

Hacia la renovación de concepciones y prácticas de la planeación y el desarrollo¹

Towards a Renewal of Planning and Development
Conceptions and Practices

Nataly Giraldo Vélez*
Luis Alberto Hincapié**
Claudia María Zapata Toro***
Liliana María Sánchez Mazo****

Resumen

La reflexión que se presenta, centra su atención en el análisis del recorrido de la experiencia denominada Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (PPPP) ejecutado en el período 2004-2007, en la comuna 1 Popular del municipio de Medellín-Colombia, identificando tensiones y fortalezas que lo valoraron, en parte, como un caso típico de

¹ La presente reflexión se deriva de los resultados de la investigación titulada *La planeación como opción para el desarrollo: apuesta contemporánea. Estudio de caso, Presupuesto Participativo, 2004-2007, Comuna 1 Municipio de Medellín*, la cual fue dirigida en calidad de investigadores principales, por: Ana María Vélez Hernández, Aura Milena González, Berta Lucía López Martínez, Carolina Serna Guzmán, Claudia María Zapata Toro, Eliana María Vélez Muñoz, Francia María Loaiza Zapata, Luis Alberto Hincapié Ballesteros, María Alejandra Villada Ríos, María Amparo Gallego Duque y Nataly Giraldo Vélez, estudiantes matriculados en la línea de profundización en Planeación y Gestión del Desarrollo del Departamento de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia-Colombia.

* Estudiante de último semestre del programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia, integrante del semillero de investigación en planeación y desarrollo (SIPDES), Medellín-Colombia. Correos electrónicos: nagive16@hotmail.com.

** Estudiante de último semestre del programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia, integrante del semillero de investigación en planeación y desarrollo (SIPDES), Medellín-Colombia. Correos electrónicos: luisatohb@hotmail.com.

*** Estudiante de último semestre del programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia, integrante del semillero de investigación en planeación y desarrollo (SIPDES), Medellín-Colombia. Correos electrónicos: clavito05@hotmail.com.

**** Asesora del proceso investigativo: Liliana María Sánchez Mazo, Trabajadora Social de la Universidad de Antioquia, Magíster en Estudios Urbano- Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Profesora de la Universidad de Antioquia, adscrita a la Facultad de Ciencias y Humanas Departamento de Trabajo Social; integrante de los grupos de investigación en Intervención Social-GIIS y Medio Ambiente y Sociedad-MASO.

Artículo recibido el 23 de agosto de 2010 y aprobado el 21 de septiembre.

planeación para el desarrollo del territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2009). En tal sentido, la planeación se configura y plasma como proceso de intervención social propio de las ciencias sociales, en la medida que define y orienta propósitos generadores de participación activada por sujetos que persiguen el mejoramiento de su bienestar y sus condiciones de vida. Se consideraron como referentes conceptuales guías, el desarrollo entendido como construcción socio-cultural múltiple, histórica y territorialmente determinada (Múnera, 2007) y, la planeación, asumida como proceso social, político, territorial y estratégico (Gutiérrez y Sánchez, 2009). Ambas posturas conceptuales, convergen a través de cuatro asuntos vinculantes: lo individual, lo sociopolítico, lo temporal y lo estratégico que, en conjunto, constituyen la planeación para el desarrollo del territorio; como tales, estos asuntos permiten derivar la relación teoría-práctica en que se soporta la renovación propuesta de concepciones y prácticas, a partir de la descripción analítica del PPPP.

Palabras clave

Presupuesto participativo, planeación, desarrollo y planeación para el desarrollo.

Abstract

This article focuses on the analysis of the so-called Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo (Local Planning and Participatory Budgeting (hereafter ‘PPPP’) executed along the 2004-2007 time period in the Comuna I of Medellín, Colombia. The analysis points out both the strengths and weaknesses of the Program which positioned it as an example for territory planning and development (Gutiérrez & Sánchez, 2009). In the social sciences, Planning is thought of as a social intervention process that defines and orients purposes in collective actions geared to improving people’s life conditions. Development is understood as a multiple, social, cultural, historical, and territory-determined construction (Munera 2007) while planning is seen as a social, political, territorial, and strategic process (Gutiérrez & Sánchez, 2009). These two theoretical stands come together through the consideration of (a) the individual factor,

(b) the sociopolitical factor, (c) the temporary factor, and (d) the strategic factor. As such, they are the foundation upon which territory development planning rests. Thus, the theory-practice relationship becomes the core of the analytic description of the PPPP, aimed at sharing a proposal for the renewal of planning and development conceptions and practices.

Keywords

Participatory budgeting, planning, development, development planning.

Sumario

1. Introducción, 2. Marco conceptual de la planeación para el desarrollo del territorio, 3. Entre el deber ser y el ser de la planeación para el desarrollo: Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 4. El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo: ¿Un caso de planeación para el desarrollo?, 5. Conclusiones y 6. Bibliografía.

1. Introducción

En las Ciencias Sociales en general y en el Trabajo Social como disciplina particular de ellas, la planeación para el desarrollo con proyección en el territorio se configura y plasma como proceso de intervención social, en la medida que define y orienta propósitos generadores de participación activada por sujetos que persiguen el mejoramiento de su bienestar y de sus condiciones de vida. En este sentido, los científicos sociales y especialmente los profesionales en Trabajo Social, como potenciales planeadores del desarrollo con proyección territorial, deben ser capaces de dinamizar procesos de intervención social que viabilicen estrategias para la construcción de comunidad, es decir, de tejido social, de identidad y arraigo colectivo. Ello se lleva a cabo, entre otras cosas, a partir de la contextualización, la formulación, el seguimiento, la gestión, la ejecución y la evaluación de los recursos públicos destinados a la operación de planes,

programas o proyectos encaminados a generar, directa o indirectamente, desarrollo.

Los contenidos que se expresan en el presente artículo se basan en los resultados de la investigación llevada a cabo entre 2009 y 2010, por once investigadores en formación del programa de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, siendo avalada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) como trabajo de grado para optar al título profesional en Trabajo Social. Como propósito general de la investigación se planteó analizar la fundamentación conceptual y operativa del desarrollo y de la planeación, en el presupuesto participativo 2004-2007, Comuna 1 del municipio de Medellín, proponiendo estrategias metodológicas para viabilizar los procesos de planeación para el desarrollo.

La investigación se estructuró en cuatro capítulos, en el primero de ellos se propuso su reconstrucción a través de la huella metodológica; el segundo, refirió la profundización conceptual de las perspectivas teóricas de la planeación y el desarrollo a través de la identificación de nuevas relaciones entre una y otra, derivadas de la revisión bibliográfica del tema; el tercero, se centró en el recorrido por la experiencia del PPPP vivida en la Comuna 1 de Medellín, identificando en ella tensiones y fortalezas que la valoraron, en parte, como un caso que concierne a la planeación para el desarrollo. El cuarto, se centró en proponer la planeación para el desarrollo como proceso de intervención social en Trabajo Social.

Este artículo, profundiza en el tercer capítulo de la investigación: el recorrido por el PPPP de la Comuna 1 de Medellín; los contenidos que en él se presentan fueron obtenidos a través de la consulta en fuentes primarias como entrevistas en profundidad, grupos focales, talleres y conversatorios con expertos en los temas. Como fuentes secundarias se consultaron textos que referían básicamente a la experiencia analizada y adicionalmente, se construyeron esquemas con categorías de análisis que evidenciaron la relación entre teoría y praxis.

