la implementación del PP, al criticarlo como la única estrategia de gestión, priorización y ejecución de recursos que estaban teniendo los actores.¹³⁰ Se vio la necesidad de reglamentar la participación y generar acuerdos en torno a esta; allí se concreta el nuevo Acuerdo 043 de 2007, que instrumentaliza la participación, en parte, porque designa quiénes pueden o no hacer parte de estos procesos.¹³¹ “[...] esa reflexión de este primer momento fue interesante, pero solamente empezó a hacerse ya evidente en el segundo periodo [2008-2011]”.¹³²

Los procesos de planeación conllevaron la emergencia de nuevos actores. En el CPGD de la comuna Villa hermosa se contaba con representantes de grupos poblacionales, del Consejo Municipal de Juventud, del Consejo Municipal de Cultura, del Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACO), del Cabildo del Adulto Mayor, de la Mesa

124. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, “De las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos sociales” (Medellín, 2011).

125. Gómez Hernández *et al.*, *Planeación participativa*.

126. J. J. Sepúlveda en entrevista con N. Giraldo, 17 de septiembre de 2013.

127. Grupo focal actores sociales Comuna 1, 25 de septiembre de 2013.

128. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

129. Grupo focal actores sociales Comuna 1, 25 de septiembre de 2013.

130. Grupo focal Comuna 8 - Villa Hermosa, 6 de diciembre de 2013.

131. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2011.

132. D. Ríos en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2011.

Municipal de Discapacidad y de la Mesa Municipal de Desplazados.¹³³ La articulación entre viejos y nuevos actores se tramitaba por la vía de mesas, redes, colectivos y/o comités sectoriales y poblacionales que se movilizaban en la Comuna 8: mesa por la infancia y la adolescencia de altos de la torre; red juvenil artc8; mesa de adultos mayores; colectivo de mujeres; mesa LGTB; mesa de desplazados; comité de impulso a la mesa afro y de convivencia; comité de impulso a la mesa de población indígena; mesa ampliada de salud; mesa y comisión de educación; mesa económica; mesa ambiental; mesa de vivienda y servicios públicos domiciliarios; colectivo de comunicaciones; mesa de derechos humanos; mesa y comisión de recreo deportes y mesa de cultura.¹³⁴

En Popular, los jóvenes beneficiarios del proyecto de inversiones en educación superior se vincularon a la fase de divulgación y gestión de la PDL. Los y las estudiantes de diferentes áreas del conocimiento aportaron al proceso acompañando actividades, se vincularon a los recorridos territoriales, asambleas barriales y a las comisiones de divulgación y gestión del plan. También participaron activamente del proceso niños, niñas, mujeres considerados(as) protagonistas en la construcción del desarrollo local y en la dinamización de procesos comunitarios.¹³⁵ “De la misma manera, en esta fase del proceso [divulgación y gestión] se han articulado las y los ediles de la JAL de la comuna, lo que se constituye en un logro significativo en cuanto a la inclusión de actores representativos al proceso del Plan”.¹³⁶

El reacomodamiento de los actores estuvo marcado por un proceso de corporativización relacionado con el énfasis en el PP al margen de la planeación. Dado que al inicio solo se permitía la vinculación de organizaciones con personería jurídica avaladas por la Secretaría Municipal de Desarrollo Social, se limitaba la participación de ciudadanos que no estaban vinculados previamente a organizaciones, grupos, redes o colectivos sociales. Además, en principio, las JAL fueron invitadas solo como observadoras, situación que generó tensiones en las diferentes comunas y corregimientos.¹³⁷ Así se verifica en la Comuna 8, donde en principio se realizaron reuniones en las que asistía la JAL como coordinadora, en compañía de varios delegados de la administración, e incluso el propio alcalde.

La corporativización se vio principalmente en el año 2007, en el cual las organizaciones podían participar con su iniciativa, que se convertía en proyecto y a la vez en contrato, esto quiere decir que cualquiera tenía la posibilidad de contratar y era

133. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

134. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

135. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

136. Corpades y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*, 30.

137. Posada, “Programa de planeación”.

legítimo hacerlo. Eso incidió en que varias organizaciones de la Comuna 8 se disputaron la ejecución de contratos y además estuvieran en la fluctuación de la participación de organizaciones en diferentes comisiones según intereses. Además, permitió que organizaciones de papel o ficticias se presentaran para obtener recursos. Con este nuevo modelo de contratación empiezan a aparecer muchas organizaciones, especialmente con el tipo de contratación social o de mínima cuantía, por ello se procuraba priorizar iniciativas de bajo monto, se hacían convocatorias a “balotazo” o por invitación cerrada y, a la vez, se estimulaba la participación con la contratación directa.

Las estadísticas del número de organizaciones participando en PP durante el periodo refuerzan lo dicho por el testimonio. En el año 2004, “existían en Medellín 2.779 organizaciones sociales y comunitarias, de las cuales 1.438 se registraron para participar en el primer momento del presupuesto participativo, a través de los CCCC, es decir un 52 % de ellas”.¹³⁸ Actores que hasta ese momento no se habían vinculado activamente a procesos participativos se destacaron por su protagonismo, a saber: grupos de la tercera edad, JAL, JAC, el sector educativo. Las organizaciones de mujeres, comunitarias y culturales, fueron las que tuvieron un nivel mayor de participación, a diferencia de lo que sucedió con algunos grupos poblacionales como desplazados, indígenas, afrocolombianos y discapacitados.¹³⁹

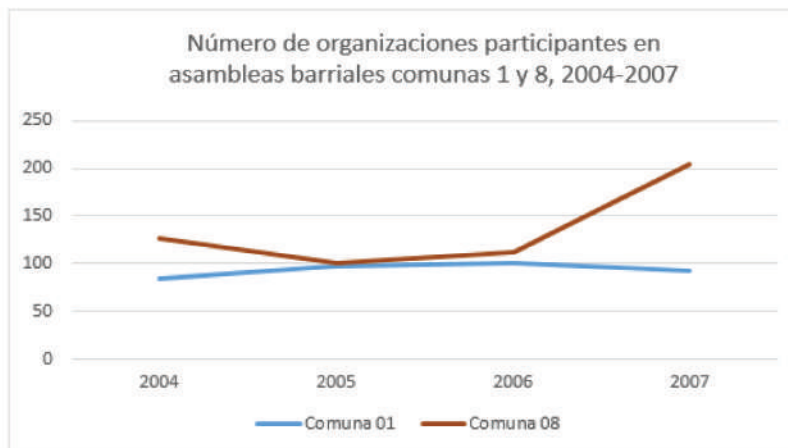
El número de organizaciones que se vincularon al programa tiende a crecer a lo largo del periodo 2004-2007, con una ligera disminución en 2006 respecto al 2005. La participación de organizaciones en las asambleas barriales de las comunas 1 y 8 muestra un comportamiento disímil entre una y otra. Mientras la comuna Popular muestra un número de organizaciones muy similar a lo largo del periodo, la comuna Villa Hermosa reporta un descenso en el número de organizaciones que participan en 2005, respecto a las que participaron en 2004. Para 2006 aumenta el número de organizaciones, aunque no supera la cantidad del 2004, y para 2007 se supera ampliamente la cantidad que participó al inicio del programa (ver GRÁFICA 1).

Entre 2008 y 2009 hubo un aumento en la participación de organizaciones sociales, mientras que entre 2010 y 2011 disminuyó significativamente. Inició con la participación de 2.027 organizaciones sociales del municipio y finalizó con 1.963 (ver GRÁFICA 2).

138. Posada, “Programa de planeación”, 41.

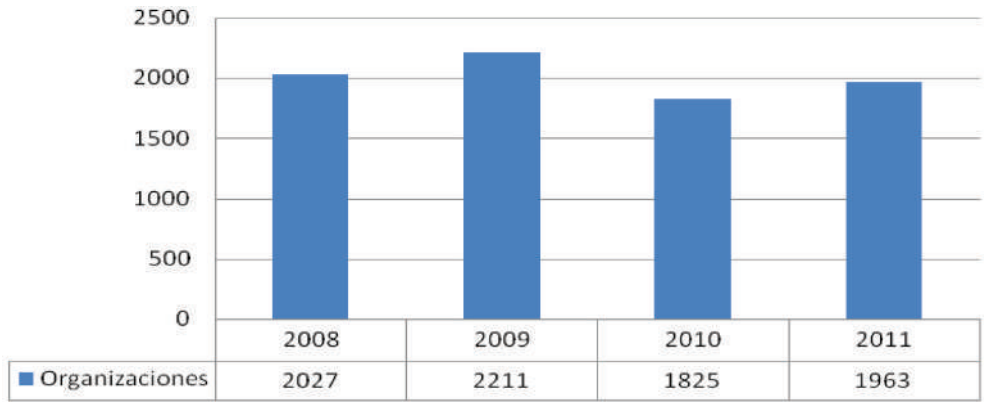
139. Alcaldía de Medellín, *Oferta institucional*.

Comuna / Corregimiento	2004	2005	2006	2007
Comuna 1	84	97	101	93
Comuna 8	127	101	112	205
Ciudad	1438	1631	1605	1735



GRÁFICA 1. Organizaciones en asambleas barriales, comunas 1 y 8 de Medellín, 2004-2007.

Fuente: elaboración propia, con base en datos suministrados por Secretaría de Participación Ciudadana.



GRÁFICA 2. Organizaciones en asambleas barriales, 2008-2011.

Fuente: elaboración propia. Datos facilitados por Secretaría de Participación Ciudadana, Alcaldía de Medellín.

Comparando los dos periodos administrativos –2004-2007 y 2008-2011– la participación de las organizaciones sociales en el proceso tuvo un aumento significativo: “La mayor participación de organizaciones sociales en el proceso de PLPP se produjo en el año 2009 con la concurrencia de 2.211 organizaciones, de otra parte, la participación de los ciudadanos en el proceso se ha incrementado año tras año, pasando de 650 en 2006 a 1.464 en 2011, una variación de 125 %, lo que demuestra que el programa adquiere cada vez un mayor reconocimiento de la comunidad y una apropiación del proceso participativo”.¹⁴⁰

En el año 2006, cuando iniciaron las asambleas barriales y veredales en Medellín, se corrigió parcialmente la tendencia a la corporativización. El objetivo era ampliar la participación directa de la ciudadanía incorporando al proceso habitantes de las comunas y corregimientos que no tenían ningún tipo de vínculo con alguna organización social o comunitaria.¹⁴¹ Esta decisión devino del riesgo que implicaba la denominada corporativización, que estaba caracterizando la dinámica de los CCCC.¹⁴² Ese año participaron 36.352 habitantes de Medellín y 31.066 en el año 2007 (GRÁFICA 3).

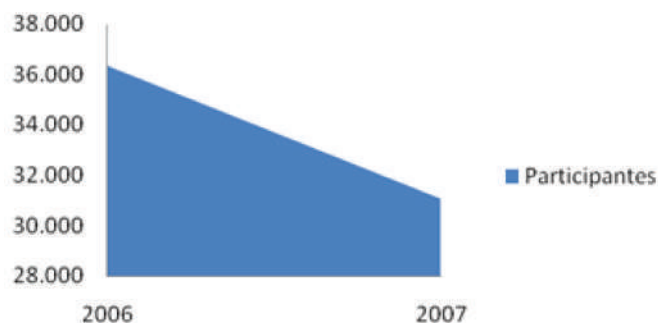
Por su parte, durante el periodo 2008-2011 se presentó un aumento significativo en el número de participantes de las asambleas barriales y veredales¹⁴³ (ver GRÁFICA 4).

140. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, “De las tensiones”.

141. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, “De las tensiones”.

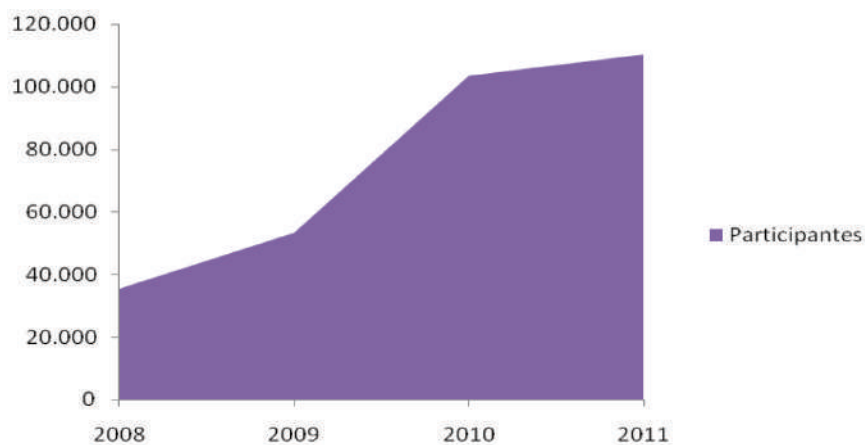
142. Serna, Pimienta, y Arcila, “Evaluación del Programa de Planeación”.

143. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, “De las tensiones”.



GRÁFICA 3. Participantes de las asambleas barriales y veredales, 2006-2007.

Fuente: elaboración propia. Datos facilitados por Secretaría de Participación Ciudadana, Alcaldía de Medellín.



GRÁFICA 4. Participantes de las asambleas barriales y veredales, 2008-2011.

Fuente: elaboración propia. Datos facilitados por Secretaría de Participación Ciudadana, Alcaldía de Medellín.

El número de participantes en asambleas barriales y veredales, e incluso el aumento de organizaciones sociales en torno a los procesos de participación, pese a la crítica de su corporativización para captar recursos, denota un mayor dinamismo en este periodo en el ejercicio de la democracia respecto a años precedentes. Contar con un mayor número

de espacios que, año tras año, convocaran el volumen de personas que involucraban en las comunas y corregimientos de Medellín contribuyó al reacomodamiento de fuerzas entre los actores instituidos por la norma como autoridades e instancias de planeación, y los que emergieron con la puesta en práctica de la planeación local y el pp.

2.2.5 La sombra de la duda: desmovilizados en el pp

La puesta en funcionamiento de la PLPP en Medellín estuvo marcada además por el proceso de desmovilización de grupos paramilitares, que se dio de forma simultánea con los nuevos arreglos institucionales. La coincidencia de ambos procesos ha conllevado considerar la subordinación de líderes y organizaciones sociales al servicio de organizaciones de desmovilizados, o aún de grupos armados activos que, bajo amenaza, inciden en los espacios de participación creados. Esta situación ha tejido un manto de duda sobre el avance democrático que representan los nuevos arreglos institucionales.

El proceso de desmovilización de las autodefensas, llevado a cabo a nivel nacional desde el 2003, presionó y atemorizó los procesos participativos,¹⁴⁴ provocando una tensión que impuso toques de queda, miedo, silencios obligados, desapariciones y dificultades para la organización social.¹⁴⁵ Este proceso de desmovilización se identifica como uno de los acontecimientos que permeó tanto el accionar, como la vinculación de las organizaciones comunitarias a la PLPP.¹⁴⁶ En concreto, se enuncia la influencia de algunos desmovilizados en las JAC, quienes asumieron cargos de presidencias al identificarlos como posibles escenarios para acceder a recursos. En consecuencia, si bien el programa trajo para los habitantes mucha expectativa y oportunidad para la participación, también había cierta tensión y riesgos por la presencia de este tipo de actores que incidían en la dinámica del proceso.¹⁴⁷ Así, se generó la “cooptación de los escenarios sociales” para la participación y la decisión comunitaria.¹⁴⁸ Fue precisamente entre 2004 y 2005 que “en la mesa se sentaron a conversar sobre proyectos de desarrollo o sobre recursos líderes comunitarios de mucho tiempo como Nuestra Gente, La Esperanza, Convivamos versus todo el aparataje de la Corporación Democracia, con un montón de organizaciones que estaban ahí y que eran organizaciones de esas de apellidos de paz, Corpounipaz, Fundapaz, Sumapaz, [...] que finalmente no eran más que testaferros del proceso de desmovilización que se disputaba”.¹⁴⁹

144. Grupo focal Comuna 8, 6 de diciembre de 2013.

145. R. Ortiz en entrevista con L. Hincapié, 11 de octubre de 2013.

146. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

147. J. J. Sepúlveda en entrevista con N. Giraldo, 17 de septiembre de 2013.

148. Conversatorio con actores sociales, comunas 1 y 8, 24 de mayo de 2013.

149. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

De esta manera, concurrieron en la PLPP “el actor armado que recién dejaba las armas, con el actor social que generalmente hablaba de concertación y diálogo”.¹⁵⁰ Esta situación incidió en las posibilidades de concertación, en tanto existía intimidación y desventaja del actor social¹⁵¹ para la participación directa. El programa se vio estigmatizado por la presencia de desmovilizados en sus espacios de participación¹⁵² y, en consecuencia, se generaron medidas institucionales para disminuir su incidencia en las actividades de la PLPP. Tras estas medidas, se agudizó el conflicto en varias comunas, asunto reflejado en el señalamiento y muerte de algunos líderes, afectando los niveles de participación, confianza y movilización social.¹⁵³

La sistematización no reunió cifras sobre el número de desmovilizados que ha participado del PP o la planeación local en este periodo, ni sobre denuncias de amenazas o hechos violentos contra líderes y organizaciones relacionadas con el proceso. Pero lo enunciado por los testimonios se relaciona con las medidas institucionales tomadas. En efecto, por las características del contexto en el que surge y se desarrolla la experiencia, el arreglo institucional tuvo que prever tanto la tensión entre los actores sociales y gubernamentales, como la posible influencia de los actores armados al margen de la ley.

2.2.6 El arreglo institucional

La tensión por la inversión y su orientación mediante procesos de planeación ha conllevado que en el periodo se consolidaran progresivamente los cambios necesarios para el funcionamiento de la PLPP. En efecto, uno de los actores que más debió acomodarse fue el mismo ente gubernamental. Creó criterios de inversión, formó equipos de trabajo y orientó metodologías de planeación y priorización. Lo sucedido en el periodo 2004-2011 constituye un legado para los próximos periodos, que se servirán del acumulado institucional dejado en estos años de surgimiento y consolidación de la experiencia.

Para la implementación de los Concejos Consultivos, se creó un equipo constituido por un facilitador comunal, quien representó un “cambio en el modelo [pues] el funcionario estaba en el territorio”.¹⁵⁴ Luego, mediante el Decreto 0507 de 2005, se conformaron dos mecanismos de coordinación del programa al interior de la administración municipal: un comité directivo y los Equipos Zonales de Gestión de Planeación y Presupuesto Participativo. Estos últimos tenían a su cargo acompañar directamente a la comunidad en

¹⁵⁰. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

¹⁵¹. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

¹⁵². S. Valle en entrevista con A. Villada, 25 octubre de 2013.

¹⁵³. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 4 de septiembre de 2013.

¹⁵⁴. E. Pérez en entrevista con N. Giraldo, 21 de junio de 2013.

términos metodológicos y administrativos.¹⁵⁵ El programa llevó a la necesidad “de organizar equipos de trabajo territoriales, de mejorar sustancialmente la información que se posee sobre cada territorio, de designar unos servidores públicos capaces de acompañar directamente a la comunidad en la priorización de las iniciativas para evitar frustraciones”.¹⁵⁶ Ese año también se definió la normatividad que orientaría el proceso de participación ciudadana en el PP, en diálogo con presidentes de las JAL. Se crearon comisiones de voceros con la idea de facilitar el proceso de concertación con la administración municipal con participación de las JAL, responsables de hacer ajustes técnicos y legales a las iniciativas priorizadas para ser incluidas en el Banco de Programas y Proyectos, momento previo a la fase de contratación y ejecución.¹⁵⁷

Según actores de la Comuna 1, para 2005 también se revisó el PP en términos técnicos,¹⁵⁸ invocando la importancia de definir reglamentos que orientaran su ejecución, denotando con esto el carácter flexible de la propuesta.¹⁵⁹ Dentro de las regulaciones estaba disminuir el número de iniciativas y vincular, además de las organizaciones, a representantes de cada barrio que debían ser elegidos en asambleas barriales.¹⁶⁰

En el año 2007, en PP se implementaron dos estrategias que hasta ese momento no se habían materializado: la realización de comisiones temáticas y la conformación del CMP, aunque en términos generales se mantuvieron las fases del proceso y la forma operativa de los CCCC.¹⁶¹ Las comisiones temáticas se crearon a partir del Diagnóstico Integral de Ciudad para la Equidad (DICE).¹⁶² Con base en el DICE, se definieron las líneas “político-institucional, físico-espacial, socio-económica, socio-cultural y la ambiental”,¹⁶³ y seis dimensiones del desarrollo: educación, protección social, cultura y recreo-deportes, obras públicas y medio ambiente, convivencia y participación ciudadana y, finalmente, desarrollo económico.¹⁶⁴

[...] sugerimos desde planeación la metodología. Teníamos en planeación un Diagnóstico Integral de Ciudad para la Equidad, el DICE, que fue una metodología que construimos con la Universidad Nacional por dimensiones, cómo estaba cada comuna en esas dimensiones, la social, institucional, política, físico-espacial. Entonces les dijimos, bueno, si van a instalar esos consejos comunales al menos que se reúnan por estas dimensiones, que se forme la dimensión social, quienes hacen parte de la dimensión social, la cultural, la institucional,

155. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”.

156. Alcaldía de Medellín, *Programa de Planeación*, 8.

157. Alcaldía de Medellín, *Programa de Planeación*.

158. S. Valle en entrevista con A. Villada, 25 octubre de 2013.

159. C. Restrepo en entrevista con N. Giraldo, 27 de noviembre de 2013.

160. S. Valle en entrevista con A. Villada, 25 octubre de 2013.

161. Serna, Pimienta, y Arcila, “Evaluación del Programa de Planeación”.

162. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

163. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de septiembre de 2013.

164. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”.

para que toda esta gente que participe tenga una metodología por comisiones temáticas y debata, ya que van a repartirles plata al menos que lo hagan por dimensiones del desarrollo.¹⁶⁵

Por su parte, el CMPP se creó como un escenario de encuentro y diálogo entre la ciudadanía y la administración municipal, concretamente para acordar la metodología del programa. Este comité contaba con la participación de 21 consejeros representantes de las comunas y corregimientos de Medellín, por delegados de cada JAL, por cinco funcionarios de la administración, una persona delegada del concejo de la municipalidad y por el presidente del Consejo Territorial de Planeación (CTP).¹⁶⁶

Para facilitar la transparencia y equidad en contratación con organizaciones comunitarias, se ajustó el Decreto 0533,¹⁶⁷ se crearon instrumentos de monitoreo y control de la ejecución del presupuesto, útiles para la administración y la comunidad. Hubo capacitación a servidores públicos y a líderes de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias para la dinamización del programa. Se creó también la comisión tripartita de vigilancia y control, conformada por JAL, Asocomunal y Secretaría de Desarrollo Social. Y se evaluó el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo del 2005 mediante encuentros del alcalde y su gabinete con la ciudadanía.¹⁶⁸

A su vez, en la Comuna 1 (Popular) se conformó ese año una veeduría ciudadana ante la necesidad identificada por las organizaciones sociales y comunitarias de realizar ejercicios de seguimiento y control a las iniciativas ejecutadas. Los líderes que la conformaron manifestaron libremente su interés de vigilar los programas, proyectos y contratos ejecutados en el marco del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo. Inicialmente, la veeduría estuvo respaldada por la Secretaría de Evaluación y Control del Municipio de Medellín y, posteriormente, por el equipo coordinador de la PDL.¹⁶⁹

Estos arreglos institucionales, generados en el periodo 2004-2011, han respondido a las dinámicas de reacomodamiento de los actores y a la sombra de duda que recae sobre el proceso, por cuenta de la influencia de grupos desmovilizados y actores armados. De allí el marcado énfasis por la necesidad de seguimiento y evaluación a la ejecución de los recursos. Mas con todas las tensiones y desaciertos que se puedan

165. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

166. C. Gómez en entrevista con N. Giraldo, 24 de octubre de 2013.

167. En el informe de investigación elaborado por Serna, Pimienta y Arcila se dice que con el Decreto 0533 se definió que las organizaciones comunitarias debían inscribirse previamente en el Banco de Proponentes de la Secretaría de Servicios Administrativos, para concursar en los sorteos públicos de las iniciativas de inversión comunitaria por Presupuesto Participativo.

