

ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS PROCESOS DE  
PARTICIPACIÓN  
EN LA PLANEACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>1</sup>

POR:

MARÍA CLARA ECHEVERRÍA R.<sup>2</sup>

MEDELLÍN

JUNIO 2001

---

<sup>1</sup> Notas de presentación en Foro organizado por la Veeduría Distrital, Santafé de Bogotá, junio 2001. El presente texto retoma elementos de otros escritos de la autora y avanza continuando la reflexión.

<sup>2</sup> Arquitecta, Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín, adscrita a la Escuela del Hábitat – CEHAP de la Facultad de Arquitectura de la misma Universidad. Miembro de la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales ACIUR.

## INTRODUCCIÓN

Tras los 10 años de la Constitución Política Colombiana se han generado varios procesos de evaluación sobre sus impactos en la sociedad colombiana. En este caso, a nivel nacional y local, se vienen adelantando revisiones sobre el sentido que en la realidad ha logrado la participación en los procesos de planeación territorial y del desarrollo.

Se hará un somero recorrido por algunos procesos de la planeación territorial en Medellín<sup>3</sup>, para visualizar la transición que ha sufrido el proceso participativo en el tiempo, tocando alcances y limitaciones, relaciones entre actores, la forma cómo se asume la democracia en la planeación y las relaciones entre los procesos de planeación y las dinámicas reales de la ciudad. A partir de una mirada a estos casos se busca comprender cómo se ha venido transformando la visión de la municipalidad frente al proceso participativo en la planeación, llegando a reconocerse un recorrido desde comienzos de la década cuando se inicia el proceso de apertura a la participación, pasando por mediados de década en la cual ésta se configura en una opción, para llegar finalmente a un fin de siglo donde la participación es apenas un hecho instrumental y a un comienzo de milenio que presenta una tendencia al cierre de los espacios participativos y el resurgimiento de las prácticas tradicionales.

La experiencia participativa local no ha sido fácil, no sólo para las instituciones públicas y los políticos, sino también para las organizaciones sociales y comunitarias. Para las primeras ha representado romper con sus prácticas de arriba abajo o con los esquemas clientelares y para las segundas romper con su resistencia a articularse en procesos estatales o romper con los esquemas de relación contestataria.

Para la reflexión se retoman como experiencias locales:

- Planeación Zonal (PZ) en su búsqueda de la Descentralización Intraurbana
- Aprobación y desarrollo del Sistema Municipal de Planeación (1995-1999) y reciente búsqueda de su desmonte (2001).
- Convocatoria y formulación del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PE) (1996-2000) y desenlace y debilitamiento posterior.
- Diagnósticos de zonas y corregimientos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (1998-2000) y su posterior desenlace.

---

<sup>3</sup> Remitirse al texto: Echeverría R., María Clara / "Espacios de participación en algunos procesos de planeación territorial en Medellín", Documento presentado al Grupo de investigación de la Universidad Externado de Colombia, Medellín, Junio 2000, del cual se retoman aquí muchas partes

Es preciso advertir que esta reflexión se fundamenta en el conocimiento acumulado, sin que medien estudios o investigaciones específicas, por lo cual se aludirá esencialmente a lo siguiente:

- Estructura participativa del Estado en las experiencias de planeación territorial, aludiendo al tratamiento dado por el gobierno.
- Los canales de participación y las relaciones entre los actores y sujetos urbanos.

Para tener un balance riguroso sobre el estado de la participación social dentro del Estado sería necesario realizar estudios más rigurosos sobre la normatividad y la institucionalidad municipal, cubriendo aspectos como los escenarios de participación de las Secretarías y otras instancias municipales especializadas; las experiencias de planeación y participación social provenientes de formas organizativas no necesariamente inscritas en la institucionalidad estatal; y los espacios de participación, coordinación y concertación entre diversos órdenes territoriales: intermunicipal, metropolitano y regional.

## 1. ALGUNOS ANTECEDENTES DE LA CIUDAD Y EL MUNICIPIO<sup>4</sup>

Entre las **décadas del 50 al 60**, se evidencia el desfase entre las políticas y las prácticas institucionales de la planeación con las dinámicas reales de la ciudad, el crecimiento y la conurbación urbana. La migración derivada de la agudización de las expresiones de la violencia de fines del 40 al igual que de la industrialización que se concentraba en la ciudad, genera una aceleración del crecimiento urbano. La planeación, que radicaba básicamente en criterios de modernización física y funcional, suponía un orden central y establecía el modelo de desarrollo que debería ser alcanzado por esas periferias no desarrolladas, a partir de lo cual se trabajaba con la noción de la marginalidad (dentro de la dupla polar de desarrollo-subdesarrollo). La política urbana, se centraba en la formulación de planes urbanos y el establecimiento de normas y procedimientos de control para garantizar su cumplimiento, con lo cual se iba haciendo evidente la brecha entre lo planeado y lo real, expresada tanto en la baja cobertura estatal y privada como en la alta aceleración de una demanda no satisfecha. Esta década inicia una muy significativa participación de los pobladores en la construcción de la ciudad, a través de sus formas de producción de vivienda y de generación de nuevos ambientes urbanos. Ante dicho fenómeno, la mirada institucional partía del criterio de que “la ciudad” se correspondía con lo planeado, y “lo otro”, que estaba por fuera, se nominaba

---

<sup>4</sup> El presente numeral retoma los elementos del texto elaborado por la autora para contextualizar los resultados del Taller Regional de Antioquia dentro del proyecto Dialogo Nacional: Territorialidad, Regiones y Ciudades que coordina la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia Sede Santa Fe de Bogotá, en convenio con Colciencias.

como marginal o informal –bien fuese legal o ilegal. Se construye la imagen de que “lo popular no es ciudad” (que aun persiste, incluso en muchos urbanistas). La participación social en la construcción de la ciudad se expresaba, y se percibía, desde dos de sus sentidos: la sobrevivencia y/o la resistencia o lo contestatario. El proceso popular expresa, a la vez que en cierta medida resuelve, las tensiones socio-políticas urbanas sobre el espacio, gestándose con ello una oferta de tierra y vivienda soportada en una alta proporción de ventas de terrenos no planificados (posteriormente denominados: “urbanización pirata”), por parte de propietarios del suelo que reconocen la oportunidad de dicha demanda como posibilidad para explotar su patrimonio, acompañada a su vez por una creciente ocupación territorial mediante las tomas de tierras. Las formas de participación estaban significativamente ligadas a dos modalidades, el primero cubierto por las Juntas de Acción Comunal, los partidos políticos tradicionales, con esquemas, en la mayoría de los casos significativamente regulados por las lógicas clientelistas; y, el segundo derivado de prácticas alternativas, contestatarias o subversivas. A fines del 60, tras la ley 66 del 68, que condena la urbanización pirata, se evidencia el desfase de lo real con lo institucional al acelerarse consecuentemente el proceso de toma de tierras.

En la **década del 70**, en el contexto del Plan Nacional de Las 4 Estrategias de Desarrollo<sup>5</sup>, se acelera la migración campesina, el crecimiento urbano y la conurbación de Medellín con otros de los municipios vecinos, como Envigado, Bello e Itagüí. Con la “upaquización” de la economía, el crecimiento urbano favorece directamente a los propietarios del suelo y a los sectores de la construcción, inmobiliario y financiero. Entidades públicas como el Banco Central Hipotecario (BCH) y el Instituto de Crédito Territorial (ICT) cumplen un papel de alta intervención en vivienda masiva a la par que crece la intervención privada debido a las ventajas que el nuevo sistema financiero les ofrece. Un alto porcentaje de las ciudades es ya construido por los propios pobladores, sin una significativa participación estatal (salvo en algunas ciudades como Medellín, donde es significativa su dotación de servicios públicos), y menos privada. La ascendente tendencia de concentración de población y de conurbación no es atendida de manera realista por las políticas y los planes estatales, limitándose por lo general a acciones de control y regulación, profundizándose aun más el desfase entre la planeación y el proceso real de urbanización. Si bien la acción constructora de los sectores populares es altísima en ese momento, la participación comunitaria no aparece aun en la óptica de la política urbana. Obviamente no se desconoce la organización de

---

<sup>5</sup> Que comprendía: estimular la migración campesina a la ciudad; fomentar la industria de la construcción, hacia la producción masiva de vivienda; absorber en la ciudad la mano de obra campesina vacante, mediante su empleo en tal industria; y montar el sistema financiero de vivienda de valor constante (UPAC).

las Acciones Comunes, sin embargo éstas no se sitúan en la perspectiva de la participación ciudadana, continuando la tendencia de organización social que le antecedió.

El comienzo de la **década del 80** significa un cambio en términos del reconocimiento estatal a los procesos de autoconstrucción, de participación (limitada) y se avanza un poco más hacia formas de participación en torno a la planificación y al diseño participativo (en la escala micro). A su vez para dicho momento ya se reconoce en los discursos y la planeación la inminente metropolización. Tras evidenciar cómo los procesos migratorios del campo, habían contribuido al crecimiento y posterior conurbación de los municipios de Bello, Caldas e Itagüí, que actuaron como primeros receptores en el éxodo hacia la ciudad más importante del Departamento<sup>6</sup>; Medellín y los municipios vecinos de Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa, al norte del Valle de Aburrá; e Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas, al sur se constituyen en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), siendo la primera Área Metropolitana del país (Ordenanza N° 34 de 1980). Posterior a lo cual se gestaron dos planes que pretendieron integrar varios municipios del Área: siendo éstos los Planes de la Zona Norte (4 municipios) y de la Zona Sur (5 municipios) del Valle de Aburrá. Mas, a pesar de lo anterior, el desarrollo Área Metropolitana del Valle de Aburrá no logra la proyección esperada ni mucho menos el establecimiento de la horizontalidad intermunicipal necesaria para lograr cambios sustanciales en la planeación democrática del orden metropolitano.

Es un periodo en el cual cierta estabilización del crecimiento de la ciudad era previsto, dada la disminución del proceso migratorio y desaceleración en su crecimiento vegetativo. Se mantienen las políticas de bienestar, sin embargo, a fines de la década se generaliza la idea sobre la crisis mundial de este modelo generando serias consecuencias en la gestión pública y en las acciones de subsidio cruzado que muy bien se gestaron en torno a los servicios públicos y a su programa de Habilitación de Viviendas.

A **mediados de los 80**, la descentralización municipal, la reforma urbana y la participación ciudadana, ya vista ésta más políticamente, se avizoran como nueva posibilidad para las ciudades. En Medellín, hacia los fines de la década se observa una participación orientada hacia la autogestión y la emergencia de un conjunto de nuevos actores sociales del desarrollo, ONGs y comunitarios. Sin embargo, es a su vez la década en la que Medellín se configura como un escenario conexo con el narcotráfico y las violencias, tanto sociales como

---

<sup>6</sup> Jorge Cadavid López. *¿Hacia dónde van las áreas metropolitanas en Colombia?*. En: Revista Anotaciones sobre planeación. N° 45. Posgrado de Planeación Urbano-Regional. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. P34

políticas. En una buena parte, las formas de participación regional y urbana, están ligadas a movimientos pobladores y organizaciones cívicas relacionadas con prácticas de oposición, tales como los paros cívicos. Ya para **fines de los 80**, desde ciertas fuerzas regionales se responde con una polarización significativa, que lleva a fuertes persecuciones políticas y eliminación de una buena parte de la dirigencia de los mismos así como de la intelectualidad democrática, haciéndose evidente el camino de violencia que recorrería el país hasta ahora.