Para efectos de su presentación, el artículo se estructura en tres partes: en la primera, se recrea y resume el marco conceptual que orientó la lectura de la experiencia analizada, soporte que permitió comprender y analizar el

estudio de caso; en la segunda, se exponen las tensiones y encuentros entre el ser y el deber ser de la planeación para el desarrollo, visibles en el PPPP de la Comuna 1 de Medellín, a partir de cuatro asuntos vinculantes de la planeación para el desarrollo identificados teóricamente: lo individual, lo socio-político, lo temporal y lo estratégico, en la tercera parte se perfilan dos conclusiones: una, la necesidad de superar las perspectivas individualistas para trascender hacia una trama social actuante en los procesos de planeación para el desarrollo; y dos, la invitación a superar el cortoplacismo de los procesos de planeación, reconfigurando nuevas formas de actuación social y política. Finalmente se plantean conclusiones generales de la investigación.

2. Marco conceptual de la planeación para el desarrollo del territorio

De entrada, se advierte que el estudio del desarrollo y la planeación exige un esfuerzo considerable por la amplia gama de literatura que de ellos se ocupa; en ésta, se presentan diferentes concepciones, teorías, métodos y enfoques, que en ocasiones resultan contradictorios y complementarios en otras ². No obstante, para abordar la planeación para el desarrollo se retomaron perspectivas renovadas y articuladoras referidas a ambas categorías, en el caso del desarrollo, se partió del tercer enfoque³ trabajado por Múnera (2007:20) y entendido por ella como

Construcción socio-cultural múltiple, histórica y territorialmente determinada. Este enfoque, resulta de la recopilación y confrontación de conceptos, experiencias y reflexiones sobre lo que ha sido y podría ser el desarrollo, consignados por distintos autores y vividos por grupos humanos en distintos contextos.

² La contradicción entre las múltiples teorías, métodos y enfoques se da cuando se contrastan postulados de unos y otros que resultan irreconciliables; su complementariedad ocurre en los asuntos ajenos a sus tesis principales que pueden ser negociados y combinados. En el caso del desarrollo se encuentran: la Teoría de la Modernización, la Teoría de la Dependencia, el Desarrollo Endógeno, el Etnodesarrollo, el Ecodesarrollo, la Satisfacción de Necesidades Humanas, el Desarrollo a Escala Humana y el Desarrollo Humano.

³ Para llegar al tercer enfoque del desarrollo, Múnera reconoce la existencia de otros dos: el primero de ellos el convencional o clásico centrado en el crecimiento económico y el segundo referido al desarrollo a escala humana que rescata el sujeto como centro de él.

El enfoque trabajado por la autora promulga por una perspectiva sistémica, abierta y sinérgica, contrapuesta al pensamiento moderno que fundamenta el enfoque convencional del desarrollo de manera positivista, funcionalista, hegemónica y dualista. Múnera (2007) propone diez y nueve características⁴ para entender el desarrollo; las cuales como producto de su profundización fueron agrupadas en tres dimensiones: la individual, lo socio-político y la temporal, que le otorgan al desarrollo sentido como proceso integral con proyección en el territorio. Tales dimensiones se construyeron con base en la naturaleza de cada característica y en su interdependencia; la forma en que son presentadas, obedece a una lógica escalonada, en la cual, la primera dimensión permite llegar a la siguiente y una vez expresadas las tres dimensiones, es posible plantear la integralidad del desarrollo. En esencia cada una de ellas refiere a lo siguiente:

Las características que se recogen en la dimensión *individual*⁵ resaltan al ser humano como punto de partida para construir el desarrollo y como eje central de éste; siendo considerado un sujeto individual, con libertad, conciencia, capacidades y valores para dar sentido y direccionar su propio desarrollo. De tal forma el sujeto cumple con un rol social y político que lo conduce a asumir de manera responsable la construcción de procesos colectivos.

Por su parte, la dimensión *socio-política* hace referencia a bases sociales democráticas e incluyentes en las que se reconoce particularidades, potencialidades y valores de los sujetos como aspectos claves para la construcción colectiva, además del uso de recursos no convencionales como la cultura solidaria y organizativa que propendan por el bienestar general.⁶

⁴ Ellas son: humano, dotado de sentido, construido desde la base social, fundamentado en diferencias culturales y en las relaciones interculturales, democrático, libertad, ético, integral, sistémico, sinérgico, emergente, auto producido, auto referenciado e históricamente determinado, auto dirigido, auto regulado, auto propulsado, recursos no convencionales, articulación de dinámicas macro y micro, territorializado.

⁵ Cinco de las diez y nueve, a saber: lo humano, libertad de quienes participan, ético, dotado de sentido y auto dirigido.

⁶ Cuyas características agrupadas son: en esencia, de base social, con múltiples diferencias culturales y recursos no convencionales; alusivos a lo auto-producido, auto-propulsado y democrático.

Continuando, la dimensión *temporal*⁷ enfatiza en el tiempo como elemento inherente a la dinámica del desarrollo que exige su constante reflexión. La importancia éste radica en que tanto su concepción como la historia de cada realidad territorial inciden en la sostenibilidad del desarrollo; a su vez, considerar lo temporal del desarrollo en estos términos conlleva a que las proyecciones sobre el territorio sean pensadas a partir de sus particularidades.

La articulación de la dimensión individual, socio-política y temporal permite entender el desarrollo como proceso integral orientado a través de la planeación y construido progresivamente en el marco de dinámicas contextuales que acontecen en el territorio. La integralidad a la que se hace referencia se evidencia en procesos participativos que permiten avanzar hacia un desarrollo resignificado construido de manera multidimensional, aportando a la transformación de los territorios y de sus dinámicas endógenas que generan cambios en las condiciones de vida de los sujetos.

Para el caso de la planeación, se acudió a las aportes de Gutiérrez y Sánchez (2009), quienes ofrecen una mirada contemporánea y renovada de tal categoría, a partir de elementos vertebradores que buscan superar las limitaciones impuestas por el ejercicio tradicional de ella como práctica formal, técnica y coyuntural. En su obra, exponen como premisa básica la concepción de la planeación como opción para el desarrollo, en la medida en que se comporta como proceso socio-político, orientador de estrategias que contribuyen al desarrollo; de esta manera, al ser el desarrollo la finalidad más importante de la planeación, ésta, debe orientarlo con estrategias claramente concebidas, delimitadas y con proyección en el largo plazo. Por ello, entienden la perspectiva renovada de la planeación como “... la reunión e interdependencia de contenidos indispensables para la comprensión de la planeación como proceso transformador de dinámicas territoriales que, por contemplar los cambios a que se ve abocada la sociedad, está llamada a analizarla y explicarla obligatoria y permanentemente” (Gutiérrez y Sánchez, 2009:30).

Esta perspectiva renovada se apoya en caracteres, en su orden: el *social*, *político*, *temporal* y *estratégico* recogidos, finalmente, en el sentido que

⁷ Auto-referenciado e históricamente determinado y auto-regulado.

le otorgan a la planeación como proceso. Es de anotar, que en la apuesta teórica de Gutiérrez y Sánchez (2009), se reconoce además un carácter contextual a la planeación, constituido por los aspectos normativos que la rigen y por la configuración contextual de la época contemporánea.