168. Universidad de Antioquia, *Evaluación de los consejos consultivos comunales y corregimentales en el proceso de presupuesto participativo 2005* (Medellín: Secretaría de Desarrollo Social, 2006).

169. Alianza para el Desarrollo de la Comuna 1 (Popular) y Alcaldía de Medellín, *Plan de Desarrollo Local*.

señalar en este periodo, y aun en el contexto de un proceso de desmovilización que lo afecta, la planeación local y el PP se originaron como programas de gobierno y se consolidaron como políticas municipales generando inversiones en las comunas y corregimientos. Por el marcado énfasis en la inversión que ha tenido la experiencia, se ha dejado este resultado de la sistematización para mostrarlo al final, señalando que esta es resultado de la compleja trama de situaciones que se han mostrado en los resultados anteriores de la investigación.

2.2.7 Comportamiento de la inversión

En el periodo de análisis, los PDM de los periodos 2004-2007 y 2008-2011 establecían la inversión proyectada en el municipio para cada cuatrienio. Según la proyección de egresos del PDM 2004-2007, se invertirían en Medellín durante este periodo \$4.013.482 millones –cuatro billones trece mil cuatrocientos ochenta y dos millones de pesos–,¹⁷⁰ equivalentes al 67 % de los gastos proyectados para el periodo administrativo. De ellos, \$3.759.482 millones –tres billones setecientos cincuenta y nueve mil cuatrocientos ochenta y dos millones de pesos– se asocian al concepto del Plan Operativo Anual de Inversiones y \$254.000 millones –doscientos cincuenta y cuatro mil millones de pesos– se asocian al concepto de Inversiones-deuda social para todo el periodo. No hay alusión directa en el PDM 2004-2007 al valor reservado por la administración municipal para ser distribuido y priorizado en las comunas y corregimientos de Medellín mediante Presupuesto Participativo; no obstante, se deduce que los valores proyectados por concepto de Inversiones-deuda social son las partidas presupuestales reservadas para tal efecto, en tanto los porcentajes sobre el presupuesto de inversión son similares al criterio de mínimo cinco por ciento, que definiría posteriormente el Acuerdo 43 de 2007 (ver TABLA 1).

Estos valores deben distinguirse de los \$1.965 millones –mil novecientos sesenta y cinco millones de pesos– proyectados en la inversión del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo, como parte de la línea Medellín Gobernable y Participativa del PDM. La inversión realizada por esta vía fue proyectada para los gastos que generen los proyectos previstos en el programa, no para la priorización en las comunas y corregimientos.

170. Concejo de Medellín, “Acuerdo 03”.

TABLA 1. Plan Operativo Anual de Inversiones, 2004-2007.

Concepto	Presupuesto proyectado								Total Cuatrienio	
	2004		2005		2006		2007			
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Plan Operativo Anual de Inversiones	905.762	100	967.550	100	1.054.997	100	1.085.173	100	4.013.482	100
Plan Operativo Anual de Inversiones*	854.962	94	904.050	93	991.497	94	1.008.973	93	3.759.482	94
Inversiones deuda social*	50.800	6	63.500	7	63.500	6	76.200	7	254.000	6

* Porcentajes calculados con base en el total de la inversión proyectada. Cifras en millones de pesos.

Fuente: Concejo de Medellín. Acuerdo 03 de 2004, por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía.

La inversión proyectada en el PDM 2004-2007 sirve como punto de comparación respecto del presupuesto asignado en cada vigencia fiscal y el ejecutado por comunas y corregimientos, con el fin de observar el comportamiento real de la inversión mediante la priorización de recursos y su distribución en las comunas 1 y 8. Para efectos de comparar la inversión real ejecutada mediante PP, debe entenderse que las ejecuciones se realizan al año siguiente de haber sido asignado y priorizado el recurso. Los datos suministrados por la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín, los acuerdos que establecen el presupuesto general para Medellín en cada vigencia fiscal y los informes de gestión e inversión de la Alcaldía de Medellín permiten hacer un seguimiento de la inversión asignada y ejecutada a partir del año 2005. La información del año 2004 no fue suministrada ni localizada. Los acuerdos municipales que establecen el presupuesto general para Medellín en cada vigencia fiscal definen la inversión asignada por recurso ordinario y las priorizaciones mediante PP, tal como se muestra en la TABLA 2.

TABLA 2. Inversión asignada a Medellín, 2005-2007.

Año	Presupuesto de inversión	Presupuesto participativo	
		Valor	Porcentaje de inversión
2005	\$1.164.000.000.000	\$59.991.000.000	5 %
2006	\$1.397.549.771.190	\$61.998.516.000	4 %
2007	\$1.535.087.088.205	\$70.000.000.000	5 %
Total	\$4.096.636.859.395	\$191.989.516.000	5 %

Nota: Cálculos propios. El presupuesto de inversión es resultado de la sumatoria de la inversión de todas las dependencias del municipio de Medellín: administración central, organismos de control y entidades descentralizadas. El valor de PP fue extraído directamente de las fuentes y su porcentaje calculado sobre el valor del presupuesto de inversión asignado en cada año.

Fuente: elaboración propia. Concejo de Medellín.

En total, en el periodo 2004-2007 se asignaron en Medellín recursos de inversión por valor de \$4.096.636.859.395 –cuatro billones noventa y seis mil seiscientos treinta y seis millones ochocientos cincuenta y nueve mil trescientos noventa y cinco pesos–. De estos, podían ser distribuidos y priorizados por comunas y corregimientos \$191.989.516.000 –ciento noventa y un mil novecientos ochenta y nueve millones quinientos dieciséis mil pesos–, equivalentes al 5 % de la inversión asignada en todo el periodo. De acuerdo con los criterios de distribución de recursos definidos por el PDM 2004-2007, la inversión por PP asignada para las comunas 1 (Popular) y 8 (Villa Hermosa) correspondió al 9 % y 6 % del total asignado a la ciudad, distribuidos en el periodo 2005-2007, tal como que se muestra en la TABLA 3.

TABLA 3. Inversión asignada a comunas 1 y 8 de Medellín, 2005-2007.

Año	2005		2006		2007		Total 2005 - 2007	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Comuna 1	\$6.743.000.000	11	\$5.300.000.000	9	\$5.890.000.000	8	\$17.933.000.000	9
Comuna 8	\$3.499.000.000	6	\$3.752.000.000	6	\$4.170.000.000	6	\$11.421.000.000	6
Ciudad	\$59.991.000.000	100	\$61.998.516.000	100	\$70.000.000.000	100	\$191.989.516.000	100

Fuente: elaboración propia. Concejo de Medellín.

Comparadas con las demás comunas y corregimientos de Medellín, la Comuna 1 fue a la que se le asignó, cada año, mayor inversión por recursos de PP en el periodo 2004-2007. Esto la hace como la comuna con los indicadores más bajos que demanda la mayor atención por parte del municipio de Medellín, situación que no varió durante todo el periodo administrativo. En cambio, la Comuna 8 sí presenta una variación en el periodo 2004-2007, entre las comunas y corregimientos que mayor cantidad de recursos les fueron asignados por PP: en 2005 se ubicaba en sexto lugar, mientras que para los años 2006 y 2007 fue la séptima comuna a la que se le asignó más recurso de PP. Sin embargo, esta variación por sí sola no permite deducir si mejoraron los indicadores en la comuna o si empeoraron las condiciones en las otras, demandando más recursos y trasladando a la Comuna 8 de lugar. Lo que sí es claro es que la inversión asignada por PP en la Comuna 1 disminuyó progresivamente año tras año, mientras que la inversión asignada a la Comuna 8 se mantuvo sobre el 6 % en cada vigencia fiscal.

La inversión ejecutada cada año con recursos de PP durante este periodo administrativo no fue encontrada. La información que ofrece el cuadro Inversión social municipio de Medellín para el cuatrienio por comunas solo distingue entre la inversión localizada y la inversión de ciudad ejecutada y distribuida por comunas y corregimientos, según cada año del periodo administrativo (ver TABLA 4).

TABLA 4. Inversión ejecutada en comunas 1 y 8 de Medellín, 2004-2007.

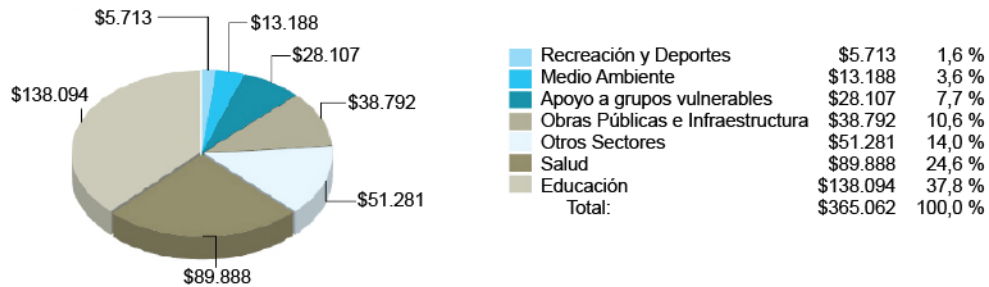
		Comuna 1 Popular	Comuna 8 Villa Hermosa	Total en la ciudad
Inversión 2004	Localizada	\$50.307	\$41.144	\$647.807
	Ciudad	\$5.223	\$4.701	\$93.554
	Total	\$55.530	\$45.845	\$741.361
Inversión 2005	Localizada	\$70.682	\$59.054	\$772.731
	Ciudad	\$12.535	\$11.258	\$225.644
	Total	\$83.217	\$70.312	\$998.375
Inversión 2006	Localizada	\$97.286	\$76.746	\$1.199.976
	Ciudad	\$14.568	\$13.083	\$262.233
	Total	\$111.854	\$89.828	\$1.462.209
Inversión 2007	Localizada	\$95.878	\$78.208	\$1.383.584
	Ciudad	\$18.584	\$16.688	\$334.501
	Total	\$114.461	\$94.897	\$1.718.085
Total Municipio		\$365.062	\$300.882	\$4.920.030

Notas de la fuente:

1. Todas las cifras están en millones de pesos.
2. Inversión localizada: se refiere a los valores invertidos en las intervenciones que tienen una ubicación específica en la comuna.
3. Inversión de ciudad: comprende los valores invertidos en proyectos de ciudad, no ubicables específicamente en una comuna. Para distribuir la inversión de este tipo de proyectos, se toma el valor total de cada uno y se divide por el número de comunas y corregimientos, afectando este valor la proporción de la población de la comuna respecto a la población total del municipio.
4. Los valores presentados en esta tabla no incluyen los proyectos de las secretarías de hacienda, servicios administrativos y evaluación y control, por considerarse que son inversiones de tipo institucional, no clasificadas como inversión social.

Fuente: Alcaldía de Medellín. Inversión social por comunas y corregimientos, 2004-2007.

El informe de gestión 2004-2007 por comunas y corregimientos del PDM distingue la inversión ejecutada por las dependencias del municipio de Medellín, tanto con recurso ordinario como con PP en todo el periodo administrativo. Se recuperan aquí los datos correspondientes a las comunas 1 y 8. La administración dio especial importancia a la inversión social en la Comuna 1 durante los cuatro años de gobierno. Se ejecutaron \$365.062.000 en intervenciones con presupuesto institucional. “Del valor de inversión social, se ejecutan \$17.626 millones para proyectos de Presupuesto Participativo”.¹⁷¹ En la Comuna 8, las intervenciones con presupuesto institucional ascendieron a \$300.882.000 y del valor de inversión social se ejecutaron \$11.441.000 (GRÁFICAS 5 a 8).



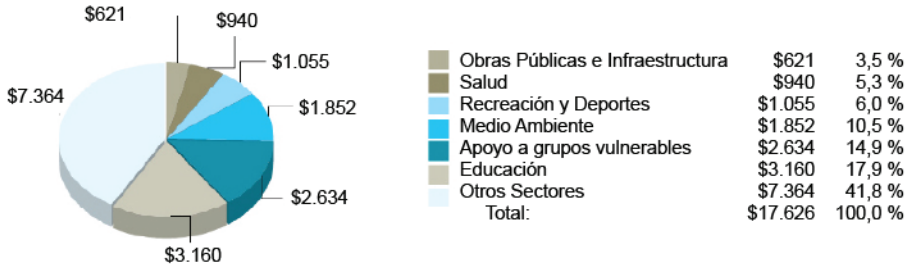
GRÁFICA 5. Inversión social ejecutada en Comuna 1 (Popular), 2005-2007.

Fuente: Alcaldía de Medellín.¹⁷² Informe de gestión 2004-2007. Plan de desarrollo por comunas: Comuna 1 (Popular).

171. Alcaldía de Medellín, *Inversión Social Municipio de Medellín para el cuatrienio por comunas* (Medellín: Coordinación Plan de Desarrollo, 2007), 10.

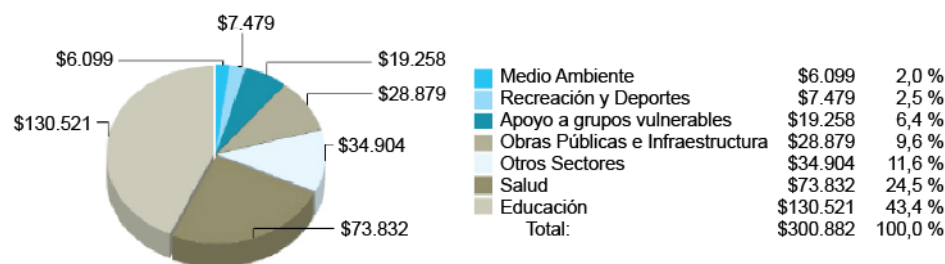
172. Alcaldía de Medellín, *Inversión Social*, 5.

173. Alcaldía de Medellín, *Inversión Social*, 10.



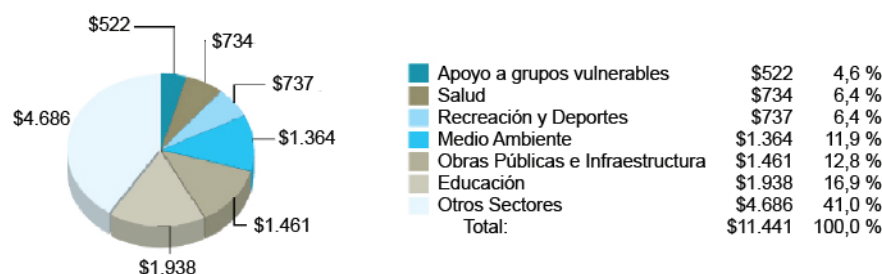
GRÁFICA 6. Presupuesto Participativo ejecutado en Comuna 1, 2005-2007.

Fuente: Alcaldía de Medellín.¹⁷³ Informe de gestión 2004-2007. Plan de desarrollo por comunas: Comuna 1 (Popular).



GRÁFICA 7. Inversión social ejecutada en Comuna 8, 2005-2007.

Fuente: Alcaldía de Medellín.¹⁷⁴ Informe de gestión 2004-2007. Plan de desarrollo por comunas: Comuna 8 (Villa Hermosa).



GRÁFICA 8. Presupuesto Participativo 2005-2007 en Comuna 8, Villa Hermosa.

Fuente: Alcaldía de Medellín.¹⁷⁵ Informe de gestión 2004-2007. Plan de desarrollo por comunas: Comuna 8 (Villa Hermosa).

Para el periodo de gobierno municipal 2008-2011, se contó con fuentes oficiales y no oficiales sobre la inversión proyectada, asignada y ejecutada en Medellín y las comunas 1 y 8. Según fuente no oficial, el porcentaje asignado para la ejecución del programa de la PLPP tuvo una variación con respecto al asignado en el periodo administrativo que lo antecedió.¹⁷⁶ En esta ocasión, el programa contó con el 5.5 % del presupuesto de libre inversión del municipio de Medellín, lo cual equivalió a la suma de 435.000.000.¹⁷⁷ La distribución del recurso por comuna y corregimiento mantuvo el criterio del número de habitantes, Índice de Calidad de Vida (ICV), Índice de Desarrollo Humano (IDH) y la

174. Alcaldía de Medellín, *Inversión Social*, 5.

175. Alcaldía de Medellín, *Inversión Social*, 10.

176. Gina Macía, *Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la zona 4, Comunas 11, 12 y 13* (Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009).

177. Macía, *Programa de Planeación Local*.

participación en asambleas barriales y veredales: “Con esta asignación, la Administración Municipal busca darle confianza al proceso participativo y corroborar, una vez más, los tres grandes objetivos que persigue la política pública de la Alcaldía de Medellín: inclusión, equidad y participación”.¹⁷⁸

Los datos oficiales mostraron una inversión proyectada por valor de \$8.321.124.000 –ocho billones trescientos veintiún mil ciento veinticuatro millones de pesos–, que constituían el 82.3 % de los gastos contemplados en el plan financiero para todo el periodo administrativo 2008-2011. En el PDM 2008-2011 no se distinguió un concepto de Inversiones-deuda social como lo hacía el PDM 2004-2007. Los recursos de la inversión se distribuyeron cada año, como se muestra en la TABLA 5.

TABLA 5. Plan Operativo Anual de Inversiones 2008-2011.

Concepto	Presupuesto proyectado				Total cuatrienio
	2008	2009	2010	2011	
Plan Operativo Anual de Inversiones	\$2.043.037	\$1.901.095	\$2.105.646	\$2.271.346	\$8.321.124

Fuente: Concejo de Medellín.¹⁷⁹ Acuerdo 16 de 2008, por el cual se aprueba el Plan de Desarrollo 2008-2011 Medellín es solidaria y competitiva.

Además, la administración proveyó una partida general por \$435.000.000, para ser priorizados por comuna y corregimiento en el proceso de PP. La asignación por cada comuna y corregimiento se hizo según criterios de población, IDH, ICV y otros que garantizaron los principios de equidad social y solidaridad territorial.¹⁸⁰

El valor correspondió al 5 % del total de la inversión proyectada en el Plan Plurianual de Inversiones, acogiendo el criterio de participación de comunas y corregimientos en los recursos del POAI, definido por el Acuerdo 43 de 2007. Sin embargo, la inversión asignada cada año evidenció una desatención a ese criterio, en tanto “en todo caso el valor total de este componente no será inferior al 5 % del presupuesto de inversión del Municipio en cada anualidad”.¹⁸¹ Como lo muestra la TABLA 6, en los años 2010 y 2011 la administración municipal asignó un valor por debajo del porcentaje estipulado por el Acuerdo 43 de 2007, pese a cumplir con el 5 % estipulado para el periodo.

178. Alcaldía de Medellín, *Nosotros decidimos*, 97-98.

179. Concejo de Medellín, “Acuerdo 16, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 Medellín es solidaria y competitiva” (Medellín, 2008).

180. Concejo de Medellín, “Acuerdo 16”.

181. Concejo de Medellín, “Acuerdo 43”, 11.

TABLA 6. Inversión asignada en Medellín, 2008-2011.

Año	Presupuesto de inversión	Presupuesto participativo	
		Valor	Porcentaje de la inversión
2008	\$1.866.601.617.819	\$101.500.000.000	5 %
2009	\$1.981.352.657.637	\$101.500.000.000	5 %
2010	\$2.573.003.927.682	\$112.000.000.000	4 %
2011	\$2.858.145.697.815	\$120.000.000.000	4 %
Total	\$9.279.103.900.953	\$435.000.000.000	5 %

Nota: Cálculos propios. El presupuesto de inversión es resultado de la sumatoria de la inversión de todas las dependencias del municipio de Medellín: administración central, organismos de control y entidades descentralizadas. El valor de PP fue extraído directamente de las fuentes y su porcentaje calculado sobre el valor del presupuesto de inversión asignado en cada año.

Fuente: elaboración propia. Concejo de Medellín.¹⁸²

Los recursos asignados tuvieron variación importante desde 2006, pues el Presupuesto General de Rentas y Recursos del Municipio de Medellín aumentó en un 70 % desde este año y hasta el 2011, lo cual representó en este mismo periodo una variación del 94 % en los techos presupuestales asignados al PPLPP.¹⁸³ “Los recursos asignados al Programa Planeación Local y Presupuesto Participativo se han mantenido históricamente por debajo del 5 % del Presupuesto General de Rentas y Recursos del Municipio de Medellín, pero el incremento anual de los techos presupuestales para el programa muestra el interés y la voluntad política de la administración para promover este mecanismo de participación ciudadana.”¹⁸⁴

Al observar la inversión proyectada por comunas, se encuentra que a la Comuna 1 (Popular) se le asignaron, en todo el periodo administrativo, \$32.320.000.000 –treinta y dos mil trescientos veinte millones de pesos–, mientras que a la Comuna 8 (Villa Hermosa) se le asignaron \$26.589.000.000 –veintiséis mil quinientos ochenta y nueve millones de pesos– a través de recursos de PP (ver TABLA 7). Ambas comunas mantienen, a lo largo del periodo, el mismo porcentaje de recursos con respecto al total asignado en Medellín: 7 % para la comuna Popular y 6 % para la comuna Villa Hermosa.

182. Concejo de Medellín, “Acuerdo 51, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2009” (Medellín, 2008); Concejo de Medellín, “Acuerdo 68, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2010” (Medellín, 2009); Concejo de Medellín, “Acuerdo 70, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2011” (Medellín, 2010); Concejo de Medellín, “Acuerdo 49, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2012” (Medellín, 2011).

183. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, “De las tensiones”.

184. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, “De las tensiones”, 8.

TABLA 7. Presupuesto Participativo asignado en comunas 1 y 8 de Medellín, 2008-2011.

Año		Comuna 1	Comuna 8	Ciudad
2008	Valor	\$7.500.000.000	\$6.200.000.000	\$101.500.000.000
	Porcentaje	7 %	6 %	100 %
2009	Valor	\$7.500.000.000	\$6.200.000.000	\$101.500.000.000
	Porcentaje	7 %	6 %	100 %
2010	Valor	\$8.381.000.000	\$6.858.000.000	\$112.000.000.000
	Porcentaje	7 %	6 %	100 %
2011	Valor	\$8.939.000.000	\$7.331.000.000	\$120.000.000.000
	Porcentaje	7 %	6 %	100 %
Total 2008 - 2011	Valor	\$32.320.000.000	\$26.589.000.000	\$435.000.000.000
	Porcentaje	7 %	6 %	100 %

Fuente: elaboración propia. Concejo de Medellín.¹⁸⁵

Al comparar con las demás comunas de Medellín, se observó que durante el periodo 2008-2011 la Comuna 1 siguió siendo la que más recursos le asignaban del Presupuesto Participativo, mientras que la Comuna 8 se ubicó en séptimo lugar durante la mayor parte del periodo; en 2011 ocupó el sexto lugar. De nuevo, esto hizo patente las condiciones de vida de los pobladores en ambas comunas, en tanto la inversión asignada se definió según el IDH, ICV y número de población.

