

“UNA MIRADA DE CIUDAD DESDE LOS PLANES DE DESARROLLO LOCAL”

DIMENSION POLITICO INSTITUCIONAL

Documento elaborado por
LUIS FERNANDO AGUDELO HENAO
ASESOR TEMATICO

DAVID RICARDO MURCIA SANCHEZ
TALLERISTA

MARY LUZ AGUIRRE PULGARIN
PROFESIONAL DE ENLACE DAP

“CONTRATO INTERADMINISTRATIVO PARA LA OPERACIÓN DEL EVENTO DE LA PRESENTACIÓN DE 21 PLANES DE DESARROLLO LOCAL”

Contrato N° 4600060470 de 2015

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN

Subdirección Social y Económica
Unidad de Planeación del Desarrollo Municipal y Local

Alcaldía de Medellín
2015



Contenido

Parte I. Marco Académico: Componente Político - Institucional	3
Introducción	3
1. Conceptos del proceso de entrega de los PDL	7
1.1 Desarrollo Humano Integral	7
1.2 La Gobernanza del Territorio para el DHI.....	9
1.3 La Gobernanza del Territorio para el DHI.....	11
2. Planeación Local, Gobernanza en los PDL de Medellín	13
3. Algunas cifras del proceso de participación	16
3.1 Techos Asignados por comuna y corregimiento 2005-2015	16
3.2 Organizaciones que participan 2004-2015.....	22
3.3 Asistentes a asambleas barriales 2006-2015	25
Parte II. Propuesta Metodológica: Componente Político - Institucional.....	29
Parte III. Relatoría del Taller: Componente Político - Institucional	32
1. Contexto general	32
2. Mesa temática: línea político-institucional	33
Parte IV. Recomendaciones Finales: Componente Político - Institucional	36
1. Retos	36
2. Aprendizajes.....	37

Parte I. Marco Académico: Dimensión Político - Institucional



Fuente Imagen: María M. (2011).
Montañas. En:
<http://bit.ly/1PVUxpS>

Tejer el territorio, para construir la ciudad

Dimensión Político Institucional

Introducción

El reto fundamental de los Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos de Medellín es constituirse en la base del desarrollo humano de los territorios, y desde allí aportar a la construcción de ciudad.

Cada uno de los PDL de cada uno de los territorios debe ser tejido y conectado desde sus particularidades para, desde la diversidad, construir una visión de ciudad diversa e incluyente, que comprenda lo urbano y lo rural, a los niños, a los jóvenes, a los adultos y a la tercera edad, que ofrezca oportunidades para todos.

Sin embargo, esto no es posible sino se comprenden los intereses y los actores involucrados. Por ejemplo:

- La municipalidad ha venido apoyando de manera permanente los esfuerzos de movilización política local y la posibilidad de influir en el proceso de presupuestación.
- Las organizaciones comunitarias y los liderazgos locales, desde las luchas de los paros cívicos y movilizaciones barriales, se ganaron espacios de representación que empujaron a las administraciones públicas a reconocer su existencia y tramitar sus necesidades.
- La institucionalización de la representación comunitaria con las JAC primero y las JAL después, que tienen rangos legales como instancias de planificación.



SC-CER147890

- La emergencia permanente en las últimas décadas de los nuevos liderazgos de los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, las poblaciones LGBTI, las negritudes y los indígenas, que se suman a las movilizaciones históricas de los trabajadores y los movimientos progresistas.

En este sentido, la ciudad en las últimas tres décadas ha evolucionado profundamente en la diversidad, cantidad y calidad de las organizaciones de base. Hasta el punto que la organización administrativa de la municipalidad se ha visto superada en ocasiones por la fortaleza y solidez de algunos procesos locales, que ya han construido el activo más importante que la ciudad ha derivado del proceso organizativo local: **la conciencia de derechos**. Y el proceso no ha estado carente de rupturas y pérdidas de confianza que en la actualidad intentan sortearse para refundar un sistema que acusa fatiga por las problemáticas de una década, pero que debe leerse con un sentido histórico en positivo.

La nuestra es una sociedad en la que la relación con los gobiernos, se ha construido tradicionalmente por la movilización de intereses clientelares desde la democracia representativa. A pesar del peso que pueda tener esta inercia histórica, la vieja manera de hacer política (que en ocasiones se recicla y cambia de rostro y de discurso), ha perdido capacidad de ser el mecanismo único para acceder al poder del gobierno. En este sentido, la dinámica de compra de líderes locales mediante el intercambio de capital electoral (votos, personas) por dádivas, tiene que dar lugar a los procesos de luchas sociales de las organizaciones comunitarias comprometidas con el mejoramiento de las condiciones de vida de la población o de un segmento de ésta.

Así, Las comunidades han construido sus PDL con el apoyo y a pesar de la democracia representativa, recordando las tensiones entre viejas y nuevas maneras de las dinámicas políticas. Los PDL, entonces, son expresiones territoriales de las agendas comunitarias, que sin abandonar la histórica pretensión de influir en la agenda gubernamental (Plan de Desarrollo Municipal), van más allá de ésta; son también la expresión del desarrollo local, de la identidad y los sueños de las cuerdas, las esquinas, los barrios y las veredas. Este proceso, como se ha dicho, no está carente de conflictos:

1. Entre las organizaciones y la municipalidad por la manera de dinamizar y mediar el proceso de planificación local, en especial por la forma como distribuye los recursos del proceso y hace partícipes a las comunidades.



2. Entre las organizaciones comunitarias y la municipalidad por la oferta asociada a los procesos de priorización y la manera de ejecución de esos recursos.
3. Entre las instancias de planificación de la democracia representativa y participativa, que en cabeza de ediles, asambleístas de PP, concejales, consejeros de CTP y el DAP, se generan por la delimitación de funciones y el nivel de obligatoriedad de las decisiones tomadas.
4. Entre los propios representantes y líderes comunitarios por el poder local.
5. Entre las entidades de control de los recursos y las instancias de participación y ejecución por los procesos de contratación de recursos priorizados.
6. Entre las organizaciones ilegales y las organizaciones comunitarias legítimas por impedir que los ilegales se queden con los recursos y conciencias de los ciudadanos.

Sin embargo, el nivel de conflictividad y la vehemencia de los líderes locales y los ciudadanos son un reflejo inconfundible de la importancia que se da al proceso de participación. También, ejemplifican la centralidad en que las comunidades ponen al proceso. Esto ha sido posible, porque en estos últimos 20 años los ciudadanos han adquirido conciencia de que tienen derecho a participar y de que su condición de ciudadanía no se deriva solo del porte de la cédula de ciudadanía, sino de la participación activa y el reclamo y propuestas frente a los demás actores del desarrollo.

A las luchas sociales de la ciudad, a la constitución de 1991, al profundo proceso de violencias que la ciudad ha sufrido, se debe también el grado de importancia que los ciudadanos le dan a instancias que son conquistas y no regalos de las municipalidades. Estos se han hecho escenarios impostergables y no meras obligaciones de un grupo de funcionarios.

Los retos que siguen y que significarán la institucionalización del proceso de planificación local, son:

1. Influir en el proceso de reforma del sistema de planeación y participación comunitaria local, con propuestas y construcción comunitaria.
2. Blindar el Presupuesto Participativo, como una conquista ciudadana, asegurando que se corrijan los problemas de funcionamiento, contratación y cooptación de ilegales.



3. Fortalecer la formación de los ciudadanos como sujetos políticos, y las capacidades técnicas de los liderazgos. De manera en que se permita a los procesos comunitarios gestionar autónomamente sus programas y recursos, además de competir por recursos de los gobiernos y de entidades internacionales.
4. Hacer entender a la administración municipal que la participación no puede ser simplemente un proceso u obligación de la Secretaría de Participación. Por el contrario, la participación debe ganar en capilaridad, es decir, debe hacer parte de todos los procesos de la administración como la educación, la salud, la infraestructura, el medio ambiente, la seguridad, el control territorial y el bienestar social.
5. El gobierno municipal debe entender la participación como un proceso transversal a todas las funciones de la administración, y los recursos de toda la municipalidad deben pasar por el proceso de sociabilización y consulta con las comunidades.
6. Integrar de manera orgánica y permanente a las Organizaciones no Gubernamentales y al sector privado a los procesos de planificación. Pues, los territorios no se pueden planificar integralmente, sino se incluyen en la elaboración y ejecución de la visión del desarrollo. Las actividades económicas se hacen por y para los ciudadanos, los empresarios micro, pequeños, medianos y grandes tienen obligaciones y derechos en el territorio que deben ser integrados en la planificación local.
7. Hacer un pacto de ciudad por la legalidad y el rechazo a la infiltración y cooptación de las organizaciones y liderazgos locales por parte de la ilegalidad.
8. Re-significar las identidades locales desde la legalidad y los procesos participativos, con las herramientas de la educación y la cultura.