En primera instancia, el carácter social refiere a la configuración de sujetos, a las relaciones y asociaciones entre éstos y a la construcción de lo público como resultado de los procesos participativos. En segunda instancia, el carácter político alude a la proyección de las prácticas participativas en el escenario público protagonizadas por sujetos diversos que expresan variadas posturas y visiones del mundo alimentando las prácticas participativas. En tercera instancia, el carácter temporal enfatiza en que se debe propender por trascender los tiempos fragmentados de la planeación técnica: corto, mediano y largo plazo, planteándose una articulación entre estos tiempos que permita que la planeación sea sostenible en el tiempo. Por último, el carácter estratégico plantea que las condiciones contemporáneas de la sociedad, demandan de la planeación la inclusión de la estrategia como elemento importante a tener en cuenta en todo proceso, en tanto permite hacer frente a las incertidumbres y contradicciones derivadas de la configuración compleja del contexto.

Esta configuración y la acción de la estrategia sobre ella se evidencian en el territorio que construyen los sujetos, entendido como la sumatoria de la materialidad y su semantización por quienes la habitan a través de prácticas de territorialización,⁸ desterritorialización⁹ y reterritorialización;¹⁰ en él, además se visibilizan las dinámicas contextuales, de lo cual se depende su denominación como bisagra entre el desarrollo y la planeación (Gutiérrez y Sánchez: 2009).

A partir del abordaje conceptual, se comparte con los autores las características esenciales del desarrollo y la planeación señaladas por ellos, y a la vez se propone su interrelación, enfatizando en que es posible

⁸ La territorialidad refiere a lo inmaterial del territorio, en la medida que rescata la importancia de la articulación de todas las esferas culturales, sociales, económicas, políticas, ambientales que lo configuran.

⁹ La desterritorialización, en la cual, las relaciones individualistas ligadas al consumo y al fenómeno de la globalización, han generado configuraciones territoriales que valorizan la movilidad y el desarraigo del lugar habitado, vivido.

¹⁰ La reterritorialización permite la construcción de nuevas formas de apropiación del territorio, mediante procesos culturales, sociales, políticos, espaciales y económicos.

planear el desarrollo que se territorializa. Así lo demuestran los asuntos vinculantes: individual, socio-político, temporal y estratégico.

- *El asunto individual.* Se refiere a la interdependencia entre lo social como carácter de la planeación y, lo individual como dimensión del desarrollo;—se manifiesta en la inclusión del sujeto a las colectividades, dado el interés de la planeación para el desarrollo por vincular sujetos que proyecten colectivamente su individualidad capaces de protagonizar prácticas participativas respaldadas social y colectivamente.
- *El asunto socio-político.* Resulta de la vinculación entre la dimensión socio-política del desarrollo y las características social y política de la planeación. Este se refleja en el reconocimiento de los actores sociales, en su participación activa, empoderamiento y contribución al fortalecimiento de las organizaciones de base. Como resultado, se posibilita una construcción democrática de los ideales sociales que debe reflejar el desarrollo, a partir de decisiones tomadas en el marco un diálogo concertado entre las partes involucradas, dando paso al logro de los objetivos propuestos.
- *El asunto temporal.* Recoge la dimensión temporal del desarrollo y el carácter temporal de la planeación. Como tal, involucra el tiempo vivido de los sujetos y el tiempo cuantitativo que se delimita en el proceso de planeación; esta delimitación, debería corresponder tanto a la sustentabilidad que quieran dar los sujetos colectivos a su proceso de desarrollo, como a la historia que han constituido para sí y que les da identidad en el conocimiento auto-referenciado de las dinámicas internas a su territorio.
- *El asunto estratégico.* Propone la inclusión de la estrategia a los procesos de planeación para el desarrollo, para hacer frente a las dinámicas del contexto que inciden en ellos, aprovechándolas y controlándolas. Con la planeación se establecen las estrategias para conseguir el desarrollo, integrando las dimensiones que lo constituyen; por su parte, el desarrollo le da los lineamientos a la planeación sobre aquello que debe atender, de lo que debería ocuparse.

Estos cuatro asuntos permiten hablar de la planeación para el desarrollo asumida en la medida que “...ésta 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 bienestar¹¹”. De la vinculación expresa entre dimensiones del desarrollo y caracteres de la planeación, resulta que la planeación para el desarrollo deviene como un proceso integral que se proyecta y materializa en el territorio que, por demás, se asumen de manera integral con una proyección y materialización en el territorio. Esta síntesis conceptual, contribuyó a orientar la documentación del PPPP en la Comuna 1 de Medellín, en tanto estudio de caso útil para verificar su naturaleza como proceso de planeación para el desarrollo.

3. Entre el deber ser y el ser de la planeación para el desarrollo: Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo

En adelante, se centra la atención en el análisis de la experiencia con el propósito de visibilizar su comportamiento como proceso de planeación para el desarrollo, contribuyendo a establecer un puente dialógico entre la aproximación conceptual y la evidencia empírica que se presenta apoyada en fuentes primarias y secundarias. Previo a esto, conviene hacer un recorrido breve por el contexto que enmarcó el surgimiento y desarrollo del PPPP durante el 2004-2007, a partir de la identificación de condiciones espaciales, demográficas y socio-políticas que caracterizan la Comuna 1. Así mismo, se hace referencia a lo que en materia normativa sustenta a nivel municipal y nacional el programa.

El Presupuesto Participativo se ha presentado como experiencia exitosa en diferentes países de Latino América; la más destacada y difundida ha sido la de Porto Alegre-Brasil dada la relación novedosa que posibilitó entre el ente gubernamental y la sociedad civil, trayendo beneficios para la sociedad en general. En Colombia se conocen experiencias al respecto en Barranquilla, Pasto, Toribio, Pereira y, algunos municipios del Risaralda y Antioquia, entre ellos Medellín. Es notoria entonces la

¹¹ Gutiérrez Tamayo, Alberto León, Sánchez Mazo, Liliana María. La planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea. Medellín: Universidad de Antioquia, 2009. P.43.

emergencia progresiva del presupuesto participativo en diferentes países de América Latina y en varios municipios colombianos que, a modo de réplica, posibilitan considerarla como hecho socio-político de envergadura para renovar la relación entre la estructura gubernamental del Estado y la sociedad civil. Ahora bien, el PPPP de la Comuna 1 de Medellín, periodo 2004-2007, fue seleccionado por los siguientes aspectos de relevancia para la investigación: 1) Se trata de un territorio caracterizado por condiciones contextuales complejas manifiestas en variadas y críticas dinámicas sociales, económicas, políticas y espaciales; 2) Posee evidencias de implicaciones significativas sobre su desarrollo; 3) La adopción del PPPP como política pública municipal en 2007 le confirió importante reconocimiento a nivel local y nacional.