En el periodo 2008-2011, la inversión social del municipio de Medellín distinguió entre aquella que se realizaba con recurso institucional y la que se ejecutó con recursos de PP. Durante todo el periodo administrativo se invirtieron en Medellín \$9.254.656.000.000 –nueve billones doscientos cincuenta y cuatro mil seiscientos cincuenta y seis millones de pesos–, de los cuales el 95 % se ejecutó con recurso institucional y el 5 % con PP (ver TABLA 8). Si bien la proporción fue la proyectada al inicio del periodo administrativo, el valor ejecutado con PP es inferior a su proyección, con una diferencia de \$9.389.000.000. Hay que anotar que la ejecución de 2008 correspondió a lo priorizado en 2007, último año de la administración anterior.

185. Concejo de Medellín, “Acuerdo 51”; Concejo de Medellín, “Acuerdo 68”; Concejo de Medellín, “Acuerdo 70”; Concejo de Medellín, “Acuerdo 49”.

En la Comuna 1 (Popular) se invirtieron \$574.712.000 –quinientos setenta y cuatro mil setecientos doce millones de pesos– correspondientes al 6 % del total invertido en Medellín. En la Comuna 8 (Villa Hermosa) se ejecutaron recursos por valor de \$696.192.000 –seiscientos noventa y seis mil ciento noventa y dos millones de pesos– equivalentes al 8 % de la inversión total (ver TABLA 9). De lo ejecutado en la comuna Popular, 95 % fue con recursos institucionales y 5 % con PP (ver TABLA 10). La proporción en la comuna Villa Hermosa es de 94 % y 6 % respectivamente (ver TABLA 11). Del total invertido con PP, se ejecutó un 7 % en Comuna 1 y un 6 % en Comuna 8 (ver TABLA 12).

TABLA 8. Inversión social ejecutada en Medellín, 2008-2011.

Año	2008		2009		2010		2011		Total 2008 - 2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Institucional	\$1.711.800	95	\$1.959.267	95	\$2.260.720	96	\$2.897.258	95	\$8.829.045	95
Presupuesto participativo	\$83.418	5	\$97.052	5	\$105.077	4	\$140.064	5	\$425.611	5
Total	\$1.795.218	100	\$2.056.319	100	\$2.365.797	100	\$3.037.322	100	\$9.254.656	100

TABLA 9. Inversión social ejecutada en comunas 1 y 8 de Medellín, 2008-2011.

Año	2008		2009		2010		2011		Total 2008 - 2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Comuna 1	\$121.893	7	\$118.446	6	\$149.668	6	\$184.705	6	\$574.712	6
Comuna 8	\$127.868	7	\$122.290	6	\$167.871	7	\$278.163	9	\$696.192	8
Ciudad	\$1.795.218	100	\$2.056.319	100	\$2.365.797	100	\$3.037.322	100	\$9.254.656	100

TABLA 10. Inversión social ejecutada en Comuna 1 de Medellín, 2008-2011.

Año	2008		2009		2010		2011		Total 2008 - 2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Institucional	\$115.804	95	\$111.033	94	\$142.149	95	\$176.141	95	\$545.127	95
Presupuesto participativo	\$6.089	5	\$7.413	6	\$7.519	5	\$8.564	5	\$29.585	5
Total	\$121.893	100	\$118.446	100	\$149.668	100	\$184.705	100	\$574.712	100

TABLA 11. Inversión social ejecutada en Comuna 8 de Medellín, 2008-2011.

Año	2008		2009		2010		2011		Total 2008 - 2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Institucional	\$122.419	96	\$116.696	95	\$161.538	96	\$269.599	97	\$670.252	94
Presupuesto Participativo	\$5.449	4	\$5.594	5	\$6.333	4	\$8.564	3	\$25.940	6
Total	\$127.868	100	\$122.290	100	\$167.871	100	\$278.163	100	\$696.192	100

TABLA 12. Presupuesto Participativo ejecutado en comunas 1 y 8 de Medellín, 2008-2011.

Año	2008		2009		2010		2011		Total 2008 - 2011	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Comuna 1	\$6.089	7	\$7.413	8	\$7.519	7	\$10.496	7	\$31.517	7
Comuna 8	\$5.449	7	\$5.594	6	\$6.333	6	\$8.564	6	\$25.940	6
Ciudad	\$83.418	100	\$97.052	100	\$105.077	100	\$140.064	100	\$425.611	100

Fuente: elaboración propia. Alcaldía de Medellín. Inversión social municipio de Medellín por comunas, 2008-2011. Valores en millones de pesos. La fuente excluye la inversión ejecutada por las secretarías de hacienda, servicios administrativos y evaluación y control. La ejecución de los años 2008, 2009 y 2010 corresponde a pagos y facturas.

Los datos de la inversión proyectada, asignada y ejecutada sirvieron para identificar el porcentaje de concentración del recurso en las comunas 1 y 8 de Medellín, en tanto la inversión en estas y los corregimientos fue focalizada según los menores IDH e ICV definidos en cada Plan de Desarrollo Municipal. Indagar por el impacto de esta inversión tanto en los indicadores de referencia, como en otras dimensiones de orden social y político demanda futuras investigaciones de corte evaluativo.

En esta sistematización, los resultados muestran cómo se originó el PP y la planeación local desde su fundamento sociopolítico, los cambios al convertirse en fundamento político institucional, los arreglos metodológicos e institucionales que provocaron y el reacomodamiento de actores, aun en un contexto de desmovilización como el vivido en Medellín. Como síntesis de estos resultados se ofrece un corolario de la trayectoria entre el origen y la consolidación de la planeación local y el PP en Medellín.

2.3 Corolario sobre origen y consolidación

Aunque en Medellín la planeación local y el PP hayan trazado rutas paralelas, que se entrecruzan superficialmente en lo operativo, y así tuviesen intencionalidades de conectarse desde el espíritu normativo, la experiencia reseñada en las comunas 1 y 8 muestra una tendencia hacia la configuración de apuestas encaminadas a fortalecer un proyecto político democrático. Desde el marco de actuación fijado en los noventa, pasando por las condiciones de origen de la PDL y del PP, hasta la consolidación de cada uno de estos procesos, se observaron cambios tanto en la estructura gubernamental del Estado, como en la sociedad civil, que enfilaron sus relaciones en el orden de la apuesta y práctica democráticas. Mas, aunque esta sea la tendencia, también se evidenciaron declives, entre ellos: la manifestación, al tiempo, de rupturas frente a viejos modelos políticos y la pervivencia de prácticas antidemocráticas; los actores se esforzaron por ampliar la participación a la vez que reprodujeron estructuras representativas; la norma se ajustó según el marco democrático que inspira la Constitución Política de 1991, pero institucionalizó la experiencia de la PLPP que entorpeció su puesta en práctica; los actores sociales generaron sus propias estrategias con la conformación de asambleas, redes, nodos y equipos de gestión, pero a la vez se disputaron la ejecución del recurso de PP. Estas situaciones contradictorias dieron cuenta de los senderos recorridos en los que se sintetizó la experiencia: el de la fuerza social movilizadora y el de la institucionalidad democrática.

Lo que la experiencia analizada mostró fue, en esencia, el largo recorrido de la sociedad civil luchando y movilizándose en favor de ampliar la participación democrática, especialmente en el escenario de la toma de decisiones. El inicio de este sendero se ha ejemplificado en la construcción de los barrios populares de las comunas 1 y 8 de Medellín, donde las organizaciones sociales se conformaban alrededor de objetivos específicos, como la construcción de viviendas, la defensa ante posibles desalojos y la adecuación del entorno. En ese momento, su relación con los partidos políticos se reducía al intercambio de votos por acciones que garantizaran la mejoría en las condiciones de vida de los barrios populares.

El siguiente paso en la ruta seguida por la sociedad civil fue, precisamente, el desencanto frente a los partidos políticos, manifiesto en el auge de organizaciones y propuestas

alternativas en comunas como la 1 y la 8. En ese momento se valió de lo que sucedía en el sendero de la institucionalidad, aprovechando el ambiente favorable para ampliar la participación, dispuesto en normas como la de elección popular de alcaldes en 1986, la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legislativos posteriores, tanto en el ámbito nacional como municipal. Fueron las organizaciones sociales, en sus recorridos previos a la experiencia de la PLPP, las que iniciaron los procesos de planeación alternativa zonal antes que la institucionalidad los promoviera y regulara mediante norma.

En el camino, las organizaciones sociales generaron formas de encuentro entre los actores de comunas como Popular y Villa Hermosa, que posibilitaron el fortalecimiento del tejido social que sustentara sus propuestas alternativas y de cambio. La emergencia en Medellín de redes barriales, de la RPZ y, posteriormente, de la ROC, es la evidencia principal de este tejido social que se fortaleció, evolucionó y perfeccionó sus estrategias de incidencia en la vida pública. Al tiempo, la institucionalidad gubernamental se ajustaba, precisamente por la presión social ejercida a nivel nacional por distintos movimientos sociales quienes exigían sus derechos. Con el nuevo marco constitucional, el proyecto democrático participativo quedaba vigente y sería un norte para los procesos de planeación en el país. Se haría sentir además en los municipios con las facultades otorgadas a estos en desarrollo de la descentralización.

Fue precisamente esto lo que posibilitó que la planeación zonal de los noventa en Medellín se incluyera en el SMP a partir de 1996; y dadas las condiciones para exigir y ejercer la participación, se pudieron, institucionalmente, fijar los términos para canalizar la demanda ciudadana por gestionar sus PDZ e incidir en la inversión a través del POAI participativo. Fue también el desarrollo legislativo sobre participación, planeación y ordenamiento territorial el que respaldó a la sociedad civil cuando vio reducidos sus espacios de participación a comienzos de la primera década del siglo XXI. Para entonces, el tejido social se encontraba lo bastante fortalecido como para soportar el embate pretendido y orientado hacia la disminución de los escenarios de participación.

La misma normatividad preexistente a la PLPP en Medellín fue la que posibilitó que iniciara anclada a un Plan de Desarrollo Municipal, aun sin que el SMP de la época hiciera mención al PP. Esto fue aprovechado por las organizaciones sociales de las que surgieron los primeros planes de desarrollo local, de nuevo, antes de que se regulara la

planeación local y el PP. Así que, en 2007, durante la actualización del SMP, se repitió el hecho vivido en su creación diez años atrás: acogió la norma un proceso social que venía ocurriendo para servir de interpretación objetiva entre gobierno y sociedad civil sobre lo que debía ser la PLPP. No satisfechos con la garantía normativa para la PLPP, fueron organizaciones sociales como las de las comunas 1 y 8 las que propusieron modificaciones a la forma operativa de la PLPP, demandando que se ajustara a las particularidades de sus comunas. Y cuando el ejercicio del PP decayó en el tecnicismo del proceso y el énfasis en la ejecución del recurso, la energía social convocó a la orientación de la inversión a través de las PDL e insistió en la conformación de redes, esta vez expresadas como nodos barriales, equipos de gestión y asambleas de participación.

La institucionalidad hizo su parte canalizando la energía social que se movilizaba: creó figuras como el CMPP, estableció criterios para organizar a los participantes y definir quiénes participaban, definió rutas para hacer la planeación y la priorización, y negoció en las comunas las formas específicas para llevarlo a la práctica. El carácter constructivista de esta forma de operar la PLPP evidenció en la práctica la capacidad de construcción colectiva que movilizó la experiencia. En tendencia, la energía social que se moviliza procura, exige y construye un escenario participativo democrático, aprovechándose del escenario institucional que se desarrolla en paralelo y contribuyendo a su desenvolvimiento. La institucionalidad se adaptó a las estrategias sociales y las adoptó. Se indicó con ello una tendencia a la construcción, compleja y conflictiva, del proyecto político democrático desde la experiencia de la PLPP; mas, como se advirtió, la tendencia no fue pura y los senderos recorridos mostraron también sus declives.

La experiencia de las comunas 1 y 8 señaló cómo la reproducción de prácticas políticas representativas basadas en el clientelismo, la pervivencia del conflicto armado y la competencia por la ejecución de recursos afectaron por igual el tejido social y la institucionalidad que progresivamente han construido democracia en Medellín. Se ha indicado que, desde la conformación de los barrios en los que se origina la energía social que moviliza la PLPP, ya hacían presencia los partidos políticos. Su representación se legitimaba llevando los servicios a los barrios en construcción a cambio del respaldo político en las elecciones. Con lo revisado en la experiencia, se observó que este comportamiento pervive, aun cuando los actores han procurado ampliar los espacios de

participación. Más aun, la práctica representativa validada en la satisfacción inmediata de necesidades no solo pervive, sino que se reproduce en los espacios de participación ampliada. Recuérdese los testimonios de la Comuna 8 que señalaban cómo, para definir el POAI en los noventa, pesaban especialmente los puestos de votación en los barrios, concentrando la inversión aquellos sectores donde se ubicaran más lugares para votar. Al incluir el carácter participativo en el POAI en 1998, y posteriormente con el PP, se esperaba superar esta forma de relación política. Pero la experiencia adquirió un marcado énfasis representativo al definir límites, mecanismos y procedimientos de participación delimitados. La relación clientelar se trasladó del representante del partido político en los barrios, hacia el delegado barrial de PP.

La relación política en la que un representante soporta su elección en la capacidad de respuesta que tenga alrededor de las necesidades inmediatas de sus vecinos ha afectado considerablemente el proceso de planeación. No en vano existen dificultades para articular los planes de desarrollo local con la inversión en PP: si el plan formula un programa de ejecución estratégico por periodos de diez años, allí difícilmente se verá reflejado quién resuelva la necesidad que debe atenderse de manera inmediata. A esta característica que desestima el potencial de la planeación local y el PP se suma la fragmentación del tejido social por la vía del conflicto armado y la competencia entre organizaciones y líderes.

La violencia ha estado presente también desde la conformación de los barrios. Su mayor auge, reconocido en la década del ochenta y la primera mitad de los noventa, ha exigido ingentes esfuerzos tanto de la institucionalidad como del tejido social. Las experiencias de la Consejería Presidencial para Medellín, las movilizaciones de las organizaciones sociales y los mismos PDZ son también producto de la búsqueda de alternativas a la violencia armada que ha controlado los barrios populares en Medellín. Esa misma violencia, al verse rodeada de opciones que la excluyen como solución, cobró la vida de líderes sociales, sindicales, gremiales y defensores de derechos humanos. En su evolución llegó a permear el proceso mismo de PDLPP cuando, señalaban los testimonios de las comunas 1 y 8, llegaron desmovilizados de grupos paramilitares a sentarse en los mismos espacios de participación a los que se convocaban los líderes que precisamente buscaban alternativas a la violencia. Incluso, entre los testimonios revisados se advirtió que, bajo amenaza o convicción,

algunos líderes pasaron a servir a los intereses de grupos desmovilizados, que procuraban generar ingresos a través de la captación de la inversión de PP.

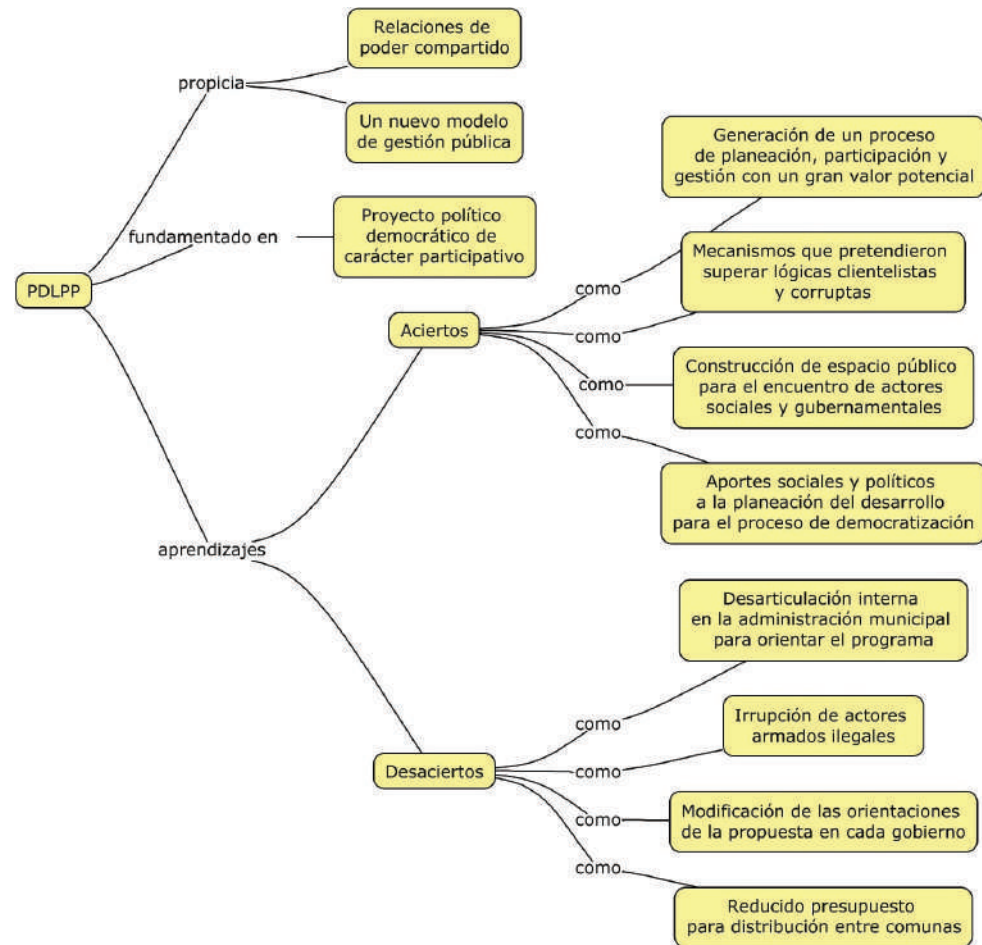
La práctica de estos grupos de generar ingresos en su beneficio antes que para el desarrollo de las comunas se manifestó en la experiencia no solo con los grupos desmovilizados, sino también con las organizaciones sociales y comunitarias. En las comunas 1 y 8 se mostró cómo las organizaciones sociales y líderes acabaron disputándose los recursos, para lo que acudieron a prácticas clientelares con sus conciudadanos; el ideal de generar desarrollo por la vía de la planeación nuevamente se desvaneció ante el afán por resolver la necesidad inmediata. La misma institucionalidad contribuyó a ello.

En el origen de la experiencia se mostró cómo es la respuesta de un movimiento político a las demandas de un sector organizado de la sociedad civil. Aunque no pueda determinarse que esto fue un factor decisivo para la victoria de este movimiento en las elecciones de 2003, sí puede relacionarse con la legitimidad que se procuraba ante las organizaciones que demandaban incidir más en la gestión de la inversión. En el camino para abrir espacios de incidencia, se experimentaron condiciones específicas para facilitar la contratación con organizaciones sociales que, en su gran mayoría, no habían contratado antes con el gobierno. No es de extrañar entonces que ocurrieran errores operativos y que entre las mismas organizaciones se generaran fisuras, dado que pasaban de ser un colectivo organizado con un mismo fin, a competir por ejecutar las acciones que se esperaba llevaran a su desarrollo. La consecuencia fue adversa a la legitimidad pretendida con la PLPP. El tejido social se vio fragmentado y las organizaciones sociales se deslegitimaron unas a otras al verse como meras ejecutoras de la inversión. La institucionalidad, inmersa en las fuerzas contradictorias que se desataron entre los actores, acabó ajustándose, según las circunstancias, a los intereses que predominaban, y trató de conservar la legitimidad del gobernante en turno.

Pese a todo, la experiencia se ha mantenido en el tiempo. A diferencia de sus predecesores en los noventa, los PDZ y el POAI participativo, las PDL y el PP han continuado con el cambio de las administraciones municipales al innovar, experimentar e implementar formas democráticas y participativas para contribuir a la generación de otros niveles de desarrollo. En los senderos recorridos se han dejado evidencias, no sin dificultades obvias, sobre las posibilidades de construir el proyecto político democrático por la vía de

la PLPP. Tanto las estrategias del PP –consejos comunales y corregimentales, asambleas barriales, Comisiones Temáticas, CMPP– como las de planeación local –equipo de gestión, CPGD, animadores barriales, comités barriales, redes barriales, nodos de barrios– son muestra de la creatividad social y la capacidad institucional para encontrarse en la construcción de sociedad, democracia participativa, escenarios de participación ciudadana, anhelos y sueños que posibilitan, en conjunto, continuar aspirando a constituir un proyecto político incluyente, equitativo, equilibrado y basado en los postulados de la democracia participativa.

Mediación pedagógica 3



Resumen:

Se presenta un recorrido por el origen y consolidación de la PLPP de Medellín en el periodo 2004-2011, a partir de los resultados de sistematización de actores, metodologías, intencionalidades, enfoques e inversión durante este periodo en las comunas 1 y 8.

El origen de la PLPP está soportado en un fundamento sociopolítico por la incidencia de actores sociales con experiencias de planeación anteriores a la PLPP, que buscan concretar en la inversión pública. Una vez concretada esta incidencia mediante la creación del programa de PLPP, el fundamento sociopolítico sufre cambios de orden político institucional, se extravía el horizonte de la planeación y se reacomodan los actores. En este proceso, sin embargo, se consolida la PLPP como política municipal, dando lugar a un arreglo metodológico para el PP y la planeación local que, aunque pretenden articularse, no consiguen hacerlo en la práctica. El balance de la trayectoria es sin embargo afirmativo: precisamente la democratización que representa el caso se vale de las tensiones, desaciertos y dificultades observados en este periodo.

Preguntas orientadoras:

- ¿Cuál es el fundamento sociopolítico que dio origen a la PLPP en Medellín?
- ¿Cómo cambia el fundamento sociopolítico con la institucionalización de la PLPP en Medellín?
- ¿Cuál es el legado metodológico de la PLPP en las comunas 1 y 8 de Medellín, en el periodo 2004-2011?
- ¿Cómo se relacionan los actores de la PLPP en las comunas 1 y 8 de Medellín, en el periodo 2004-2011?

3

Del desencanto a la reconquista: nuevas gramáticas, prácticas sociales y políticas

Realizar una valoración, a modo de conclusiones y proyecciones, de las rupturas, continuidades y aprendizajes, así como de las variadas y múltiples disputas, tensiones y contradicciones derivadas de más de 27 años continuos de luchas, participación y movilización de la sociedad civil en Medellín, y en particular después de trece años de la apuesta por el PP y diez de la implementación conjunta de la PLPB, conllevan reconocer que su puesta en marcha es una conquista de la ciudadanía y la sociedad civil, a las que también se suma la voluntad política de la estructura gubernamental municipal que, a la vez, apostó por su diseño e implementación, caracterizada por avances en la formación ciudadana, la vigorización de la sociedad civil, el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática local y la reconfiguración del accionar gubernamental. De esta manera, como instancia de participación emerge, se consolida y sigue estando en construcción gracias a varios hechos sociales y políticos, tres de los cuales adquieren relevancia para los propósitos de esta obra.

1. Se retoma el recurso de estructura de oportunidad como mecanismo para comprender las posibilidades de apertura o cierre del escenario político, instituido o instituyente, para favorecer un proceso de movilización social, incidencia política o cambio normativo a favor de procesos organizativos promovidos por la sociedad civil.

En primer lugar, se encuentra una estructura de oportunidad política¹ de carácter institucional y normativo nacional, departamental y municipal, favorable, respaldada por la Constitución Política de 1991 y demás disposiciones normativas ya referenciadas. Dichas normativas ampliaron, ordenaron y asignaron la función pública y dispusieron la apertura democrática de la estructura gubernamental del Estado, especialmente municipal, haciéndose extensiva a todo el país (departamentos, distritos, municipios, comunas y corregimientos).