En definitiva el presente documento pretende hacer un balance tanto conceptual como cuantitativo de lo que ha significado para Medellín la dinamización de la participación local, no solo vista desde los PDL que se están entregando, sino vista como el proceso de participación que se ha construido. Lo anterior solo será posible si desde los aprendizajes que resultan del trámite pacífico de los conflictos de las comunas y los corregimientos, se construye una colcha de retazos coherente, diversa y concertada en la que todos y todas, desde la conciencia de derechos, construyamos una visión de ciudad.

1. Conceptos del proceso de entrega de los PDL

En la sección anterior se ha descrito la base conceptual con la cual se hace el análisis de los procesos políticos institucionales de la construcción de los PDL para el período 2015-2027. Se ha querido mostrar la necesidad de ver el proceso de entrega de estos documentos como la más reciente fase de un ejercicio de largo aliento en la ciudad, donde surge la capa comunitaria como actor dinámico en la política y la planeación de la ciudad más allá del clientelismo.

A continuación, se presentarán las líneas generales en las cuales se sintetizan los PDL en clave político institucional.

1.1 Desarrollo Humano Integral

La pregunta por el desarrollo surge como discurso de la economía ante la realidad de la desigualdad e inequidad en la distribución de los ingresos, el acumulado de capital (económico y social) y las oportunidades. La concepción originalmente económica y nacional, se centraba en entender el problema del desarrollo como un problema de naciones, centrado en la disponibilidad de capital y la reconstrucción posterior a las crisis y las guerras.

Sobre esta idea se justificó un largo proceso de transferencia de recursos y políticas hacia los países de América Latina, capital especialmente representado en deuda entregada a gobiernos autoritarios que usaron parte de esos recursos para reforzar sistemas políticos y económicos esencialmente inequitativos y antidemocráticos. Ya fuera por los pactos de alternancia en el poder (Frente Nacional o Punto-Fijismo) o por Dictaduras Militares.

América Latina se enfrentó a una idea de Desarrollo que utilizó el populismo, el clientelismo y la persecución como mecanismos de sostenimiento de los regímenes. En el caso colombiano de los años 60 y 70 del siglo XX, la débil industrialización, el deterioro de los términos de intercambio del monocultivo del café, la existencia de movimientos guerrilleros, la consolidación de la producción y comercialización del narcotráfico, y la limitada presencia Estatal, contrastaron con la emergencia de movimientos sociales y políticos de defensa del campesinado, promoción de derechos de habitantes marginados de las ciudades en forma de paros cívicos, se constituyeron en una marginal aunque importante expresión de la acción política de los 80.

En Medellín el fuerte proceso de desindustrialización de la década de los 80, coincidió con la consolidación de la ciudad como nodo esencial de la comercialización de narcóticos a escala regional. Otra característica de la ciudad surgida en esta época es la asociación de la idea de desarrollo a la renovación urbana con íconos arquitectónicos y de infraestructura. Proceso en el cual se reemplazó la vieja ciudad de comerciantes, cafeteros, industriales y obreros por la ciudad de los constructores y los financistas. El edificio Coltejer, la Avenida Oriental y luego el Metro se convirtieron en los íconos de la nueva ciudad desarrollada y moderna. No obstante, mientras la ciudad central y planificada se modernizaba, la ciudad marginal crecía en las laderas de forma desbordada y compleja.

Las teorías del desarrollo evolucionaban mientras todo esto acontecía y la ciudad sacrificaba una generación entera de jóvenes en la fallida guerra contra el narcotráfico. La idea de Desarrollo Humano Integral cobra sentido para una ciudad como Medellín en el marco de la realidad de Antioquia y Colombia, cuando las violencias del narcotráfico y la marginalidad se entrecruzaron y agudizaron.

La revalorización de los territorios tradicionalmente marginados y de sus organizaciones e individuos, así como, sus luchas por la integración al sistema político y cierta modernización de las élites económicas y su relación con las clases políticas locales, ha permitido la inclusión del enfoque de Desarrollo Humano Integral para la comprensión de la planeación del territorio.

La multidimensionalidad de la idea del DHI, significa comprender a los individuos y las comunidades en sus propias realidades. Así, permite entender que la historia reciente de la ciudad involucra a todos los estamentos y actores, y que es necesario construir escenarios de discusión plurales, en los que la realidad económica, la estructura institucional, la política social, el medio ambiente, la ruralidad y el conflicto son un influjo indispensable para mejorar las condiciones de *todos* los ciudadanos.

El concepto de una vida larga y saludable basada en el conocimiento y la comprensión del entorno con el fin de acceder a un nivel decente de vida, son el fin, y los medios son el crecimiento económico y las políticas sociales. En el caso de América Latina, Colombia, Antioquia y Medellín, la integración de la amplia aplicación de los derechos humanos, la sostenibilidad, el bienestar colectivo y la equidad.

El DHI, requiere una idea colectiva nueva, que la constitución de 1991 trae consigo, y es la idea de la utilización de los recursos privados y públicos siempre tomando en cuenta el bienestar colectivo. Y esta idea colectiva requiere ser construida con la participación de *todos* los actores y para *todas* las generaciones. Lo cual significa tramitar de manera colectiva e institucionalizada los conflictos redistributivos, políticos y sociales, así como encarar de manera civilizada los retos de seguridad y orden público de manera que se reconstruya la confianza de los ciudadanos y el Estado.

Las ideas ética y la estética, se constituyen en el vehículo esencial de la construcción colectiva y de la tramitación de los conflictos económicos y sociales, y sobre todo la perspectiva del entorno, del agua, el bosque, los alimentos y su relación con el ejercicio pleno de la ciudadanía, pueden constituirse en la arena de encuentro para la construcción de un nosotros creíble y políticamente sustentable.

1.2 La Gobernanza del Territorio para el DHI

La relación entre los actores sociales en lo político y lo económico es estructuralmente compleja y conflictiva. Los intereses por la ocupación y el uso del territorio de manera intensiva son poderosos y en su mayoría legítimos. De hecho, el marco legal es incapaz de prever y tramitar todos los conflictos de manera ordenada y justa. Es por ello que la vieja idea de gobernabilidad del territorio, basada en el uso de la fuerza sin legitimidad, es tremendamente limitada para resolver los conflictos.

Gobernar en el marco de la gobernanza no significa ordenar sino coordinar efectivamente los intereses en coaliciones de poder lo suficientemente sólidas para permitir acciones articuladas del gobierno con las comunidades, el sector empresarial y los individuos.

Los Gobiernos, aún articulados, son insuficientes para intervenir en todos los conflictos, es por ello que la idea de la Gobernanza del territorio se constituye en una respuesta metodológica válida para comprender la complejidad del territorio en lo urbano, rural y sus zonas de interface. La gobernanza se basa en la idea de una sociedad interconectada entre sus actores que actúan como una compleja red de intercambios, confianza y conflictos, en la que no existe una arquitectura institucional horizontal en la que los gobiernos coordinan a la sociedad, sino en la que la acción colectiva moldea las posibilidades de dichos gobiernos de coordinarse para intervenir las

problemáticas sociales.

Planificar en el marco de la gobernanza significa poner en juego, en el juego del poder, la priorización que las comunidades, el gobierno, las empresas y las organizaciones en general hacen de sus propias agendas. Los instrumentos de planeación, entendidas como documentos, tal como los PDL, son la síntesis de los procesos que los actores establecen en el marco de la conflictividad territorial, en este caso comunal y corregimental. La gobernanza entonces en el ámbito de la planeación en el sistema capitalista significa:

- Ordenar las prioridades de los territorios, por medio de un sistema de reglas aceptadas por los participantes.
- Identificar claramente los actores involucrados en cada situación que requiera coordinación, estableciendo la acumulación de capacidades y los recorridos históricos, los intereses en juego y la voluntad de diálogo o confrontación frente a las cuestiones a planificar.
- Intentar programar y presupuestar las acciones de los actores y por supuesto tratar de coordinar en el marco de un sistema económico estructuralmente inestable las acciones futuras de los actores,
- Pretender hacer previsible el uso de los dinámicos acumulados de poder de los actores que participan en los procesos de planificación territorial, a pesar de los intereses estructuralmente contrapuestos en el largo plazo.
- Integrar las agendas, e instrumentos de planeación allí donde los intereses y la voluntad de los actores se alineen para lograr intervenciones coordinadas en el territorio.
- Identificar las temáticas y escenarios de confrontación sobre los cuales no se pueden lograr acuerdos lo suficientemente sólidos como para llevar adelante intervenciones planificadas o políticas públicas coordinadas.
- Resignificar el rol del actor gubernamental en términos de su capacidad de coordinación, y re-significar el papel de las comunidades en función de liderar su propia comprensión del territorio y el desarrollo.