3.1. Contexto en el que nace y se desarrolla el PPPP

Medellín es la capital del Departamento de Antioquia ubicado en la parte noroccidental de Colombia; hace parte de la subregión del Valle de Aburra, una de las nueve en que administrativamente se encuentra dividido el Departamento. Su área urbana está compuesta por 16 comunas; una de ellas la Comuna 1, denominada: Popular; en el Plan de Desarrollo 2005-2015 de ésta Comuna, se reconoce la existencia en ella de 20 barrios, que a su vez están agrupados en 4 nodos, a saber:

- Nodo 1: Santo Domingo Savio N° 1, La Esperanza N° 2, La Avanzada, Nuestro Señora del Rocío, Santa María de la Torre;
- Nodo 2: El Popular N° 1, Santo Domingo Savio N° 2, Popular N° 2 Central, Popular N° 2 Parte Alta, Nuevo Horizonte;
- Nodo 3: Granizal, El Compromiso, Carpinelo, San Pablo N° 1, San Pablo N° 2;
- Nodo 4: Villa de Guadalupe Central, Guadalupe parte baja, Marco Fidel Suárez, Santa Cecilia N° 1, Santa Cecilia N° 2.

El presupuesto participativo en Medellín y, en la Comuna 1, se empieza a tejer desde la década de los noventa con la implementación de importantes procesos de planeación local participativos como fueron: la formulación de Planes Estratégicos, el Plan de Ordenamiento Territorial, los Planes Zonales

Parciales de Comuna y de Corregimiento, y los Planes Operativos Anuales de Inversión-POAI. El PPPP se vio tensionado por presiones y amenazas de grupos armados a líderes y organizaciones sociales que lo promovían, limitando la libre participación de sus habitantes; esto es validado por Mosquera (2009) quien plantea que dicho proceso, se desarrolló en un contexto territorial permeado por diversas problemáticas que tensionaban cotidianamente la acción participativa, entre ellas, la infiltración del paramilitarismo, de bandas ligadas al narcotráfico, de la conflictividad urbana por el ordenamiento del territorio generadora de desplazamientos intraurbanos, la atomización de líderes y organizaciones sociales y, los problemas por la distribución y designación de los recursos públicos que se definen en el marco del Consejo Consultivo de los presupuestos participativos.

En la Alcaldía de Juan Gómez Martínez, período 1998-2000, se reconoce la participación de las comunidades en la estructuración de los POAI, siendo la primera vez que las organizaciones barriales pudieron decidir sobre la destinación de recursos públicos. Sin embargo, en la Administración liderada por el Alcalde Luis Pérez Gutiérrez, período 2001-2003, denominada “Medellín competitiva”, se redujeron a su mínima expresión los espacios de participación democrática, lo cual rompió la continuidad política e institucional en gestación, aspecto que provocó la movilización de la Red de Planes Zonales de Medellín –RPZM- en defensa de este ejercicio. Posteriormente, en la Alcaldía de Sergio Fajardo Valderrama, período 2004-2007, llamada “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, se impulsó y adoptó como política pública, el programa de presupuesto participativo. De esta forma, se inscribió en la nueva lógica de la administración municipal dirigida, por un lado, a comprometer los ciudadanos en la planeación del desarrollo reconociendo la capacidad de priorizar las demandas de la comunidad, y decidir sobre el destino que tendrá un porcentaje aproximado del 7% del presupuesto municipal; y, por el otro lado, a darle un nuevo manejo a la estructura gubernamental del municipio, haciendo primar criterios de transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como estableciendo un clima de confianza y cogestión frente a las instituciones estatales.

El PPPP buscó responder a las demandas de la sociedad, otorgando al colectivo de ciudadanos mayor participación en la toma de decisiones a nivel local y en el destino que se le daría al presupuesto municipal. Para tal efecto, durante el periodo 2004-2007, se observaron premisas generales que sustentaron su forma de operación, siendo necesario mencionar el enfoque pedagógico constructivista que permitió entender el proceso como "...el diálogo de saberes entre técnicos y saberes populares y el aprender haciendo, desde una visión constructivista del conocimiento"¹². De esta manera, el PPPP fue concebido como instrumento pedagógico y político construido participativamente en torno a reflexiones tejidas en cada comuna donde se implementó.

En el año 2006, a raíz del éxito de la experiencia del PPPP, la Administración Municipal de Medellín considera pertinente darle status de política pública estructurándolo como subsistema al interior del entonces aún vigente, Acuerdo 043 de 1996. Entre el 2006 y 2007 se da paso a una serie de debates en el Concejo Municipal en torno al proyecto de Acuerdo 283, y "...en noviembre de 2007 es aprobado, en segundo debate, la política del presupuesto participativo, condición que plantea nuevos retos para este proceso participativo en el corto y mediano plazo" (Villa, 2008:33). De tal forma, nace el Acuerdo 043 de 2007, en respuesta a la necesidad de reconocer los espacios participativos otorgados por el PPPP, en los cuales la ciudadanía se empodera de procesos de planeación local con el acompañamiento de la Administración Municipal. Tal Acuerdo tiene un soporte normativo de carácter nacional, la Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 152 de 1994 (Orgánica de Plan de Desarrollo), la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal), la Ley 134 de 1994 (Mecanismos de participación ciudadana) y, el Decreto 111 del 1996 (por medio del cual se compilan y modifican las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995); y, de índole municipal, el Acuerdo 043 de 1996 (Sistema Municipal de Planeación) y el Acuerdo 043 de 2007 (con el que se normatiza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en Medellín); ambas normatividades, nacional y municipal, junto a su despliegue dan marco y respaldan el PPPP como práctica democrática, posibilitando condiciones para su ejercicio.

¹² Entrevista N° 6, 2009: 57. Actor gubernamental, Magister en Ciencias Sociales, Coordinador Metodológico del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

En síntesis, las condiciones contextuales en las que se inscribió el PPPP en la Comuna 1 de Medellín, fueron complejas y difíciles para la promoción y el fortalecimiento de la base social dado el registro de dinámicas conflictivas propiciadas por grupos armados al margen de la ley y, la brecha existente entre el ente gubernamental y la ciudadanía que impedía abrir paso a procesos de participación y negociación colectiva. Aún así, el programa fue acogido, desplegado e implementado prevaleciendo como práctica, aunque aún incipiente, motivante en el ejercicio de la planeación orientada al desarrollo del territorio.

3.2 Asuntos vinculantes de la planeación para el desarrollo vistos en el PPPP

Con las claridades conceptuales descritas y, las contextuales, como marco de la experiencia, se da paso ahora, a la relación teoría-práctica que busca evidenciar, en esencia, si la experiencia del PPPP, se dinamizó como proceso de planeación para el desarrollo. Para ello, se tendrá como apoyo los cuatro asuntos que vinculan el desarrollo y la planeación: lo individual, lo socio-político, lo temporal y, lo estratégico que a continuación se recrean.

3.2.1 Lo individual

La documentación de la experiencia, resalta, al individuo como punto de partida antes de pensar en fortalecer una trama social actuante; siendo *lo humano* el primer aspecto que debe reflexionarse, al exaltar al individuo como sujeto de y en desarrollo, y dueño de un sin número de potencialidades que permiten transformar su realidad. Esto se observa en los propósitos del PPPP cuando reconoce que los individuos se empoderaron, protagonizaron procesos locales y ampliaron sus capacidades de educación, información y participación. Expresado así lo humano, es necesario pensar al sujeto como un sujeto *libre* de actuar en escenarios de participación donde puedan proponer, crear y orientar procesos de planeación para el desarrollo, así fue manifestado por la socióloga y ex-funcionaria pública de la Administración Municipal de Medellín, que ubica como ganancia del programa que la “... gente lograra desestimar ese poder y, que el otro entendiera que podía tener el poder en muchas otras cosas...”¹³

¹³ Entrevista N° 1. 2009: 11-12. Actora gubernamental, Socióloga de la Universidad de Antioquia.