Precisamente es en la **finalización de los 80** que se reconoce la necesidad de gobernar la ciudad a partir de acuerdos sociales, políticos y de convivencia contruidos en torno a propósitos colectivamente acordados y se propone desde la sociedad civil y las organizaciones sociales la firma de un Pacto de Ciudad; lo cual surge en conexión con la primera fase de labores de la Consejería Presidencial Para Medellín, la cual parte de reconocer procesos sociales en curso y aporta en la activación de formas comunitarias y civiles en torno a la crisis y el destino de la ciudad. Frente a ello hay una excelente respuesta ciudadana y, paradójicamente, un desentendimiento por parte de los gobiernos municipal y departamental que no se articulan al proceso (con la idea de que derivado del proceso electora el programa de gobierno representa la voluntad ciudadana, por lo cual no se precisa de otros acuerdos). Nótese así como desde allí, habiendo preexistido un significativo proceso de participación ciudadana (avalado por la Consejería) participativo, éste enfrenta la argumentación en contra desde la democracia representativa.

Algo del recorrido anterior, nos ubica en **la década del 90**, caracterizada por una búsqueda incansable por asumir la aguda crisis social de la ciudad, a la par con la extrema polarización del conflicto armado nacional y regional. Tras la grave situación de la ciudad, debido a las consecuencias de la violencia y las crisis propias de las ciudades latinoamericanas, surge una nueva expectativa social por el potencial desarrollo de la Constitución Política del 91, en la cual se destacan el reconocimiento a nuestra sociedad pluriétnica y multicultural, el mandato de la participación en los procesos públicos y el establecimiento de los derechos a la vivienda, a los servicios públicos y al medio ambiente. En medio de la globalización no sólo económica sino cultural, asociada a la intercomunicación informacional y telemática, que plantea exigencias como la competitividad, para esta ciudad, ubicada en esta región y en este país se hace inaplazable una aproximación social, cultural y política que abra nuevas alternativas para aproximarse a la realización de la equidad y de la gobernabilidad democrática.

## 2. LA DÉCADA POSTCONSTITUCIONAL DE LOS 90

Este período se expresa en Medellín, en la conciencia sobre la inaplazable meta de la convivencia y la seguridad, dando lugar a múltiples experiencias, pedagógicas, de conciliación y de intervención territorial. La búsqueda de un gestión democrática de la ciudad comienza a abrirse camino tanto desde la organización ciudadana y comunitaria, la cual inicia una nueva fase, con los Foros Comunales, los Seminarios de Alternativas de Futuro para Medellín, promovidos por la Consejería Presidencial para Medellín y el desarrollo de las Mesas de Trabajo Ciudadano como escenarios mixtos de trabajo analítico, de debate y proposición sobre problemas de la ciudad (educación, empleo, vida, cultura, espacio y territorio, ambiente, entre otras).

El marco normativo que marca esta década se origina en la **Constitución Política Colombiana del 91**, abre expectativas locales frente a la participación ciudadana dentro de los procesos de Planeación (la cual confiere facultades a los municipios, relativas a la planeación, en sus artículos 313 y 340) y se deriva luego en la **Ley 152 del 94**, la cual formula la participación ciudadana dentro del Sistema Nacional de Planeación (confiere facultades a los municipios, relativas a la planeación, en su artículo 34) y la **Ley 388 del 86**, que legisla sobre los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios (POT).

### 2.1. Planeación zonal, descentralización intraurbana y Sistema Municipal de Planeación (1995-1999)

Una de las búsquedas que dio lugar a interesantes transformaciones en las formas de actuación ciudadana y estatal, fue el de la Planeación Zonal. A fines de los 80, cuando la ciudad se encontraba en una grave crisis por la violencia, derivada del proceso de organización delictiva y el terrorismo, al entrar en acción la Consejería Presidencial para Medellín se inicia la convocatoria de Foros Comunales con el fin de reconocer la situación de las diversas comunas de la ciudad, por parte de los propios habitantes y de identificar perspectivas y proyectos colectivos derivados de sus propias reflexiones, contando con abiertas posibilidades de dialogo con el Estado.

Salvo contadas excepciones, antecedían formas de organización social, caracterizadas por relaciones clientelistas o contestarias, manteniendo altos grados de fragmentación y de actividad coyuntural limitada a intereses micro e inmediatistas, en muchos casos dirigida por intereses particulares. La relación del Estado con los actores del territorio, se soportaba en esquemas centrales, en las cuales los actores sociales no eran reconocidos por los procesos de planeación, sostenida en parte igualmente dicho esquema clientelar y fragmentado. El escenario del encuentro entre Estado y comunidad radicaba esencialmente en el orden micro, visto como una relación de corto plazo y de

suplencia de necesidades apremiantes e inmediatas. Las formas de organización características obedecían al orden barrial y en algunos casos al de Comuna<sup>7</sup> y, por ende, el pensamiento de las comunidades de base sobre su territorio no dejaba de ser de escasa proyección frente al orden macro de los problemas urbanos.

Los foros comunales, coincidían con otras dinámicas del desarrollo local en el país y con experiencias que apuntaban a la descentralización intraurbana (como las de Bogotá<sup>8</sup>, Cali, Barranquilla), fortaleciendo las iniciativas locales intramunicipales para planear su propio desarrollo. Para comienzos de la década del 90 se expresan en Medellín los primeros grupos organizados para integrar otras formas de organización comunitaria y política en torno a la planeación, formulando su propio proyecto de desarrollo: en la Zona Noroccidental y en la Zona Nororiental de la Ciudad. Procesos éstos que surgen como respuesta organizada de los propios pobladores en busca de la autonomía de una fuerza comunitaria, buscando romper con el minimalismo y sin que aun se estableciesen espacios muy significativos de interacción o de formalización de sus relaciones con el Estado, los cuales en Medellín se inician en escalas territoriales menores que la zonal, tal como la comunal, pero que asumen pensar de manera común sus zonas. Esos procesos de Planeación Zonal intraurbana iniciados desde las Zonas Noroccidental y Nororiental continúan en la Zona Centroriental y luego se inician experiencias en otras escalas en la Centroccidental y Suroccidental.

La experiencia de los procesos comunales de planeación zonal y la ley 152 son aprovechados en el diseño de los sistemas municipales de Cali y Medellín para abrir el espacio a la planeación zonal, dando como resultado el **Acuerdo Municipal Número 43 del 96**, *“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”*, que establece mecanismos políticos para la planeación y obligaciones del Estado con el fin de ampliar ámbitos de participación ciudadana en la planeación municipal.

Elementos innovativos centrales de éste Acuerdo 43 para la participación ciudadana en la planeación fueron:

---

<sup>7</sup> El Municipio de Medellín organiza su territorio en Barrios, como la unidad de menor escala, alrededor de los cuales es común la forma organizativa de las Juntas de Acción Comunal (sin embargo existen múltiples formas organizativas en función de diversos intereses); en Comunas, conformadas por Barrios, cuya forma organizativa oficial han sido las Juntas Administradoras Locales; en Zonas, que agrupan varias Comunas y no contaban con formas organizativas ciudadanas formalmente definidas, y en torno a las que se desarrolla la propuesta de organización zonal, en torno a los planes zonales; y en Corregimientos correspondientes a unidades territoriales de actividad agrícola y forestal cuya forma organizativa formal son las Juntas Administradoras de las Zonas Rurales.

<sup>8</sup> Las localidades en Santafé de Bogotá constituyen una forma de ordenamiento territorial del Distrito, las cuales tienen ciertos grados de autonomía fiscal y administrativa, contando incluso con Alcaldías Menores.



- **Planes Zonales Urbanos y de la Zona Rural** como parte del sistema municipal de planeación.
- **Comité de Información y Comunicación para la Planeación.**
- **Centro Municipal de Información para la Planeación**, informatizado y en red con los sistemas administrativos y operativos de la administración en los niveles central y descentralizado
- **Subsistema de Coordinación para la Planeación y el Desarrollo**
- **Subsistema de Organización y Educación para la Participación Ciudadana en la Planeación** (convocatoria, difusión y debate público; capacitación para la participación efectiva; escenarios e interlocutores para discutir; apoyo a planeación zonal; y capacitación de funcionarios.
- **Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación** (unificar sistema e indicadores de gestión y seguimiento; facilitar y estimular veedurías cívicas).
- **Amplia el Consejo Municipal de Planeación** integrando otros sectores sociales además de los de la Ley 152.
- **Planes zonales:** zonas, corregimientos o comunas, o cualquier división territorial de la ciudad, podrán, mediante proceso participativo, elaborar sus planes a mediano plazo para conseguir recursos y disponer de ellos de acuerdo con sus prioridades, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal. Tendrán: Diagnóstico, priorizando necesidades y problemas, objetivos, estrategias y planes de inversiones. El Plan de Desarrollo Municipal asignará recursos para los Planes de Inversión contemplados en los Planes Zonales, de acuerdo con la política de la Administración Municipal. Su ejecución será a través de los Planes Operativos Anuales de Inversión Municipal.

A pesar de contar con tal capacidad organizada, la planeación zonal encuentra dificultades en su posterior implementación, derivadas tanto de las tensiones entre la democracia representativa y la participativa como por la enorme inestabilidad en que la han colocado los dos pasados Gobiernos, por el fraccionamiento a escala barrial que el Gobierno anterior adoptó en la etapa de los planes operativos anuales de inversión (POAI) y por el alto descontento de la dirigencia y los líderes territoriales locales por la inconsistencia y falta de compromiso del Estado. Al evaluar estos cinco años de implementación, su propósito queda limitado por falta de respuesta comprometida de la institucionalidad para la realización de los compromisos del Acuerdo 43, el cual precisamente en este momento viene sufriendo movimientos de desmonte dentro de las administración actual.

### 1.1.1. Formas de organización social en la Planeación Zonal

Haciendo una generalización sobre las distintas formas de organización comunitaria que contaban con iniciativas en la planeación zonal, encontramos:

- Organizaciones con alta iniciativa inicial por parte de los líderes de las mismas comunas o zonas (Nororiental y Noroccidental), que buscaron respaldos de ONGs y de universidades y gestionan su legitimidad ante el Estado y compromiso de éste
- Organización con alta iniciativa de organizaciones no gubernamentales, que interactúan con los líderes y comunidades locales e integran las instituciones estatales (Centro Oriental y Centro Occidental), propiciando una alta participación a través del proceso.
- Organizaciones con algunos elementos de dinámica comunitaria y ONGs, que inician un proceso (comuna 15: Guayabal) con posibilidades para fortalecer la planeación zonal.
- Organizaciones articuladas desde la iniciativa de instituciones del Estado, que buscan establecer dinámicas comunitarias para el desarrollo de la planeación zonal, en sectores con baja tradición en ello (Zona Sur Oriental: El Poblado y Comuna 16: Belén).

Las zonas con más capacidad de liderazgo pueden resumirse en dos tipos: alto liderazgo que propende por procesos más autónomos (las cuales, si bien trabajan mediante acuerdos con el Estado, buscan mantener su propia identidad); y liderazgo compartido entre lo comunitario, lo no gubernamental y lo Estatal, con un nivel de interacción más cercana entre los diversos actores y menor independencia de la base comunitaria, aunque con buenos avances en su capacidad de gestión ante lo público. Interesa al respecto, en materia metodológica, cómo las primeras buscan generar altos niveles de autonomía política y económica, fortaleciéndose para la negociación, y las segundas, que no necesariamente tienen dicho propósito, generan capacidades para construir alianzas. Así, metodológicamente sus respectivos procesos se orientan en tales sentidos.