En sí mismo un enfoque de gobernanza de la planificación permite unos niveles de realismo tales en el proceso de negociación política subyacente a la planificación, que permite la generación de una idea colectiva necesaria para la modificación de patrones de conducta en favor del desarrollo humano integral. La comprensión del fenómeno planificador como un fenómeno político de

profundas consecuencias sociales, es un paso para poner en tensión las múltiples miradas del territorio, de los individuos y organizaciones que lo moran, con el fin de lograr una mirada holística e integral centrada en el mejoramiento del bienestar colectivo.

1.3 La Gobernanza del Territorio para el DHI

La lógica de articulación del proceso de entrega de los PDL está asociada a la identificación de puntos comunes y singularidades desde una perspectiva de experticia temática, que permitirá generar espacio para la discusión y por supuesto la integración de las miradas locales y microlocales en una mirada de ciudad integral, de lo urbano y de lo rural; de lo territorial. Las temáticas que servirán de eje analítico son: físico-espacial, medio ambiente, cultura, económico, político-institucional y lo social. Este último, dada su complejidad, dividido en social-educación y social-salud.

Sobre la base del agregado cuantitativo que la Unidad de Planeación del Desarrollo Municipal y Local del DAP ha recaudado, establecer unas categorías de análisis temático, que permitan abordar, comparar y analizar lo propuesto por las comunidades en los PDL. Esta búsqueda de regularidades y singularidades, será el terreno propicio para provocar la discusión en el evento de entrega y con esos insumos construir un documento sólido que permita articular la Planeación Territorial y comunitaria a la Planeación Pública que se dará en torno al Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín.

Es evidente que el proceso de planificación local es teleológico, y en esa lógica no tiene como único objetivo capturar la agenda pública que se refleja en el Plan de Desarrollo Municipal. Es decir, los PDL tienen vida propia en la medida que son reflexiones de los ciudadanos y sus organizaciones de su propia experiencia, anhelos y objetivos. Sin embargo, uno de los objetivos que cumple la planificación territorial y comunitaria, es poder influir en la discusión del Plan de Desarrollo Municipal, en la medida que es allí donde se concentra una buena parte de los recursos de poder y económicos que hacen posible la concreción de las expectativas ciudadanas.

En esa medida, el proceso no solo se centra en construir una visión transversal en lo temático, sino también, reflexionar colectivamente sobre la mejor manera de influir en la confección del Plan de Desarrollo Municipal, en cuanto dicho espacio también es parte de la expresión de la agenda pública, en la que la planificación participativa debe sentar su posición, visión y prioridades.

Es así que buena parte de las posibilidades de lograr potencial la influencia que de por sí tienen los PDL en una lógica de construcción del Plan de Desarrollo Municipal que sea participativa y respetuosa del principio constitucional de identificar a Colombia como una “Democracia Participativa”, radica en orientar los resultados del informe de entrega hacia una estructura que sea funcional (sin perder la esencia de los enfoques locales del PDL) a las tradicionales estructuras del Plan de Desarrollo Municipal. Una manera de lograr este propósito, sin poner en peligro la singularidad y propósitos múltiples del PDL, es sintonizar las conclusiones con las líneas típicas de los planes de desarrollo de Medellín.

2. Planeación Local, Gobernanza en los PDL de Medellín

A continuación se presentará un análisis sintético del proceso de actualización y revisión de los Planes de Desarrollo Local (PDL) de 15 comunas (se exceptúa a la comuna 6, pues esta no entró en el proceso de actualización del PDL) y 5 corregimientos de la Ciudad desde la perspectiva político institucional. Con este norte se procederá en tres secciones. Primero se hará una breve introducción a la planeación comunitaria como fundamento de la legitimidad en la administración pública, que se produce como consecuencia del acercamiento entre el gobierno y la sociedad civil. Posteriormente se expondrá una síntesis de las temáticas recurrentes en las que se agrupan los veinte Planes de Desarrollo (15 comunas y 5 corregimientos). Finalmente, se presentará una matriz que permita explorar en cada caso las especificidades de los diferentes PDL.

Una vez se asume la vida en sociedad y se adentra en sus formas de organización cobra relevancia preguntarse por cómo las sociedades se administran y proyectan. En este campo de pensamiento la planeación se muestra como el terreno fértil para el desarrollo social, pues en clave de planificar, las comunidades definen las acciones concretas que deben acatar con el fin de construir la sociedad que quieren ser. No obstante, el proceso de construcción de un plan de desarrollo no debe ser visto sólo como un ejercicio técnico: debido al grado de concreción y claridad en las acciones que estipula, o sólo como un ejercicio deliberativo: en el cual las diferentes posturas que yacen dentro de las sociedades entran pugna o competencia para lograr definir qué entender por y cómo construir la sociedad. Es necesaria una paridad entre estas posturas para exacerbar la capacidad de generar desarrollo de la planeación.

Para generar mayor entendimiento de lo antes expuesto, es importante explicar las dos facetas propuestas de la planeación: la técnica y la deliberativa. La faceta técnica de la planeación asume que las sociedades deben diagnosticar de manera clara la situación en la que encuentran su campo de existencia territorial y sociológica, para comprender con un cierto grado de objetividad los problemas y las fortalezas con las que cuentan y así definir rutas viables en las cuales se puedan llegar a solventar las dificultades y catalizar las potencialidades encontradas. En este sentido, se pretende reducir la incertidumbre en la posibilidad de conocer la realidad social y política, lo cual

facilita el control y aumenta el nivel de certidumbre del diseño y ejecución de proyectos sociales.

Por otro lado, la faceta deliberativa de la planeación busca, más que la comprensión y el seguimiento certero a la gestión de lo público, incentivar las dinámicas sociales de debate y pugna entre los distintos grupos dentro de una sociedad; y así mantener la dinámica de lo público, unas veces en el terreno de las definiciones reales y otras veces en el terreno de lo testimonial. El debate es producto de la diferencia entre las concepciones que cada miembro y agrupación social tienen de qué es y cómo se desea que sea la sociedad; en especial de la competencia que se da entre ellos para dar una definición perentoria al conjunto, esto es: imponerse sobre las demás pretensiones de definición. Sin embargo esta competencia no tiene fin, pues a pesar de que una definición alcance hacerse funcional para una decisión puntual, esto no detiene a las otras partes en el debate de continuar con sus pretensiones de materializarse y cambiar lo que se desea de la sociedad. Con ello se amplía la planeación más allá de un documento para ejecutarse en cierto período, a un ejercicio de continua construcción de la sociedad.

Tanto la técnica como lo deliberativo centran su atención en dos facetas complementarias de la planeación social: la primera busca facilitar la gestión, la segunda conservar la esencia política y democrática. Así, en su amalgama se puede encontrar el insumo para comprender el surgimiento del nivel comunitario dentro de la planeación, pues, al definir la comunidad política como Medellín, se estipula al Plan de Desarrollo Municipal como la postura triunfante, de la democracia representativa, para definir las rutas de desarrollo por un tiempo determinado en el municipio. Entonces surgen los PDL como un nivel intermedio en el cual las diferentes sub-comunidades dentro de Medellín, exponen la proyección de sí ante la municipalidad como ejercicio de participación democrática con miras al desarrollo conjunto.

Es en últimas la materialización de las diferentes agendas presentes en el territorio. Por un lado la dinámica político-electoral de la agenda gubernamental que es resultado de las luchas de las instituciones políticas tradicionales por lograr la hegemonía del manejo de los recursos del gobierno en un periodo determinado. Sin embargo, las agendas comunitarias reflejadas en el proceso de deliberación de los PDL, se hacen a la par y a pesar de la planificación gubernamental, constituyéndose en sí mismas en reflejo de las agendas comunitarias.

Con ello se inicia un campo deliberativo entre los intereses de la globalidad, municipio en este caso, y las comunidades que lo conforman para la construcción común y cambiante de lo que se quiere que sea la sociedad. Esta deliberación permite al ciudadano sentirse vinculado con la administración de lo público pues éste ve su actividad política vinculada con el diseño del desarrollo del conjunto total; en último término se legitima la planeación. No obstante, la realización de la legitimidad depende del nivel de dialogo que haya entre los PDL y los Planes del municipio, esto es el proceso de inclusión del nivel comunitario en el municipal, evidencia del vínculo que funciona como contrapartida de la municipalidad a las comunas. En este sentido puede comprenderse la importancia que tiene la revisión y análisis de los actuales PDL de Medellín.