En segundo lugar, para el caso de Medellín, se advierte la presencia de una significativa y recurrente trayectoria de movilización, lucha y participación política de la ciudadanía y las organizaciones sociales y comunitarias, a las que se suman sus amplias y creativas formas de organización social, para avanzar en la construcción de la ciudad popular. Incubando de esta forma un invaluable poder instituyente desde la base social y organizativa de los barrios, veredas, comunas y corregimientos en condiciones de alta marginalidad y conflictividad.

Y, en tercer lugar, se localiza, gracias a ese poder instituyente en potencia, la capacidad de influencia, interlocución, confrontación y negociación que viene construyendo la sociedad civil como dispositivo para el encuentro con los actores institucionales, públicos y privados. Es decir, una incidencia política² caracterizada por las facultades que han alcanzado para motivar el diálogo, la interpelación y la exigibilidad en relación a los procesos de planeación participativa del desarrollo de sus zonas, comunas y corregimientos en que se encuentra estructurada político-administrativamente la jurisdicción del municipio de Medellín, aunada a la injerencia directa en la porción del presupuesto municipal de inversión asignado directamente, cada año, al PP.

De esta manera, la apertura administrativa y las normativas nacional y local, articuladas a un trasegar participativo y de exigibilidad por el reconocimiento, gestado en la base social y organizativa, se tornaron en referentes para permitir el diseño, implementación y continuidad de la PLPP en Medellín. Esto significa que, sin los antecedentes en mención, el programa gubernamental incluido en el Plan de Desarrollo Municipal del periodo 2004-2007 y el proceso sociopolítico consagrado en el Acuerdo 043 de 2007, que se generaron desde el referente de democracia participativa como discurso contrahegemónico a la democracia representativa, posiblemente la PLPP no hubiera tenido la acogida y la fuerza que adquirió como nueva gramática y prácticas social y política³ en el contexto municipal, en tanto favoreció la lectura de las condiciones sociales, políticas y económicas de sus realidades. Fomentó además sobre dicha problematización la priorización intencionada y situada de problemas. Y, como conquista política sin precedentes en el contexto nacional y latinoamericano, fue una realidad la destinación presupuestal de recursos públicos de inversión sobre la base de criterios definidos participativamente, para promover la atención de necesidades

2. La noción de incidencia política recoge la responsabilidad que asume la sociedad civil de “generar influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural”. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 9. Se propicia así la ampliación de los espacios posibles de interacción, pero también de presión sobre la sociedad política, “que se ejerce apelando a la crítica, a la movilización [...] al convencimiento”. Olvera, *Sociedad civil*, 31. Igualmente, al seguimiento y control del ejercicio político en la esfera del gobierno.

3. La propuesta de nombrar como nuevas gramáticas sociales y políticas diferentes expresiones de organización, participación y generación de espacio público por parte de la sociedad civil, en discursos contrahegemónicos de la democracia, es reconocer “la posibilidad de la innovación entendida como participación ampliada de actores sociales de diferentes tipos en procesos de toma de decisión. En general estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación, especialmente a nivel local”. Sousa Santos y Avritzer, “Introducción”, 53.

básicas conectadas con procesos de planeación del desarrollo en comunas y corregimientos de Medellín.

En esta dirección, sin perder de vista las oscilaciones que han caracterizado el diseño, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de la PLPP, acompañado por particularidades contextuales altamente complejas, se precisa advertir que, con algunas modificaciones conceptuales, normativas y metodológicas, esta apuesta democrática se ha convertido en un importante ejercicio e instancia de participación e incidencia social y política, que, si bien ha tenido logros significativos, también es preciso advertir la presencia de algunas dificultades, que a su vez han permitido resignificarla y posicionarla en el contexto municipal, nacional y latinoamericano, mediando disputas, tensiones y contradicciones evidentes.

Es así como la apuesta por un proyecto político democrático de carácter participativo, adscrito al reconocimiento de otras gramáticas sociales y políticas de relacionamiento entre la sociedad civil y la estructura gubernamental del Estado, advirtió la perentoria necesidad de ampliar los escenarios municipales y de PDL, junto a la toma de decisiones conexas como mecanismo de democratización bajo criterios de participación ampliada, incluyente y transparente, que vieron en la propuesta del PP con trayectoria en el contexto latinoamericano una invaluable oportunidad. En consecuencia, el camino transitado en relación con los logros alcanzados, las dificultades sorteadas y los aprendizajes adquiridos, se convirtió en respaldo para seguir reivindicando su pertinencia en otros escenarios.

Lo enunciado advirtió la necesidad de recuperar y posicionar su potencial movilizador que, activando la participación desde abajo y el encuentro entre la ciudadanía, la sociedad civil y la estructura gubernamental del Estado en el espacio público, dinamizó el ejercicio de planeación participativa del desarrollo, situada e intencionada en relación con las condiciones reales de sus barrios, veredas, comunas y corregimientos, desestimulando prácticas convencionales asociadas con el clientelismo, la corrupción y el favorecimiento discrecional de determinados actores. En definitiva, reivindicó la necesidad de fomentar intervenciones conjuntas entre la estructura gubernamental del Estado y la sociedad civil desde la interacción y el reconocimiento, superándose con ello prácticas instaladas de dominación y sujeción que han incidido en el incumplimiento de la urgente tarea de propiciar lazos vinculantes entre la acción gubernamental,

los intereses individuales y, especialmente, colectivos de la ciudadanía y la sociedad civil, que tienen lugar en el espacio público municipal y local, es decir, en la comuna y el corregimiento.

Se invocó entonces una lógica de relacionamiento que debía situarse desde el reconocimiento del ejercicio y el poder instituido e instituyente de cada uno de los actores que entraron a hacer parte del espacio de deliberación, concertación y confrontación que propició la PLPP. Y, en consecuencia, la existencia de esferas autónomas de negociación que entraron en juego, mediadas por intereses múltiples y diversos, tanto individuales como institucionales y comunitarios, los cuales, en conjunto, debían darle prelación a la dimensión ampliada de configuración de lo público.

Bajo las premisas enunciadas, fue posible dar cuenta de tres grandes bloques de conclusiones sobre el sentido social y político de la PLPP en Medellín, en relación con su contribución a la democratización de la gestión pública y la PDL, los cuales pueden hacerse extensivos a otras experiencias de corte municipal, departamental, regional, nacional, e incluso a nivel latinoamericano.

El primer bloque señaló la necesidad de resignificar su valor potencial como experiencia de planeación y participación directa, generando nuevas gramáticas y prácticas basadas en la estrategia de influencia e incidencias social y política, ampliando los ejercicios de poder, fortaleciendo la constitución interna de los actores y diversificando los mecanismos de participación y toma de decisiones, generando con ello un aprendizaje colectivo de la participación basada en “relaciones de autoridad compartida”.⁴

El segundo aludió al tipo de sujeto político que se configuró, deconstruido o fragmentado a través de la implementación de la PLPP. El proyecto político democrático al cual debía adscribirse demandó un tipo de sujeto que despliega todo su potencial creador, movilizador y transformador exigiendo a la estructura gubernamental del Estado reconfiguraciones internas, que trajeron consigo una reforma a la vida pública, caracterizada por una lógica interactiva de relacionamiento y reconocimiento del rol político e influyente de los actores sociales y gubernamentales, como se ha venido enunciando.

Finalmente, el tercero, se refirió a los aprendizajes que, en el marco de la democratización, la planeación para el desarrollo y la gobernabilidad, se gestaron con la experiencia de la PLPP, baluarte de la apuesta local con posibilidades de proyección a otros

4. Sousa Santos, *La globalización del derecho*.

ámbitos geográficos. Este ejercicio de recuperación de aprendizajes se situó en la identificación de rupturas, disputas, tensiones y proyecciones.

Los tres bloques conclusivos se configuraron a través de la identificación de aciertos, que debían concebirse como factores que llevan al fortalecimiento de la PLPP. En cuanto a los desaciertos, de los cuales también fue posible aprender, se identificaron como alertas que activaron y siguen promoviendo el mejoramiento continuo, e impulsando la resignificación permanente. Lo anterior supuso subrayar que la PLPP, como nueva gramática y práctica social y política de la democracia participativa, no podía concebirse, ni asumirse como ganancia perenne; todo lo contrario, era una instancia y ejercicio participativo y democrático en tensión y disputa que ameritaba un trabajo constante de revisión, valoración y apropiación por parte de los diferentes actores que hacían parte de su materialización en Medellín. Para lograrlo, se orientaron una serie de proyecciones de pertinencia conceptual, metodológica, técnica y política de cara a fortalecer lo que esta estrategia promovía en los escenarios locales, con posibilidades de proyección en otros contextos.

Cada uno de estos bloques de conclusiones y proyección de la PLPP conllevaron su consideración y ratificación como nueva gramática y práctica democráticas en el escenario local, la cual no tuvo un transitar fácil. Por consiguiente, estos bloques deberán ser recuperados. Tendrá que señalarse la presencia de aprendizajes, rupturas y continuidades; demandar a su vez una lectura relacional que, advirtiendo la presencia de múltiples disputas y tensiones, sortee su permanencia entre incertidumbres en Medellín, sus comunas y corregimientos.

3.1 Resignificación: gramática y práctica democráticas

El proyecto político democrático de carácter participativo, en su propuesta de ampliación y reinención del espacio público a través del fomento de prácticas discursivas y emancipadoras diferentes, pretendió, como se ha venido enunciando, superar lógicas tradicionales en el relacionamiento de la ciudadanía, la sociedad civil y la estructura gubernamental del Estado, promoviendo para lograr dicho cometido la instalación de otros espacios, estrategias y alcances para la participación social y política. Es así como, para el caso de Medellín, propuso la incursión de nuevos y excluidos actores de la vida

pública y, adicionalmente, demandó el posicionamiento de un novedoso accionar para ubicar otros temas en la agenda y vida pública. Para el cumplimiento de dichas pretensiones, el proyecto requirió la “transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida, del derecho despótico en derecho democrático, y del sentido común regulador en sentido común emancipador”.⁵

Es preciso advertir que este nuevo escenario de la democracia directa no supuso la desaparición de los mecanismos utilizados en la democracia representativa; por el contrario, adquirieron un papel complementario a las estrategias de participación ampliada, cuya configuración se instituyó acorde a condiciones contextuales, trayectorias y resignificaciones de viejas y nuevas prácticas participativas, posicionándose para constituir democracias alternativas o el nuevo canon democrático ya referenciando.

Particularmente, la experiencia vivida en el proceso de la PLPP en Medellín adquirió en su trayectoria características de orden conceptual, normativo y procedimental para ubicarla como nueva gramática y práctica social y política, propias de este renovado canon democrático. Tal resignificación se instituye a partir de la identificación de los elementos configuradores de la estrategia de la PLPP, que transitan entre potencialidades y debilidades, acuerdos y tensiones, posibilidades y disputas. Las anteriores son contradicciones propias cuando se hace patente la diferencia entre el deber ser y la implementación, develando con ello la complejidad que reviste, pero también las contribuciones que realizó en el posicionamiento del proyecto político en mención.

Especialmente en el trasegar de la experiencia, las gramáticas y prácticas referenciadas fueron adquiriendo matices diferentes en cada periodo administrativo, denotando continuidades, cambios e hitos en relación con las condiciones contextuales y normativas en las que se enmarcó, con las orientaciones y apuestas que incidieron en su configuración, los actores que se vincularon en su dinamización, las metodologías desatadas para su implementación y las tensiones y discusiones que la motivaron, como se enunció en el segundo apartado.

En este marco de reflexión y para contribuir al ejercicio de resignificación de la PLPP, desde la experiencia vivida de los actores que permitieron su materialización en municipalidad, las nuevas y renovadas gramáticas y prácticas sociales y políticas más representativas se asociaron con: cimentarse en una trayectoria de significativos procesos

5. Sousa Santos, *Crítica de la razón indolente*, 388.

de organización y movilización social y comunitaria, con antecedentes en las comunas y corregimientos de Medellín; las diferentes denominaciones atribuidas, asociadas con referentes conceptuales, normativos y procedimentales diversos, que la posicionaron pero a su vez la convirtieron en motivo de interpelación permanente en relación con sus excesos y ausencias, y, finalmente, la apertura generada para la articulación de excluidos y nuevos actores a los escenarios de deliberación y gestión de lo público.

En principio, es necesario subrayar que la instalación de la PLPP no se da en el vacío; al contrario, se cimentó en un terreno abonado por los procesos organizativos y participativos provenientes de las iniciativas comunitarias y gubernamentales que lo antecedieron, entre las que se destacan los procesos de planeación zonal, el POAI participativo, el PRIMED, la Consejería Presidencial para Medellín y los proyectos que se derivaron de ella: Núcleos de Vida Ciudadana y CCDI. Estas iniciativas y procesos fueron promovidos por diferentes actores y organizaciones, que se tornaron en protagonistas de la planeación participativa y de la incidencia política en la municipalidad, tales como la RPZ, la ROC, el Movimiento Cívico Comunitario, ONG y líderes. Su puesta en marcha coincidió con la generación de estructuras de oportunidades políticas referidas al fortalecimiento de la movilización y organización ciudadanas, a la creación de un escenario normativo que promovía y avalaba procesos organizativos y participativos –Constitución Política de 1991, Ley 136 de 1994, Ley 152 de 1994 y Acuerdo 043 de 1996– y, al mismo tiempo, al posicionamiento de un proyecto político en el periodo 2001-2003, el cual se activó en el marco de una crisis de gobernabilidad, neutralización de la participación, corrupción y secretismo político que alcanzó al gobierno de turno.

Estas situaciones, en conjunto, motivaron el respaldo de la ciudadanía y la sociedad civil a la campaña de Sergio Fajardo Valderrama a la Alcaldía de Medellín para el periodo 2004-2007, reconociendo una propuesta política alternativa que permitiría recuperar y ampliar los espacios de participación, y garantizar el respaldo a las iniciativas ciudadanas promovidas por diferentes organizaciones sociales y comunitarias. De esta forma, se favoreció la incorporación de un discurso de democracia, buen gobierno y transparencia, retomando el PP desde experiencias latinoamericanas como la brasilera, a manera de estrategia para abrir espacios para la participación ciudadana, diferente a lo sucedido en el gobierno precedente.

Así las cosas, la PLPP nació de la conjugación de la voluntad política institucional y social, y como producto del acumulado de prácticas, aprendizajes y experiencias en torno a la planeación participativa, es decir, se cultivó en un terreno abonado que posibilitó la maduración de prácticas de democratización paulatina. Esta característica también es común a otras experiencias latinoamericanas, originadas precisamente en medio de escenarios político-institucionales y, al tiempo, de movilización ciudadana que favorecieron su puesta en marcha. Especialmente, se hace referencia a la experiencia de PP en Porto Alegre, Brasil.⁶

Concretamente, la experiencia de la PLPP en Medellín se activó en oposición a la tradición clientelista y populista propia de la tradición política municipal, extensiva al contexto departamental y nacional. Para lograr dicho cometido, se generó un proceso democrático de participación ciudadana que permitiera a las y los habitantes de la ciudad decidir y analizar su presente y futuro, definir propuestas de desarrollo enmarcadas en los planes de desarrollo local, comunal o corregimental, según el caso, asignar recursos y decidir de forma directa sobre su destinación en obras y servicios, teniendo en cuenta las necesidades prioritarias de la comunidad. De esta manera, se evidencia que solo fue posible considerar la apertura de la estructura gubernamental del Estado, y proponer que las “decisiones de inversión en barrios y veredas se tomen de manera pública, colectiva, concertada, con diagnósticos e información suficiente, con mirada global del territorio, con solidaridad territorial”.⁷

Es así como la estrategia buscó consolidar una práctica política cimentada en tres grandes propósitos: la ampliación de la democracia participativa y la transformación de la cultura política, la gestión del desarrollo local y la gestión pública democrática,⁸ como ya se ha subrayado. Desde sus inicios, tuvo como objetivos promover la participación para la toma de decisiones, la construcción del tejido social, la corresponsabilidad para la gestión, la generación de un nuevo modelo de gestión pública, la gobernabilidad como soberanía del Estado en todos los territorios y el desarrollo humano como oportunidad para superar la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia.⁹

Otra de las gramáticas representativa de la PLPP tiene que ver con las denominaciones que le confirieron el potencial participativo y de transformación de las prácticas políticas convencionales. En esa dirección, esta estrategia en Medellín adquirió sentido

6. Avritzer, “Modelos de deliberación democrática”.

7. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”, 12.

8. Villa, Carvajal, y Jhones, *Planeación y presupuesto participativo*.

9. Gómez Hernández, “El Presupuesto Participativo”.

gracias a la incorporación de nuevas formas de nombrar las relaciones entre la ciudadanía, la sociedad civil y la estructura gubernamental del Estado. De esta manera, propuso “un modelo de cogobierno, es decir, un modelo para compartir el poder político a través de una red de instituciones democráticas cuyo fin es adoptar decisiones mediante la deliberación, el consenso y el compromiso”.¹⁰

Bajo tales pretensiones, se entendió como un proceso de intervención ciudadana en la gestión pública, que permitió a los habitantes de la municipalidad conocer la estructura gubernamental, cómo se administran los recursos públicos, cómo se participan y toman las decisiones de interés público.¹¹ De igual forma, admitió la incorporación de otras nociones y mecanismos que, respaldados por la normatividad nacional y municipal, y en las trayectorias de planeación y participación de la organización social y comunitaria, favorecieron la materialización de una estrategia para la “planeación y gestión del desarrollo local, en tanto analizan y priorizan problemas, potencialidades y objetivos del desarrollo comunal y corregimental”.¹² Nociones que definieron destinaciones presupuestales y acciones de monitoreo y evaluación de las iniciativas priorizadas, respaldadas por disposiciones normativas adscritas al Acuerdo 043 de 2007 y el Decreto reglamentario 1073 de 2009 de carácter municipal, amparadas por la normatividad de orden nacional ya enunciada. Se dio paso a la configuración de un espacio público propicio para el encuentro, la deliberación y la confrontación, y se trascendió la práctica política tradicional, donde precisamente el poder administrativo se somete voluntariamente a un proceso deliberativo en el espacio público volcado a producir consenso que va más allá del aparato estatal, tomando ello como su fuente de legitimidad.¹³

En cuanto a la gramática social y política asociada con la apertura para la vinculación de otros grupos poblacionales, la PLPP en Medellín permitió la incursión de nuevos actores en la gestión pública –mujeres, jóvenes, adultos mayores, población LGTBI, entre otros–, los cuales antes habían presentado tímidos niveles de vinculación en los espacios de participación o se habían marginado de estos por falta de credibilidad y legitimidad en los procesos políticos tradicionales. Así fue como se apostó por una participación comunitaria ampliada que

no excluye al ciudadano, [en tanto] busca apoyarse en las organizaciones nacidas para enfrentar necesidades de una comunidad, y con estas es que

10. Sousa Santos, “Dos democracias”, 291.

11. Carvajal, “Participación ciudadana”.

12. Alcaldía de Medellín, *Programa de Planeación*, 4.

13. Luciano Joel Fedozzi, “Prácticas innovadoras de gestión urbana: o paradigma participativo”, *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, no. 100 (2001): 91-105.

desarrolla el proceso de democracia directa. Muchos de los nuevos procesos de Presupuesto Participativo, caso especial Córdoba, España y el mismo Porto Alegre, han evaluado el enfoque liberal basado en la ciudadanía individual para apoyarse en estas estructuras comunitarias y elevarse al marco de la exigencia de las políticas públicas, es decir, a la participación social. [De esta manera] al incorporar la participación social estamos hablando de sumar al proceso los movimientos y las organizaciones sociales que se conforman desde propuestas que van más allá de los problemas inmediatos de la comunidad como son los sindicatos, las organizaciones étnicas, de género, campesinas, ambientales.¹⁴

Con lo enunciado, la experiencia de PLPP en Medellín permitió valorar el potencial de la participación comunitaria y, adicionalmente, reconocer otros actores excluidos del espacio público. De esta manera, se inició un proceso de superación de prácticas que pretendían desconocer y subvalorar las capacidades de los actores sociales y, a su vez, poner en la esfera pública debates y temas excluidos en relación con sus demandas como grupo poblacional. Lo anterior fue posible gracias a los enfoques asumidos para la orientación de la estrategia, los cuales, respaldados en los referentes del desarrollo humano integral, la perspectiva de derechos, la territorial, el poblacional y el diferencial, promovidos desde la institucionalidad gubernamental y la planeación alternativa desde los procesos organizativos, sociales y comunitarios, fundamentaron su diseño e implementación. También se sumaron las intencionalidades centradas en ampliar los escenarios y formas de relacionamiento entre la sociedad civil y la estructura gubernamental del Estado, basadas en la concertación, deliberación y toma de decisiones situadas, contribuyendo a renovar el discurso y las maneras de concebir la relación entre actores diversos, intereses y alcances, advirtiendo la posibilidad de generar una gestión compartida de lo público en relación con las condiciones reales de sus grupos poblaciones y las características de sus barrios, veredas, comunas y corregimientos.

Es así como las gramáticas adscritas a PLPP en tanto proceso, estrategia, mecanismo e instrumento de planeación y gestión participativa, recogidas en la normatividad referenciada, pero a su vez reconducida en su materialización en relación con las particularidades de los contextos, los sujetos sociales y gubernamentales vinculados, los procesos y escenarios amplios de deliberación y toma de decisiones, y el tipo de iniciativas priorizadas,

14. Marcelo Enrique Caruso Azcárate, *Democracia participativa directa* (Madrid: Editorial Académica Española, 2013), 36.

procuraron poner en sintonía procedimiento, participación y deliberación como procesos de democratización para activar ese nuevo repertorio nominal y operativo. Frente a este último asunto, si bien en cada periodo administrativo su dimensión operativa tuvo variaciones de diferente tipo, en el primer momento de su transitar el aprender haciendo y el diálogo de saberes se convirtieron en sus principales características, siendo esta una de las gramáticas políticas más potentes que pueda referenciarse en la estrategia. Es preciso enunciar en este componente que los cambios de orden operativo, especialmente en la implementación, estuvieron motivados por las mismas organizaciones sociales y comunitarias que exigieron la inclusión de sus propuestas, y buscaron acercar y hacer más pertinente la estrategia, conforme sus intereses y necesidades particulares, al confirmar el potencial dinamizador de la sociedad civil con capacidad para incidir en la orientación metodológica de la propuesta de participación y gestión pública.