En las relaciones entre las organizaciones al interior de las zonas, se expresan conflictos entre las diversas formas de organización y de liderazgo comunitario, al verse enfrentados aquellos procesos de representación comunitaria reconocidos legal o normativamente con aquellos procesos de participación derivados de diversas modalidades del trabajo comunitario en torno a los cuales se aglutina el trabajo por el desarrollo zonal (en este caso el de la Planeación Zonal). Tanto que, cuando se discutía la aprobación del Acuerdo 43, se encontraban expresiones por parte de algunos miembros de las JAL, en las que se deslegitimaban otros liderazgos y se aducía que ellos, como

miembros de las JAL, eran los portadores de la representación legítima de la comunidad, en virtud de haber sido designados mediante el proceso electoral.

Este punto es central, ya que, en materia del asunto democrático en su espíritu participativo y no sólo representativo, la institucionalidad no puede (o no debe) llevar a que haya una sola forma de organización social válida, ni a que haya una sola forma validada desde el Estado. Ello conduce a esquemas más excluyentes o controlados y, por lo demás, no sólo puede fortalecer las maquinarias de los partidos tradicionales sino que va contra el mandato constitucional de la democracia participativa, al reducirla exclusivamente a la democracia representativa.

Sin embargo, ahora que se pretende desmontar dicho Acuerdo 43, con un nuevo proyecto de Acuerdo 53, sometido actualmente a discusión, hay un buen nivel de confluencia de ciertas JAL y líderes sociales de la PZ, que precisamente rechazan el debilitamiento de los procesos participativos que se viene de aprobarse este nuevo proyecto.

La labor por enfrentar, en términos de abrir el espacio a la democracia participativa no es sólo dentro de la institucionalidad estatal, lo es también dentro de la institucionalidad privada y dentro de la comunitaria; siendo generalmente la organización comunitaria tradicional, que se basa en relaciones representativas, la más reacia a ello, ya que implica una pérdida de los privilegios que les otorgaba la democracia reducida a los órganos representativos, que la mayoría de las veces se concentraban en las redes tejidas por unos pocos. Culturalmente hemos sido formados bajo el parámetro de reconocer lo instituido y oficializado y no lo que esté por fuera de ello o lo no formal. La democracia participativa es un concepto por incorporar en el inconsciente y no sólo por enunciar en las letras; en la cual, la diversidad debe ser reconocida en todas las esferas, y más en la pública.

Si bien el Acuerdo 43 propone la inclusión de diversas organizaciones de base comunitaria en los espacios colectivos para su formulación (Consejo Consultivo Comunal o de Corregimiento y Comité Comunitario de Desarrollo Integral CCDI), a juicio de algunos líderes sociales de los procesos de planeación zonal, este acuerdo no lo logra adecuadamente, y produce más una cooptación de la dinámica independiente, eliminando su propia capacidad de identidad. Aunque ello no sea totalmente así, si debe revisarse si la forma como éste se implementó, fundamentado en las prácticas más tradicionales, ratifica su opinión.

Aquí hay un asunto político importante en relación con la normatividad y con la ejecución de la misma: ¿La planeación participativa busca inscribir la comunidad dentro de los procesos del Estado? O ¿La planeación busca consolidar las formas de organización social y los actores territoriales, de

manera tal, que en tanto organizaciones ciudadanas puedan tender su propia identidad y capacidad para relacionarse autónomamente con el Estado?

La segunda opción es más complicada, ciertamente, pero es más estructurante socialmente hablando y fundadora del proceso democrático.

Aquí la labor futura es seria, e implica esfuerzos tanto en relación con el Estado, a quién le ha rendido mejor el sistema representativo, fuertemente ligado a las prácticas más tradicionales de los partidos y en gran medida a sus esquemas fundamentados en lo clientelar. Ello implica un trabajo educativo y de construcción ética en torno a la convivencia de la democracia participativa (tomada a fondo) y, lo que es más complicado, un trabajo de limpieza de los procedimientos públicos para evitar el enraizamiento de las prácticas clientelistas, de favores mutuos y de corrupción. Pero, en conexión con las organizaciones sociales, ello también implica un trabajo de organización de alternativas políticas independientes con el fin de posicionarse dentro del Estado, y crear posibilidades que permitan el ejercicio de la participación y la concentración en un juego comunicativo transparente y democrático, en el que se respeten las identidades entre los interlocutores, y no basado en la cooptación.

Desde el Estado, o mejor, desde el gobierno, la mirada al proceso metodológico aparece con un carácter más instrumental que político. Si bien se cuenta con el Acuerdo 43 como instrumento, en la práctica real son muchas las reformas institucionales requeridas en la estructuración del mismo, para garantizar escenarios, metodologías y procedimientos que reconozcan las organizaciones del territorio en los muy diversos ámbitos, más allá que las derivadas del proceso de planeación. Se requiere reformar los escenarios y espacios de participación (de manera integral), se requieren procesos de formación del funcionario público sobre la esencia democrática del participar, que lleven reclamar por formulaciones metodológicas que intensifiquen los procesos reales (a fondo) de concertación y de negociación (en concordancia con los diversos intereses).

Por otro, la labor también se enfrenta a la construcción de otra cultura política en lo privado. La casi inexistente participación del sector privado en los procesos participativos zonales (y de ciudad), no se explica tanto por su desinterés en algunos asuntos urbanos, sino porque sus costumbres políticas encuentran espacios privilegiados, de gestión directa, dentro del Estado, que les permiten lograr lo deseado sin llevarlo a los escenarios públicos. Sus prácticas tradicionales se basan en el establecimiento de relaciones directas con las autoridades locales (basadas en prácticas como el cabildeo, los favores mutuos, el conocimiento personal de alguien, o la cercanía entre sus intereses y los que en muchas ocasiones representan algunos funcionarios estatales) en lugar de basarse en su ejercicio visible dentro del espacio de lo público (de la

polis) en el cual los diversos intereses existentes en los diversos sujetos ya actores sociales se encuentran en un mismo escenario, dentro de unas reglas claras de diálogo y concertación.

### 1.1.2. Articulación de actores territoriales y sectoriales

En el proceso de planeación zonal encontramos, de manera general, lo siguiente:

- Hasta ahora, debe considerarse la planeación zonal como un proceso en construcción, en el cual los actores de las diversas zonas aún no participan con la intensidad deseable.
- La participación social en las zonas con mayores demandas insatisfechas es más alta y en zonas de altos ingresos es bastante precaria.
- Hay liderazgos muy importantes y valiosos en diversas zonas de la ciudad, que tienen alta capacidad organizativa, pero encaran un alto desestímulo en relación con la naturaleza del espacio dentro de los procesos estatales.
- Tales liderazgos no son necesariamente del orden zonal (que en Medellín agrupa varias comunas) sino que cobijan una o dos comunas. Sin embargo, son un potencial experimental para ampliar dentro del territorio urbano.
- En muchos casos, cuando el Estado legitima las organizaciones comunitarias gestadas dentro de lo electoral, se ratifican esquemas excluyentes y se profundizan la predominancia de lo representativo por encima de lo participativo.
- El Estado participa, pero no lo hace de manera consistente. Esto es, lo hacen en algún momento algunas de las divisiones de la Secretaría de Planeación, Cercas y Gerencias, pero no lo hace el Municipio en tanto tal, de manera coordinada y sinérgica. A su vez no lo hacen las diversas Secretarías del Municipio, para acordar los grandes lineamientos que desde lo zonal emergen en torno a la ciudad<sup>9</sup>. Así el Plan Zonal no parece ser de interés dentro de los actores de escala municipal, sino de interés en la escala micro. Grave en materia de la democratización de la planeación, pues no confluyen las voluntades del todo con las de las partes, ni viceversa (ya que lo del orden de toda la ciudad no se discute con las zonas), y se minimizan políticamente éstas últimas.
- La participación es esencialmente consultiva, y se adolece de una precaria capacidad para reconocer los conflictos, su naturaleza y sus alternativas, y de su falta de escenarios, espacios y procedimientos establecidos para la

---

<sup>9</sup> Más adelante se verá la participación en el Plan de Ordenamiento Territorial, en el que se buscó la conexión entre los procesos por parte de la Secretaría de Planeación, y en parte se lleva al orden municipal el asunto zonal. Pero no trasciende en materia de espacio político.

concertación y la negociación. Así el término “concertar”, como sucedió con el término “participar”, se desgasta en una idea escrita y se reduce, dejando de lado su contenido esencial.

- Por lo demás, la concertación alude a “concertación comunitaria” y no a la concertación entre los diversos actores: público, privados y comunitarios. Es decir, no se trata exclusivamente de que las comunidades concierten y acuerden entre sí, sino de que se gesten las concertaciones necesarias entre los diversos intereses y actores que los representan (tanto públicos y privados como comunitarios).
- Si bien ha habido convocatorias hacia el sector privado, empresarial, comercial, industrial, éste en la mayoría de los casos está ausente de los procesos de planeación zonal; tampoco hace parte de los escenarios institucionales para ello (CCDI y Consejo Consultivo). Sólo lo hace dentro del Consejo Municipal de Planeación.

### 1.1.3. Aproximación evaluativa

Estas ideas preliminares de juicio sobre el proceso del Acuerdo 43 se basan en resultados preliminares de encuentros informales con actores de la planeación en la ciudad y no en un estudio riguroso (el cual se hace necesario).

Si bien en el nivel general se consignan dentro del Acuerdo 43 un conjunto de escenarios y procesos que supondrían fortalecer la democratización en la planeación del territorio, se pueden reconocer problemas, algunos bastante significativos, tales como:

- Desajustes entre el proceso normativo, de reglamentación y de implementación del acuerdo, con los objetivos y perspectivas del liderazgo local en materia de planeación zonal.
- Desajustes en la implementación de la norma, con los procesos reales en curso. Si bien la norma pretende jalonar los procesos zonales en la ciudad, es necesario partir del hecho de que en las diversas zonas el proceso de planeación zonal tiene desarrollos muy desiguales y diferentes. En tal sentido, no es conveniente suponer la existencia de las dinámicas de planeación zonal, donde a duras penas existen actores ligados a la planeación territorial o son prácticamente inexistentes.
- Los desajustes entre el sentido de democracia desde el Estado y el sentido de la participación entre los actores urbanos del territorio. Hay un sentimiento de algunos líderes de haber sido aprovechados, de manera utilitarista, por lo estatal, pero no haber sido considerado en la esencia de los planteamientos del desarrollo ni en los escenarios de la concertación real sobre el desarrollo de la ciudad.

- Alto desencanto frente al proceso de participación en la planeación, en tanto éste es regulado y controlado desde el Estado en su fase decisiva y de ejecución.

Ni la Secretaría de Planeación, ni el Municipio, ni el Concejo Municipal se tomaron en serio el cumplimiento del Acuerdo en lo concerniente a sus componentes más democráticos e innovadores. Llevando a que hoy esta administración haya llevado a discusión su proyecto de Acuerdo 53 de total desmonte del Sistema (la cual ha sido seriamente cuestionada en Foros Públicos de Discusión) en el cual se retrocede al menos una década en la planeación participante de la ciudad.