3. Algunas cifras del proceso de participación

3.1 Techos Asignados por comuna y corregimiento 2005-2015

El proceso de construcción de los Planes de Desarrollo Local, ha vivido una consolidación desde mediados de la primera década del siglo XXI. En particular de la mano de la emergencia del presupuesto participativo y el desarrollo del marco del sistema de planeación de la ciudad. Si bien es cierto que el proceso de Planeación Local ha sufrido un proceso de dependencia de los recursos del PP, dado que muchos participantes del proceso de planificación local ven los recursos de PP como un fin y no como un medio de la participación.

Si bien ese fenómeno que se denominará “PP-dependencia”, ha aflorado como un elemento negativo, la aplicación del sistema de planeación local y el propio presupuesto participativo, han tenido externalidades positivas para el proceso de participación, a continuación se revisan unas y otras:

Tabla 1 Relación de consecuencias de PP

Consecuencias Positivas	Consecuencias Negativas
<ol style="list-style-type: none"> 1. La mayor disponibilidad de recursos para el proceso de planeación y los proyectos ha creado un incentivo para participar. 2. Poblaciones y territorios que no participaban, o lo hacían poco, han tenido estímulos para hacerlo. 3. Ha aumentado la diversidad de organizaciones locales y territoriales participantes, que antes no existían. 4. En algunos casos se han renovado los liderazgos. 5. Se han cualificado a los líderes, y en algunas comunas y corregimientos las comunidades también. 6. Las organizaciones locales han destinado recursos para la formación política, el liderazgo y el desarrollo del proceso de PP. 7. Se ha aumentado la capacidad de gobernabilidad de partes del territorio, asociada a mayor diálogo administración y ciudadanía; aunque lejos aún de la gobernanza de territorio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La mayor disponibilidad de recursos ha generado incentivos para la llegada de liderazgos que buscan solo capturar recursos a través de PP y otros mecanismos. 2. Se ha ido convirtiendo para algunos líderes el proceso de participación en un modus vivendi y no en un servicio público. 3. Las nuevas organizaciones tienen problemas para visibilizar sus posturas y miradas frente a organizaciones aún conservadoras 4. En una buena parte de los casos los líderes no se renuevan. 5. En los casos de alta rotación, o bajo interés se pierde la formación de los líderes, cuando no hay continuidad. 6. Se ha trasladado la conflictividad de la no existencia de la herramienta de planeación, al mecanismo de contratación para la dinamización, lo que muestra poca madurez del proceso. 7. Muy limitada participación de ONG y Empresas en la planeación local y mucha dependencia de recursos

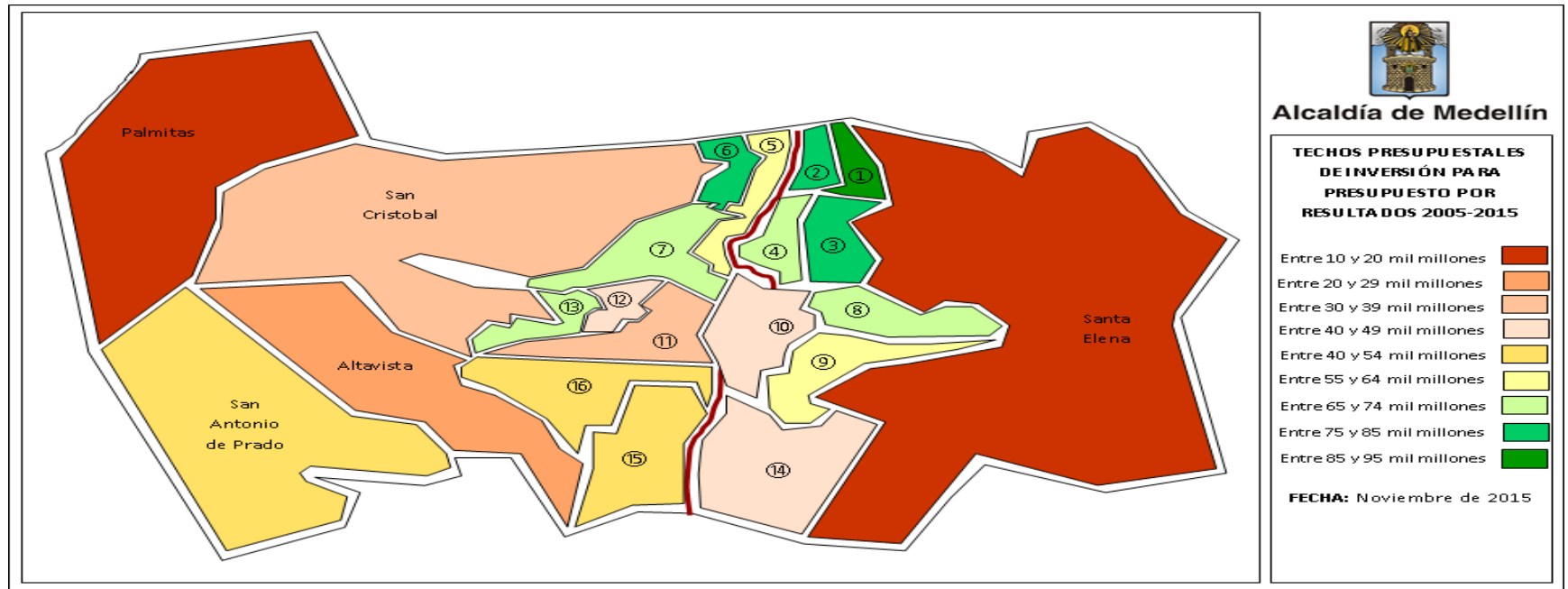
Es evidente el proceso creciente de entrega de recursos en la gran mayoría de las comunas y corregimientos de Medellín con casos como el de comuna 1 o Palmitas con un aumento muy superior a la media del municipio. De hecho, comuna 1 y comuna 2 han recibido más de 80.000 millones de pesos en el transcurso de una década por Presupuesto participativo, sin contar las inversiones de ciudad del municipio

Tabla 2 Gasto de PP 2005-2015

Comuna / Corregimiento	Recursos 2005-2015	Comuna / Corregimiento	Recursos 2005-2015
Comuna 01	\$93.206.000.000	Comuna 11	\$38.971.000.000
Comuna 02	\$82.949.000.000	Comuna 12	\$48.411.000.000
Comuna 03	\$80.259.287.000	Comuna 13	\$74.525.000.000
Comuna 04	\$74.526.000.000	Comuna 14	\$39.051.004.000
Comuna 05	\$62.243.000.000	Comuna 15	\$52.646.000.000
Comuna 06	\$80.503.000.000	Comuna 16	\$53.665.000.000
Comuna 07	\$74.434.000.000	Corregimiento 50	\$26.386.000.000
Comuna 08	\$73.214.000.000	Corregimiento 60	\$38.549.826.000
Comuna 09	\$62.013.000.000	Corregimiento 70	\$30.706.855.000
Comuna 10	\$45.995.000.000	Corregimiento 80	\$52.254.765.000
		Corregimiento 90	\$22.480.898.000
		TOTAL	\$1.206.989.635.000