De esta manera, la PLPP, entendida como gramática y práctica política para la reinención de la democracia desde un enfoque participativo, fomentó que los habitantes del municipio decidieran sobre el presupuesto y sobre el desarrollo local y, en virtud de ello, se organizaron, fortalecieron sus organizaciones y cualificaron su participación, y realizaron procesos de concertación de los objetivos prioritarios del desarrollo local y regional.¹⁵ A su vez, ante estas renovadas y fortalecidas gramáticas sociales y políticas, fue necesario generar internamente en la estructura gubernamental del Estado reestructuraciones que fueran favorables para su ejecución, configurándose tres instancias de participación: de administración municipal, institucional de participación y social, todas con presencia e incidencia en cada uno de los momentos del proceso.¹⁶ Dentro de las primeras se ubican las dependencias y equipos técnicos de la administración municipal (comité de enlace/equipos zonales). En el segundo tipo de instancia se encuentran los órganos de planeación participativa definidos en el Acuerdo 43 de 2007, como los consejos comunales y corregimentales, las asambleas barriales y veredales, y otras que complementan el proceso como las comisiones temáticas, los equipos coordinadores, el CMPP. Finalmente, las instancias sociales conformadas por los habitantes de cada comuna y corregimiento, las organizaciones sociales y comunitarias, todas ellas con autonomía frente a la administración municipal. El concejo municipal y las JAL se configuraron como parte de las instancias gubernamentales y de las instancias institucionales de participación, puesto que, al

15. Reina Otero *et al.*, *El presupuesto participativo*.

16. Aguirre Pulgarín, "Transformaciones recientes del Estado".

mismo tiempo que integran la estructura del Estado colombiano, también son instancias de representación política de los ciudadanos al ser elegidos por voto popular.¹⁷

No obstante, lograr posicionar estas nuevas y renovadas gramáticas y avanzar en la resignificación en mención no fue nada fácil ni para la sociedad civil, ni para los actores de la estructura gubernamental del Estado. Descentrar el lugar de la demanda desde la verticalidad en la gestión que tradicionalmente se venía implementando, hacia el posicionamiento de un espacio de gestión contextualizado y respaldado presupuestalmente, basado en la horizontalidad, activó oportunidades, pero también tensiones y disputas entre todos los actores vinculados. En esta dirección, fue evidente cómo para el periodo de gobierno 2004-2007 hubo una intención y orientación claras de ampliar la participación ciudadana e instalar procesos democráticos en la municipalidad como respuesta a las restricciones y limitaciones vividas en el gobierno anterior. En las dos siguientes administraciones, si bien esta seguía siendo la pretensión principal de la PLPP, en la práctica, la discusión y deliberación, a partir del encuentro de diversos actores, perdió progresivamente la fuerza que le caracterizó en un principio. La excesiva regulación de la estrategia, la homologación de la práctica participativa entre comunas y corregimientos, y la avanzada en la racionalización representativa de la política¹⁸ terminaron por deteriorar el proceso en Medellín, al perder la confianza depositada en el 2004 entre los actores sociales y los mismos actores gubernamentales en la nueva gramática social y política que transformaría la forma tradicional de hacer la política en Medellín.

Al respecto, es preciso enunciar que, en la actualidad, viene en detrimento el protagonismo que había alcanzado la deliberación como elemento fundamental para la toma de decisiones y la construcción conjunta de lo público; en consecuencia, se da prelación al debate financiero, en tanto las discusiones se concentran en el recurso, invisibilizándose los procesos comunitarios de participación que cuentan con trayectoria y reconocimiento en las comunas, e incluso se observan como una amenaza a la gobernabilidad y la estructura de partidos políticos. Y, además, se agudizan las tensiones en la relación entre actores sociales y, en especial, de estos con la administración municipal, mediadas por prácticas clientelares y populistas. También se han promovido otras formas de gestión como las Jornadas de Vida y Equidad, estrategia de participación ciudadana que, para algunos actores, representaba el desmonte paulatino de la PLPP y, para otros, un

17. Aguirre Pulgarín, “Transformaciones recientes del Estado”.

18. Fedozzi, “Prácticas innovadoras”.

complemento y una oportunidad de incidir en el destino final de un porcentaje mayor del recurso público.

En definitiva, trajo consigo cambios en el enfoque de desarrollo y planeación que orientaba el accionar institucional y, a la vez, en la forma como se llevaba a cabo la intervención ciudadana para la gestión de lo público. Particularmente, este relacionamiento presentó tensiones y disputas en su implementación adscritas a tres escenarios: el primero, estuvo asociado al relacionamiento entre los mismos actores en los barrios, veredas, comunas y corregimientos; el segundo, se ubicó en la estructura y funcionamiento del gobierno municipal; el tercero, referido directamente al encuentro entre la sociedad civil y el ente gubernamental.

En el primer caso, se generaron tensiones entre la preeminencia de liderazgos en relación con los viejos –los referidos a los integrantes de las JAC y la JAL– y los nuevos actores, entre ellos: jóvenes, mujeres y población LGTB que, al incursionar en el escenario público, traían consigo un repertorio de exigencias y acciones disímiles a los ya instalados. Respecto al segundo caso, la estructura gubernamental del Estado si bien presentó modificaciones en su ordenación, funciones y talento humano, no superó algunos problemas, entre ellos la falta de articulación entre el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Desarrollo Social y demás secretarías, asociados a la complejidad misma de la gestión pública en relación con temas de contratación y destinación presupuestal. En cuanto a la relación entre la sociedad civil y la estructura de gobierno, si bien se lograron avances hubo tensiones que perduraron en el tiempo. Entre las que podemos mencionar las asociadas con la real apertura del actor gubernamental para establecer un diálogo con los actores sociales, los niveles de formación técnica y política de los líderes, que los dejaba en desventaja, especialmente en temas asociados con la toma de decisiones y la destinación presupuestal, y la consolidación de una esfera o espacio público para el encuentro, la deliberación y el debate que trascendiera los encuentros puntuales y se instalara como práctica política de agenciamiento y gestión de lo público.

Descentrar el poder, promover su activación compartida entre la sociedad civil y la estructura gubernamental del Estado y, en particular, permitir la incidencia política en la gestión pública se convirtió, especialmente para las últimas administraciones –2011-2014 y 2015-2018–, en una amenaza directa que ponía en riesgo la tradición

elitista u oligárquica¹⁹ de la tradición política adscrita a la democracia representativa. Todo esto, en relación con la maquinaria clientelista y la necesidad de garantizar el poder sobre la administración pública. Lo anterior supone reconocer que la forma de concebir y orientar el programa ha estado, en parte, supeditada al proyecto político vigente y a la visión política del gobernante de turno, quien, desde sus intereses particulares y partidistas, lo ha impregnado de contenidos diversos, en ocasiones, opuestos a las pretensiones de los actores y organizaciones sociales y comunitarias. Aun así, en este mismo escenario se generaron estrategias de resistencia y movilización social, enmarcadas en las trayectorias participativas en las comunas, de alta incidencia en su implementación.

En los dos últimos gobiernos, esta amenaza al poder instituido se encuentra argumentada invocando los criterios clásicos de la democracia representativa y una supuesta necesidad de regulación de la instancia de participación, conllevando que se planteara una modificación al Acuerdo 043 de 2007 y una actualización del Sistema de Municipal de Planeación del municipio, en particular, haciendo especialmente énfasis en la estructura e intencionalidad de la PLPP. Concretamente, con las disposiciones del Acuerdo 028 de 2017, respaldadas, según su propia exposición de motivos, en la necesidad de ajustarse a la normatividad nacional y a contribuir a la modernización de la estructura administrativa municipal, retrocedió en los avances que en materia de democracia participativa se había alcanzado en Medellín.

En esa dirección, si bien la instancia de participación había presentado dificultades como las enunciadas en el anterior numeral, ante esta disposición normativa es posible conferirle relevancia al planteamiento enunciado por la misma población en el caso de la Comuna 1, al advertir que “es mejor con el PP que sin el PP”. Con esta afirmación, si bien se reconocen las dificultades de la estrategia, el hecho de convertirse en el único espacio ampliado para la toma de decisiones de carácter estratégico y presupuestal, en relación con las condiciones de sus territorios, llevó al traste los progresos en la materia.

En último término, quedó claro cómo el acuerdo generó un retroceso en materia de planeación y participación en Medellín, manifiesto en las modificaciones sustanciales que se realizaron al Acuerdo 43 de 2007 al omitir numerales determinantes [como el 10, 11, 12, 15, 31, 39, 40, 41, capítulo V (art. 44-46), capítulo VI (art. 47-52), capítulo VII (art. 53-69)], para respaldar la democracia en su apuesta participativa. Esto se vio reflejado

19. Fedozzi, “Prácticas innovadoras”.

al conferirle nuevamente al ejecutivo la facultad para hacer la destinación presupuestal. De igual forma, no se logró avanzar en la perentoria necesidad de garantizar la conexión de los planes locales con el municipal, en la pretensión de garantizar coherencia en la planeación del desarrollo de los territorios. A su vez, si bien afirma que se basa en la normatividad nacional, se perdieron de vista los pactos generados entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP referidos al ajuste de la Ley 1757, en relación con el “Estatuto de Participación Ciudadana”, que sin duda traerá consigo otras maneras y formas de concebir y orientar la participación en el país.²⁰ Es evidente cómo se retorna a la lógica convencional de la participación y la democracia, con la idea de neutralizar las malas prácticas políticas y la incidencia de los actores armados ilegales en la PLPP, centralizando nuevamente el poder y la toma de decisiones.

En síntesis, la presencia del Presupuesto Participativo en varios países de América Latina se convierte en una forma de encarnar la democracia desde otro lugar, interpe-lando prácticas instituidas e instituyentes instaladas, acordes con el discurso hegemónico de la democracia, posicionando otras gramáticas sociales y políticas alternativas e inclusivas, así como prácticas políticas de carácter participativo que permitieron su materialización. Ambas, tanto las gramáticas o discursos como las prácticas políticas generadas desde la PLPP se cimientan en la concertación de la gestión de lo público vía procesos de ampliación y profundización de las discusiones sociales, políticas y, por demás, presupuestales, que suponen procesos de planeación orientados al desarrollo de los territorios, fundados desde los referentes mismos de su configuración histórica, política, cultural, ambiental y, entre otras cosas, relacional.

En consecuencia, a pesar de la regulación normativa, la apertura institucional y el reconocimiento de la sociedad civil de la pertinencia de implementar la estrategia, el programa presentó diferentes discusiones y tensiones que han permanecido en el tin-tero, relacionadas con la vinculación de los PDM con el SMP, la desarticulación entre las dependencias de la administración municipal, la contratación de las iniciativas priori-zadas, así como los desfases temporales entre la priorización e implementación de las acciones concretas. Y, entre otras, las estrategias de seguimiento, evaluación y control social y la “PP dependencia”, siendo objeto de debate y críticas continuas sin que hasta ahora se hayan resuelto.

20. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín, “Observaciones al proyecto de Acuerdo 055 de 2016”, consultado el 5 de mayo de 2017, https://veeduriamedellin.org.co/images/publicaciones/OBSERVACIONES_AL_PROYECTO_DE_ACUERDO_055_DE_2016.pdf.

3.2 Sujetos y subjetividades: potencialidades sociopolíticas

Las renovadas y nuevas gramáticas sociales y políticas que posibilitaron su materialización fueron posible gracias al tipo de sujeto que, desde los noventa, se venía configurando en los barrios de Medellín y, a su vez, el sujeto que se resignificó con la implementación de la PLPP. En este sentido, el tipo de sujeto político que se constituyó antes y durante su implementación presentó varias características, entre las que se resaltan: la importancia de la dimensión histórica en su configuración y en los procesos de movilización y planeación del desarrollo de sus territorios; la constitución de un *nosotros* en tanto ejercicio de subjetivación mediada por la vocación de ser más en relación a sí mismo y al colectivo, basado en el mejoramiento de las condiciones de sus barrios y veredas, denotándose en las formas de participación autónoma o las motivadas desde la estructura gubernamental del Estado; la activación de estrategias diversas para el posicionamiento de su apuesta política, y, finalmente, la incursión de renovados y nuevos liderazgos en el espacio público, desplegando un campo gramatical y un conjunto de acciones de movilización, participación e incidencia que pretendieron tomar distancia de las acciones convencionales de la vida política local y nacional.

Frente a la dimensión histórica reconocida por el sujeto en relación con las estrategias de poblamiento popular que datan de la década del setenta, la generación de propuestas alternativas para planear el desarrollo de sus territorios de la década de los noventa, y la generación de espacios para la interlocución con el actor gubernamental, se convirtieron en el principal referente para darle contenido social y político a la propuesta de PB, puesta en marcha en el gobierno de Sergio Fajardo, en el periodo 2004-2007. Es así como las posibilidades de intervención de la sociedad civil en el espacio público a través del PB, y recogiendo los antecedentes de participación y movilización social y política, pretendieron generar algún tipo de incidencia directa e indirecta en la vida pública, esto es, ejercer presión en las lógicas discursivas y de actuación de la sociedad política, convirtiéndose en un medio “que genera procesos discursivos que informan, tematizan y potencialmente alteran las normas sociales y las culturas políticas [...] dirigida[s] a cambiar el universo del discurso político para que genere espacios para nuevas interpretaciones de necesidades, para nuevas identidades y para nuevas normas”.²¹

21. Cohen y Arato, *Sociedad civil*, 567.

De esta manera, lograr incorporar en la agenda pública la necesidad de ampliar los espacios de participación y toma de decisiones en relación con sus necesidades, y con posibilidades de incidir en la destinación de un porcentaje del presupuesto municipal para su abordaje, acompañado de una estructura de oportunidad política favorable, relacionada con la voluntad política de los gobiernos de turno, se convirtieron en ganancias de ese sujeto político emancipador que antecedió al PP. En este orden de ideas, es determinante comprender que la capacidad de influencia de la sociedad civil en la gestión pública, en tanto sujeto político, fue, para este caso, proporcional a los niveles de autonomía y autolimitación alcanzados por esta²² en el periodo en mención. Es decir, las posibilidades reales de incidencia en la vida pública de este sujeto fueron se dieron gracias a los niveles de diferenciación, organización, independencia y reconocimiento de la acción política que habían promovido, caracterizados por su configuración bifronte de confrontación y cooperación. La autolimitación, por su parte, reforzó niveles de autonomía en la medida en que fue la misma sociedad civil la que definió sus agendas, intencionalidades, enfoques, periodicidad y estrategias de incidencia en la vida pública, especialmente en el primer periodo de implementación. Así, adquirió un potencial crítico, respaldado por discursos fuertemente argumentados, acciones simbólicas y disruptivas, y trayectorias significativas de participación directa e indirecta en el espacio público, como lo evidencia la recuperación de los antecedentes de movilización y participación recogidos en el numeral anterior.

Como sujeto político, logró construir otros sentidos de la participación e incidencia a partir de estos ejercicios de movilización y planeación participativa previos, que permitieron procesos de significación y resignificación permanentes en relación con la PLPP como nueva gramática social y política de participación e incidencia en la gestión pública. Lo anterior, implica “concebir a la historia desde el papel del sujeto, pues obliga a transformar a la objetividad en una constelación de ámbitos de sentido. Lo que se traduce en tener que organizar la comprensión de los procesos históricos desde la recuperación de las fuerzas gestantes”;²³ convirtiéndose en componente central del poder instituyente, activando el potencial movilizador de la sociedad civil en tanto sujeto político, para participar en el diseño e implementación del PP en Medellín.

Fueron precisamente estos niveles de autonomía y autolimitación de la sociedad civil, en tanto sujeto político, los que favorecieron en Medellín las posibilidades de apertura

22. Olvera, *Sociedad civil*.

23. Hugo Zemelman, *De la historia a la política. La experiencia de América Latina* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007), 9.

de los escenarios de gestión pública desde la estructura gubernamental del Estado. Es decir, desde las bases sociales y organizativas de barrios y veredas se venían gestando un tipo de sujeto y subjetividades políticas con capacidad para movilizarse, planear y decidir sobre los referentes para la planeación del desarrollo de sus territorios, perfilando el relacionamiento con la institucionalidad estatal como un medio para lograr sus fines estratégicos. Con lo enunciado, se da pie a la configuración de un sujeto político en potencia que, en su vocación a ser más en tanto se reconoce inconcluso e inacabado, y por demás colectivo, se dispuso a la coconstrucción y coejecución del Programa de PLPP como posibilidad para mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas de sus pobladores y territorios. Esto es, en último término, un ciudadano y una sociedad civil con características diferenciales, con capacidad y conocimientos para la deliberación y argumentación de sus exigencias, basadas en la necesidad de hacer de la participación un medio de carácter social y político para construir y defender su territorio, presente especialmente en hombres y mujeres con trayectoria participativa en diferentes escenarios sociales y políticos, con presencia en sus territorios.

En esa dirección, si bien los actores que participaron del programa fueron definidos en el SMP, claramente identificados en el Acuerdo 43 de 1996 y el ajuste de 2007, fue posible ampliar las posibilidades de incursión de otros actores en correspondencia directa con las trayectorias participativas de las comunas y corregimientos. En consecuencia, todos ellos, en conjunto –actores tradicionales y emergentes–, fueron precisamente quienes activaron las metodologías aplicadas, definieron enfoques e intencionalidades en PLPP, incidieron en la norma y, a su vez, vivieron la experiencia, estableciendo distintas relaciones entre sí durante el proceso.

En esta dirección, cabe señalar que, si bien era el SMP la dependencia encargada de “[incorporar] las instancias y autoridades de planeación, los organismos de ejecución, administración y control y los organismos de la comunidad mediante mecanismos de información y participación y asigna competencias y responsabilidades”,²³ fue la capacidad organizativa y de movilización de cada comuna y corregimiento la que activó dinámicas diferenciadas en la implementación de la PLPP. Es así como la configuración de un *nosotros* para la participación en cada comuna y corregimiento estuvo mediada por los antecedentes de movilización y participación social y política, que les permitió posicionar

²³ Concejo de Medellín, “Acuerdo 43”, 4.

ese *nosotros* en tanto sujeto político. Además, definir como meta el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y, en simultáneo, sumarse a las implicaciones de un proceso de coestión pública como la que proponía la estrategia.

Por consiguiente, es posible manifestar que el sujeto político que se configuró trajo consigo una trayectoria de movilización e incidencia política, que le permitió “articular necesariamente un proceso de subjetivación política, que revela un agente singular en la acción pública democrática –en la exposición a los conflictos por los cuales los individuos se relacionan los unos a los otros de manera política– con la institución de un espacio público de coexistencia de identidades individuales y comunitarias, que puede elevar las pertenencias comunitarias a la dignidad de un mundo común”.²⁴ Esa dimensión del mundo común no solo cobró sentido para el barrio y la comuna, sino que se proyectó para la zona y la ciudad, tornándose el trabajo en red entre líderes y organizaciones sociales y comunitarias en una forma de trabajo articulado y de socialización de sus acciones y logros, en tanto saber hacer creado y compartido en relación con la experiencia analizada.

En relación con el fortalecimiento y reconstrucción del tejido social, la PLPP permitió la cualificación de liderazgos, la formación ciudadana de los participantes con aprendizajes en temas de hacienda pública, destino de los impuestos, corresponsabilidad y el deber ciudadano de vigilar que se inviertan bien los recursos.²⁵ El PPPP permitió “la apropiación de conocimientos sobre el mismo presupuesto –y– [...] un mejor conocimiento de la realidad local”²⁶ a través del plan de desarrollo local. Se convirtió en un “gran programa de pedagogía y formación ciudadana”.²⁷ Gracias a este, la ciudadanía participante en el proceso aprendió a conocer mejor la municipalidad y la administración pública, a participar, deliberar y concertar.²⁸ A partir de la formación, se logró avanzar en la consolidación de una cultura de la planeación; en metodologías y técnicas que podrán ser implementadas a futuro, y en desarrollar formación sociopolítica y ciudadana forjada desde el saber popular. Además, en la cualificación del discurso de la ciudadanía y en las destrezas en la formulación y gestión de propuestas ciudadanas.²⁹

Finalmente, la constitución de ese sujeto político trajo consigo la participación de nuevos y renovados actores en la PLPP, contribuyendo con ello a dinamizar los procesos de planeación del desarrollo en Medellín en tanto incentivó, motivó y movilizó

24. Etienne Tassin, “Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿qué es un sujeto político?”, en *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*, comps. Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren (Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 1999), 68.

25. Carvajal, “Participación ciudadana”.

26. Alejandro Pimienta Betancur, “Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: el caso de Presupuesto Participativo en Medellín”, *Uni-Pluri/Versidad* 8, no. 3 (SUP 2008): 6.

27. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”, 6.

28. Restrepo Mesa, “El Presupuesto Participativo”.

29. Villa, Carvajal, y Jhones, *Planeación y presupuesto participativo*.

organizaciones comunitarias, cívicas, no gubernamentales, educativas y poblacionales diversas, así como líderes y liderazgos nuevos, vinculándolos en la discusión, el debate, la decisión, la implementación y el seguimiento a la inversión de parte del presupuesto general anual del municipio de Medellín, específicamente, del presupuesto anual de inversiones. Así, posibilitó el reconocimiento de las fuerzas vivas allí presentes e interesadas en la PDL y en el PP; la asociación, diálogo y debate entre sus habitantes, promoviendo su creatividad para resolver las problemáticas que afectan sus condiciones de vida y la capacidad para organizarse y resistirse ante la presencia de actores armados y la posible cooptación gubernamental. Vinculó, además, grupos poblacionales con bajos niveles de reconocimiento de su participación en el escenario público; contribuyó a aumentar el número de organizaciones y liderazgos comunitarios en comunas y corregimientos de Medellín, como se señaló en el apartado anterior, propiciando el encuentro entre actores, donde pudieran reconocer los asuntos que les identifican y diferencian para establecer alianzas.

Como consecuencia, la participación de múltiples y diversos actores en la PLPP generó estrategias y prácticas sociales que motivaron la regulación constante del proceso de PDL, visibles en las discusiones metodológicas que se presentaron y en la consolidación de una base social organizada, que propició escenarios de discusión y encuentro permanente en, desde y por fuera del programa. Se instauraron de esta forma dinámicas de encuentro, deliberación y decisión, gestadas y mantenidas al margen o, en ocasiones, de manera complementaria a los promovidos por la institucionalidad pública, tanto desde las PDL como en lo propio del PP, fortaleciéndose la autonomía y autolimitación de los actores sociales. Con ello, a la vez, hacer de la participación un accionar permanente no solo activado por la disposición gubernamental, sino además determinado especialmente en los momentos de priorización, destinación y ejecución del recurso, develándose con ello la expresión de autonomía relativa entre los actores vinculados, propia de estas experiencias e identificada por Boaventura de Sousa Santos.³⁰ La autonomía fue relativa en tanto las barreras y contrapesos al proceso de planeación y de presupuesto no provinieron exclusivamente del proceder gubernamental, aunque estas fueron las que predominaron, con más asiduidad en el periodo de gobierno 2008-2011, lo cual se evidencia en el privilegio de la dimensión técnica de la planeación sobre la dimensión política.

30. Sousa Santos, "Dos democracias".

Es posible advertir entonces cómo el potencial metodológico y participativo, característico de la primera etapa del proceso de PLPP, se fue desvaneciendo e incluso mecanizando en una extrema racionalidad técnica, a partir del periodo de gobierno 2008-2011. Si bien los temas referidos a la superación de los problemas de corrupción y a posicionar el principio de transparencia se tornaron relevantes para el plan, cobraron mayor fuerza los tópicos asociados con la seguridad y el desarrollo urbanístico, generándose una suerte de “parálisis” de la estrategia. Por esto, al ubicársele en otro reglón dentro del plan de desarrollo la intencionalidad política cambió, situación que se vio fuertemente influenciada por las condiciones de agudización del conflicto en la municipalidad y, a su vez, la inserción de los actores armados en los escenarios de participación; no obstante, fue la apuesta social y política asumida por las organizaciones sociales de las comunas y corregimientos la que permitió resituar la pertinencia y necesidad de darle continuidad a la estrategia.