## **2.2. Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (1996-2000)**

Para el momento en que inicia la gestión del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PE), la ciudad suponía haber cruzado ya por un primer momento de reconocerse como una ciudad en crisis, tras la explosiva tensión social y la aguda violencia interna en la que se sumió a fines de los ochenta. Sin embargo, superada la primera fase de reconocimiento de la crisis, la ciudad vivió la búsqueda de un primer pacto social; propósito que se desprendía de los trabajos de los foros zonales y los seminarios de alternativas de futuro (a fines de los 80 y principios de los 90). Pero, ni el gobierno municipal de entonces y ni el departamental reconocieron la expresión social allí resumida y adoptaron la posición ya mencionada: asumiendo que, en tanto ellos eran representativos de la voluntad del pueblo (representación derivada del proceso electoral que los llevó al poder), ellos no tendrían porque hacer otros pactos (que no fuesen los del plan de gobierno), poniendo nuevamente en evidencia la tensión entre democracia representativa y democracia participativa.

Tras este período de alta capacidad de expresión social en la ciudad, provocado en parte por la Consejería Presidencial para Medellín, se entra a una fase gris en la que hay por parte del gobierno un debilitamiento en relación con la dinámica iniciada y no se logran identificar las alternativas para orientar dicha capacidad del tejido social de la ciudad (hoy llamado en otros discursos, como el de J. Sudarsky, "capital social"). La organización de base comunitaria, las ONGs y la academia buscan rumbos para continuar y redefinir la orientación de su energía cautiva, energía que continúa su producción en escenarios más especializados, con algunos grados de confluencia: de un lado, las Mesas de Trabajo Ciudadano, iniciadas a principios de los 90, sobre educación, cultura, empleo, mujeres, espacio y territorio, medio ambiente, salud siguen su trabajo integrando reflexiones, opiniones y proyectos sobre la ciudad

(las cuales confluyen en el proceso de Intermedias<sup>10</sup>, buscando coordinar sus trabajos) y, del otro, los procesos territoriales y de organización social siguen a su vez su curso.

En ese momento cuando, apareado en procesos globales en los que las ciudades del mundo entran a visualizar su proyecto estratégico, en 1995 la Alcaldía<sup>11</sup> en convenio con el proyecto de gestión pública de las Naciones Unidas para el Desarrollo convoca a diversas instituciones y actores públicos, privados, comunitarios y académicos de la ciudad y el Área Metropolitana a emprender la formulación de un Plan Estratégico.

En el país no hay normas precedentes en conexión con la formulación de planes estratégicos. Ya posterior a la formulación del PE, éste se incorpora dentro de algunos escenarios normativos, como los del Plan de Ordenamiento Territorial, y el Acuerdo 43, define que el Plan de Desarrollo de Municipio lo debe tener en cuenta. Posterior al inicio del PE, surge la Ley 152 y la 388 para el Ordenamiento Territorial.

Después de dos años de trabajo (1997) y reflexión se logra “la definición de estrategias y la identificación de proyectos necesarios para orientar el futuro de la ciudad metropolitana”. Dentro del mismo hay dos ámbitos del planteamiento territorial que se señalan como importantes: el intraurbano y la Planeación Zonal Participativa, y el Metropolitano y Regional. Entre las principales estrategias del PE, se encuentran: consolidar una plataforma metropolitana competitiva; valorar el medio natural como estructurante del ordenamiento territorial; lograr que el espacio público sea factor de integración social y sistema estructurante urbano; racionalizar el uso y ocupación del suelo para el crecimiento de la ciudad hacia adentro; proteger el suelo rural combinado con la productividad ambiental; y, estimular el barrio y la vivienda como elementos de cohesión social. En el orden regional se avanza en el Plan Departamental definido como Antioquia Visión Siglo XXI, con alta participación gubernamental y del sector privado, en su fase consultiva.

La ciudad toma conciencia sobre la exigencia global de su competitividad económica, y la orienta hacia proyectos que la hagan atractiva para la inversión extranjera, para lo cual formula un conjunto de macroproyectos con la expectativa de ampliar su oferta y su calidad como ciudad dentro del concierto mundial. Sin embargo, persisten y se profundizan sus desfases internos, desequilibrios, exclusiones culturales, violencia, intraurbana, regional y nacional, dentro del contexto de la guerra que vive el país, y los desajustes entre los extremos de la pirámide social y económica, agudizados por el

---

<sup>10</sup> Agrupación en la que confluyeron todas las mesas de trabajo ciudadano de la ciudad (mantuvo el trabajo por aproximadamente dos años).

<sup>11</sup> Estando Sergio Naranjo como Alcalde



sistema económico mundial, presentándose Medellín como una ciudad y una región de paradojas. En cuanto al tema que nos ocupa, habría que evaluar dichos procesos en materia participación en la planeación.

La mirada a la participación ya supera la planeación y el diseño micro, para proponerse actuar en la esfera de la participación política, esperando tomar parte en asuntos más complejos y amplios de la ciudad. A su vez, ya no basta la relación de dependencia de esa participación instrumentada por el Estado, sino que se formula, como deber ser, la concertación y la negociación entre los múltiples actores de la ciudad (aun como enunciado). Se cuenta para el momento con un acumulado teórico y práctico importante para abordar el mejoramiento del hábitat urbano en popular (zonas nororiental, noroccidental, centro oriental y centro occidental) como expresión de la búsqueda por establecer unas nuevas relaciones entre la comunidad, el Estado y la empresa privada, en el marco de la planeación participativa popular de carácter zonal.

A pesar de tener ciertos avances en la materia, la democracia urbana es altamente vulnerable e inestable, debido tanto a los temores de la dirigencia local (y su aprovechamiento de las ventajas políticas y personales del sistema controlado y propenso al clientelismo), la cual, temerosa de abrir el espacio a sociedad para lograr una participación en la gestión y decisiones urbanas, aplica la fórmula de la participación consultiva y de la demagogia; como debido a las fuerzas de los grupos armados y delictivos que controlan ciertos aspectos del territorio urbano y regional y debido a la agudización del desequilibrio social, tanto conexas con los impactos del conflicto armado sobre esta ciudad y esta región, entre ellos el alarmante grado de desplazamiento forzado de población, como con los impactos de la crisis económica nacional, que registra los más altos índices históricos de desempleo del país.

Quedan como tareas aun pendientes, entre otras, las construcción de la ciudad y la región bajo criterios como: pluralidad y diversidad / equidad y justicia; reconocimiento e inclusión de las diversidades, bajo una óptica horizontalidad; habitabilidad y calidad de vida; democratización de la gestión pública; abordaje democrático y propositivo de los conflictos territoriales y de la convivencia urbana. Para ello parece requerirse un municipio que asuma el capacitarse, reordenarse y crear espacios, procedimientos y escenarios para gestión democrática del territorio; que parta de una estrategia de pedagogía, educación e información pública hacia la ciudadanía; que asuma las vulnerabilidades y cuellos de botella que enfrenta la democratización de la gestión territorial; que construya criterios complejos, basado en los derechos culturales, sociales, económicos y políticos, los nuevos fundamentos del bien colectivo, bajo principios sociales y humanistas; que reconozca la simultaneidad y secuencialidad de escalas que coexisten en el hecho urbano y en las ciudades (municipal e intraurbano, intermunicipal y regional); que parta de un uso del

espacio incluyente, heterogéneo, equitativo, que reconozca la desigualdad socioeconómica y la diversidad sociocultural; que trascienda la democracia representativa hacia la participativa; que rompa con un orden hegemónico y reconozca la coexistencia de órdenes, para el manejo de los proyectos urbanos; que asuma tanto las coincidencias como las diferencias; y reconozca los puntos críticos y tensiones que de allí se derivan, con el fin de lograr negociaciones y acuerdos democráticamente construidos, y asuma a profundidad las diferencias; que supere la vía de los hechos de fuerza, control o violencia suprimiendo la actuación territorial por la fuerza armada o pública.

Tenemos una ciudad que venía despertando frente a su sociedad pero, a la par, unos sectores de la sociedad para quienes puede resultar conveniente mantenerla dormida.

El PE, se mueve dentro de un esquema de participación amplia en su convocatoria consultiva para la formulación, el cual contó con un Consejo Rector, como máxima autoridad compuesta por representantes de Planeación, del Sector privado, de organizaciones sociales, civiles, comunitarias y académicas; una Junta Técnica; un equipo técnico local apoyado por el PNUD; un conjunto de proyectos específicos.

En su fase de implementación contaría con un Consejo Rector; un secretariado ejecutivo apoyado por consultores externos; una Junta Técnica; un equipo técnico; unas líneas estratégicas que de implementarían mediante grupos de impulso y seguimiento compuestos de manera interinstitucional (público.privado-comunitaria). Sin embargo, desde el gobierno anterior se debilita al proceso social del PE y se desmonta el sistema participativo de manera drástica, al grado de desaparecer la composición de su Junta y la convocatoria abierta a la ciudadanía.

#### 1.1.4. Articulación de actores territoriales y sectoriales

El Plan Estratégico logra una muy alta capacidad de convocatoria a diversos sectores de la ciudad, tanto en términos de la participación de ciertas dinámicas ciudadanas (articulando los procesos que venían de la Planeación Zonal, las Mesas de Trabajo Ciudadano, como a algunos dirigentes del empresariado al igual que académicos).

Su metodología tuvo alta proyección consultiva, logrando a través de una consulta ciudadana a alrededor de 500 actores de la ciudad (económicos, políticos, sociales) recoger de manera sistemática la percepción, la visión y las expectativas de los mismos). Asimismo articula un amplio conjunto de reflexiones elaboradas desde las universidades, las ONG y otros espacios, a través de textos analíticos y propositivos sobre los temas que se consideraron claves para la ciudad, entre otros: empleo; desarrollo económico y

competitividad; educación; cultura; política social; salud; espacio público, ordenamiento y movilidad interna; vivienda; medio ambiente; gobernabilidad; seguridad y convivencia; accesibilidad y ordenamiento urbano; y proyección nacional e internacional.

La metodología se fundamenta en la consulta y en foros y talleres ciudadanos (en los que participan diversos actores), y en elaboración de estudios, los cuales son decantados en jornadas de reflexión de la Junta Técnica para luego presentar síntesis propositivas a consideración del Consejo Rector y de la Asamblea.

Lo anterior permite llegar a la construcción de la visión sobre la ciudad, a la definición de líneas estratégicas de trabajo y los criterios que las orientan, y a la formulación de los proyectos estratégicos. Para los diversos proyectos se formula el trabajo mediante GIS: Grupos de Impulso y Seguimiento, que se conforman de manera interinstitucional y participativa, en los que se articulan los grupos interesados en su desarrollo.