Fuente: Alcaldía de Medellín

Ilustración 1 Techos presupuestales de inversión



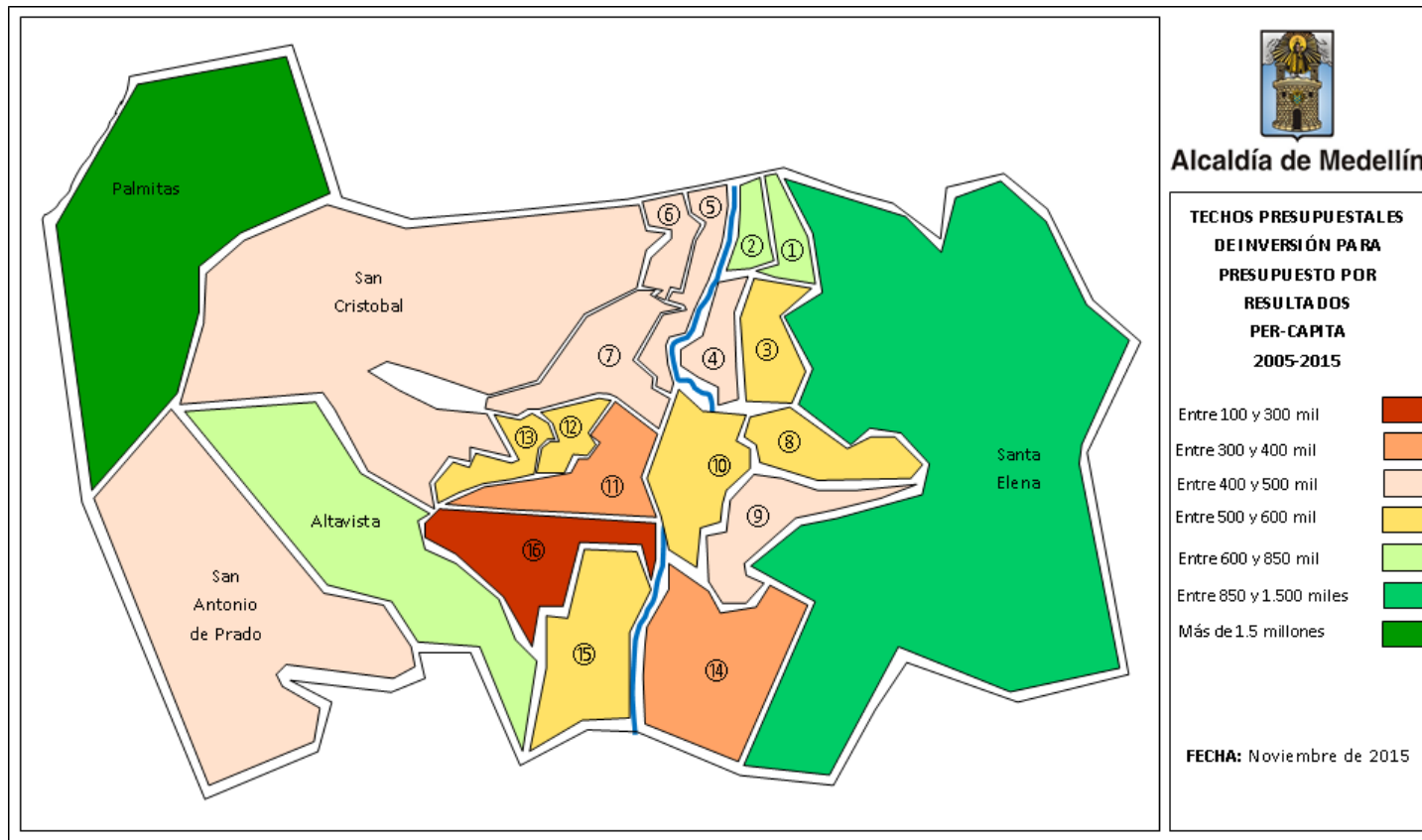
Fuente: Alcaldía de Medellín

En el agregado de recursos entregados en el periodo comprendido entre el año 2005 y el año 2015, la municipalidad ha distribuido por los mecanismos de la Planeación Local y el Presupuesto participativo, el equivalente a 1.2 billones de pesos. En términos de capacidades y cobertura de recursos, la tendencia ha sido creciente; sin embargo, las problemáticas de captura de las asambleas de PP, la pérdida de confianza entre los actores del sistema, y la penetración de la ilegalidad requieren una reflexión y rediseño de los subsistemas de planeación y participación.

Más allá del análisis de eficiencia y de efectividad, el proceso ha tenido también ciertas inequidades territoriales, cuando se mira desde la perspectiva de gasto por comuna o corregimiento. A continuación



Ilustración 2 Techos presupuestales de inversión per cápita



Fuente Alcaldía de Medellín



Centro Administrativo Municipal - CAM - Calle 44 No. 52 - 165.
Código Postal 50015. Línea Única de Atención Ciudadanía 44 44 144
Conmutador 385 5555. www.medellin.gov.co Medellín - Colombia



Alcaldía de Medellín

Ya vista la inversión desde una perspectiva per-cápita por territorio, se pueden ver algunos matices al análisis de la inversión total del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo por comuna, para el periodo 2005-2015:

1. Si bien las magnitudes de inversión del norte urbano de la ciudad, Zonas 1 y 2, son los mayores, a la hora de hacer el análisis per-cápita, existen 3 grupos de comunas, la comuna 1 y 2 en un grupo de inversión media-alta por persona, las comunas 4, 5 y 6 en un grupo medio-medio, y la comuna 3 en un grupo medio-bajo. Es necesario pues poner factores de NBI o índice de calidad de vida que permita mejorar las inversiones per-cápita.
2. Visto desde la perspectiva per-cápita, el balance urbano-rural es mucho mejor. De hecho, los corregimientos, y especialmente Palmitas y Santa Elena, aglutinan una mayor parte de la inversión per-cápita. Palmitas alcanza 4.1 millones de pesos per-cápita en el periodo 2005-2015, Santa Elena 1.2 millones y AltaVista 842 mil pesos. Mientras que los corregimientos de San Antonio de Prado y San Cristóbal, se comportan en inversión de PP, como una comuna típica urbana.
3. Las comunas de mayores flujos de personas, en especial la comuna 10, tienen inversiones relativamente bajas. De hecho, las comunas de menores NBI y mejores indicadores de calidad de vida tienden a tener menores inversiones per-cápita, cuestión que tiene sentido en términos de eficiencia y multiplicador de la inversión.

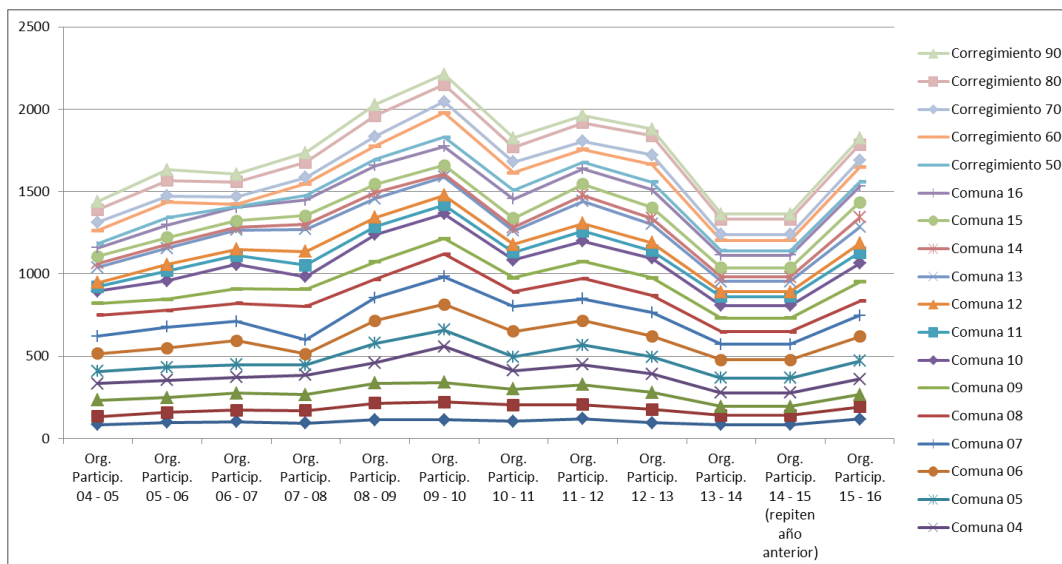
3.2 Organizaciones que participan 2004-2015

Otro de los elementos esenciales de análisis es la cantidad y permanencia de las organizaciones asociadas a los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo. En ese sentido se pueden ver tres periodos:

1. Un primer periodo del 2004 al 2009, en el que se da una tendencia creciente del número de organizaciones sociales que permanecía en el proceso. El promedio de organizaciones que participaban por comuna y corregimiento era en el año 2004 de 68 organizaciones, y en el año 2009 para todas las comunas y corregimientos era de 105.
2. Un segundo periodo del año 2010 al año 2013, de caída del número de organizaciones participantes a niveles previos a la instalación del PP. En el año 2010 el promedio fue de 87 organizaciones, en 2011 de 93, en el 2012 de 89 y en el 2013, la mayor caída del periodo 2004-2015, con un promedio de 64 organizaciones que participan.

- Un tercer periodo en el año 2015 con un promedio de 87 organizaciones que se espera como un cambio de tendencia permanente.