En conclusión, es posible advertir que, en un primer momento y dándole continuidad en la segunda fase de la PLPP –periodo 2008-2011–, se logró configurar un sujeto político altamente empoderado y convencido de la importancia de la estrategia para sus territorios y para la ciudad,³¹ constituyéndose una sociedad civil que, basada en la importancia del ideario colectivo, invocó la necesidad de reconocer la pluralidad y, desde allí, la fuerza del acto discursivo, respaldada en claros y contundentes argumentos que favorecieron el intercambio político. Lo anterior llevó a posicionar un nuevo canon democrático que permitió “la recuperación de un discurso argumentativo³² asociado al hecho básico del pluralismo y a las diferentes experiencias [como] parte de la reconexión entre procedimentalismo y participación”.³³ Se evidenció así la ampliación del campo político y las formas de acción colectivas, necesarias para la profundización de la democracia y el posicionamiento de un espacio público, en el que temas de interés colectivo pudieron problematizarse, estableciéndose puentes de comunicación entre los actores enunciados y las instituciones políticas de carácter representativo y el ente gubernamental, y se trascendió la consulta al adjudicarse así un papel incisivo en la vida pública.

Sin embargo, a pesar de los avances en la configuración de un sujeto político renovado, con dimensión histórica como herramienta de potenciación y con vocación a ser más desde la conjugación del poder individual y colectivo, se presentaron momentos

31. Arias Betancur y Preciado Restrepo, “Sujetos políticos”.

32. Sousa Santos, *Crítica de la razón indolente*.

33. Sousa Santos y Avritzer, “Introducción”, 47.

de tensión, confrontación y disputa entre habitantes, líderes, actores armados ilegales y actores gubernamentales, que no pueden omitirse en tanto obstaculizaron, pero a su vez resignificaron de forma permanente la estrategia. Se alude entonces a la presencia de tensiones asociadas con la definición de prioridades y orientaciones operativas de la estrategia, la contratación para la implementación de las iniciativas y la prioridad conferida o negada a la estrategia en los cambios de gobierno.

Sumado a lo anterior, se presentó un retroceso al darle prelación a la necesidad de definir instancias de corte representativa para la toma de decisiones, reincidiendo en la forma elitista en que se llevó a cabo la participación.³⁴ Con esto se agudizó una suerte de cooptación de los procesos de movilización y participación ciudadanas y organizativas, ya fuera vía contratación, exclusión o confrontación entre los mismos actores sociales por las prioridades definidas para la destinación presupuestal. En consecuencia, la “PP dependencia” presente tanto en la población, las organizaciones sociales y comunitarias, como en la administración municipal magnificó y sobrevaloró de tal manera esta instancia de participación que minó internamente su pertinencia social y política, generando a nivel externo una suerte de debilitamiento de la estrategia, convirtiéndose en respaldo y evidencia para engrosar los argumentos del Acuerdo 028 de 2017.

3.3 Aprendizajes: posicionamiento de nuevas gramáticas y prácticas democráticas

Para dar cuenta de los aprendizajes adquiridos durante la implementación de la PLPP durante el periodo en mención, en materia de democratización de la gestión pública y planeación del desarrollo, a continuación se hará énfasis en el camino recorrido en relación con estos referentes centrales de la instancia de participación. De igual forma, se recogen algunas proyecciones que permiten ilustrar que, a pesar de las sombras de la instancia que representa este tipo de participación, sigue siendo, para la política contemporánea, una luz que iluminará el camino para vigorizar el proyecto político democrático de carácter participativo, en el contexto nacional y latinoamericano.

Dentro de los aprendizajes dirigidos hacia la democratización de la gestión pública, se encuentra que las características incluyentes, movilizadoras e innovadoras del PP en América Latina lo ubican como estrategia de participación ciudadana, vinculada a las

34. Fedozzi y Borges Martins, “Trajetória do orçamento participativo”.

pretensiones, discursos y enfoques del proyecto democrático, orientados a garantizar el acceso pleno a los derechos, ampliar la incidencia de la sociedad civil en la gestión pública, mejorar y propiciar el vínculo entre gobernantes y ciudadanía y, en términos amplios, trascender la democracia institucionalizada y representativa. Con esto, dar paso a otras formas democráticas, más vinculantes, participativas y propicias para potenciar maneras renovadas de pensar, tramitar, desatar y vivir lo público; sus nexos y vínculos con los procesos de PDL acontecidos en Medellín, sintetizados en la PLPP a partir de 2007. Con la puesta en vigencia del Acuerdo 043 no solo vigorizaron tal perspectiva, sino que la potenciaron hacia una trayectoria dirigida a incrementar las posibilidades de democratizar la gestión pública municipal.

Concretamente, las contribuciones en materia de democratización de la gestión pública municipal, con incidencia tanto en lo social como en lo político, se encuentran asociadas con: su concepción como proceso democrático de participación ciudadana; tornarse en escenario propicio para incrementar la participación ciudadana; su implementación desde espacios de relaciones vinculantes gestadas en la ciudadanía y la sociedad civil y el actor gubernamental, propicios para generar, promover y avivar espacios públicos de encuentro. Y, a partir de la participación e incidencia de los actores sociales, cívicos, comunitarios, no gubernamentales, privados, académicos y gubernamentales, activar prácticas y procedimientos típicamente democráticos, para dirimir tensiones y tomar decisiones colectivas.

En Medellín, la PLPP se introduce, concibe y presenta como proceso democrático de participación ciudadana mediante la promulgación del Decreto Municipal No. 1073 de 2009, en tanto estrategia de gestión administrativa, innovadora para promover variados espacios de participación de actores diversos en la toma de decisiones, asociada con la inversión pública, a escala de comunas y de corregimientos, invocando nuevas gramáticas, formas de vinculación y promoción de la participación en la municipalidad y sus divisiones territoriales. Procesos especialmente ocurridos en los inicios del periodo administrativo 2004-2007, en la transición hacia el nuevo gobierno municipal, el cual debió afrontar y superar la fuerte crisis de gobernabilidad en la que encontró a Medellín, resultado de los desmanes y desaciertos de la administración municipal saliente. Sin duda, se torna, entre otras cosas, en escenario propicio para incrementar la

participación ciudadana, como mecanismo infaltable en los procesos de democratización de la gestión pública, el cual encontró en la ciudadanía y sociedad civil de comunas y corregimientos de Medellín experiencias, trayectorias, disposición y compromiso social y político para materializar y concretar la pretensión administrativa gubernamental de implementarlo. Es, pues, esta una contribución directa al mecanismo de la base social y política, referida al trasegar de la planeación participativa y la movilización social que, durante más de una década, fraguó experiencias que favorecieron su puesta en marcha y materialización.

Se alude entonces a la necesidad de reconocer que la instalación de la PLPP en comunas y corregimientos se generó en escenarios de relaciones vinculantes, gestadas tanto desde la expresión y organización ciudadanas y de la sociedad civil, como desde el actor gubernamental. Se enlazaron así vivencias, normatividad, voluntades políticas, experiencias, nociones, metodologías y variados recursos, que motivaron la intersección intencionada y activada en, y por contextos históricos, fundantes y coyunturales diversos. Contextos que, implícita y explícitamente, se convirtieron en estructuras de oportunidades, fortalezas y potencialidades, que incidieron en la diversificación de prácticas participativas, su fortalecimiento y consolidación con el fin de promover acciones alineadas con la pretensión de incidir en la renovación de la gestión pública municipal, desde y para sus contextos de comuna y de corregimiento, con proyección municipal.

Las asambleas barriales y veredales, y los consejos comunales y corregimentales, se instalaron como estrategias participativas, de alto contenido en la renovación de la gestión colectiva del recurso público, donde ya tenían experiencias –el caso de las asambleas barriales–, enmarcadas por los procesos participativos y de planeación del desarrollo zonal previos. Procesos pertinentes para avivar el espacio público de encuentro, confrontación, deliberación y toma de decisiones entre la ciudadanía, la sociedad civil y el gobierno, en torno a temas de recurrencia problematizadora en sus contextos, señalados no solo por la institucionalidad gubernamental, sino especialmente destacados por la vivencia misma de sus habitantes. Se instauraron desde estos escenarios los espacios públicos de intersección entre intereses, contradicciones y apuestas que se conjugan desde la finalidad e intención técnica y financiera de la administración municipal, con pretensiones de mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de los pobladores,

y de sus organizaciones sociales. Así, se develaron complejas maneras de interlocución, que hicieron de la gobernabilidad democrática un ejercicio en permanente construcción, negociación y disputa.

De lo anterior, emerge la contribución de la PLPP a la democratización de la gestión pública municipal. Es decir, en tanto desde su puesta en marcha y a partir de la participación e incidencia de los actores sociales se activan, renuevan y surgen nuevas prácticas, espacios y procedimientos democráticos que posibilitaron el encuentro de diferentes y múltiples actores, para la promoción de la identificación conjunta de problemáticas sociales, la deliberación colectiva de su priorización y localización, así como de instancias, voceros y formas de tomar decisiones vinculantes de los variados intereses. Estos últimos asociados con la inversión y destinación de los recursos públicos provenientes del presupuesto anual de inversión aprobado por el concejo municipal, a instancias y por iniciativa de la administración municipal. Así, se da lugar a la configuración de prácticas de participación, en donde la ciudadanía y la sociedad civil hacen parte de la construcción de lo público, al enfatizar en antiguas, pero aún no resueltas exigencias, e incorporar nuevos temas en las agendas de discusión, visibilizando nuevos escenarios de debate y encuentro al fortalecer estrategias de comunicación y apuestas por la formación política. Trascendiendo, así, la demanda individual para posicionar la colectivización de las exigencias soportadas en idearios de cambio, construcción y transformación participativa de su territorio.

Frente a los aprendizajes en los procesos de planeación del desarrollo, es posible enunciar que, conforme lo reseñado y significado en lo expuesto y acorde con los soportes que se recrearon en los numerales que anteceden, la instancia de participación contribuyó de manera diversa a la dinamización, promoción y fortalecimiento de los procesos de planeación del desarrollo en Medellín, tanto los propios del SMP en genérico, como los asociados con las PDL. En particular, desde el ámbito social, entre otros se destacan los referidos a: la movilización de organizaciones sociales y personas de todo tipo para vincularse a los procesos de planeación del desarrollo municipal y de la PDL; generación de espacios para la articulación de esfuerzos en torno a la planeación participativa; la emergencia de estrategias y prácticas sociales para la regulación del proceso de planeación, y la puesta en escena de una propuesta metodológica participativa amplia y novedosa.

Y, desde lo político, emergen como relevantes los asociados a: la creación de nuevos escenarios y procedimientos para la definición de la inversión de parte del presupuesto municipal y, a la vez, debatir más ampliamente no solo la formulación e implementación de los PDM, sino también el POT como cartas de navegación y horizontes de sentido de la municipalidad en el mediano y largo plazo. En síntesis, social y políticamente se reconoce que, desde las comunas y corregimientos de Medellín, se han gestado ejercicios de planeación del desarrollo liderados por organizaciones sociales, cívicas, comunitarias y ONG, en marcos institucionales y gubernamentales promovidos y permitidos por la normatividad vigente al respecto, tanto del orden nacional como municipal.

De esta manera, el programa puede ser concebido, de una parte, como ganancia de la sociedad civil y la ciudadanía en el contexto de comuna y corregimiento, canalizada, de la otra parte, por un movimiento político alternativo que materializó la propuesta y los intereses en una estrategia de participación e incidencia social y política que, para el contexto latinoamericano, representaba en aquella época la oportunidad de profundizar la democracia desde cánones no hegemónicos. Se introdujo así, como lo concibe Boaventura de Sousa Santos,³⁵ modelos de cogestión, en tanto se comparte el poder político mediante redes de instituciones democráticas, dirigidas a generar decisiones colectivas mediante espacios de deliberación, consenso, acuerdos y compromisos vinculantes que hacen de la participación su esencia, práctica y fundamento.

Como consecuencia, la participación de múltiples y diversos actores en la PLPP generó estrategias y prácticas sociales que motivaron la regulación constante del proceso de PDL, visibles en las discusiones metodológicas que se presentaron y en la consolidación de una base social organizada que propició escenarios de discusión y encuentro permanente en, desde y por fuera del programa. Se instauraron así dinámicas de encuentro, deliberación y decisión gestadas y mantenidas al margen, más de manera complementaria, no antagónica, a los promovidos por la institucionalidad pública, tanto desde las PDL como desde el PP. Con esto se fortaleció la autonomía y autolimitación de los actores sociales para, a la vez, hacer de la participación un accionar permanente no solo activado por la disposición gubernamental, sino determinado especialmente en los momentos de priorización, destinación y ejecución del recurso, develándose con ello la expresión de autonomía relativa entre los actores vinculados, propia de estas experiencias. Autonomía

35. Boaventura de Sousa Santos, *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política* (Madrid: Trotta, 2005).

identificada además por Boaventura de Sousa Santos,³⁶ en tanto las barreras y contrapesos al proceso de planeación y de presupuesto no provinieron exclusivamente del proceder gubernamental, aunque estas fueron las que predominaron, con mayor recurrencia en el periodo de gobierno 2008-2011, lo cual se evidencia en el privilegio de la dimensión técnica de la planeación sobre la dimensión política.

Finalmente, en el ámbito social, como propuesta, estrategia y forma de dinamización y promoción de procesos de planeación participativa del desarrollo, la PLPP ofreció a la municipalidad en general, y a sus comunas y corregimientos en particular, una metodología participativa de amplia envergadura. Fue vinculante y novedosa, en tanto debió adecuarse a las particularidades de cada escenario de planeación, en donde se apelaba a la necesidad de reconocer sus trayectorias participativas y de planeación zonal, lo que influyó en la fase inicial de la implementación del programa. En esta fue notoria la generación de nuevos espacios para el encuentro entre los voceros de la administración municipal y los actores sociales, más la incorporación de una vida propia como proceso de participación e incidencia social y política, adquiriendo autonomía en lo concerniente a la generación de espacios de deliberación que existían, independientemente de las demandas y lógicas de acción del programa mismo, desde la orientación y concepción gubernamental. Por ejemplo, en la Comuna 1 se da cuenta de esto, en tanto corrobora la necesidad de asumir una consciencia histórica para hacer una lectura sobre su institucionalización, la cual no llega a instalarse en el vacío; por el contrario, se encontró permeada y, en consecuencia, determinada por la configuración histórica, social y política de un importante proceso de planeación participativa con enfoques alternativos, y una significativa movilización organizacional y comunitaria situada con pretensiones de proyección municipal, como lo fue el proceso de paz.

Por su parte, los aportes al proceso de planeación del desarrollo en Medellín, desde el ámbito político, se asocian a la creación de nuevos escenarios y procedimientos para la discusión pública y abierta, la priorización y definición colectiva de porcentajes predefinidos del presupuesto municipal anual de inversión. Y, como efecto indirecto, con atreverse a discutir y cuestionar la validez, los alcances y criterios de valoración tanto del PDM, como del POT como cartas de navegación hacia el horizonte de desarrollo de la municipalidad en el mediano y largo plazo. La PDL se destaca como agenda

36. Sousa Santos, "Dos democracias".

alternativa, lo que sus pobladores reconocen como un modelo de ciudad que no favorece el mejoramiento de sus condiciones de vida; sin embargo, con este articulan sus propias agendas al definir enfoques de desarrollo similares en sus PDL en procura de financiación, reconociendo estructuras de oportunidad política para continuar reflexionando sobre las condiciones adversas en sus barrios y comunas.

Es necesario entonces orientarse para identificar estrategias de acción para su abordaje, vinculando la PLPP como estrategia para continuar con este ejercicio, pero visualizando en concreto una posibilidad real de acceso a financiación más amplia que la posibilitada por el PP. Con lo enunciado se complejiza el ciclo de la planeación en tanto se materializa una estrategia tangible y expedita que, además de avanzar en acciones de diagnóstico, programación y planeación, incorpore componentes de gestión participativa. En esa dirección, si bien la estrategia representa un reducido porcentaje del presupuesto de inversión anual municipal, no deja de convertirse en una opción para concretar sus pretensiones de planeación para el desarrollo de su territorio, haciendo de la planeación una práctica eminentemente sociopolítica.³⁷

No obstante, es necesario señalar que la PLPP muestra fragilidad para garantizar la atención generalizada e integral de las necesidades de la población, y el fortalecimiento del tejido social asociado a las condiciones de vida de los sujetos que lo constituyen. Son estas condiciones las que favorecen la influencia de grupos políticos tradicionales, reinsertados y desmovilizados en las decisiones que se toman. El programa se ha constituido en una estrategia de focalización de recursos para atender prioridades de la población que no se escuchan en otros escenarios, aunque el recurso se muestra insuficiente para transformar estas condiciones. Aun así, la movilización que provocan repercute en una articulación de las PDL con el PDM, vía PP, antes que, en su contenido, en el proceso social y político que implican.

Una ciudadanía que debate sobre los asuntos públicos, que comprende nociones, enfoques y metodologías de planeación del desarrollo es lo que, poco a poco, se genera con la PLPP. En esta se encuentra representado un potencial social y político para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los PDM, de comuna y de corregimiento, aun limitado por las complejidades de los contextos donde tiene lugar, tornándose cada vez más reducidas sus posibilidades de incidencia en las grandes transformaciones

37. Gutiérrez Tamayo y Sánchez Mazo, *Planeación para el desarrollo*.

sociales, políticas, espaciales, ambientales y económicas que demandan las realidades donde tiene presencia.

El campo relacional entre la democratización de la gestión pública y la planeación del desarrollo en escenarios de gobernabilidad democrática implica reconocer que es innegable lo difícil que puede ser trazar una línea que separe, diferencie y especifique nítidamente los aportes social y político de la PLPP a los procesos de planeación del desarrollo y de democratización de la gestión pública en Medellín, en tanto sus nexos, interrelaciones y límites que los separan y, a la vez, bordes que los conectan en el escenario real, suponen convergencias y divergencias que no pueden disociarse. Se develan así no solo encuentros, sinergias y simultaneidades, sino también contradicciones, distancias y tensiones que hacen de la experiencia misma un auténtico ejercicio colectivo, participativo y democrático en construcción.

Por tanto, también se deconstruye y reconstruye dinámicamente desde el lugar de su materialización e implementación real, directamente adscrita a escenarios municipales, de comuna y de corregimiento concretos. Escenarios dotados de historias, trayectorias, sueños y anhelos que fundamentan formas diversas de concebir, comprender, apropiar, encarnar, dinamizar y, al tiempo, transformarla, en tanto estrategia de gestión pública vinculante, generadora de espacios públicos para la dinamización, el fortalecimiento y la consolidación de la gobernabilidad democrática. Esto se hace mediante, entre otros procesos, la planeación participativa del desarrollo, tanto municipal como de comuna y de corregimiento.

Cuando se trata de identificar articulaciones entre el aporte social y político de la PLPP, tanto a la democratización de la gestión como a la planeación del desarrollo, es preciso develar que es a partir de los avances en la apertura y resignificación de lo público, y en la participación ciudadana, aspectos generados en su interior en donde se pudo dar lugar la configuración de políticas públicas de alcance municipal. Dichas políticas estuvieron dirigidas a potenciar la implementación de apuestas participativas en materia de procesos de planeación del desarrollo, específicamente de corte local, es decir, de comuna y corregimiento. Dicha configuración se gesta en el marco de la implementación de procesos de gobernabilidad democrática que coexisten con estrategias de resistencia, movilización y organización social; propuestas y lideradas por expresiones de la sociedad civil que

orientan, dentro de sus intenciones, ampliar su incidencia en lo público para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, la constitución y transformación del territorio.

Es así como desde apuestas por la democratización de la gestión pública, la gobernabilidad democrática y la participación ciudadana, junto con la apertura y voluntad política del gobierno de promoverlas, se generan acciones que permiten dotar de sentido político a la planeación del desarrollo, especialmente si se trata de procesos participativos y vinculantes de la diversidad y multiplicidad de actores interesados en esta. La sociedad civil y la ciudadanía luchan por otorgarle este sentido, en la medida en que se interesan por conocer las dinámicas sociales y políticas que caracterizan sus comunas y zonas, para promover el encuentro entre los diferentes actores, aun reconociendo lógicas de poder instituidas, instituyentes y correlaciones de fuerzas que generan apertura y cierras a la deliberación, el análisis y la toma de decisiones colectivas. Ello sin desconocer que la activación de procedimientos de carácter democrático y la puesta en cuestión de la pregunta por el desarrollo territorial se gestan en escenarios de conflicto armado, tornándolos en procesos con altos grados de complejidad, demarcados no solo por las condiciones socioeconómicas de sus pobladores y la disputa armada por el dominio del territorio, sino también por las características y transformaciones de la entidad gubernamental, especialmente aquellas centradas en discursos de modernización cada vez más cercanos a modelos gerenciales de corte privado. Dichos modelos riñen, por lo directivos e impositivos, con las pretensiones de ampliación y profundización de escenarios democráticos, especialmente de carácter participativo.

Ahora bien, al recuperar, analizar, comprender y significar la PLPP en perspectiva histórica y situacional, desde la experiencia de Medellín, se hace visible la confluencia simultánea, perversa y difícil de descifrar entre los enfoques propios del proyecto político neoliberal y los del democrático. Por esto, entre otras cosas y simultáneamente, es evidente que responde a intereses disímiles y, en ocasiones, opuestos, que lo convierten en un escenario en disputa permanente entre el deseo y la lucha por hacer realizable la construcción del ideario democrático y, a la vez, contradictoriamente, el interés por promover, implementar y profundizar esquemas propios del modelo neoliberal. Por ejemplo, mediante la disminución de los alcances y responsabilidades que le corresponden a la estructura gubernamental del Estado, en cumplimiento de su función pública.

En consecuencia, al develarse sus sentidos social y político se encuentra, de una parte, que esta estrategia contribuye a ampliar la participación ciudadana, al mismo tiempo la supedita al decidir parcialmente la destinación, cada año, de porcentajes mínimos del presupuesto municipal de inversiones. De la otra, aunque aporta al fortalecimiento de viejos liderazgos y organizaciones sociales poniéndolos en cuestión y renovándolos, al tiempo desata la promoción y surgimiento de nuevos líderes y más organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, incentivando de paso la generación y ampliación de redes comunitarias sociales. Asimismo, las pone en tensión, disputa y, en ocasiones, competencia, confrontación y conflicto, ante la posibilidad real de aspirar y concursar por el acceso a recursos frescos de carácter público, por medio de la ejecución de iniciativas priorizadas, que finalmente quedan sorteadas al mejor postor conforme la normatividad de los procedimientos de selección, en la mayoría de los casos en las universidades públicas y privadas de la municipalidad. Con este proceder se instauran dinámicas altamente competitivas y desiguales, tanto con las organizaciones no gubernamentales, como con las comunitarias, cívicas y ciudadanas, históricamente asentadas en la jurisdicción de la comuna y del corregimiento.

Queda así claro, entonces, que los problemas asociados a la PLPP, en su mayoría, no pueden solo atribuírsele a su concepción, operación e implementación, de por sí complejas. Además de esto, conviene, al momento de valorarlo, reconocerse las condiciones en las que se desarrolla y su incapacidad para transformarlas por su propia, única y exclusiva cuenta, develándose con ello su carácter limitado tanto en el alcance financiero, como en el estratégico y conceptual. Esto ratifica, entre otras cosas, como lo plantea Boaventura de Sousa Santos,³⁸ su carácter de mecanismo privilegiado para decidir las obras básicas, puntuales y más cercanas por su relevancia con la cotidianidad de la población, sus organizaciones y personas. Aunque le mantiene distante y sin posibilidad real de incidir en las grandes acciones e inversiones que demandan los procesos de desarrollo, especialmente aquellos direccionados hacia el desarrollo del territorio.