Sin embargo en el período del 1998 al 2000 se presenta un grave retroceso en el proceso participativo del PE. De absurda podría adjetivarse la miopía del Gobierno Local cuando tira por la borda todo el acumulado participativo, propositivo y el tejido social que se venía construyendo por casi una década (a pesar de sus escasa capacidad real para negocia conflicitos) y deja del PE sólo sus proyectos y nos sus procesos sociales ni sus criterios centrales ni el sentido estratégico de integralidad como elemento de sinergia. Debilita su Junta Técnica y no vuelve a la construcción de escenarios de amplio debate urbano

#### 1.1.5. Las estrategias y proyectos del PE llegó a alcanzar escalas diversas

- **Intraurbana**

Logra la participación de los actores de las Zonas en el proceso. Si bien no hay alusión específica en los proyectos a todas las zonas participantes, si se logran aportes sobre algunas. Asume compromisos al definir estrategias y formular proyectos para fortalecer la concertación, los procesos sociales, la participación zonal en la planeación de la ciudad y la descentralización intraurbana.

|          |   |   |
|----------|---|---|
| Línea 3  | <b>Ciudad metropolitana descentralizada y centro internacional de la convivencia:</b>   |   |
|          | Proyecto 11:  | <b>Sistema Metropolitano de <u>Concertación de Políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana.</u></b>  |
|          | Proyecto 12:  | <b>Fortalecimiento de las <u>organizaciones sociales</u></b> (esquema público-privada).   |
|          | Proyecto 13:  | <b><u>Descentralización y Modernización del Municipio:</u></b><br>* <b><u>Programa de descentralización política, fiscal y administrativa.</u></b><br>* <b><u>Consolidación de la Planeación Zonal.</u></b>   |
| Línea 4: | <b>Medellín y el Área Metropolitana: centro logístico de servicios avanzados en la región andina, como base de una nueva dinámica industrial.</b> |   |
|          | Proyecto 24:  | <b><u>Pacto Ciudadano</u> sobre el Futuro de las Empresas Públicas de Medellín</b>  |
| Línea 5: | <b>Ciudad metropolitana, acogedora, integrada y con calidad ambiental</b>   |   |
|          | Proyecto 28:  | <b>Programa de Intervenciones Urbanas:</b> Centros tradicionales barriales; parque lineal sobre el Río Medellín; estaciones Metro; estructuración zonas periféricas nororiental, centrorienta y suroccidental. <b><u>Nuevas centralidades urbanas:</u></b> epicentro metropolitano Zona Feria de Ganados. |
|          | <b><u>Integración de las zonas nororiental y noroccidental al desarrollo urbano y social de la ciudad.</u></b>                                    |   |

- **Metropolitana**

Si bien este es un punto de partida del PE para convocar y fue un propósito enunciado en múltiples escenarios y textos, realmente no se logra un acercamiento activo de los actores de los municipios, para reflexionar sobre problemáticas intermunicipales<sup>12</sup>, y menos sobre las metropolitanas. El Plan realiza enunciados importantes sobre lo metropolitano y regional que recogen las reflexiones de actores del Municipio de Medellín o del Área Metropolitana, que se preocupan por tal esfera de existencia de la ciudad, pero no las reflexiones de los actores de dichos municipios y menos proceso de consulta y trabajo en los municipios. La mayoría de los proyectos, en sus enunciados se

<sup>12</sup> Entendidas éstas como las inherentes a la relación entre dos o más municipios, pero que no llegan a ser asunto que involucre el orden metropolitano.

formulan dentro de una intención de cobertura metropolitana (mas no se gestan desde allí).

|          |   |   |
|----------|---|---|
| Línea 1: | <b>Ciudad Educadora, cualificación del talento humano:</b>  |   |
|          | Proyecto 5:   | <b>Sistema Metropolitano de Gestión para un Servicio Educativo de Calidad</b>   |
| Línea 2: | <b>Medellín y AM: Epicentro de políticas sociales y culturales</b>  |   |
|          | Proyecto 7:   | <b>Política metropolitana de vivienda y hábitat<sup>13</sup></b>  |
|          | Proyecto 10:  | <b>Creación de un sistema cultural metropolitano público-privado.</b>   |
| Línea 3: | <b>Ciudad Metropolitana descentralizada y centro internacional de la convivencia:</b>   |   |
|          | Proyecto 11:  | <b>Proyecto Metropolitano de concertación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana.</b>                                      |
| Línea 4: | <b>Medellín y el Área Metropolitana: centro logístico de servicios avanzados en la región andina, como base de una nueva dinámica industrial.</b> |   |
|          | Proyecto 14:  | <b>Programa de apoyo a las cadenas de valor agregado</b>  |
|          | Proyecto 15:  | <b>Cadena de los servicios médicos y odontológicos avanzados.</b>   |
|          | Proyecto 22:  | <b>Puerto seco en el Valle de Aburrá</b>  |
|          | Proyecto 23:  | <b>Modernización de la infraestructura de telecomunicaciones</b>  |
| Línea 5: | <b>Ciudad metropolitana, acogedora, integrada y con calidad ambiental</b>   |   |
|          | Proyecto 28:  | <b>Programa intervenciones urbanas: estaciones del Metro; nuevas centralidades de región metropolitana; zona de feria de ganados.</b> |
|          | Proyecto 29:  | <b>Plan integrado de transportes para el Valle de Aburrá</b>  |
|          | Proyecto 30:  | <b>Plan Estratégico de Educación Ambiental y Participación Ciudadana.</b>   |
|          | Proyecto 31:  | <b>Sistema Metropolitano de Gestión Ambiental e Institucional</b>   |
|          | Proyecto 33:  | <b>Saneamiento del Río Medellín y quebradas afluentes</b>   |
|          | Proyecto 34:  | <b>Ordenamiento y manejo de ecosistemas estratégicos internos y externos del Valle de Aburrá</b>                                      |
|          | Proyecto 35:  | <b>Desarrollo y aplicación de tecnologías más limpias en el Valle de Aburrá</b>   |
|          | Proyectos de soporte:   |   |
|          | Proyecto 36:  | <b>Observatorio local de empleo y del talento humano</b>  |
|          | Proyecto 38:  | <b>Observatorio metropolitano de acciones para la convivencia y la paz</b>  |
|          | Proyecto 40:  | <b>Sistema Metropolitano de información del Valle de Aburrá</b>   |

<sup>13</sup> El estudio de vivienda realizado por el PE, si tuvo dinámicas de estudio y de talleres en los municipios de las zonas norte y sur del Área Metropolitana.

• **En lo regional:**

Como sucedió con el orden metropolitano, en el regional se enuncian dentro del PE un conjunto de visiones, líneas y proyectos que asumen esta escala, pero se llegó a ello sin que mediara un proceso de articulación de los actores de las subregiones del Departamento en consulta, diagnóstico y formulación, lo cual resta legitimidad y compromisos. La participación de lo regional se dio por medio de Planeación Departamental y por la articulación del proceso que paralelamente se desarrollaba en la continuación del trabajo iniciado pro Antioquia Siglo XXI, dentro del propósito de construir el Visión Siglo XXI (visión), mencionado anteriormente. Para el momento, los actores de ambos procesos mantuvieron diálogos y participaciones en las máximas instancias de ambos, lo cual es positivo como mecanismo de coordinación. Hoy aparece con mayor peso político el segundo, Visión, y en lugar de ello se denota un debilitamiento del proceso social iniciado por el PE.

|          |   |  |
|----------|---|--|
| Línea 4: | <b>Medellín y el Área Metropolitana: centro logístico de servicios avanzados en la región andina, como base de una nueva dinámica industrial:</b> |  |
|          | Proyecto 16:  | <b>Red Regional de Ciencia y Tecnología</b>  |
|          | Proyecto 18:  | <b>Plan Director de acciones territoriales concertadas en la gran región Metropolitana</b>               |
|          | Proyecto 19:  | <b>Nuevas alternativas de conexión vial entre el Valle de Aburrá y el Altiplano del Oriente Cercano.</b> |
|          | Proyecto 20:  | <b>Ferrocarril de Antioquia</b>  |
|          | Proyecto 21:  | <b>Centro de transferencia multimodal de carga en Puerto Berrío</b>                                      |
|          | Proyecto 25:  | <b>Definición de una política internacional para Medellín y su entorno regional</b>                      |

• **En lo global**

|          |   |  |
|----------|---|--|
| Línea 4: | <b>Medellín y el Área Metropolitana: centro logístico de servicios avanzados en la región andina, como base de una nueva dinámica industrial:</b> |  |
|          | Proyecto 26:  | <b>“Cities” integración de Medellín a una red global de excelencia</b> |
|          | Proyecto 37:  | <b>Centro Internacional de Investigaciones Culturales</b>              |

#### 1.1.6. Aproximación evaluativa

La Junta Técnica del Plan logra buena capacidad como escenario diverso en el que participan diversas entidades, más no fue así el caso del Consejo Rector, que tiene un papel más lateral y no logra generar los compromisos deseables para la continuidad del Plan. En parte debido a la muy escasa cultura de la concertación real que tenemos en el país. Es decir, se llega relativamente fácil a acuerdos cuando se trata de enunciados de ideas rectoras sobre el desarrollo, y aún a enunciar los proyectos que la encarnan, pero no se logra tal acuerdo a la hora de atender conflictos de intereses, tensiones concretas y menos a la hora de los compromisos de las instituciones y sectores en la fase de la financiación e implementación.

A pesar de que el PE, logra formulaciones de alta pertinencia para el orden metropolitano y regional, ello no incorpora de la manera deseable a los actores de dichas escalas y por ende queda pendiente la labor de lograr el compromiso para su desarrollo.

Se encontró una alta resistencia del Concejo Municipal frente al proceso del PE, evidenciando una razón similar a lo que sucede entre las JAL y los actores de la Planeación Zonal. Aduciendo el argumento de la representación legítima (otorgada por los resultados de la contienda electoral, de alguna manera vislumbra una incomodidad e inconformidad por parte del Concejo frente a la emergencia de otras formas de presencia ciudadana en los debates y propuestas de orden macro para la ciudad. Aunque tales tensiones, de alguna manera se logran sortear, la realidad es que no necesariamente se cuenta con actitud dispuesta para fortalecer el proceso. Más bien se podría decir que se acepta la existencia, pero que los intereses y respaldos políticos siguen su curso aprovechando las ventajas de los escenarios representativos (que son en parte más estables, seguros e influencias).

Como en pocos momentos de la ciudad, se logra una participación muy alta en la etapa consultiva (tanto de organizaciones sociales, como del sector público y privado), mediante la aplicación de una metodología con alta calidad en su desarrollo. Y, en parte se podría aducir que para ello es para lo que la ciudad ya estaba preparada. Sin embargo, a la vez que es necesario tal reconocimiento, también lo es el plantear que, igual a lo que sucede con otros procesos, el PE no entra en la profundidad del asunto de la participación, y, si bien ronda las cercanías de la concertación, no alcanza a tocarlas. Quedan aportes de múltiples actores y se logran posicionar intereses de muchos de ellos y eso es importante. Sin embargo, el descubrimiento y el esclarecimiento de las diferencias y de los puntos de conflicto queda pendiente, aplazando el abordaje de las tensiones entre los intereses de los actores que deberían haberse empezado tanto a reconocer como a concertar.

La metodología, en el sentido anterior, quedó aún con un paso pendiente en torno a la horizontalización en las relaciones entre los diversos actores, para el manejo de los conflictos. No se logra una real mesa de concertación entre los actores, con reglas del juego horizontales. Se centraliza el proceso de las decisiones que continuaron después de su formulación, quedando en manos del nuevo equipo técnico la formulación de su manejo y no en manos de los actores implicados en las diferencias.

Paradójicamente en su primera fase se hizo evidente una debilidad en el compromiso del mismo gobierno local que impulsaba el Plan: si bien la Alcaldía apoyaba la convocatoria y el desarrollo del mismo, no parecía existir una coherencia interna con tal actitud de parte de las Secretarías, ni una directriz del gobierno al respecto. Así las secretarías municipales no asumían los retos del proceso ni propiciaban mayores oportunidades.