Es importante advertir como lo hacen Suárez y Areiza (2007:98-99), que en el PPPP influyó una marcada tradición autoritaria, pues algunos líderes y funcionarios, no estaban dispuestos a ceder parte de su poder de intermediación y representación entre las comunidades y la estructura gubernamental del Estado. Estas prácticas tensionaron la condición *ética* del proceso dentro del programa. Simultáneamente se manifestaron prácticas sociales positivas como las evidenciadas en el testimonio de un coordinador metodológico del PPPP “... se fue generando confianza en la gente, se crearon las condiciones tanto internas o sea institucionales como públicas comunitarias, para que la gente se diera cuenta que era importante tener el presupuesto participativo no para una coyuntura de un gobierno sino como un mandato normativo que le da más claridad a las reglas del juego.”¹⁴ Así, los sujetos *dotaron de sentido* el proceso y empezaron a preguntarse por lo que pasaba con su barrio y su comuna y cómo podían participar en sus transformaciones sociales. Un líder gremial de la Comuna 1¹⁵ lo deja ver “...la gente con dos años de experiencia en el tema ya hacía con más conciencia las fichas, quedaban mejor diligenciadas, las personas ya tenían más sentido de pertenencia...”. Lo expresado en este testimonio también deja ver *lo auto-dirigido*, en esencia, cuando se refiere al empoderamiento y direccionamiento que le otorgaron los sujetos al proceso.

En síntesis, *lo individual* dejó ver aspectos positivos y negativos amarrados a cada una de las características que lo configuran. En el proceso de PPPP de la Comuna 1 de Medellín, se evidenciaron prácticas que, por una parte, lo tensionaron, tales como el autoritarismo y la concentración del poder; y, por otra parte, que lo potenciaron, tales como el reconocimiento de individuos con capacidades e intereses propios que, puestos en el escenario de lo colectivo, se convirtieron en interés para el programa.

Fue coordinadora de la zona 1 que comprenden la comuna 1, 2, 3, en el proceso de planeación del presupuesto para el 2007.

¹⁴ Entrevista N° 6, 2009: 02. Actor gubernamental. Op. Cit.

¹⁵ Entrevista N° 3, 2009:12. Actor gremial, Presidente de Asocomunal. Fue coordinador del semillero de zancos de la casa de la cultura PIC; en el 2004 fue secretario de la comisión económica; en el 2005 y 2006 fue vocero de la comisión económica y en el 2006 fue Vicepresidente de Asocomunal.

3.2.2 *Lo socio-político*

La esencia de lo socio-político se identifica en los propósitos del PPPP, expresados por Villa (2008) como: la ampliación de la democracia participativa, referida a la cualificación de la participación ciudadana, la gestión del desarrollo local desde la articulación del PPPP al desarrollo de la Comuna 1 de Medellín; y la gestión pública democrática que alude esencialmente al acercamiento entre Estado y ciudadanía.

A su vez, el proceso del PPPP en la Comuna 1 es muestra de la *construcción de una base social* consolidada, evidente en el conjunto de organizaciones movilizadoras de procesos de planeación para el desarrollo y en la construcción colectiva de iniciativas generadas en el marco del programa. Un actor social, argumenta lo dicho cuando alude a la experiencia vivida como “...un aprendizaje mutuo (...) un proceso mucho más construido con las comunidades y no desde la municipalidad, no desde la gobernabilidad, no desde las Secretarías de Despacho, sino (...) construido con base en lo que sienten y viven las comunidades”¹⁶.

Paralelamente, se identificaron algunas prácticas políticas que cuestionan lo dicho hasta aquí en términos socio-políticos, como lo señala Carvajal (2009:111): “El desarrollo del PPPP también ha puesto en evidencia la presencia de prácticas asociadas a las formas dominantes y excluyentes del ejercicio del poder, incluso de carácter antidemocrático”, resaltando que la definición de iniciativas, la asignación de presupuesto y los procesos de contratación son tres elementos sobre los que es necesario prestar mayor atención. En algunos casos los liderazgos estuvieron influenciados por el movimiento paramilitar, al ser las corporaciones de desmovilizados las de mayor fuerza política en varias comunas de Medellín; manifestado esto en los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales –CCCC-, a través del posicionamiento de sus iniciativas.

Aún así, en palabras de un actor social de la Comuna 1

...el programa del presupuesto participativo ha logrado que mucho politiquero de turno se baje de ese barco (...) invita a la gente a que realmente se meta en tareas de participar, de elegir, de cómo formular

¹⁶ Entrevista N° 5, 2009:02. Actor social, Animador territorial de la corporación con-vivamos de la comuna 1.

iniciativas tanto barriales como comunales, cómo pasar de la individualidad a trabajar colectivamente en proyectos que realmente beneficien a las comunidades¹⁷.

La fuerza movilizadora que acompañó al PPPP en la Comuna 1, es producto tanto del conflicto armado como de la capacidad organizativa de sus habitantes expresada en procesos culturales, políticos y económicos, haciendo de esta parte de la ciudad un referente de planeación local para las otras comunas de Medellín. Estos procesos llevaron a considerar las *diferencias culturales* al reconocer que “...esta ciudad es igual una ciudad diversa, con comunas diversas, con una población muy diversa y que hemos puesto como en discusión en un escenario que es la red de planes, en que uno no puede ser tan homogéneo a la hora (...) de definir el presupuesto, sino que lo debe poner en discusión (...) con la población...”¹⁸.

Lo expuesto hasta ahora en materia de PPPP deja ver la existencia de *recursos no convencionales* asociados con el trabajo en red, con las capacidades organizativas de la Comuna y con la misma implementación del programa, en tanto escenario confluyente de participación. La forma como tales recursos se ponen al servicio de la comuna, conlleva a la *auto-producción* y al reconocimiento de los procesos de planeación para el desarrollo emprendidos en la Comuna. Un coordinador metodológico del programa manifiesta “... en la Comuna 1 se han hecho los comités de desarrollo barrial, hoy está creando una alianza social para el desarrollo, crearon una veeduría al plan de desarrollo, procesos eleccionarios de voceros del equipo de gestión del plan de desarrollo, han forjado dinámicas de gestión muy interesantes”¹⁹.

De las anteriores consideraciones, se deriva que las iniciativas nacidas en el seno de la Comuna 1 se puedan calificar como dinámicas *auto-propulsoras* de desarrollo que impactan la escala local y municipal. Para mostrarlo, está la declaración en desobediencia civil en 2006 por parte de los actores sociales de la Comuna 1: “...ellos (...) hacen en un momento de presupuesto participativo, un asunto de nombrarse como en resistencia

¹⁷ Entrevista N° 5, 2009:04-05. Actor social. Op. Cit.

¹⁸ Entrevista N° 5, 2009:04-05. Ibíd.

¹⁹ Entrevista N° 6, 2009:11. Actor gubernamental. Op.cit.

civil, es decir, no queremos, no vamos a hacer las cosas como nos las están imponiendo...”²⁰, acontecimiento que marcó su historia y la del PPPP.