Gráfica 2 Organizaciones activas por comuna



Fuente: Alcaldía de Medellín

Varias hipótesis surgen para explicar la caída, en función de las respuestas encontradas en la entrega de los Planes de Desarrollo en el año 2015:

- Desgaste del proceso, y una profunda necesidad de reforma de los instrumentos de participación y de los objetivos estratégicos del PP.
- Una recomposición de la idea de Planeación Local, más allá de PP, dado que la gente percibe que el PP ha sido capturado por intereses ilegales y patrimonialistas.
- Una pérdida de confianza de las organizaciones con los mediadores y dinamizadores contratados por la administración municipal en el último periodo de gobierno.
- Un mejoramiento de las condiciones urbanísticas de las centralidades de las comunas y corregimientos, que hace cada vez más difícil visibilizar la mejora, y requiere inversiones mayores que el PP no puede alcanzar para lograr verdadero impacto.
- Un cambio de sentido de los objetivos estratégicos de la Administración Municipal con los sistemas de participación y presupuestación, menos orientados a lo micro-local y más concentrado en obras de mayor impacto que significan menos réditos e incentivos para las organizaciones locales aún ancladas en la búsqueda de soluciones

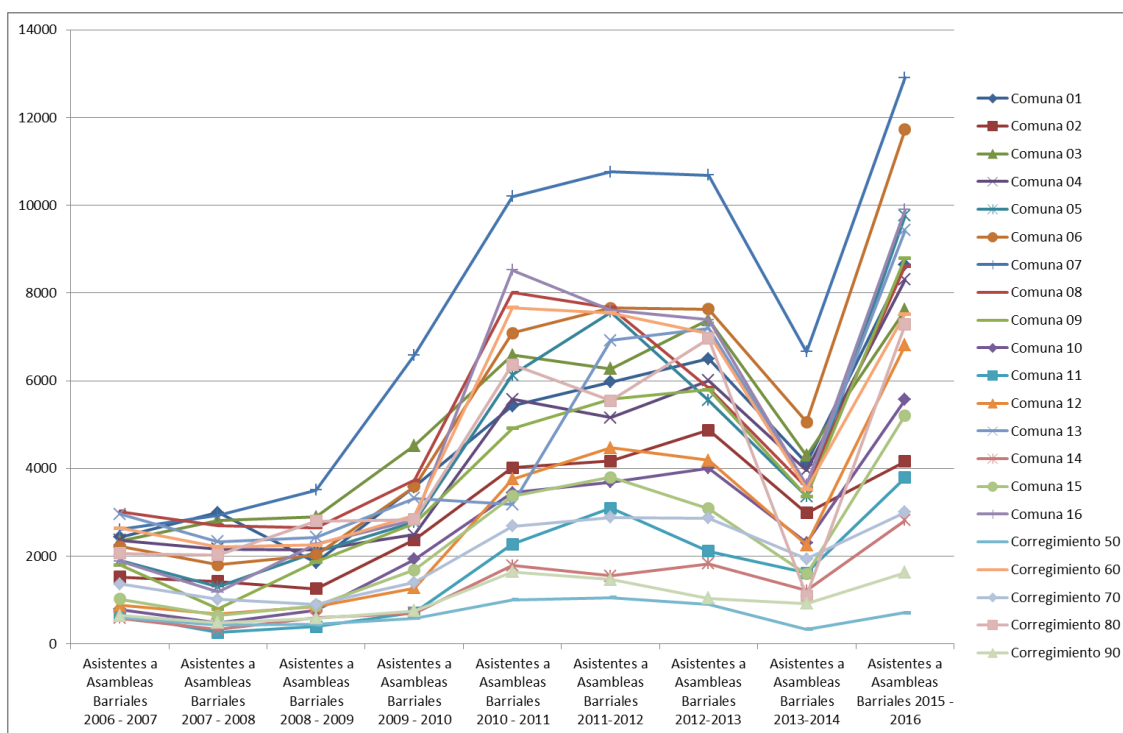
puntuales de asistencialismo y gran simbolismo pero de muy bajo impacto.

3.3 Asistentes a asambleas barriales 2006-2015

Si el anterior aparte está concentrado en la cantidad y permanencia, el presente numeral se orienta analizar la magnitud de la participación vista desde la perspectiva de la densidad de la asistencia. Es así que en el periodo 2006-2015, han participado 705 mil personas. Esta cifra es engañosa si se entiende como que de los 2.4 millones de habitantes de la ciudad han asistido el 29% de los ciudadanos a los eventos de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Es decir, la pretensión de estas cifras no es entender el volumen de participación como un indicador directo del interés ciudadano, aunque si sirve para en un periodo de tiempo relativamente largo, mirar la tendencia y hacer comparaciones por comuna y corregimiento.

Gráfica 3 Número de asistentes a asambleas barriales



Fuente: Alcaldía de Medellín

En cuanto a la tendencia, con la excepción del bache de 2012 a 2014, la tendencia de cantidad de personas vinculadas a los procesos ha sido creciente, y existen comunas como la comuna 7 donde la proporción de participación en relación a la población de la comuna se acerca al 40% si se suman todos los eventos desde 2006 hasta 2015 y se compara con la población de 2015. Así

mismo, las comunas 1, 8 y 13, a pesar de las dificultades de convivencia y derechos humanos, tienen niveles de participación entre el 30% y el 35%. En el otro extremo de las comunas, está la comuna 14 que solo alcanza el 9% si se comparan los asistentes del periodo 2006-2015 con el total de la población de 2015. Cosa semejante sucede en la comuna 11 con solo un 13%.

La situación de la Medellín rural es diferente porque se hace el mismo ejercicio, los resultados son los siguientes:

Tabla 3 Participantes promedio en JAL por corregimiento

Corregimiento	Participantes Periodo 2006-2015	Población según Proyección DANE	Porcentaje de participación comparado con población a 2015
Palmitas	6.515	6.324	103%
San Cristóbal	44.384	79.458	56%
AltaVista	18.640	36.463	51%
San Antonio de Prado	38.150	108.856	35%
Santa Elena	9.761	18.025	54%
TOTAL MUNICIPIO		2.464.322	

Fuente: Elaboración propia

La situación como se puede observar es completamente diferente, el promedio de los corregimiento es de cerca del 60% de las personas participando, si se compara el total de personas que asistieron a asambleas barriales en el periodo 2006-2015 con el total de la población del corregimiento a 2015.

Los resultados son parecidos si se compara el promedio anual de personas por corregimiento y comuna que asistieron a las asambleas barriales con la población de cada una en el año 2015. Los resultados son los siguientes:

Tabla 4 Promedio de asistencia a asambleas barriales según comuna y corregimiento

Comuna o Corregimiento	Asistentes totales a asambleas barriales 2006-2015	Población 2015 según DANE	Porcentaje de Asistentes en relación a la población total 2015	Promedio de Asistencia anual a las Asambleas Barriales 2006-2015	Porcentaje promedio de asistencia en comparación con población total a 2015
Comuna 01	42.745	130.369	33%	3.886	3,0%
Comuna 02	27.719	111.452	25%	2.520	2,3%
Comuna 03	45.870	159.658	29%	4.170	2,6%
Comuna 04	39.535	162.252	24%	3.594	2,2%
Comuna 05	41.558	149.751	28%	3.778	2,5%
Comuna 06	50.337	193.657	26%	4.576	2,4%
Comuna 07	68.329	171.660	40%	6.212	3,6%
Comuna 08	47.165	137.531	34%	4.288	3,1%
Comuna 09	36.789	136.774	27%	3.344	2,4%
Comuna 10	24.334	85.505	28%	2.212	2,6%
Comuna 11	15.571	122.243	13%	1.416	1,2%
Comuna 12	25.747	96.278	27%	2.341	2,4%
Comuna 13	42.618	138.063	31%	3.874	2,8%
Comuna 14	11.786	128.839	9%	1.071	0,8%
Comuna 15	21.974	94.470	23%	1.998	2,1%
Comuna 16	46.326	196.694	24%	4.211	2,1%
Palmitas	6.515	6.324	103%	592	9,4%
San Cristóbal	44.384	79.458	56%	4.035	5,1%
AltaVista	18.640	36.463	51%	1.695	4,6%
San Antonio de Prado	38.150	108.856	35%	3.468	3,2%
Santa Elena	9.761	18.025	54%	887	4,9%
TOTAL		2.464.322		64.168	

Fuente: Alcaldía de Medellín

La capacidad del sistema de planeación local y presupuesto participativo, de convocar vía Asambleas, tiene serios retos que afrontar, y no pareciera ser un problema de disponibilidad de recursos o NBI, o índice de calidad de vida, debido a que en general la participación es relativamente marginal. La conclusión a la que sí se puede llegar, es que el sistema en general no logra movilizar a las comunas 11 y 16, entre las mejores en NBI e índice de calidad de vida.

A eso se suma el hecho, que esas comunas son de las que más personas viven en régimen de propiedad horizontal, lo que le imprime un reto adicional a la municipalidad en términos de lograr que las personas de mayores ingresos, mayor capital intelectual y movilidad territorial, logren aumentar el capital social y no se rompa el tejido social por el individualismo. Es por ello que, estas



SC-OER147890



comunas exigirían una especie de Proyecto de Participación de ciudad que vaya más allá de los habitantes y reflexione en escala de ciudad el papel de estos territorios, sumados al de la comuna 10.