Lo anterior se agrava notablemente con el cambio de Gobierno, donde el Gobierno que precedió al de su formulación<sup>14</sup> desmembró el proceso de convocatoria amplia de los actores incluso desde la misma Junta, y lo asume bajo un esquema centralizado en la administración (tomando el proceso como mero resultado técnico). Así se establecieron acuerdos con el proceso de Antioquia Visión Siglo XXI, priorizaciones y cambios en los proyectos, sin que continuase el trabajo entre múltiples agentes locales, quedando las decisiones exclusivamente en manos del equipo técnico (reducido al mínimo por lo demás), provocando la dispersión de todo el tejido social (reconocido como indispensable para nuestra ciudad en crisis) y tirando por la borda la energía que el municipio depositó allí. Se pierde el sentido social de planeación estratégica, siendo inconsecuente con las metodologías y propósitos de dicha planeación, que se basan en el tejido y el compromiso de todos en el plan como proceso social.

Se llega a que hoy se incluyen y continúan algunos de sus enunciados y proyectos, en lo que continúa del PE, pero no necesariamente se avanza en la visión y los principios que se acordaron ni se avanza en el sentido integral y complejo de sus proyectos. También se llega a la adopción de algunas de sus formulaciones y proyectos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial (en cuanto a sus formulaciones físico-espaciales), lo cual es importante más no suficiente. La desmembración del proceso social que se había logrado, es un costo demasiado alto y refuerza el sentimiento de frustración y desencantamiento que existe en el país en relación con los alcances que la institucionalidad (estatal y privada) le da (o le permite) a procesos participativos. Los proyectos de democratización y de convivencia tenían el mismo proceso del PE como uno de sus escenarios de realización y ello queda

---

<sup>14</sup> El actual gobierno de Juan Gómez Martínez



trunco. Ello evidencia la falta de pensamiento político y social sobre la planeación, observable en la incomprensión que se tiene sobre el objetivo del plan como aglutinante social y escenario para el debate permanente y como un proceso de construcción de decisiones en todo el tiempo de su desarrollo futuro. Queda en el aire el proceso social de interacción entre los actores y no se visualizan sus logros como capital social (desconocido y desaprovechado).

Se presenta una enorme dificultad en la coordinación de las diversas escalas territoriales en la formulación de la visión y de los proyectos estratégicos: Así lo intraurbano con lo intermunicipal y con lo metropolitano y lo regional aún son relaciones por coordinar y replantear en términos de concertaciones de políticas compartidas.

### **2.3. Plan de Ordenamiento Territorial (1998-2000)**

El país estuvo durante fines de la década del 80 y toda la del 90 embarcado en pensar el ordenamiento de su territorio y el manejo del asunto urbano. Particularmente se pueden destacar antecedentes anteriores a la Constitución Política, como la Ley 9ª de Reforma Urbana y el de la Descentralización Municipal. Posterior a ello, en la Constitución Política se establece la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), a cargo de plantear un marco para la configuración de la nación y sus entidades territoriales (regiones, provincias, municipios, territorios, indígenas), basado en el municipio como la unidad fundamental de la nación. Así mismo se establece constitucionalmente la participación de la planeación. En desarrollo de lo anterior, surgen la Ley 99 de Medio Ambiente, la Ley 152 (Ley Orgánica de Planeación) y la Ley 388 que, derivada de la primera, orienta el ordenamiento del territorio municipal. Hoy después de varios intentos legislativos, aún se encuentra en debate el Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (referida al ordenamiento general de la nación y sus regiones, provincias, municipios), que se encuentra actualmente en consulta en varias regiones del país.

El marco normativo asociado a los planes de ordenamiento territorial comprende la Ley 152 y Ley 388; el Acuerdo 43 del Sistema Municipal de Planeación y el Acuerdo 62 de 1999: Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Municipio de Medellín.

Tras la expedición de la Ley 388, el Municipio de Medellín formuló su Plan de Ordenamiento Territorial (POT), aprobado mediante el Acuerdo Municipal 62 de 1999. Para su elaboración realizó un proceso que incluyó las siguientes fases generales: elaboración de avances y propuestas por parte del equipo técnico de la Secretaría de Planeación Municipal, consulta ciudadana, difusión (foros públicos) y discusión pública (promovida por el Consejo Municipal de Planeación) y elaboración definitiva por el equipo de planeación, y discusión y aprobación en el Concejo Municipal.

El POT toma asimismo elementos del PE, en su formulación del “imaginario de ciudad” y en algunos proyectos, pero básicamente el sentido físico espacial de los mismos y no su sentido social, de convivencia, de empleo, como tampoco sus criterios.

#### 1.1.7. Formulaciones metodológicas para la participación ciudadana en la planeación

El proceso de participación para la formulación del POT, consideró diversos niveles de actuación y de participación. Un primer nivel lo constituyen las entidades estatales responsables o ligadas, por la Ley, al desarrollo del plan, a saber: entidad responsable: Secretaría de Planeación Municipal, la cual actuó con el apoyo del PNUD; entidades o cuerpos que deben conceptuar sobre el POT: Corantioquia, Área Metropolitana, Consejo Municipal de Planeación; y entidades municipales que participan del proceso: Consejo de Gobierno, Secretarías Municipales, empresas e institutos descentralizados.

En segundo nivel lo constituyen las entidades u organizaciones convocadas dentro del proceso de trabajo técnico y/o participación, para lo cual el proceso del POT en Medellín definió una estrategia de participación de diversos actores, a través de lo que denominó “frentes”:

- El Frente 1 dirigido a las **discusiones temáticas**, las cuales se organizaron, de un lado, mediante la contratación de **expertos** a cargo de desarrollar propuestas y activar debates en torno a temas pertinentes para el Plan, y del otro, mediante la convocatoria para la discusión con **gremios y empresas**.
- El frente 2 dirigido a aportar **información y capacitación** sobre los instrumentos de la Ley orientado a lo que se denominó “**grupos de interés territorial**”.
- El frente 3 dirigido a la **participación de zonas y corregimientos**<sup>15</sup> en el proceso de consulta y elaboración de diagnósticos propositivos. En este participaron directamente Planeación Municipal en la coordinación general; el CEHAP en la coordinación académica general; un conjunto de ONG en la coordinación de los procesos en cada una de las 6 zonas y 5 corregimientos; y miembros de organizaciones sociales y comunitarias zonales o de corregimiento.

Los aportes de los expertos, sobre los temas, al igual que algunos de los resultados temáticos de los diagnósticos realizados por las Zonas y Corregimientos, se difundieron y discutieron en foros públicos organizados por Planeación Municipal. A su vez el Consejo Territorial de Planeación organizó diversos escenarios de discusión del POT con sectores sociales y territoriales.

---

<sup>15</sup> Con coordinación general del CEHAP de la Universidad Nacional, y con coordinaciones de diversas ONGs y Universidades y el apoyo de los CCDI en cada zona y corregimiento del Municipio.

Así mismo, se publicó y circuló ampliamente la propuesta del POT, con el fin de poner en conocimiento a la ciudadanía y cualificar su participación en los foros y debates amplios.

Los aportes de las Zonas y Corregimientos contaron con un compromiso evidente de la administración, con su respaldó operativo y financiero. El proceso integraba un componente pedagógico a lo largo de todo el trabajo de lectura territorial, logrando cualificar sus aportes. Contó con el apoyo técnico por parte del CEHAP, de las ONGs y las universidades, permitiendo acompañamiento cualificado a los actores de zonas y corregimientos, y permitiendo a su vez, la sistematización de las lecturas de diagnóstico y de las propuestas bajo esquemas compatibles entre las 12 experiencias de trabajo.

En general, por lo tardío del momento en que comienza la convocatoria pública, el tiempo dedicado a la fase de consulta ciudadana fue bastante corto, lo cual, a pesar de haber logrado avances cualitativos en el Municipio al comparársele con experiencias anteriores, limitó significativamente la posibilidad de llevar a niveles más profundos el proceso, tanto en su cualificación como en la apertura a nuevas propuestas y, sobre todo, en la concertación y negociación entre los diversos intereses.

#### 1.1.8. Articulación de actores territoriales y sectoriales

La participación de los actores tuvo diversas dinámicas, algunas derivadas de los contratos con los expertos, y otras de las formas de participación de Zonas y Corregimientos. Sobre ésta última se puede plantear lo siguiente:

El que Planeación Municipal hubiese propuesto la participación dentro de un proceso metodológico orientado a Zonas y Corregimientos fue bastante oportuno y su desarrollo a su vez el que éste se hubiese fundado en un proceso pedagógico y en la capacitación para la lectura territorial fue altamente positivo. Se presentaron problemas, de un lado por lo corto del tiempo, que condujo a reconocer por parte de los coordinadores al igual que de los actores que se logró convocar, que el proceso era representativo de quienes estaban allí, más no podría albergarse la idea de ser de amplísima cobertura. A su vez, se observaron tensiones entre éste proceso de diagnóstico del POT y los procesos de Planeación Zonal, llevando a discusiones interesantes entre sus protagonistas (los cuales estaban convocados igualmente como actores de los diagnósticos del POT), en las que se ponía en discusión si el POT competía con los propósitos que tenían los Planes Zonales. Ello dio lugar a un interesante proceso argumentativo que derivó en un acuerdo de convivencia mutua entre ambos procesos.

Se observó, y lo destacaron los actores de los diagnósticos de Zonas y Corregimientos, la ausencia casi total del sector privado. Aunque fuesen

convocados, y ello ya va siendo lugar común en aquellos escenarios ligados a procesos urbanos en los que aparecen múltiples intereses, o intereses de los grupos de más bajos ingresos. No hay interés en participar de procesos colectivos y se cuenta con canales expeditos que corresponden a los intereses individuales privados.

#### 1.1.9. Aproximación evaluativa

La Planeación Zonal logra un buen nivel de información, diagnóstico y aún de injerencia en algunas de las propuestas. Sus resultados son recibidos con alta calidad de expresión técnica y cartográfica e incluso logran divulgarse mediante 13 exposiciones públicas: 1 central y 12 en corregimientos y zonas.

Al evaluarse la modalidad participativa, podemos decir que ésta queda, a pesar del apoyo al proceso consultivo, igual que en los otros procesos, en dicha fase consultiva, sin trascender al escenario de la concertación y negociación. Mirando el proceso participativo del POT, en general, la capacitación, los estudios, los foros, los diagnósticos propositivos de zonas y corregimientos y las discusiones del Consejo Municipal de Planeación, si bien son escenarios necesarios e importantes en la participación, desde su fase divulgativa, de capacitación y de consulta (indiscutiblemente positivos), no agotan allí el deber ser de una democracia participativa. En tal sentido, se repite la falta de profundidad en el concepto de participación en la planeación, ya que queda en manos del equipo técnico la toma de posición, la definición del manejo y la decisión. Queda pendiente el paso de generar los encuentros directos necesarios entre los actores con el propósito de reconocer y trabajar los desacuerdos, los conflictos, y los proyectos colectivos y de llegar a las definiciones colectivamente. Tal paso, en una sociedad con el orden de conflictos sociales que tenemos, es indispensable.

Siendo justos con esta experiencia del POT en Medellín, si es necesario decir que en conexión con algunos sectores de la ciudad en conflicto, por presión de sus actores territoriales, se logran ciertos acuerdos con la municipalidad que son importantes para la ciudad, tales son los de Naranjal y Corazón de Jesús.