La Comuna 1 también fue reconocida en el PPPP con su proyecto bandera de educación superior para jóvenes, en el que se refleja la convergencia de *recursos no convencionales, auto- producido y auto-propulsado*. Este proyecto se construyó a partir de la voluntad social, política y el trabajo común dejando a su paso semilla de capital social. Proyectos de este tipo se enmarcan en un escenario *democrático* que se fortalece mediante la movilización y la actuación social en los espacios de decisión, permitiendo la construcción de lo público. Un ejemplo de cómo fue vista la democracia en el marco del programa, es expresado en la siguiente cita:

Con la implementación del P.P en Medellín efectivamente se ha contribuido a la ampliación de la democracia pues su concepción y dinámica suponen el paso de la democracia representativa a la participativa, generando nuevos espacios e instancias e involucrando nuevos actores, que viven su ciudadanía a través de ejercicios más amplios que el del tradicional voto (...) quizá uno de los aportes más importantes a esta ampliación de la democracia ha sido la incorporación de la deliberación como elemento fundamental en la toma de decisiones... (Carvajal, 2009:109).

No obstante las fortalezas del programa, también ha presentado tensiones en su interior como proceso de planeación participativa, Gómez (2009:70) argumenta:

El punto crítico del P.P. es que al mismo tiempo que logra mover a las comunidades en función de este proceso durante todo el año, por la posibilidad de los recursos, las pone en tensión con los procesos que son parte de su vida comunitaria. El trabajo con grupos poblacionales, de género, cultural, recreativo, etc., queda supeditado a lo que se logre aprobar en el P.P

Al señalar esta dificultad no se desconoce que el programa ofreció una oportunidad a las organizaciones para su fortalecimiento y, al ejercicio

²⁰ Entrevista N° 2, 2009:04. Actora académica. Trabajadora Social y magister en estudios urbano regionales de la Universidad Nacional de Colombia. Acompañó a la comuna 1 en procesos de planeación y desarrollo como el PP desde las organizaciones sociales y comunitarias.

y empoderamiento de la ciudadanía en la gestión de lo público creando escenarios de encuentro, concertación y deliberación que garantizaron la continuidad del proceso. Tal continuidad es la muestra primordial del asunto temporal en el PPPP, por lo cual se aborda a continuación en razón de las evidencias que permiten demostrarlo.

3.2.2 *Lo temporal*

Sobre este asunto se registra una observación realizada por una actora académica, que refiere el asunto temporal en términos de ganancia: "... la Comuna 1 ha entendido que PPPP no es una coyuntura de año a año, que definir el plan presupuestal de mi Comuna no es un asunto que yo defino entre junio, julio, mayo, junio, julio y que tienen que ser distintos al año anterior. Han entendido que esa lógica tiene que ser una lógica de continuidad y de proceso..."²¹. La misma actora amplía su postulado al describir que "...los proyectos de educación que son los que se mantienen, las escuelas de formación ciudadana cumplen este año, tres años de continuidad..."²². Con la implementación del PPPP emergió la necesidad de que las iniciativas estuvieran ligadas a las verdaderas necesidades de la Comuna 1, a través de la participación directa de las comunidades y la articulación con la Administración Municipal; con ello es evidente *lo auto-referenciado e históricamente determinado*.

Finalmente, la incorporación de lo *auto-regulado* se presenta en la garantía de sustentabilidad del programa a lo largo de los años, a través de la capacidad de sus actores para responder al cambio y reestructurar el proceso. Esto es lo que le ha permitido al PPPP consolidarse como política pública vigente en Medellín-Colombia a partir de 2007, tras haber pasado por grandes transformaciones territoriales producto de las dinámicas que se han tejido a nivel local y global. Tales transformaciones son el resultado de estrategias implementadas por la Administración Municipal según las demandas del contexto de ciudad.

²¹ Entrevista N° 2, 2009:08-09. Actora académica. Op.cit.

²² Entrevista N° 2, 2009:11. Ibid.

3.2.3 Lo estratégico

Lo primero a considerar, es que el programa en sí mismo fue contemplado como una estrategia planteada en un momento en el que las dinámicas contextuales exigían una nueva forma de gobernar y decidir sobre el destino de los territorios, aspecto desarrollado claramente en los propósitos del PPPP contenidos en el asunto *socio-político*. Lo segundo es el status del programa como política pública municipal, dado que permitió su perspectiva de largo aliento y de obligatoriedad para los gobernantes de turno.

En la evaluación realizada por Extensión y Práctica de Sociología (2007) confirma el sentido estratégico en el PPPP cuando propone que

...uno de los retos para el futuro del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo es mantener la flexibilidad, la capacidad de reinventarse a medida que cambien las circunstancias y condiciones en que se desarrolla y aún la posibilidad de aplicarse de manera diferente en los también diversos territorios, comunas o corregimientos, como intervención local, sin perder de vista lo global.

La flexibilidad, inherente al asunto estratégico de la planeación para el desarrollo, se identifica en el PPPP a través del discurso de los actores entrevistados, cuando lo muestran como un proceso de construcción permanente entre la ciudadanía y el ente gubernamental, al establecer redes comunicativas para fortalecer el escenario local. No obstante, la desarticulación entre ambas partes aún se observa según lo describe la siguiente cita "...existe un Estado muy lejano de los intereses de la comunidad, y esto, a su vez, hace que existan líderes y organizaciones comunitarias muy lejanas a los intereses del Estado..."²³.

Por ello el programa, se presenta como una experiencia que exige ganar progresivamente en la construcción de sentido colectivo y redes comunicativas. A ello contribuye el entendimiento de los asuntos *individual*, *socio-político*, *temporal* y *estratégico* desarrollados anteriormente, los cuales convergen en cada proceso de planeación para el desarrollo; estos asuntos deben ser integrados por la vía de lo *sistémico*, lo *sinérgico* y lo *emergente*, elementos estructurantes que se describen a continuación.

²³ Entrevista N°. 2, 2009:29. Actora académica. Op.cit.

Lo *sistémico* en el PPPP se expresa en la interrelación de éste con los planes de desarrollo local y municipal, para la consecución de un proceso integral que genere transformaciones en el territorio. El programa también se identificó como un proceso *sinérgico*, en la medida que resaltó la importancia del trabajo colectivo y organizado para la definición de propósitos comunes; así lo menciona un animador territorial entrevistado: “...las cosas son colectivas, o sea contamos con el otro y la otra, contamos con la organización, creemos que es la única forma de soñar un desarrollo más claro...”²⁴. Sin embargo, el proceso presenta aspectos contrarios al trabajo sinérgico como lo plantea un líder gremial de la Comuna 1: “...entran a jugar acá los señores ediles, ellos coordinan el presupuesto participativo, se meten en cada comisión. Un edil que no tiene experiencia en liderazgo, que llegó ahí porque lo arrastró el partido político, entonces, en la comisión empezaba a violentar a las personas no físicamente, pero si verbalmente...”²⁵.

Paralelamente se observa cómo emergen y se consolidan nuevos liderazgos, pues con el PPPP “...se fue como quitando tanta vaina que traían los líderes superiores (...) ya como el asunto es más público...se fueron cambiando ciertas acciones (...) el día de hoy vemos, por ejemplo en mi comuna, que el 40% de los presidentes son pelados de la acciones comunales, el presidente de la Asocomunal es un pelado...”²⁶. Estos son aspectos *emergentes* del proceso que le otorgaron un sentido diferente al PPPP gracias a los mismos actores que lo dinamizaron.