Parte II. Propuesta Metodológica: Componente Político - Institucional

Este escrito tiene la pretensión de proponer la metodología para el desarrollo de la mesa de trabajo de la dimensión político-institucional del desarrollo en el marco del evento del Departamento Administrado de Planeación –DAP- de la Alcaldía de Medellín: *Una mirada de ciudad desde los Planes de Desarrollo Local*.

El objetivo principal del taller es socializar a los participantes los hallazgos de la investigación realizada sobre el proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Local –PDL- acerca de la presencia y avances que se da en lo referente a la dimensión político-institucional de la planeación comunal. Esto es: lo referente a los niveles y el tipo de interacciones sociales entre los diferentes actores, principalmente la sociedad civil, y las organizaciones públicas. De esta manera se presentan indicadores de confianza y participación (votaciones en JAL por ejemplo, cantidad de agrupaciones sociales o diversidad de las mismas, por ejemplo) y cómo en los PDL se traza una ruta de trabajo que permita catalizar e incentivar éstas dinámicas sociales, de manera en que se acorte la distancia entre la administración municipal y la ciudadanía.

Este proceso de acercamiento, en términos de planeación, consiste en un rescate de las proyecciones de la comuna que se desea construir, consignado en los PDL, como paso previo y cimiento de la construcción de la ciudad dentro de los Planes de Desarrollo del nivel municipal. Con ello, se propende por lógicas democráticas y legitimadores de la planeación en la línea de los estudios sobre la gobernanza, desde los cuales se generan dinámicas horizontales entre el gobierno y la ciudadanía. Reconociendo una paridad democrática entre el administrador gubernamental y la sociedad civil como ejecutores y diseñadores de un proyecto de ciudad y un régimen de convivencia.

En este sentido el evento se erige como un instrumento en el que se acercan los intereses del gobierno y de la ciudadanía en una interlocución ininterrumpida y dinámica sobre la construcción de la ciudadanía desde las múltiples áreas temáticas. Esta vocación general del evento muestra la importancia coordinadora de la dimensión político institucional, pues desde ella se realiza una lectura de los conductos de comunicación entre los diferentes actores sociales y se posibilita la dinamización de ésta como catalizadora del desarrollo.

Como consecuencia de la anterior exposición el procedimiento que se propone para el desarrollo de esta socialización estará dividido en tres secciones: la primera se realizará una exposición de los resultados de investigación. En segunda instancia se pasará a un ejercicio dinámico en el cual los participantes darán su opinión sobre el estado de avance encontrado en dimensión político-institucional. Finalmente, en tercer lugar, se explicará la matriz de síntesis para la sistematización de los resultados de la dinámica de discusión de la segunda parte, insumo para la realización de la relatoría final del proyecto.

Asimismo estas secciones tiene el propósito de responder tres preguntas estructurantes que son transversales a las diferentes dimensión abordadas en el proyecto. Las preguntas son: ¿qué cambiar?, ¿hacia dónde cambiar? y ¿cómo inducir los cambios? Estas mostrarán su función guía durante el desarrollo de la dinámica de discusión y su sistematización.

Primera sección: *contextualización y presentación de resultados*. En este espacio se expondrá de manera sucinta el sustento teórico detrás de la planeación como instrumento político y de la gobernanza como lógica gubernamental democrática, haciendo hincapié en el carácter continuo de la democracia como ejercicio de gobierno y con ello su carácter de constante construcción. Posteriormente se presentarán los resultados del estado de desarrollo de la dimensión político institucional en los PDL de las 16 comunas y las cuatro veredas de Medellín.

Segunda sección: *la comuna y la ciudad que queremos*. En este punto se dará espacio a la discusión con los participantes de la mesa de trabajo en torno a dos preguntas guía: ¿Cómo estamos y cómo queremos estar? y ¿Cómo vincular la comuna a la ciudad?. La primera pregunta buscará indagar por sobre la percepción que se tiene del estado en el que se presenta la dimensión político-institucional en las diferentes comunas y veredas de la ciudad y cómo se quisiera que fuera. Con ello se indaga por las dos primeras preguntas transversales: ¿qué cambiar? y ¿hacia dónde cambiar?. La segunda pregunta, anima a los participantes a que busquen alternativas de interacción de las dinámicas comunales con las municipales de planeación y diseño de ciudad, incentivando a la búsqueda de sistema de gobernanza, siendo pertinente para la resolución de la última pregunta estructurante: ¿cómo inducir el cambio?.

Finalmente es importante aclarar el desarrollo procedimental de la discusión. Así, para facilitar el proceso de participación se dividirá la totalidad de asistentes en 6 grupos dentro de los cuales de discutirán las preguntas

propuestas. Después un representante de cada equipo expondrá los resultados a la totalidad de los asistentes.

Tercera sección: *Matriz analítica*. Se propone una matriz analítica para sintetizar los resultados de la discusión de la sección segunda. Para ello se utilizarán tres categorías: Tema, Aciertos, Faltantes. En *temas* se consignarán los asuntos tratados durante la discusión. *Aciertos* mostrará los hechos positivos resaltados por los participantes de las temáticas expuestas. Por último, en *Reto* se mostrarán los asuntos a mejorar en cada temática. La disposición de la matriz será como se muestra a continuación (Tabla 1).

Tabla 5

TEMA	ACIERTO	RETO

Fuente: Elaboración propia.

Parte III. Relatoría del Taller: Componente Político - Institucional

En el marco del evento *Una mirada de ciudad desde los Planes de Desarrollo Local*, el presente documento realiza un informe sintético sobre la dinámica del taller de la mesa temática de la línea político-institucional del desarrollo. Para ello se dará, primero, una contextualización general del evento y posteriormente se describirá la dinámica del taller.

1. Contexto general

El día 30 de noviembre de 2015 se llevó a cabo el evento *Una mirada de ciudad desde los Planes de Desarrollo Local*, como ejercicio de entrega del proceso de actualización de los Planes de Desarrollo Local (PDL) de las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad de Medellín (exceptuando comuna 6 Doce de Octubre). El programa se realizó con el apoyo del Departamento Administrativo de la Planeación Municipal (DAP) y la Secretaría de Participación Ciudadana (S. Participación).

La jornada inició con una presentación del el secretario de planeación y del director del DAP, en la cual reflexionaban sobre los avances y retos que ha tenido la ciudad en términos de planeación como fortalecimiento de la participación ciudadana. Vale la pena rescatar el llamado de atención que hicieron sobre la importancia de generar dinámicas de la participación social y comunal que supere el egoísmo de los diferentes líderes, para poder propender por la construcción de sociedad fortalecida desde la base.

Posteriormente, La experta internacional en planeación Rosa Arlene María (Rep. Dominicana) desarrolló una ponencia en la resaltó la importancia que los estudios y el énfasis en la planeación local tienen para el desarrollo y la sostenibilidad social como instrumento de intervención pública. Asimismo, enfatizó en las particularidades del proceso de urbanización de la población de los países latinoamericanos y la manera en que esta densificación de las urbes demanda de herramientas de planificación refinadas que permitan controlar el territorio y su senda de desarrollo en clave de la sostenibilidad, al involucrar a la población como sujeto activo de la planificación.

Posterior a ponencia de Rosa Arlene María se dio paso a dividir a los asistentes del evento en las distintas mesas temáticas (económica, político institucional, socio cultural, educación, salud, físico espacial y medioambiental),



SC-OER147890



donde cada asesor temático y el respectivo tallerista conducían el taller y mostraban los resultados de la investigación emprendida. Para iniciar la clausura del evento, la subdirectora del planeación social y económica, hice una presentación general del proceso actualización de los PDL y los resultados del análisis de este encada una de las líneas temáticas. Finalmente, los ediles salientes, le hicieron entrega a los entrantes del PDL respectivo a su comuna como símbolo del cambio de período.

2. Mesa temática: línea político-institucional

La Mesa temática político institucional se desarrolló conforme a la metodología planteada según se describe a continuación. Primero, el experto temático expuso los resultados de la investigación de lo concerniente a lo político institucional, posteriormente se propusieron tres preguntas de trabajo para guiar discusión. Luego de lo cual se dividió a los asistentes en cinco grupos, donde se dio un espacio de 35 minutos de deliberación, para tratar de responder las preguntas realizadas. Finalmente, un representante de cada grupo expuso ante toda la mesa de trabajo las conclusiones generales, en espacio de cinco minutos, a las que llegaron con la discusión. De forma simultánea se sintetizaron las exposiciones.

A continuación, se expondrá con mayor profundidad el desarrollo del taller.