Así como en los procesos anteriores, se expresaron tensiones entre los procesos direccionados por algunos actores y aquellos con otros protagonismos. Parece ser un mal común, en tanto parece que no prima tanto la ciudad sino la búsqueda del protagonismo que permita fortalecer los actores políticamente dentro de los territorios.

## 2.4. Planes de Desarrollo (1998-2000) y (2001-2003)

Si bien en este texto no se hará un balance al respecto, si se hace evidente que las metodologías y criterios con las que los Planes de Desarrollo asumen

la participación ciudadana cambian cualitativamente, suprimiéndose toda intencionalidad de recabar desde la base los significados de un proyecto de futuro y limitándose a la aplicación de la norma en lo que escuetamente permite inferir su no incumplimiento. En tal sentido, la participación es apenas una función obligada por la ley y no un elemento estructurante en la conformación del tejido social municipal.

Cabe destacar el comprometido papel ejecutado por dos organizaciones, la primera, derivada de la ley 152: el Consejo Municipal de Planeación, el cual en Medellín adopta rigurosamente una labor altamente convocante y propositiva; y la segunda, derivada del proceso de organización social con que cuenta la ciudad: la Veeduría al Plan de Desarrollo. Es centralmente sobre estos dos cuerpos donde reside la capacidad participativa de la planeación local; ya que no se diseñan metodologías ni procesos por parte de los gobiernos en ambos casos para estructurar los procesos participantes. En esencia de su parte la participación se limita al ejercicio de foros públicos.

### **3. CONCLUSIONES SOBRE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANEACIÓN DE LA CIUDAD**

Habiendo reconocido muy brevemente los tres procesos anteriores, pueden observarse ciertos cambios a lo largo de la década que vale destacar. Es desafortunada la política regresiva que se empieza a notar desde el gobierno pasado en términos de la participación ciudadana en la planeación y el desconocimiento y desperdicio del tejido social que venía en construcción en el Municipio. El momento actual significó un giro de 180 grados en términos de la democracia local referida a la planeación. Giro que pretende profundizarse según se observa en las propuestas del nuevo gobierno local, con la pretensión del desmonte del acuerdo 43 y su reemplazo por un nefasto proyecto 53, que retrocede dos décadas nuestra historia.

**PROCESOS DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA EN MEDELLÍN**

| <b>PERÍODO</b>  | <b>PROCESOS LOCALES INSTITUCIONALES Y SOCIALES EN PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN:</b>  | <b>RASGOS DE INTERÉS</b>   |
|---|--|--|
| <p><b>Fin 80s – principio 90s:</b></p> <p><b>Contexto nacional:</b><br/>                     Emerge nueva Constitución</p> <p><b>Contexto local:</b><br/>                     Visibilidad de la crisis en Medellín desde su violencia-terrorismo-narcotráfico.</p> <p>Mas hay crisis social general, desigualdad social y críticas relaciones sociales.</p> | <p><b>Emergencia de un nuevo proceso social local</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejería Presidencial Medellín</li> <li>• Seminarios Alternativas de Futuro</li> <li>• Foros Comunales</li> <li>• Mesas de Trabajo Ciudadano</li> <li>• Propuesta Pacto social (municipal y departamental)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de escenarios de confluencia de fuerzas sociales, alta participación (popular, comunitaria, sociedad civil organizada, ONG), sectores de la academia y del Estado.</li> <li>• Gobiernos municipal y departamental no entran a los pactos (esgrimen que su compromiso electoral es con el Plan y no otro).</li> <li>• Se fortalece perspectiva propositiva de la organización social (en lugar de contestataria) y se construye otra mirada sobre el territorio.</li> <li>• Asumen un rol político dialogante.</li> <li>• Se vislumbran propuestas y planes con perspectivas futuras de ciudad en ámbitos diversos (salud, educación, empleo, espacio, cultura...)</li> </ul> |

| PERÍODO   | PROCESOS LOCALES INSTITUCIONALES Y SOCIALES EN PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN:  | RASGOS DE INTERÉS  |
|---|---|--|
| <p><b>Mediados de los 90 a fines de los 90</b></p> <p><b>Contexto Nacional:</b><br/>Ley 152<br/>Ley 388<br/>Planes de Gobierno (departamentales, municipales y nacional)</p> <p><b>Locales:</b><br/>Planes:<br/>- Desarrollo<br/>- Ordenamiento Territorial<br/>- Estratégica<br/>- Zonal</p> | <p><b>Adecuación de estructuras estatales y sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros comunitarios y Núcleos de Vida Ciudadana</li> <li>• Planes Zonales</li> <li>• Gerencias Zonales</li> <li>• Sistema Municipal de Planeación:<br/>Acuerdo Municipal 43/96</li> <li>• Plan Estratégico de Medellín y el área Metropolitana:</li> <li>• Veeduría ciudadanas al Plan de Desarrollo</li> <li>• Inicia el Consejo Municipal de Planeación</li> <li>• Elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con consulta a Zonas y Corregimientos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inicia el fortalecimiento de núcleos zonales y de comuna abriendo perspectivas para una nueva organización territorial en la ciudad.</li> <li>• Construcción de una mirada comunitaria más amplia sobre su territorio y lo urbano.</li> <li>• Avance en normas municipales con respecto a la planeación participativa y la planeación intraurbana.</li> <li>• Convocatoria a múltiples actores organizados (sociales-comunitarios, gremiales, privados, académicos, no gubernamentales, estatales)</li> <li>• Se organiza la capacidad de veeduría y de debate público sobre la planeación.</li> <li>• Avance notable en la planeación desde los propios actores locales (zonales y comunales), con un significativo espacio de tensión positiva y diálogo con el Estado.</li> <li>• Diálogo entre actores en el Plan Estratégico, en cierta medida representando una ruta colectiva para la ciudad.</li> <li>• Cierta comunicación entre la planeación zonal con el Plan Estratégico y con el POT.</li> </ul> |

| PERÍODO   | PROCESOS LOCALES INSTITUCIONALES Y SOCIALES EN PLANEACIÓN Y PARTICIPACIÓN:   | RASGOS DE INTERÉS  |
|---|--|--|
| <p><b>Fines de los 90 a hoy (2001)</b></p> <p><b>Contexto Nacional:</b></p> <p>Puesta en desarrollo de:</p> <p>Planes de gobierno</p> <p><b>Contexto local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veedurías</li> <li>- Incumplimiento y freno a procesos sociales de planeación</li> <li>- Procesos políticos independiente</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Debilitamiento y terminación de la Consejería Presidencial para Medellín</li> <li>• Incumplimiento del Acuerdo 43 y hoy se mueve un proyecto de reforma que debilita sus alcances participativos y la planeación zonal</li> <li>• Plan Estratégico ya no es colectivo</li> <li>• Freno al diálogo del Estado con las organizaciones zonales</li> <li>• Planeación zonal se sostiene independiente del abandono del Estado</li> <li>• Funcionamiento del Consejo Municipal de Planeación (ausentismo en algunos representantes de sectores)</li> <li>• Veeduría al Plan de Desarrollo 1998-2000 y a la formulación del Plan 2001-2003</li> </ul> | <p>En el último y el actual gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambio negativo fines de década</li> <li>• Debilitamiento participativo en la planeación en la Ciudad:</li> <li>• Freno a la integración de sectores como esencia del Plan Estratégico, ruptura del tejido social construido</li> <li>• Planes Zonales no se reconocen y se desmontan Núcleos de Vida Ciudadana</li> <li>• Desencanto de sectores comunitarios, ONGs y academia en la Planeación zonal</li> <li>• En la práctica: falta de espacios de concertación</li> <li>• Evidentes acciones de fuerza pública frente a expresiones ciudadanas contra proyectos y contra venteros</li> <li>• El enfoque sobre el Sistema Municipal de Planeación con responsabilidades en materia de información, participación y educación (ciudadana y a funcionarios públicos) se incumple</li> <li>• Coaliciones políticas restringen la injerencia de la participación en el Plan de Desarrollo 2001-2003 aprobado</li> </ul> |



Frente al problema que nos ocupa, se descubren elementos comunes en los procesos observados (Planeación Zonal y Sistema Municipal de Planeación, Plan Estratégico y Plan de Ordenamiento Territorial), algunos señalan logros y otros limitaciones, pero, ante todo, habría que reconocer que estamos ante un muy negativo panorama local de retroceso grave en materia de participación en la planeación. Habrá que desentrañar los retos futuros: potencialidades para fortalecer y cuellos de botella para destrabar.

1. En términos de los **enfoques sobre el desarrollo**, este se concibe como el alcance de los sistemas de vida hegemónicos y no se fundamenta en una perspectiva de equidad y de diversidad, en la cual se propenda por igualdad de oportunidades para alcanzar la autorealizaciones de las diversas culturas y fragmentos de ciudad.
2. En general los **enfoques sobre el territorio** siguen centrados sobre el hecho físico, independientemente de las relaciones con los enfoques sectoriales. Así el territorio se asume esencialmente desde su materialidad y no como espacio geográfico o expresión de sentidos de vida y de ocupación de los espacios.
3. Si bien el Plan Estratégico si plantea como elemento central **la cohesión social** como base de sus enunciados, ello **no se pone en práctica en el desarrollo metodológico, político y decisonal** de los proyectos, ya que se toma la materialización de las obras por fuera del contexto conceptual del Plan.
4. **Los enfoques conceptuales, éticos y constitucionales sobre la primacía del interés colectivo sobre el individual no parecen tener mayor rigurosidad socio política ni ético filosófica.** Así, en la interpretación que se hace sobre el interés colectivo prima el sentido cuantitativo que el cualitativo, se allí que, a la hora de juzgar un proyecto se considere que es más importante a cuantos beneficia y no cuáles son los impactos sociales más estructurantes, qué tipo de beneficios son los que se comparan para cualificar sus sentidos políticos más profundos (y no sólo funcionales o funcionalistas) y cómo se acerca un proyecto al cumplimiento de los derechos fundamentales, a los principios constitucionales, a la equidad y a la igualdad de oportunidades. Nos preguntamos pues si se trata de un criterio cuantitativo o criterio social. Hay una enorme diferencia entre cuántos se benefician de manera genérica de una obra o cuál es el beneficio social para la sociedad de conjunto, cuando se asumen el beneficio de los sectores más vulnerables, y el beneficio de la sociedad al defender los derechos fundamentales de dicha población.
5. En cuanto a la **visión general, metas o programas de largo plazo**, en los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo, se apunta con mucho énfasis a la

ciudad competitiva negando en las propuestas específicas los conflictos centrales del país, la región y la ciudad.