Con estas consideraciones sobre el PPPP que plantean las evidencias de los asuntos individual, sociopolítico, temporal y estratégico, que devienen en relaciones sistémicas, comportamientos sinérgicos y emergentes en el programa, se presenta el análisis del mismo que permite denominarlo o no como una caso de planeación para el desarrollo.

²⁴ Entrevista N° 5, 2009:11. Actor social y animador territorial. Op.cit.

²⁵ Entrevista N° 3, 2009:11. Actor gremial. Op.cit.

²⁶ Entrevista N° 3, 2009:08. Ibid.

4. El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo: ¿Un caso de planeación para el desarrollo?

Tras la documentación de la experiencia a la luz de la perspectiva conceptual propuesta en la investigación, se avizora una respuesta frente a la pregunta por el PPPP como proceso integral de planeación para el desarrollo. Previo a esto, es necesario entender que el PPPP estuvo marcado por diferentes tensiones²⁷ que no permiten responder, en forma directa, si éste fue un auténtico proceso de planeación para el desarrollo en los términos concebidos por Gutiérrez y Sánchez (2009). A continuación, se expresan dos puntos claves producto del análisis de la experiencia que ilustran lo afirmado: el tránsito de lo individual a la acción colectiva y la superación del cortoplacismo.

4.1 Trascendiendo de lo individual a la trama social actuante

En primer lugar, se afirma que si bien la planeación no centra su interés en el individuo sino en la colectividad, en la documentación de la experiencia fue evidente que para llegar a esa colectividad se parte del reconocimiento de un individuo con voluntad de participar, con capacidades de elegir libremente, de tomar decisiones, con intereses y necesidades propias y, con un conglomerado de valores, normas y principios. Es claro en los propósitos del PPPP que los sujetos tienen la libertad de elegir en diversos escenarios de participación la destinación que se le dará al presupuesto según expectativas e intereses. Pese a estos propósitos, en la experiencia de PPPP analizada se presentaron liderazgos autoritarios, prácticas políticas clientelistas y corruptas, y la presencia de grupos armados que intimidan y coartan la libertad. Estas situaciones ofrecen una dualidad interpretativa, porque por un lado afectan negativamente el ejercicio de la participación en el programa, pero por otro, la estimulan para hacer frente a las dificultades y se convirtieron en potencializadores de nuevas iniciativas de desarrollo.

En segundo lugar, el PPPP fue un escenario construido por la base social, elemento fundante de este proceso e hilo conductor de cada una de las

²⁷ Se destacan como principales: el conflicto armado, pérdida de la gobernabilidad, prácticas clientelistas y politiqueras e individualismo que han marcado la sociedad contemporánea generando fragmentación social.

emergencias que se presentaron en él. Empero, es real la complejidad en la evolución de la base social, dado que se manifestaron prácticas que, por un lado, la promovieron y fortalecieron, como los procesos de orden local por medio del poder comunitario y, por otro lado, ocurrieron prácticas que la fragmentaron y desdibujaron sus fines como la creación de *organizaciones de papel* (Villa et.al, 2008) para captar recursos. Si bien el PPPP desde el inicio propuso la ampliación de la democracia por la vía de la participación y organización de las diferentes comunas y corregimientos de Medellín, en el caso de la Comuna 1, ya se observaban avances significativos en otros procesos de planeación local tales como los planes alternativos zonales; no obstante, el PPPP le dio la posibilidad a la Comuna 1 de abrirse camino en la toma de decisiones frente al desarrollo de su territorio, lo que llevaría a afirmar que ésta antes de iniciar ya contaba con una base social que se fue fortaleciendo por la vía del programa, aunque no se observaba solo en el marco de él, sino también en otros procesos de planeación que allí se realizaron.

En tercer lugar, el programa fue introyectando dinámicas que reconfiguraron el proceso y lo nutrieron, dada la fuerte movilización social que exigió al programa mayor adaptabilidad al contexto de la Comuna 1. Esto, en el marco de la democracia participativa, implicó una nueva forma de relación entre el actor gubernamental y la ciudadanía, siendo éste un objetivo claro del PPPP. Aunque, inicialmente se comportó como una democracia representativa al ser elegidos los delegados en las Asambleas Barriales para participar de cada uno de los CCCC, también fue evidente la democracia deliberativa que permitió la negociación entre actores a través de la deliberación y participación impulsada principalmente por la Comuna.

Para finalizar, se realizan tres afirmaciones que recogen las discusiones de este apartado: primero, la evidencia empírica y el referente conceptual, exigen la obligada interdependencia de lo social y lo político con el fin de hacer efectivas las transformaciones territoriales según intereses y actuaciones colectivas de quienes protagonizan procesos de planeación para el desarrollo. Segundo, el PPPP en proceso fortaleció el tejido social de la comuna al poner en relieve valores como el respeto, el compañerismo, la solidaridad y el cooperativismo que le imprimieron

sentido participativo y deliberativo al programa; la voluntad política y social representa la plataforma que lo hizo posible. Tercero, si bien algunos asuntos fueron dados desde la municipalidad, otros fueron aportados por la dinámica social propia de la Comuna 1; ambos, permiten hablar de un proceso donde se articulan esfuerzos por parte de cada actor en razón de un mismo objetivo. Esto lleva a afirmar que todo proceso de planeación pensado para el desarrollo requiere que cada actor involucrado asuma su corresponsabilidad en la consecución de objetivos comunes y que los recursos para alcanzarlos estén puestos al servicio del proceso, el cual a su vez permite fortalecerlos.

4.2 Superando el cortoplacismo: reconfigurando formas de actuación social y política

En la experiencia del PPPP en la Comuna 1 de Medellín, se lograron trascender los procesos de corto y mediano plazo, a partir de la toma de conciencia frente a la necesidad de pensarse en procesos de largo aliento²⁸ que garanticen la continuidad y cualificación del proceso, trascendiendo las acciones coyunturales que comúnmente caracterizaban los procesos de planeación.

Expresión de lo anterior, es la inclusión de las asambleas barriales como práctica de organización comunitaria a la dinámica de participación del PPPP, la realización del Plan de Desarrollo Local de la Comuna 1 con los recursos provenientes del mismo PPPP y, el estatus de éste como política pública de carácter municipal que le otorga un reconocimiento normativo y garantiza su obligatorio cumplimiento. Esto demuestra la importancia de que todo proceso que se desarrolle en estos marcos esté pensado en clave de las particularidades de cada territorio, con miras a generar un mayor impacto. En síntesis, el PPPP fue una construcción colectiva, un proceso flexible y adaptable a las dinámicas contextuales que permitió la variación de formas operativas.

²⁸ Este se asume con una temporalidad que incluyen a menos tres períodos de gobierno.