De esta manera, la crisis del Estado, el clientelismo, la violencia, la pobreza, la desigualdad, los déficits de vivienda, espacio público y servicios, son incluso condiciones preexistentes, no resueltas, que pervivirán con asuntos estructurales y de fondo, aún después de su diseño e implementación. Máxime si, precisamente, por las mismas condiciones aludidas, también se afecta la PLPP, dada la facilidad que esto brinda para la

38. Sousa Santos, *El milenio huérfano*.

influencia de grupos políticos tradicionales y de actores armados desmovilizados, especialmente en las instancias de decisión colectiva, en donde se identifican y priorizan las necesidades a atenderse, en tanto históricamente encuentra en ellos formas más inmediatas para resolver las problemáticas que les afectan mediante el apoyo o subordinación a sus estructuras. Se devela de esta manera que, a pesar de las múltiples estrategias de blindaje y protección del PP y de las formas de participación generadas por los ciudadanos y la sociedad civil, no fue posible salvaguardarlo completamente de las dinámicas y tradiciones clientelistas, propias de la realidad política local.

Lo enunciado refleja la vulnerabilidad de la PLPP, adscrita a su maleable condición. Es decir, se torna sensible a la permeabilidad de intereses múltiples provenientes de actores que, desde su lugar de poder, llámese actor gubernamental, político tradicional, actor armado y, en menor medida, también social, desde el monopolio y las restricciones de los espacios participativos, vía, por ejemplo, elección de delegados, determinan su preponderancia en la municipalidad, haciendo de su constitución como política de gobierno un requisito que exige su aplicación, pero no necesariamente el mantenimiento de su carácter participativo.

Esta compleja condición, evidente en la implementación real, conlleva sufrir grados de marginalidad e instrumentalización, en tanto tiende a constituirse en casi el único escenario de gestión y obtención de recursos públicos frescos que, al no contarse con otros desde la municipalidad, engrosa la difícil tarea de responder a la infinidad de necesidades e intereses de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general. Problemática que se torna en la actualidad en un programa de reducido impacto, ampliamente estigmatizado por la presencia de actores armados en su materialización, por la reproducción de prácticas clientelares tradicionales y, al tiempo, por la estandarización de un proceso consultivo. Proceso que finalmente compite con los propósitos democráticos participativos en que se basa conceptualmente y termina privilegiando, implementando y reproduciendo, la mayoría de las veces, los vicios propios de los enfoques más próximos a la democracia representativa.

Lo enunciado, obviamente, incide en su pérdida de legitimidad, tanto desde el PP como desde las PDL, especialmente entre los diferentes actores de la municipalidad: privados, no gubernamentales, académicos y comunitarios, incluso desde los mismos gubernamentales que deben garantizar, en cumplimiento de su función pública, su implementación.

Esta difícil pero real condición de la PLPP en la actualidad también se hace extensiva a los barrios, veredas, comunas y corregimientos donde se encarna su razón de ser. Los actores que se vinculan a su ejecución ven en su excesiva instrumentalización, cortoplacismo y limitación en la designación de recursos para la materialización de las iniciativas priorizadas problemas estructurales que acentúan prácticas que, si bien pretendieron superarse con su gestación, hoy no es más que un escenario de disputa y neutralización que puede atentar contra lo que fue el poder de movilización, debate y concientización de la organización social y comunitaria en Medellín.

De esta manera la confrontación y disputa por la dirección de la PLPP en cada comuna y corregimiento, encabezada por las JAL y JAC; la fragmentación de la presencia, actuación y orientación del actor gubernamental, quien se vincula no como un todo institucional, sino como voceros de dependencias municipales desarticuladas, y las dificultades que ambos asuntos ofrecen a la necesaria y difícil articulación entre actores gubernamentales y sociales ponen a la ciudadanía y a las organizaciones a asumir discursos y prácticas que riñen con el sentido planeador y democratizador del programa. Lo que fuera una propuesta para la generación de espacio público de discusión, debate y encuentro y, en consecuencia, propulsora de nuevos y renovados discursos adscritos a la gobernabilidad democrática vía procesos de planeación participativa, terminó convirtiéndose en un instrumento de gestión de recursos del presupuesto municipal de inversión, destinado a la atención de necesidades inmediatas, dispersas y de bajo impacto, que poco o nada conversan con ejercicios de planeación estratégica situada, fundada y proyectiva. Su pretensión estaría en generar altos niveles de incidencia a mediano y largo plazo en la política pública municipal, ampliando, valorando y promoviendo espacios auténticos de participación ciudadana.

A lo anterior se suma la distancia entre la identificación de las problemáticas, su priorización y definición como iniciativas, y las acciones implementadas por un actor emergente como los ejecutores de la PLPP. Es decir, la falta de correspondencia entre los intereses de la ciudadanía y las acciones implementadas por los contratistas conllevan y acumulan inconformidades generalizadas que, además de desestimar las posibilidades de acción de las organizaciones con trayectoria y reconocimiento en las comunas y corregimientos, ofrecen servicios estandarizados, con la generación de productos y

resultados similares, distantes de lo que habría de generarse para atender de manera adecuada las problemáticas, demandas, necesidades e intereses de la población.

El anterior desacierto y otros más, asociados, por ejemplo, a las condiciones reales de materialización de la PLPP, pudieran matizarse mediante acciones de seguimiento, evaluación y control, que son incluso demarcadas por la estructura misma del programa. No obstante, su mínima presencia e impacto en el trasegar de la experiencia develan la inoperancia de lo que podría convertirse en estrategia de control social a la inversión pública, lo cual fortalecería la valoración de la pertinencia de las acciones emprendidas, la revisión continua de los posibles excesos o incompetencias de todos los actores involucrados, incluyendo los emergentes –contratistas externos– y el control, seguimiento y vigilancia permanente de autonomías absolutas que pretendan instaurarse; especialmente, las orientadas a desvirtuar la generación del espacio público que el programa invoca.

En definitiva, la perspectiva de futuro y, en consecuencia, de otros lugares posibles con mejores condiciones de vida para los habitantes de las comunas y corregimientos de Medellín, vía PLPP, se evidencia fragmentada desde los resultados investigativos, reducida a una dimensión inmediateista que riñe con la noción de desarrollo integral que sustenta su concepción, dejando de ser este el centro del debate, así como la manera de alcanzarlo en el territorio. En su lugar, se activan la confrontación, disputa y planeación a corto plazo, ejercicio que se reduce solo a invertir anualmente el porcentaje del presupuesto municipal de inversión asignado mediante acuerdo municipal para cada comuna y corregimiento.

A pesar de estas condiciones y contradicciones, entre otras, su permanencia y continuidad, tanto desde el PP como desde las PDL, no están en duda desde los ideales democratizadores que le son inmanentes, como se ha venido enunciando. Por el contrario, se apela a su mantenimiento, sin desconocer la necesidad de realizar cambios que reactiven su carácter incluyente y participativo de la experiencia impulsada en Medellín, en tanto se constituye casi en el único escenario municipal que permite, promueve y fomenta la incidencia directa en la destinación porcentual de recursos frescos provenientes del erario municipal. Recursos para la atención directa de problemas puntuales en barrios y veredas que, a esta altura de su implementación, no deben perderse, ni agotarse; potenciarlos ha de ser el reto.

En síntesis, la PLPP en tanto apuesta, evidencia y ganancia, tanto social como política de la trayectoria de la organización social y comunitaria de Medellín y, a la vez, desde

planes y programas de gobiernos alternativos, se gesta en un momento de la historia de la municipalidad que pretendió generar condiciones para superar la crisis de gobernabilidad. Lo anterior será posible invocando la participación y consolidación de espacios públicos como posibilidad de acercamiento entre la ciudadanía y el actor gubernamental, para planear conjuntamente el desarrollo municipal, de comunas y corregimientos, presentando múltiples cambios que obedecen precisamente a contextos de alta complejidad social y política. Sin embargo, y aun en las condiciones de conflictividad en las que acontece, se da lugar a estrategias de negociación y concertación, y se visibilizan apuestas de los actores enfocadas en la problematización y neutralización del accionar de actores políticos tradicionales, armados y desmovilizados, en el escenario público, con la intención de democratizar los procesos de participación y de planeación del desarrollo.

Lo anterior representa, en esencia, la configuración de gramáticas y prácticas sociales y políticas que dejan al descubierto formas de hacer, vivir y ejercer la democracia participativa, bajo la amenaza de las prácticas políticas tradicionales de representación. Y, además, en contextos con altos índices de violencias y conflictividades instalados, la PLPP deberá potenciarse en escenarios contradictorios evidentes que, a la vez, la tensionan y hacen más estimulante como apuesta social y política al alcance del sueño democrático, especialmente de corte participativo.

Para finalizar el numeral, es preciso enunciar varias proyecciones vinculantes de lo expuesto sobre la experiencia de la PLPP en Medellín. Estas se derivan y surgen de la importancia de garantizar su permanencia, adecuación y fortalecimiento como apuesta social y política institucional pública que, aún en medio de las diversas dificultades, barreras y desarticulaciones que también le son propias, tal y como quedó reseñado antes, brinda posibilidades concretas para potenciar los procesos de planeación del desarrollo, particularmente en perspectiva de la planeación para el desarrollo del territorio, y los procesos de democratización de la gestión pública, orientados al posicionamiento de la de la democracia participativa y la contribución a su constitución.

Así, entre otras cosas, alcanzará lo que desde su concepción se plantea como pretensión superior: convertirse en una estrategia de planeación del desarrollo que favorece y dinamiza los procesos de profundización de la democracia, por la vía de la democratización de la gestión pública municipal, de comuna y de corregimiento. Se invoca entonces

posicionar las pretensiones del enfoque propio de la democracia participativa, apelando, como se enunció antes, a la configuración de nuevas gramáticas, discursos y formas de incidencia social y política de las ciudadanías y la sociedad civil en la gobernabilidad de Medellín. En este marco de problematización, se derivan por lo menos cinco proyecciones generales, a saber: la necesaria reflexión permanente sobre el norte conceptual y metodológico de la PLPP. Aceptar además la conveniencia de propiciar la apertura política de más y mejores escenarios y actores. También avanzar en minimizar y descentrar su omnipotencia, sin perder de vista las exigencias que deben hacerse a las instituciones del gobierno para que gesten otros posibles espacios de gobernabilidad democrática. Igualmente, incorporar, sin mayores preámbulos, acciones, estrategias y métodos de seguimiento, evaluación y control como soportes para los procesos de planeación del desarrollo y democratización contemporánea, ojalá apoyados en el diseño de indicadores de gestión y de logro apropiados. Y, finalmente, asumir sin dilaciones la participación ciudadana, la planeación participativa del desarrollo, la generación de espacios públicos y la incidencia política como sus ejes estructurantes.

3.3.1 Nortes conceptual y metodológico

Urge y se hace inaplazable la tarea de revisar los referentes conceptuales y metodológicos que sustentan, fundamentan y estructuran la PLPP en Medellín en la actualidad. Lo anterior debe hacerse en correspondencia con el ideario democrático, participativo y de planeación del desarrollo que lo sustenta, trascendiendo así la dimensión técnica, desprovista del cuerpo conceptual y operativo que por momentos prevalece en su implementación. Es innegable que el escenario político de la municipalidad, dada la realidad electoral a la que se asiste en Colombia, cambia y, en consecuencia, no son ajenos a dichas modificaciones algunos programas, estrategias y acciones de este tipo. No obstante, debe existir voluntad y consciencia política por parte de todos los actores involucrados no solo para reconocer sus límites, sino también las potencialidades, en tanto supere la fragilidad como programa de gobierno y tienda a constituirse en auténtica política pública de Estado, en sí mismo, como programa integrador y, a la vez, desde sus dos ejes estructurantes: el PP y la PDL. En últimas, se sabe que toda aquella acción dirigida a ampliar los márgenes de maniobra de la administración pública municipal, que pone

en cuestión autonomías absolutas propias de la política tradicional, serán interpeladas, objeto de debate y puestas en cuestión ante las mínimas expresiones de confrontación o exigencia de apertura.

Deberían ser temas de discusión de los diferentes actores que confluyen en su materialización, en función de su valoración y adecuación constantes, las preguntas por la interrelación entre la representación y la participación ciudadanas, la convergencia entre dimensión política y la técnica en la implementación, la instalación y consolidación de estrategias de este tipo en contextos con presencia de conflicto armado. Asimismo, las transformaciones internas del ente gubernamental y de la movilización social y comunitaria en función de nuevos escenarios de encuentro, deliberación y concertación. En definitiva, la evaluación reflexiva y crítica de la estrategia de planeación en una municipalidad como Medellín.

La apuesta metodológica que opera y posibilita implementar experiencias como la de PLPB, adscrita a orientaciones contextuales, conceptuales, pedagógicas y procedimentales de carácter participativo, consciente e innovador, vinculantes de propósitos con incidencias tanto en lo social como en lo político, demandan resignificación, revisión y análisis permanentes. Lo enunciado demanda una valoración periódica que permita evaluar su pertinencia, conveniencia y aplicabilidad en clave de propiciar y promover el mejoramiento continuo, la calidad de vida y la superación de prácticas antidemocráticas que afecten su ejercicio inclusivo y transparente.

3.3.2 La apertura política de escenarios y actores debe ser generalizada

Desde la administración municipal de Medellín, en tanto líder de la función pública atribuida constitucional y normativamente a las entidades gubernamentales en Colombia, deberá promoverse, propiciarse, fortalecerse y garantizarse la apertura real de posibilidades y escenarios para la participación ciudadana en la PLPB, de tal manera que se asemeje, en palabras de Alberto Olvera, a la “forma y estructura de gobierno apegada a derechos, ejecutada con transparencia y abierta a la participación ciudadana [reconociendo] modos alternativos de pensar y ejercer el poder político”.³⁹ Atendida esta cuestión, de manera oportuna y adecuada, surgirá sin duda su pretendida contribución al propósito de democratizar las relaciones entre ciudadanía, sociedad civil y entidades gubernamentales,

39. Olvera, *Sociedad civil*, 20.

que posibilite, desde la esencia misma del programa, el reconocimiento del poder compartido en la construcción de lo público. Igualmente, la configuración de escenarios abiertos a la deliberación y al reconocimiento de nuevos, diversos y protagónicos actores, múltiples gramáticas, variadas prácticas y lógicas discursivas plurales, bases para la promoción de procesos formativos de sujetos políticos críticos, reflexivos y activos, en capacidad y dispuestos a contribuir con el fortalecimiento de la trama social actuante.

Sin pretender suplir ni competir o asumir la función pública que le es inherente a la administración municipal de Medellín, es conveniente promover la incorporación de otras formas de gestionar lo público que, desde lógicas y discursos incluyentes de la voz y decisión de la ciudadanía y la sociedad civil, demanden al actor gubernamental otro lugar de enunciación y relacionamiento, más acorde con la horizontalidad, transparencia y retorno, propios de los procesos democráticos, en la perspectiva de superar prácticas políticas tradicionales arraigadas en la supremacía del accionar convencional. En esa dirección, las transformaciones que requiere la PLPP para la consolidación de la estrategia en el municipio, sus comunas y corregimientos, no solo demandan la definición de lineamientos normativos y técnicos que la flexibilicen, dinamicen y amalgamen con la dinámica y cambiante realidad de Medellín, sino que exige, además de la discusión política referida a la democratización y modernización del Estado en una dimensión macro, que acompañe este propósito y permita definirlo, evitando caer en la red de las convergencias perversas entre neoliberalismo y democracia señaladas antes en reiteradas ocasiones.

3.3.3 Descentrar la omnipotencia, situando otras prácticas de gobernabilidad

La PLPP no puede ser el único escenario de incidencia política para resolver las problemáticas contextuales que aquejan a la ciudadanía. Sus alcances y posibilidades si bien son potenciales, también tienen límites. Esto supone, entre otras cosas, proponerse superar y desestructurar la “PP dependencia” que se ha generado con su implementación y, complementariamente, promocionar otros posibles escenarios de encuentro, deliberación y toma de decisiones que involucren a la ciudadanía, sus diversas expresiones y al gobierno.

Deben reconocerse los alcances del programa y la complementariedad que debería tener con otras estrategias institucionalizadas y autónomas en la municipalidad, así como aquellas provenientes de la organización social, invocando relaciones más dialógicas y sinérgicas que deberían existir al momento de pensar el mejoramiento de las condiciones de vida, el incremento de los índices de desarrollo y la movilización de sus variables en la vereda, el barrio, el corregimiento, la comuna, la zona y, en general, la municipalidad. Lo enunciado demanda, indudablemente, la necesidad de pensar a Medellín desde su totalidad, y sus procesos de planeación estratégica, de desarrollo municipal, de desarrollo de comunas y corregimientos de manera integral, sinérgica y conectados con la agenda política del PP.

3.3.4 Seguimiento y evaluación, hitos de planeación y democratización contemporánea

Las dificultades internas de la PLPP, referidas a las inconsistencias entre el deber ser y la realidad, demandan fortalecer en su concepción y forma operativa las estrategias de seguimiento, control y evaluación. De esta manera, podrán constituirse en parte efectiva de sus características, posibilitando el ejercicio del rol ciudadano mediante el control y la veeduría social a la gestión pública, desde la verificación del cumplimiento de lo programado y concertado. Es así como en términos de gobernabilidad democrática se hace evidente la necesidad de garantizar espacios, escenarios y estrategias que permitan establecer mecanismos de veeduría social, más allá de los propios organismos públicos de vigilancia y control, y complementariamente a estos, ejecutados de manera efectiva, intencionada y clara, superando lo que emerge en la implementación del programa como deuda y asunto pendientes.

Asimismo, se deberá articular con otras políticas de transparencia, participación y desarrollo que sintonicen las agendas originadas de las bases sociales en las propias de la administración municipal. Esto favorecería la transformación de las situaciones que lo afectan, en la dirección de contribuir a que el SMP funcione de abajo hacia arriba, respondiendo a procedimientos claros, públicos y técnicamente bien formulados por los requerimientos del desarrollo provenientes de la población, haciendo de esto una real práctica democrática participativa, vinculante, de estrategias de representación.

Para ello, la generación de lazos vinculantes y articulaciones entre las secretarías y dependencias del municipio de Medellín se torna en una inaplazable tarea para superar la fragmentación política evidenciada.

3.3.5 Participación, planeación del desarrollo, espacios públicos e incidencia política

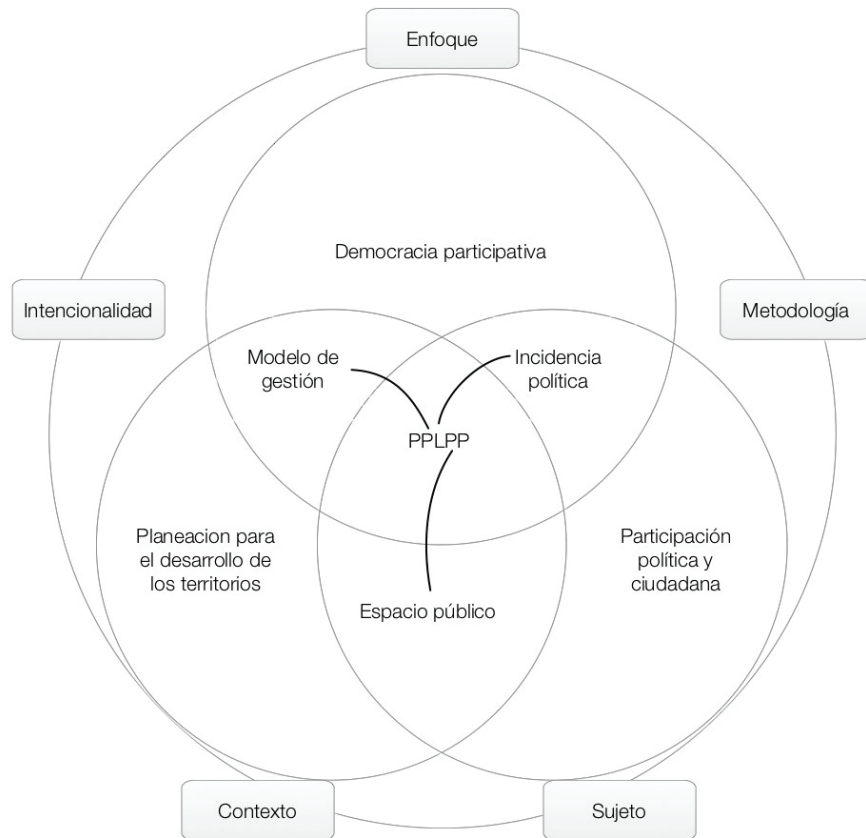
Sin desconocer las limitaciones de la experiencia, pero subrayando las posibilidades que ofrece a la profundización de la democracia local, se identifica la necesidad de vigorizar la apuesta de la PLPP como forma de encarnar prácticas democráticas desde perspectivas alternativas que, si bien no lograrán transformar por completo las prácticas políticas tradicionales, sí darán lugar al cuestionamiento de la cultura política que caracteriza el escenario político municipal, llevando al centro nuevamente la preocupación por la formación política de los añejos y, a la vez, de los nuevos liderazgos que emergen de su evolución histórica.

La participación ciudadana, se sabe, termina condicionada por los proyectos políticos y los énfasis que los gobernantes de turno le otorguen. Así, se deja de lado la pregunta por el desarrollo y la acción transformadora, llega a instrumentalizarse al ser puesta al servicio casi exclusivo de la legitimidad de los gobiernos. En este sentido, continúa siendo necesario un proceso de construcción de lo público y lo social, que promueva relaciones autónomas en su carácter relativo, tal como lo enuncia Boaventura de Sousa Santos, entre los diferentes actores vinculados a la realidad concreta. Y, a la vez, posibilite y promueva transformaciones en la cultura política y en las configuraciones colectivas alrededor de los procesos de planeación del desarrollo, en la perspectiva de la planeación para el desarrollo del territorio y la apuesta por la democratización de la gestión pública.

Tras recoger lo expuesto, es posible plantear que la significación del transitar de la PLPP permitió reconocerla como una conquista ciudadana, producto de las experiencias en términos de movilización y organización social y de planeación participativa que le antecedieron. Igualmente, como expresión de la apertura institucional amparada en un nuevo proyecto político, que se inauguró bajo el discurso de buen gobierno, democracia y transparencia. Su continuidad en los tres siguientes periodos administrativos

no refleja la existencia de una experiencia armoniosa, sino un transcurrir con cambios permanentes que hicieron de este un proceso complejo, dejando a su paso aciertos, desaciertos y aprendizajes diversos, que desafortunadamente no fueron asumidos para el mejoramiento y fortalecimiento de la instancia de participación, sino, por el contrario, retomados como argumentos para socavar la estrategia a propósito del Acuerdo municipal 028 de 2017. No obstante, seguirá ubicándose como una de las gramáticas y prácticas democráticas más pertinentes e innovadoras en la realidad política y social de los contextos local, nacional y latinoamericano, como se ha venido enunciando.

Mediación pedagógica 4



Resumen:

El apartado anterior recoge un ejercicio de valoración de los componentes centrales asociados con la implementación de la PLPP en Medellín, en tanto nueva gramática social y política. Concretamente, da cuenta de una serie de rupturas, continuidades y aprendizajes, así como de las variadas y múltiples disputas, tensiones y contradicciones

presentes en sus enfoques, normatividades, metodologías y dispositivos técnicos. Así, devela especialmente los aportes sociales y políticos a la planeación para el desarrollo de los territorios y la democratización de la gestión pública en la municipalidad.

Para recrear su abordaje, a continuación, se enuncia una serie de preguntas orientadoras que motivarán el debate y la reflexión individual y colectiva de las especificidades de la PLPP, como nueva gramática y discurso político, anclado a un proyecto democrático de carácter participativo.