6. En los **enfoques de la planeación** se observan claras diferencias entre las lógicas desde el Estado, propendiendo por la competitividad, funcionalismo y espacios representativos; las lógicas desde las comunidades, persiguiendo su sobrevivencia, subsistencia, garantías de permanencia y espacios cotidianos; los enfoques de organizaciones sociales y ONGs en torno al desarrollo social; y las prácticas privadas ausentes del compromiso público y en pro de su rentabilidad.
7. El proceso ha sido **esencialmente regulado desde el Gobierno, con rasgos de corte representativo en la toma de decisiones**. En tal sentido, no se tiene una clara perspectiva sobre cómo se integran la sociedad civil, las organizaciones locales y el sector privado en las decisiones de la planeación territorial y menos en los planes de desarrollo.
8. Falta de **respaldo del Estado** para cualificar la participación ciudadana y la transformación del funcionario público, así como ausencia de reformas institucionales para ello.
9. **Hay discontinuidad en los cambios de gobierno** y desperdicio del acumulado de conocimiento social y del tejido de relaciones sociales
10. A pesar del avance municipal hasta finales de la década del 90 con respecto a las décadas pasadas en materia de participación dentro de la planeación y de los notorios esfuerzos para abrir espacios, ello **no fue suficiente para considerar que se haya democratizado realmente el proceso de decisiones públicas de la planeación**.
11. En cuanto a los **enfoques de la planeación y su pertinencia para aproximarse a la crisis y el conflicto** se presenta más un afán por lograr convergencias rápidas, derivadas de los plazos impuestos por la planeación y de las conveniencias del inmediatismo de la dirigencia o los gobernantes por controlar los procesos. En tal sentido se llega a convergencias y acuerdos superficiales que de fondo niegan el conflicto y descartan la posibilidad de fundamentar un trabajo profundo de reconocimiento de las diferencias, contradicciones, conflictos, como tampoco se cuenta con una elaboración de metodologías para su abordaje y resolución
12. A mediados del 2001 evidenciamos **un freno y un retroceso en la política estatal**, la cual pretende de un lado desconocer la capacidad propositiva de las organizaciones sociales y desmontar la legitimidad otorgada oficialmente a la participación en la planeación.
13. Si bien la **participación en sí puede ser un medio, la construcción de un tejido social sólido** no lo es en términos de propósito del desarrollo. En tal sentido, la participación se caracterizó en esta década por ser apenas un instrumento inconexo del otro propósito ligado a la cohesión social de la

ciudadanía y el estado. La construcción del tejido social no aparece como propósito del desarrollo, sino como medio para la realización de los enunciados del plan, cuando no como propósito demagógico.

14. En esencia la participación **se limita a ser una participación consultiva**, sin que trascienda a fondo hacia la participación directa en la concertación, la negociación y la toma de decisiones. “En un país con el nivel de conflictividad existente, es necesario dar este paso hacia la participación en las decisiones como un paso estratégico hacia la convivencia, la gobernabilidad democrática y la legitimidad de lo público”.
15. El **sentido de la participación** se centró en fortalecer la elaboración de planes de desarrollo, territoriales o de inversión pero no reconoce que su objetivo esencial es equilibrar el reconocimiento y las oportunidades de los diversos grupos que conforman un territorio.
16. Hay un **desconocimiento de las urgencias sociales pronunciadas en los enunciados de líderes, comunidades y otros actores del desarrollo social**, sobre todo de aquellas relativas a la guerra y al desplazamiento de población (lo cual parece ser que no altera ni deba entrar en los discursos del desarrollo hegemónico, de la planeación ni de lo estratégico
17. La **participación no se concibe a lo largo de todo el proceso del desarrollo social o territorial**. La participación, meramente consultiva, se centra más en la aprobación de los planes que en su desarrollo. En el Plan Estratégico se bloqueó el proceso de acercamientos público, privado, comunitario; en la POT se consulta las zonas y corregimientos y no trasciende en la concertación con los otros organizamos consultados ni en la decisión, como tampoco continúa el proceso por ejemplo en una convocatoria estatal a los actores comunitarios para la formulación de planes parciales; en el Plan de Desarrollo 1998-2000 se consulta en el proceso de diseño y se rompe con toda las formas de planeación independientes (como la zonal) para implementar los POAI (Plan operativo anual de inversiones), privilegiando lo micro barrial, la dispersión de proyectos, las JAC y sistemas que tienen el riesgo de ser aprovechados clientelístamente.
18. Las **Metodologías participativas de la planeación no se fundamentan en el establecimiento de legítimas estructuras de diálogo sino en estructuras funcionales a proyectos definidos**, que en general legitiman los procesos estatales, sin causa grandes transformaciones en sus enfoques más tradicionales.
19. **Los procedimientos cotidianos, estructuras de relación y decisión y los protocolos se fundamentan en esencia el definiciones piramidales de arriba hacia abajo**; careciendo de compromisos reales, tanto para institucionalizar como para garantizar en **el desenlace cotidiano de la comunicación**, con una horizontalización de la gestión pública.

20. En un momento tan frágil para las instituciones democráticas, **la confianza entre los actores es un punto central** para orientar las políticas públicas. Es **grave el desencanto** que tienen las organizaciones sociales, sobre los alcances reales de la planeación participativa y su temor a entrar en ello, ya que desconfían de que su participación legitime procesos tradicionales, controlados centralmente y decididos verticalmente.
21. Existe un enorme **desfase entre la filosofía y los conceptos enunciados en los planes y la realización de los mismos** (generando enormes contradicciones). Así el discurso promete más de lo que las prácticas están dispuestas a cumplir. Siendo del caso anotar por ejemplo cómo, si bien en el Plan Estratégico se adopta como criterio la protección de moradores, como propósito estratégico ligado a la convivencia y a la renovación del concepto de intervención urbana con enfoque integral, el proyecto del Museo de Antioquia asumido por el POT, se ejecuta desconociendo totalmente este enfoque, constituyéndose en un proyecto promotor de lo que se ha denominado tristemente “limpieza social” y de la sustitución del morador local, lo cual será en el futuro aprovechado para elevar la renta urbana.
22. El Acuerdo 43 no se implementó por **falta de voluntad política y de presión social y de responsabilidad de seguimiento del mismo Concejo**. En tal sentido, si bien al comienzo del mismo se logra jalonar la Planeación Zonal, que pretende democratizar la planeación, luego ésta se debilita a la hora de la inversión (atomizando los procesos nuevamente a nivel barrial, siendo ello proclive al resurgimiento de los esquemas clientelistas). Otros instrumentos no se implementaron, como: el Comité de **Información y Comunicación** para la Planeación, el **Centro Municipal de Información** para la Planeación, el Subsistema de **Coordinación** para la Planeación y el Desarrollo; el Subsistema de **Organización y Educación** para la Participación Ciudadana en la Planeación y el Subsistema de **Seguimiento, Evaluación y Control** del Proceso de Planeación. Es preciso establecer y respaldar desde el Estado mecanismos más públicos de control ciudadano a las normas y planes, con el fin de garantizar que políticas bien concebidas queden en el tintero.
23. La tensión entre **democracia representativa o participativa, parece forzar ala desaparición de alguna de ellas**, siendo este un grave error. Las tensiones entre ambas formas parecen ir de la mano con las conveniencias de la primera para los vicios politiqueros, gamonalismo, clientelismo. Hay en ello tensiones entre los procesos civiles participativos y los procesos reglamentados (la planeación zonal y su oposición en las JAL; la planeación estratégica y su oposición en el Concejo; la relativa legitimidad del Consejo de Planeación en las instancias estatales y en el Concejo)
24. Tales enfrentamientos, por protagonismo, entre la democracia representativa y la democracia participativa no pueden pasarse por alto. Allí hay un **punto central**

**para pensar las reformas del Estado, de la clase política y de la dirigencia social.** Un bueno proceso de participación y concertación ciudadana en la planeación se constituye en un escenario importante para superar las prácticas clientelistas y los sistemas de gestión pública proclives a la corrupción.

25. **Urge desarrollar metodologías y estrategias para lograr el encuentro entre estas dos naturalezas de la democracia,** ya que ninguno de ellos desaparecerá; de otro lado, urge estimular el desarrollo y la capacitación de una clase dirigente e institucional dispuesta a fortalecer tal relación.
26. Es prioritario, sobre todo en el momento del país, **consolidar estructuras, escenarios, procedimientos y prácticas de planeación que profundicen la participación social** en: la identificación de proyectos, el reconocimiento de las diferencias y conflictos de interés, la concertación entre los actores en conflicto, la construcción de acuerdos y la decisión sobre los mismos y que asuman seriamente lo que implica social y políticamente la convocatoria a participar.
27. Los procesos de participación en la planeación no pueden reducirse a la puesta en debate público de las propuestas. Un sistema municipal de planeación **debe garantizar la formación y capacitación, tanto de los funcionarios públicos como de las organizaciones sociales,** para que se doten de condiciones sólidas para participar con pleno conocimiento de causa y con un manejo de información completa, y de las técnicas de la planeación requeridas en cada caso. El proceso del PE y más el del POT avanzaron significativamente al respecto.
28. Aun o se tiene clara **toda la cadena comunicativa implícita en un proyecto profundo de democracia participativa,** que toca niveles como circulación y acceso a: información, documentación, conocimiento, consulta, diálogo, concertación, negociación. Así el proceso de foros, presentaciones públicas, etc. no se constituyen en los escenarios de trabajo propicios para reconocer la diversidad de intereses, las divergencias y confluencias ni para construir participativamente acuerdos y decisiones.
29. **No se conciben estructuralmente la información, educación y la pedagogía ni para el sector público ni para la ciudadanía,** ni se conectan con los procesos de participación y de fortalecimiento de los actores territoriales y su capacidad de dinamizar sus procesos territoriales.
30. Un sistema de planeación democrática debe **garantizar el acceso a la información a la ciudadanía en general y comprensión de los contenidos,** procesos y proyectos en marcha y sobre las condiciones generales que tienen los diversos problemas del municipio, para dotarlos de la información necesaria para participar dentro de condiciones de equidad. En tal sentido el POT avanzó mediante **la capacitación** que genera en los procesos de zonas y corregimientos. Sin embargo esta experiencia de planeación participativa

nuevamente queda trunca, motivando el desencanto y la desconfianza ciudadana en sus instituciones.

31. Los procesos de **participación y concertación no aluden exclusivamente al ámbito intramunicipal**. Las formas de representación y de participación varían de acuerdo con las **escalas territoriales implicadas en las decisiones**. De allí que el orden municipal deba prever procedimientos, espacios y metodologías que permitan una relación horizontal en las gestiones y decisiones que involucren, por ejemplo, en cada caso: dos o más municipios, todos los municipios del Área Metropolitana o la región metropolitana. Al respecto, no parece haberse formulado políticas ni metodologías y ello es inaplazable en este momento de aceleración de la conurbación, de la metropolización y de la configuración regional.
32. Hay serias **limitaciones en la interacción, ruidos y problemas de (in)comunicación entre escalas de distinto orden en el proceso de planeación**, por ejemplo entre los órdenes barrial y comunal con el zonal; entre los órdenes de zonales y de corregimiento con el del municipio; entre los órdenes de los municipios de AM con el del Municipio central o el orden metropolitano y regional. Primando por lo general el ejercicio de poder por parte de espacio de mayor escala.
33. Ser hoy un **municipio urbano conurbado implica autoconcebirse simultáneamente como localidad, como ciudad, como metrópoli y como región**, lo cual exige tanto la construcción de tal idea en la sociedad como la construcción de mecanismos de coordinación al interior y entre dichas escalas.
34. No puede dejarse de lado la preocupación constante, de la ciudadanía en general y del Estado, ante esa **ausencia del sector privado** (gremios, empresarios, etc.), al marginarse éstos de los escenarios de lo público, en los que se está construyendo el tejido social que habrá de sustentar el proceso de desarrollo futuro de la sociedad municipal (eso que se ha denominado “capital social”) y que apenas ahora comienza a reconocerse como atributo necesario no sólo para mejorar la solidaridad, la equidad, la convivencia y la seguridad, sino, y mucho más, para fundamental la competitividad.
35. **Se requieren reformas institucionales** en la conformación del municipio, construyendo los escenarios deseables para lo anterior. No basta con enunciar el deber ser, sino que ello exige organizaciones estatales y sociales, escenarios, organizaciones y procedimientos diferentes.