5. Conclusiones

Lo dicho hasta aquí permite concluir que, si bien el PPPP tuvo algunos rasgos de lo que es un proceso de planeación pensado para el desarrollo del territorio, aún falta resolver asuntos necesarios para que pueda comportarse de tal forma. Esta afirmación encuentra su soporte en los siguientes aspectos propios del ejercicio investigativo realizado:

- Desde el contenido de los objetivos del PPPP y en su desarrollo durante el período 2004-2007, se hizo hincapié en el asunto socio-político, hasta el punto de ser transversal al proceso. Los esfuerzos de todos los actores involucrados estuvieron dirigidos desde el inicio del programa hacia el fortalecimiento de la democracia participativa, de la organización, participación y empoderamiento de la base social, la canalización de intereses y posturas diferentes dirigidas a la construcción colectiva de apuestas incluyentes que respondieran a las demandas de cada realidad territorial. Este énfasis en lo socio-político repercutió sobre los demás asuntos vinculantes de la planeación para el desarrollo, aunque sin haber sido intencionado de manera clara.
- Los asuntos estratégico y temporal fueron identificados como una ganancia obtenida en el proceso, fruto de la movilización social que exigió reacomodar formas de operar del PPPP; fueron asuntos que no se intencionaron desde el inicio del programa siendo incorporados a lo largo del proceso como una exigencia de los mismos territorios. En el caso de la Comuna 1, se rescata toda la movilización que se dio alrededor de la desobediencia civil y del proyecto de educación superior, como ejemplo de los momentos del PPPP en los que se incorporó lo estratégico y temporal, de modo tal que el programa contribuyó a dinamizar el desarrollo en la Comuna 1, es decir, se proyectó sobre el territorio.
- El análisis del PPPP permitió inferir que la planeación promueve el desarrollo y, a la vez, se nutre del proceso que emerge en el camino hacia él. De esta forma se recrea, retroalimenta y se perfila de acuerdo con las nuevas condiciones sociales, espaciales, políticas y económicas. La planeación como opción para el desarrollo tiene posibilidad de actualizarse continuamente; se percibe una relación dialéctica,

de dependencia mutua, de construcción permanente, que para ser materializada en el territorio requiere de voluntad política y social.

Adicionalmente a las conclusiones expuestas, emergen algunos retos para el PPPP que, dentro del proceso investigativo, guiaron la identificación de estrategias metodológicas propuestas para la orientación de procesos de planeación con características similares al analizado, fortaleciendo su puesta en práctica u operación:

- Superar la fragmentación social que persiste en escenarios de deliberación, dado la prevalencia de intereses individuales que permean la dinámica del proceso.
- Adaptabilidad del PPPP a las necesidades e intereses propios de cada territorio, que permita mayores niveles de eficacia y corresponsabilidad.
- Afianzamiento de la cultura política que contrarreste las prácticas políticas tradicionales, acompañada de la consolidación del PPPP como política pública nacional que obliga a asumirla como política de Estado.
- Mayor eficiencia en los mecanismos de información y en la interlocución de la administración con los planes de desarrollo locales, que propicien el diálogo y articulación entre las diferentes escalas territoriales y el fortalecimiento del tejido social; teniendo en cuenta que el programa se desarrolla en marcos contextuales, con actores y ejercicios políticos que hacen que sea un asunto democrático y participativo.

Conclusiones y retos prefiguran la proyección conceptual y práctica del PPPP en la Comuna 1 de Medellín, como caso típico potencial de un proceso de planeación para el desarrollo del territorio, digno de imitar tanto en las demás Comunas y Corregimientos de Medellín, como en Colombia e Iberoamérica. De tal forma, se hace necesario adelantar estudios e intervenciones apropiadas en el tema para contribuir a su fortalecimiento conceptual y práctico que permitan las transformaciones territoriales en pro del bienestar colectivo.

6. Bibliografía

- Acuerdo 043 de 1996, por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín. Concejo de Medellín.
- Acuerdo 043 de 2007, 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. Concejo de Medellín, agosto 2 de 2007.
- Constitución Política de Colombia de 1991. Asamblea Nacional Constituyente. Colombia. Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Colombia. Ministerio de Hacienda.
- Decreto 0507 de 2005, por medio del cual se crean los equipos zonales de gestión, planeación y presupuesto participativo en el municipio de Medellín y se reglamenta su funcionamiento. Concejo de Medellín.
- Gómez Hernández, Esperanza et.al. (2008) *Vivir bien frente al desarrollo. Procesos de planeación participativa en Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Pp. 274.
- Gutiérrez Tamayo, Alberto León y Sánchez Mazo Liliana María (2009). *Planeación para el Desarrollo del Territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Universidad de Antioquia. Pp. 124.
- Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana. Colombia. Congreso de la República, Bogotá D.C. Mayo 31 de 1994.
- Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Colombia. Congreso de la República, Bogotá D.C. junio 2 de 1994.
- Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo. Colombia. Congreso de la República, Bogotá D.C. Julio 15 de 1994.
- Pérez Zapata, Elkin de Jesús, Jaramillo, Claudia Marleny (2008) *Planeación y presupuesto participativo en Medellín*, Medellín: Intermon Oxfam, Pp.112.
- Proyecto de Acuerdo N° 283 de 2006, por medio del cual se crea el subsistema de planeación local y presupuestación participativa en el municipio de Medellín en el marco del Sistema de Planeación, Acuerdo 043 de 1996 y se modifican algunos de sus artículos. Concejo de Medellín.
- Reina Otero, Alexander et.al (2004) *.El presupuesto participativo, una propuesta para radicalizar la democracia. Experiencias y metodología*. Medellín. Pp.52.

- Ruiz Restrepo, Jaime (Sin fecha). *Medellín: Fronteras de discriminación y espacios de guerra. Las fronteras de América latina: dinámica, procesos y elementos para su Análisis* Pp. 10- 62.
- Serna, Alba Lucía, Vásquez, Gerardo, Arcila, Alberto, Pimiento, Alejandro (2007). *Informe final de evaluación del presupuesto participativo*. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Departamento de Sociología.
- Suárez Uribe, Juan Carlos y Areiza Zapata, Jorge Mario (2007). *Elementos para una comprensión crítica del programa de Planeación y Presupuesto Participativo de Medellín. Proceso 2006 – 2007*. Trabajo de grado para optar al título de sociólogo. Medellín: Universidad de Antioquia. Facultad De Ciencias Sociales y Humanas. Departamento de sociología. P. 83.
- Villa, Marta Inés; Carvajal, Yuliet y Jhones G. Henry (2008). *Estudio, Planeación y Presupuesto participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos. Corporación Región. Proyecto Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana*. Medellín.

Publicaciones seriadas

- Carvajal, Yuliet (2009). *Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín. La gestión de la ciudad en América Latina*. En: Revista Foro. N° 29, 2009. Santa Fe de Bogotá. Pp. 105-113.
- Gómez Hernández, Esperanza (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo en: investigación y desarrollo N°1, vol. 15, 2007. Barranquilla. Pp. 56-77.

Páginas Web

- Entrevista realizada a Luis Mosquera, director general de la Corporación Convivamos durante el periodo 2005- 2007. En: http://www.convivamos.org/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=105 consultado el 30 octubre del 2009.
- Plan de Desarrollo Comuna uno Popular 2005-2015. [Versión electrónica] http://www.comunapopular.org/index.php?option=com_content&view=article&id=419:coopeuno&catid=1:latest-news&Itemid=55. Consultado el 20 de agosto de 2009.
- Secretaría de desarrollo social Municipio de Medellín. Programa de planeación y presupuesto participativo 2004 2007. En: <http://pagina web www.medellin.gov.co/alcaldía /jsp/modulo>. Accedido el 29 de Octubre del 2009.