Preguntas orientadoras:

- ¿Qué favorece la constitución de la PLPP como nueva gramática social y política en el marco de la planeación para el desarrollo de los territorios y la democratización de la gestión pública?
- ¿Qué noción de sujeto se requiere en la implementación de la PLPP para la generación de espacio público?
- ¿Cuáles son los aprendizajes más representativos en la implementación de la PLPP en Medellín, en términos de enfoques, intencionalidades, metodología y generación de espacio público?
- ¿Cuáles son las contradicciones más representativas y qué genera su presencia?
- ¿Cuáles son los desafíos de la PLPP en la contemporaneidad?

Bibliografía

- Aguirre Pulgarín, Mary Luz. “Transformaciones recientes del Estado y la ciudadanía: una mirada a través del Presupuesto Participativo de Medellín, 2004-2008”. Tesis de maestría, Universidad de Antioquia, 2010.
- Alcaldía de Medellín. *Programa de Planeación y Presupuesto Participativo ¡Con transparencia! Conceptos y herramientas*. Medellín: Secretaría de Desarrollo Social, 2005.
- _____. *Análisis comparativo de los planes de desarrollo local formulados en el municipio de Medellín durante el periodo 2005-2007*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2007.
- _____. *Oferta institucional de la Alcaldía de Medellín orientada a la vigencia del año 2008. Programa de Planeación y Presupuesto Participativo ¡Con transparencia!* Medellín: Secretaría de Desarrollo Social de Medellín, 2007.
- _____. *Inversión Social Municipio de Medellín para el cuatrienio por comunas*. Medellín: Coordinación Plan de Desarrollo, 2007.
- _____. *Nosotros decidimos. Experiencias de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2010.
- Alianza para el Desarrollo de la Comuna 1 (Popular) y Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo Local Comuna Uno Popular 2005-2015: fase de gestión - módulos de formación*. Medellín: Alcaldía de Medellín, 2010.
- Arias Betancur, Luisa Fernanda, y Elizabeth Preciado Restrepo. “Sujetos políticos: entre la emancipación, la potenciación y la confrontación: aporte del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo a la configuración de sujetos políticos en la experiencia de la comuna 1-Popular y 8-Villa Hermosa entre 2004-2011”. Trabajo de grado, Universidad de Antioquia, 2015.
- Avritzer, Leonardo. “Teoría democrática, esfera pública y deliberación”. *Metapolítica* 4, no. 14 (2000): 76-87.

- _____. “Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea”. *Metapolítica* 5, no. 18 (2001): 50-65.
- _____. “Modelos de deliberación democrática: un análisis del presupuesto participativo en Brasil”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Coordinado por Boaventura de Sousa Santos, 487-516. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- _____. *Teoría general de la política*. Traducido por Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello. Madrid: Editorial Trotta, 2003. Título original *Teoría generale della politica*.
- Boisier, Sergio. “Bioregionalismo: una ventana hacia el desarrollo territorial endógeno y sustentable”. *Terra*, no. 1 (2015): 42-66.
- _____. “Desarrollo (local) ¿de qué estamos hablando?”. En *La visión territorial y sostenible del desarrollo local. Una perspectiva multidisciplinar*. Vol. I, *Territorio, desarrollo y sistema productivo*. Editado por Joan Noguera Tur, 23-46. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia, 2016.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, y Nuria Cunill Grau, eds. *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós Ibérica, 1998.
- Cárdenas, Miguel y Felipe Díaz Chaves. “Hegemonía en Colombia: caracterización y alternativas frente al poder global”. *Utopía y Praxis Latinoamericana* 16, no. 53 (2011): 13-26.
- Caruso Azcárate, Marcelo Enrique. *Democracia participativa directa*. Madrid: Editorial Académica Española, 2013.
- Carvajal, Yulieth. “Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín”. *Revista Foro*, no. 68 (2009): 105-14.
- Cohen, Jean L. y Andrew Arato. *Sociedad civil y teoría política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Concejo de Medellín. “Acuerdo 43, por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo General para el Plan de Desarrollo de Medellín”. Medellín, 1996.
- _____. “Acuerdo 03, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía”. Colombia, 2004.
- _____. “Acuerdo 43, por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación -acuerdo 043 de 1996-y se modifican algunos de sus artículos”. Medellín, 2007.
- _____. “Acuerdo 16, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011 Medellín es solidaria y competitiva”. Medellín, 2008.
- _____. “Acuerdo 51, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2009”. Medellín, 2008.

- _____. “Acuerdo 68, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2010”. Medellín, 2009.
- _____. “Acuerdo 70, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2011”. Medellín, 2010.
- _____. “Acuerdo 49, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2012”. Medellín, 2011.
- Corpades y Alcaldía de Medellín. *Plan de Desarrollo Local Comuna 8, 2008-2018*. Medellín: Subdirección de Planeación Social y Económica, Alcaldía de Medellín, 2007.
- Corporación Convivamos. *Plan de Desarrollo Comuna 1, 2005-2015, municipio de Medellín. Fase de divulgación y gestión*. Medellín: Convivamos, Alcaldía de Medellín, 2009.
- Dagnino, Evelina, coord. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- _____. “Sociedade civil, participação e cidadania: ¿de qué estamos hablando?”. En *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Coordinado por Daniel Mato y Afef Benessaieh, 95-110. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- Dagnino, Evelina, Alberto Olvera, y Aldo Panfichi, coord. *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2006.
- Echeverría, María Clara. *Por una mirada abierta de la ciudad: tensiones entre lo local y lo global. Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región, Posgrado en Planeación Urbano Regional y Fundación Social, 2002.
- Fedozzi, Luciano Joel. “Práticas innovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, no. 100 (2001): 91-105.
- Fedozzi, Luciano Joel y André Luiz Borges Martins. “Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política”. *Lua Nova*, no. 95 (2015): 181-224. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452015000200181&script=sci_abstract&tlng=pt
- García Canclini, Néstor. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Barcelona: Editorial Debolsillo, 2009.
- Goldfrank, Benjamin. “Los procesos de ‘presupuesto participativo’ en América Latina: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* 26, no. 2 (2006): 3-28.
- Goldsmith, William y Carlos Vainer. “Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre”. *EURE* 27, no. 82 (2001): 115-9.
- Gómez Hernández, Esperanza. “El Presupuesto Participativo entre democracia, pobreza y desarrollo”. *Investigación y Desarrollo* 15, no. 1 (2007): 56-77.
- Gómez Hernández, Esperanza, Gerardo Vásquez-Arenas, Attila Lenti, Luz María Franco-Gómez, Gustavo Herrera-Arango, Gisela Aguirre-García, y Ramiro Giraldo-Naranjo. *Planeación*

- participativa. Realidades y retos*. Editado por César A. Hurtado, 1ª. ed. Medellín: Alcaldía de Medellín, Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones Sociales y Humanas, 2012. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000028.pdf>
- Gutiérrez Tamayo, Alberto León. “El ciclo de intervención social participativo [Cis (p)]: opción metodológica para la participación en la planeación del desarrollo territorial en Colombia”. *Revista de Trabajo Social*, no. 3 (2006): 71-100.
- _____. “Formación ciudadana para fortalecer la democracia”. *Uni-Pluri/Versidad* 8, no. 3 (2008): 7-14.
- Gutiérrez Tamayo, Alberto León y Liliana María Sánchez Mazo. *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 2009.
- _____. “Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del programa de planeación local y presupuesto participativo en Medellín-Colombia”. En *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*, 51-74. Santiago de Chile: Editorial Lom, 2012.
- Held, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, 2001.
- Institución Universitaria Esumer. *Foro internacional ciudadanos transformando ciudad. Experiencias de planeación local y presupuesto participativo: participación, innovación social, desarrollo local*. Medellín: Institución Universitaria Esumer, 2009.
- Isunza, Ernesto y Alberto Olvera, coords. *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación, ciudadanía y control social*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, 2006.
- Kymlicka, Will y Wayne J. Norman. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. *La Política: Revista de estudios sobre el estado y la sociedad*, no. 3 (1997): 5-40.
- Lechner, Norbert. *Obras III. Democracia y utopía: la tensión permanente*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Liévano, Ana. “La participación ciudadana en la formulación del plan distrital de desarrollo Bogotá para vivir mejor”. En *Seminario: Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional, Memorias*, 75-84. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Veeduría Distrital, 2001.
- Macía, Gina. *Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la zona 4, Comunas 11, 12 y 13*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Magendzo, Abraham. *Formación ciudadana*. Bogotá: Editorial Magisterio, 2004.
- Montecinos, Egon. “El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 44 (2009): 1-17.
- _____. “Democracia participativa y presupuesto participativo en Chile: ¿Complemento o subordinación a las instituciones representativas locales?”. *Revista de Ciencia Política* 31, no. 1 (2011): 63-89.

- Múnera, María Cecilia. *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, 2007.
- . *De la participación destructora a la participación sinérgica: una aproximación a las tipologías de participación*. Medellín: Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, 2008.
- Obando, Álvaro. “Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa”. En *La planeación participativa, una apuesta de ciudad*. Compilado por Álvaro Obando *et al.*, 11-52. Medellín: Corporación Región, Cedecis, Convivamos, Instituto Popular de Capacitación, IPC, y Fundación Social, 2003.
- Observatorio de Políticas Públicas de Medellín. “De las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos sociales”. Medellín, 2011.
- Olvera, Alberto. *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. Ciudad de México: El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 2001.
- , coord. *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América latina: México*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Osler, Audrey y Hugh Starkey. *Estudio acerca de los avances en educación cívica en los sistemas educativos: prácticas de calidad en países industrializados*. Washington: Unesco, Centro para la Educación en Ciudadanía y Derechos Humanos, Universidad de Leeds e Instituto de Educación, Universidad de Londres y Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2004.
- Papacchini, Angelo. “La tradición demócrata”. En *Filosofía y derechos humanos*. Colección Artes y Humanidades/Filosofía, 141-70. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle, 2003.
- Pérez, Elkin. *Planeación y Presupuesto Participativo en Medellín*. Medellín: Red de Organizaciones Comunitarias, 2007.
- Pichardo, Arlette. *Planificación y programación social: bases para el diagnóstico y la formulación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Lumen, Humanitas, 1997.
- Pimienta Betancur, Alejandro. “Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: el caso de Presupuesto Participativo en Medellín”. *Uni-Pluri/Versidad* 8, no. 3 (SUP 2008): 1-11.
- Posada, Juan Carlos. “Programa de planeación y presupuesto participativo en Medellín. Un ejercicio democrático de construcción de ciudad y formación de ciudadanía”. *Desde La Región*, no. 48 (2007): 35-46.
- Reina Otero, Alexander, Alberto Orgullosa Martínez, Iván Darío Ramírez, Mauricio Betancourt, Natalia Quiroga Díaz, y Ómar Isaza Gómez. *El presupuesto participativo. Una propuesta para radicalizar la democracia. Experiencias y metodologías*. Medellín: IPC, Corporación Viva la Ciudadanía, Corporación Nuevo Arco Iris, Corporación Región, Conciudadanía, Cleba, ENS, Fundaunibán, 2004.

- Restrepo Mesa, Clara Inés. “El Presupuesto Participativo y la transformación de Medellín” *Mercatec*, no. 43 (2007): 4-15.
- Rodríguez, Alfredo. “Desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina, fuerzas globales expresiones locales”. *Foro*, no. 34 (1998): 68-85.
- Saavedra, Ruth. *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2001.
- Sánchez Mazo, Liliana María. “Fragmentación social y planeación territorial”. *Bitácora Urbano Territorial* 1, no. 11 (2007): 28-39.
- Santos, Milton. *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo, razón y emoción*. Traducido por M. L. Silveira. Barcelona: Ediciones Ariel Geografía, 2000.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir, 1994.
- Schumpeter, Joseph Alois. *Teoría del desenvolvimiento económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Serna, Alba Lucía, Alejandro Pimienta, y Alberto Arcila. “Evaluación del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo 2004-2007”. Medellín, 2008.
- Sousa Santos, Boaventura de. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: Facultad de Derecho, Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, 1998.
- _____. *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2003.
- _____, coord. *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- _____. *El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta, 2005.
- _____. “Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil”. En *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita*. Editado por Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito, 278-301. Barcelona: Anthropos Editorial; Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana Cuajimalpa, 2007.
- _____. *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2010.
- Sousa Santos, Boaventura de y Leonardo Avritzer. “Introducción: para ampliar el canon democrático”. En *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Coordinado por Boaventura de Sousa Santos, 10-70. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Squella, Agustín. “Una idea de globalización”. *Estudios Sociales*, no. 94 (1997): 189-96.
- Tarrow, Sidney. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Universidad, 1994.

- Tassin, Etienne. "Identidad, ciudadanía y comunidad política: ¿qué es un sujeto político?". En *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia*. Compilado por Hugo Quiroga, Susana Villavicencio y Patrice Vermeren, 68-82. Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 1999.
- Tilly, Charles. "La democratización mediante la lucha". *Sociológica* 20, no. 57 (2005): 35-59.
- Touraine, Alain. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Universidad de Antioquia. *Evaluación de los consejos consultivos comunales y corregimentales en el proceso de presupuesto participativo 2005*. Medellín: Secretaría de Desarrollo Social, 2006.
- Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. "POAI Participativo. Balance General al Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000". Medellín, 2001.
- _____. "Observaciones al proyecto de Acuerdo 055 de 2016". Consultado el 5 de mayo de 2017. https://veeduriamedellin.org.co/images/publicaciones/OBSERVACIONES_AL_PROYECTO_DE_ACUERDO_055_DE_2016.pdf
- Velásquez, Fabio y Esperanza González. "La planeación zonal como espacio de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centrorienta de Medellín". Medellín, 2006.
- _____. *La planeación participativa, el sistema de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010.
- Villa, Marta, Yulieth Carvajal, y Henry Jhones. *Planeación y presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos*. Medellín: Corporación Región y Alcaldía de Medellín, 2008.
- Viviescas, Fernando. "La planeación participativa a diez años de la Constitución: un ejercicio político". En *Seminario Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital nacional. Memorias*, 121-8. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Veeduría Distrital, 2001.
- Weber, Max. *Historia económica general*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2001. Primera edición: 1923.
- Wolfe, Marshall. "La participación: una visión desde arriba". *Revista de la CEPAL*, no. 23 (1984): 159-84.
- Zemelman, Hugo. *De la historia a la política. La experiencia de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.

Índice analítico

A

actores, 63, 65-67, 69, 70, 72, 74
 conocimiento de los, 71
 experiencia cotidiana de los, 73
 organizados, 65
arreglo metodológico, 106, 114
asambleas barriales, 92, 98, 107-110, 115,
 117, 118, 124, 143, 170
 y veredales, 107, 109, 111, 120, 121, 133,
 157, 170

C

Comuna 1, 37, 95, 96, 104, 110, 111, 116,
 124, 125, 129, 131, 134-136, 160, 173
Comuna 8, 92, 96, 100, 102, 112-114, 117,
 118, 129, 131, 134-136, 141
consenso, 66
contexto
 glo-cal, 71
 societal contemporáneo, 67, 68, 71
 dinámicas en el, 64
creación de sentido, 69
cultura, 68, 72
 política, 63

D

democracia
 delegativa, 49
 directa, 49, 59, 81, 110, 152, 156
 participativa, 11, 18, 20, 22, 24-27, 38, 39, 41,
 44, 49, 50, 52, 55, 59-61, 77, 79, 81, 82, 84,
 85, 90, 91, 101, 143, 148, 151, 154, 160, 181
 representativa, 21, 22, 47, 49, 52, 76, 79,
 110, 148, 152, 160, 178
democracia, 70
democracias alternativas, 52, 152
desarrollo, 63
 capilar, 72
 carácter
 autosustentable del, 72
 endógeno del, 71
 características del, 69, 73
 descentralizado, 72
 humano, 69
 individual, 69
 integral, sinérgico y emergente, 71
 pilar del, 70
 planeación, y, 64
 proceso(s) de

tarea de los, 68
territorialización del, 73
diferencias culturales, 69, 70
disenso, 66

E

equipos de gestión, 106, 109, 116, 138, 140
 conformación, 114
 de la pdl, 109
esfera pública, 27, 50, 80, 85, 156
 cultural, 58
 posicionamiento, 51
 procesos de ampliación, 54
espacio público, 52, 55, 56, 149, 155, 162, 177
 actores, 156
 configuración, 155
 consolidación, 53, 159
 de encuentro, 170
 fortalecimiento, 27, 85
 generación, 32, 179, 180
 institución, 165
 liderazgos, 162
 municipal y local, 150
 participación, 163
 posicionamiento, 55, 167
 reinención, 52, 151
Estado, 63, 65
Estado social y de derecho, 17, 18, 25, 38,
 41, 84
estrategias de participación, 152
 de la sociedad civil, 53
 PP, 114

G

gestión pública, 37, 56, 80, 81, 100, 155, 157,
 159, 163, 169, 185
 actores, 155
 apertura, 81

democrática, 27, 82, 154
democratización, 25, 26, 28, 29, 38-41,
 83, 84, 150, 168-171, 175, 176,
 181, 186
escenarios, 164
estrategias, 39, 175
formas, 85
mejoramiento, 19
modelo, 82, 101, 154
procesos, 49, 60
renovación, 170
globalización, 11, 13, 15, 79
 contrahegemónica, 14, 21, 76, 79
 de la economía, 63
 neoliberal, 14, 79
 procesos, 75
governabilidad
 democrática, 28, 53, 57, 58, 80, 81, 171,
 175, 179, 182, 185
 incluyente, 27, 85
governante(s), 65
 función del, 67

I

incertidumbre, 75
indicadores, 62

J

JAC, 30, 108, 113, 116, 118, 122, 179
 integrantes, 159
 presidente, 111
 radios de acción, 112
 representantes, 107
JAL, 30, 95, 99, 106, 109, 113, 115-118, 124,
 125, 157, 159, 179
 delegados, 125
 presidentes, 124

M

movimientos políticos, 45, 46, 95
 movimientos sociales, 51, 53, 58, 79, 83, 139

N

neoliberalismo, 26, 76, 77, 184
 impacto, 79

O

ordenamiento territorial, 60, 78, 139
 organizaciones sociales, 14, 36, 38, 80, 92, 93,
 95, 97, 98, 100, 101, 103, 108, 118, 122,
 138, 139, 142, 156, 167, 171, 177
 acción, 93
 aumento, 121
 contratación, 142
 convergencia, 19
 cualificación, 81
 intereses, 178
 líderes, 125
 movilización, 171
 movilizaciones, 141
 participación, 120
 y comunitarias, 99, 109, 110, 118, 125, 142,
 148, 153, 157, 160, 165, 168

P

participación
 democrática, 17, 26, 77, 108, 138
 democrática y ciudadana, 18, 24
 política, 37, 46, 58, 110, 148
 participación, 62, 65, 66
 dinámicas de la, 65
 participación ciudadana, 25, 49, 55, 57, 78,
 79, 81, 83, 96, 99, 101, 107, 124, 158, 169,
 170, 175, 177, 182, 183, 186
 escenarios, 22, 143, 183
 espacios, 22, 153, 179

estrategia, 101
 estrategias, 158, 168
 mecanismos, 18, 77, 134
 procesos, 28, 81, 82, 124, 154, 168, 169
 participación social, 27, 156
 y política, 151, 164
 Partido de los Trabajadores, 20
 PDL, 12, 14-16, 20, 24-27, 32, 43, 44, 61, 62,
 75, 77-80, 83, 84, 90, 91, 99, 104-106,
 109-114, 116, 117, 125, 138, 140, 142, 149,
 150, 166, 169, 171-174, 178, 180, 182
 PDLPR, 13, 24-28, 35, 36, 38-41, 43, 76, 78, 82,
 84, 85, 90, 141
 PDZ, 91, 93, 94, 97, 103, 139, 141, 142
 Plan de Desarrollo Municipal, 80, 94, 137,
 139, 148
 planeación
 actores de la, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 73
 valoración temporal de los, 67
 base social en la, 69
 concepción tradicional de la, 64
 condición
 política de la, 66
 desarrollo del territorio, para el
 alcance de la, 67
 escala(s) (de la), 67
 finalidades de la, 65, 66, 68, 70
 opción
 para el desarrollo, como, 64, 69
 política, como, 68
 sociopolítica, como, 67, 73
 práctica
 sociopolítica, como, 64
 proceso, como, 64, 67
 desarrollo, de, 71
 social, 66
 sociopolítico, 68
 transformador de dinámicas territoriales, 63

recursos de la, 72
 planeación para el desarrollo, 67, 71, 74
 del territorio, 26, 28, 29, 38, 41, 84, 174, 181, 186
 integral local, 61
 local, 63
 y la gobernabilidad, 150
 Planes Zonales, 91, 93, 94, 95, 103
 Plan Zonal, 92
 PLPP, 21, 38, 77, 90, 94, 100, 101, 103-107, 109, 115, 116, 120, 122, 123, 132, 138-140, 142, 147, 148, 150-152, 154-158, 160-165, 167-180, 182-186
 POAI, 91, 94, 96-98, 109, 133, 141
 participativo, 98, 114, 115, 139, 142, 153
 POT, 112, 172, 173
 PPLPP, 27, 28, 30-32, 36, 37, 39, 40, 78, 82, 83, 116, 134
 proceso, 64
 programas, 62
 proyecto político, 25, 26, 37, 75, 101, 152, 153, 160, 186
 democrático, 138, 140, 142, 150
 democrático participativo, 22-24, 26, 40, 44, 83, 149, 151, 168
 incluyente, 143
 neoliberal, 176

R

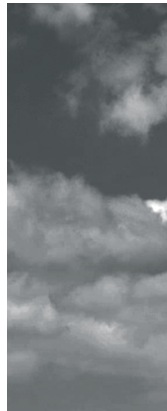
recursos no convencionales, 25
 recursos no convencionales, 69, 70, 72
 relaciones interculturales, 70
 ROCM, 97, 98, 99, 100

S

seguimiento, 62
 ser humano, especificidad de, 69
 sistema, 65
 SMP, 12, 41, 77, 80, 90, 93, 94, 96, 105, 106, 115, 139, 161, 164, 171, 185
 sociedad política, 51, 52, 54, 56, 58
 actuación, 162
 sujeto político, 150, 162, 163, 165
 configuración, 164, 167
 constitución, 165
 sujetos políticos, 32, 54, 80, 184

T

territorio(s), 73
 desarrollo del, 64, 65, 67, 73
 construcción colectiva del, 65
 intercambio de información, e, 64



Esta publicación se compuso en caracteres *MinionPro* y *MetaPro*.

NOVIEMBRE DE 2020



ALBERTO LEÓN GUTIÉRREZ TAMAYO

Profesor titular de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social. Coordinador del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la misma universidad.

LUIS ALBERTO HINCAPIÉ BALLESTEROS

Profesor de cátedra e investigador del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la Universidad de Antioquia.

PAULA ANDREA VARGAS LÓPEZ

Profesora asociada de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Trabajo Social. Integrante del Grupo de Investigación en Intervención Social (GUIS) de la misma universidad.

Planeación Local y Presupuesto Participativo, individual y conjuntamente considerados, son opciones potentes para favorecer la construcción del territorio. Asimismo, para motivar e incentivar la lucha por alcanzar individual y colectivamente la categoría de ciudadano, ejercer múltiples y diversas ciudadanías. Igualmente, servirán para contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil y la consolidación de estructuras gubernamentales del Estado que se encaminen, al unísono, hacia la construcción de un auténtico proyecto político democrático participativo. Ambos, como escenarios de oportunidades democráticas, específicamente en la vivencia de Medellín, se debaten en medio de las confluencias perversas democráticas y neoliberales, junto a la diversidad de enfoques vigente en materia de democracia participativa, participación democrática y ciudadana, PDLPP.