La exposición del asesor temático centro su atención en derredor de la metáfora de la colcha de retazos, la cual sirvió para explicar el proceso de unión de los diferentes sectores sociales de la ciudad. En este sentido, se hizo una reflexión sobre la forma como la participación ciudadana y las relaciones sociales han evolucionado en Medellín de manera en la que se ha construido una comunidad que hilvana varios y grupos sociales de naturaleza heterogénea con fundamento en una creciente toma de conciencia de los derechos y deberes ciudadanos.

Es valioso resaltar de la exposición la evidencia del aumento generalizado de la participación, según cantidad de organizaciones sociales, y la diversidad, según el tipo de organizaciones activas y las causas que buscan proteger, desde los años 80 en Medellín. Por otro lado, a manera de nodos problemáticos, se hace un llamado en favor de calificar a los líderes con el fin de mejorar su capacidad de gestión comunitaria, así pasar del trabajo por unos ideales de sociedad y comuna, a uno ejercicio que aumente las posibilidades de incidencia. También, cabe la reflexión realizada sobre el sistema de

participación, con las ventajas y desventajas que posee en la actualidad con miras a su mejoramiento.

Posteriormente se expusieron tres preguntas para el trabajo en grupos. La pregunta inicial o sombrillas es *¿cómo hemos evolucionado en el proceso de participación en las comunas y los corregimientos?*, con ella se trata de explorar el sentido histórico en el cual han evolucionado las relaciones entre los diferentes actores sociales en el nivel comunal y corregimiento.

Además de la pregunta guía y debido a su amplitud, se dieron dos preguntas guías: *¿cómo estamos y cómo queremos estar?* y *¿cómo incidir desde mi comuna y mi corregimiento en la ciudad?* con la primera se explora la percepción que se tiene sobre el presente y la historia de las dinámicas sociales. Con la segunda pregunta guía se pretende inducir una postura crítica sobre el proceso, en clave de la vinculación del municipio con sus territorialidades.

Después de la formulación de las preguntas se dividió a los asistentes a la mesa de trabajo en cinco grupos y se les dieron 35 minutos de deliberación. Finalmente un representante por grupo expuso las conclusiones de la discusión al pleno de los asistentes. A continuación se expone una matriz que da las líneas generales de lo expuesto según las temáticas abordadas.

Tabla 6 Matriz de síntesis

TEMA	ACIERTO	RETO
Líderes y organización social	Aumento en cantidad y diversidad de las organizaciones	Cualificación de los líderes para aumentar capacidad de incidencia
		Es necesario aumentar la confianza de la población con los líderes y de éstos entre sí
		Superar el carácter participativo de la acción comunitaria por uno representativo
Presupuesto Participativo		Cooptación del acceso a PP en una cantidad limitada de líderes sociales
	Permite aumentar el grado de participación ciudadana en la definición presupuestal del municipio	Vincular presupuesto participativo a la planeación local y aumentar la posibilidad de incidencia

<p>PDL</p>	<p>Proyección de planes de construcción social. Aumento de la participación política</p>	<p>Se necesita aumentar el alcance de la planeación comunitaria de lo comunal a lo municipal y lo metropolitano</p>
-------------------	--	---

Se puede concluir que el ejercicio mostró dos puntos de llegada generalizados. El primero se refiere al aumento en la diversidad y cantidad de las organizaciones sociales. No obstante, desde el segundo punto de encuentro, se evidencia la necesidad de aumentar la capacidad de las organizaciones sociales de incidir en la dinámica política municipal de manera articulada.

Parte IV. Recomendaciones Finales: Componente Político - Institucional

1. Retos

A continuación se presentan los retos que tienen las comunidades y organizaciones a partir del proceso:

- Mejorar la capacidad de influir en el proceso de reforma del sistema de planeación y participación comunitaria local, con propuestas y construcción comunitaria.
- Fortalecer la formación de los ciudadanos como sujetos políticos, y las capacidades técnicas de los liderazgos, que permitan a los procesos comunitarios gestionar autónomamente sus programas y recursos, además de competir por recursos de los gobiernos y de entidades internacionales.
- Hacer entender a la administración municipal que la participación no puede ser simplemente un proceso u obligación de la Secretaría de Participación. La participación debe ganar en capilaridad, debe hacer parte de todos los procesos de la administración en: educación, salud, infraestructura, medio ambiente, seguridad, control territorial y bienestar social.
- La administración y los actores involucrados debe entender la participación como un proceso transversal a todas las funciones de la administración, y los recursos de toda la administración deben pasar por el proceso de sociabilización y consulta con las comunidades.
- Integrar de manera orgánica y permanente a las Organizaciones no Gubernamentales y al sector privado a los procesos de planificación. Los territorios no se pueden planificar integralmente, sino se incluyen en la elaboración y ejecución de la visión del desarrollo humano pero también de sostenibilidad económica. Las actividades económicas se hacen por y para los ciudadanos, los empresarios micro, pequeños, medianos y grandes tienen obligaciones y derechos en el territorio que deben ser expresados en la planificación local.
- Integrar de manera orgánica y permanente a las Organizaciones no Gubernamentales y al sector privado a los procesos de planificación. Pues, los territorios no se pueden planificar integralmente, sino se incluyen en la elaboración y ejecución de la visión del desarrollo. Las actividades económicas se hacen por y para los ciudadanos, los empresarios micro, pequeños, medianos y grandes tienen obligaciones y derechos en el territorio que deben ser integrados en la planificación local.
- Hacer un pacto de ciudad por la legalidad y nuevos valores para la convivencia, como eje de la construcción de identidades.



SC-OER147890



- Asegurar la continuidad del Presupuesto Participativo, como una conquista ciudadana, asegurando que se corrijan los problemas de funcionamiento, contratación y cooptación de ilegales. Aclarando de una vez y por todas la manera de participar por parte de las comunidades en la ejecución de los planes y permitiendo que la planeación y su proceso sea más importante que el PP.
- Re-significar las identidades locales desde la legalidad y los procesos participativos, con las herramientas de la educación y la cultura.
- Como respuesta a los Macro-proyectos urbanos y la concentración del capital, plantear una propuesta de ciudad de Alianzas Público Comunitarias que sirva de alternativa a las Alianzas Público Privadas.

2. Aprendizajes

Esta distribución vista desde las magnitudes de inversión por Planeación Local y Presupuesto Participativo del periodo 2005-2015, ha tenido las siguientes características:

- Ha privilegiado el norte urbano (en especial zona 1 y 2), sobre todo en las comunas 1, 2, 3 y 6, donde se han concentrado cerca del 28% de los recursos totales, lo cual es razonable si se entiende que estas comunas recogen cerca del 24% de la población del municipio, y gran parte de la población con NBI, y menores índices de calidad de vida.
- Se ha privilegiado lo urbano sobre lo rural, y solo al final del periodo analizado esto se ha venido corrigiendo. De hecho, los corregimientos representaron el 14% por ciento de los recursos (170 mil millones) para el periodo analizado. En el año 2004 solo representaba el 9% de la inversión y en 2015 alcanza el 14%. En particular Santa Elena y Palmitas representan la menor parte de la inversión, aunque visto percapita es diferente.
- La comprensión de la inversión ha sido por stock de poblaciones, por personas que habitan el territorio, y no por flujos. Es decir, a pesar que las comunas 10, 11, 12, 14 y 16, tienen poblaciones flotantes muy altas, en especial el centro, las inversiones de estas comunas son relativamente marginales en función. Es decir, habrá que repensar un proceso de participación diferenciado para el centro, que no solo es de los habitantes sino de todos.

Ya vista la inversión desde una perspectiva per-cápita por territorio, se pueden ver algunos matices al análisis de la inversión total del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo por comuna, para el periodo 2005-2015:

- Si bien las magnitudes de inversión del norte urbano de la ciudad, Zonas 1 y 2, son los mayores, a la hora de hacer el análisis per-cápita, existen 3 grupos de comunas, la comuna 1 y 2 en un grupo de inversión media-alta por persona, las comunas 4, 5 y 6 en un grupo medio-medio, y la comuna 3 en un grupo medio-bajo. Es necesario pues poner factores de NBI o índice de calidad de vida que permita mejorar las inversiones per-cápita.
- Visto desde la perspectiva per-cápita, el balance urbano-rural es mucho mejor. De hecho, los corregimientos, y especialmente Palmitas y Santa Elena, aglutinan una mayor parte de la inversión per-cápita. Palmitas alcanza 4.1 millones de pesos per-cápita en el periodo 2005-2015, Santa Elena 1.2 millones y AltaVista 842 mil pesos. Mientras que los corregimientos de San Antonio de Prado y San Cristóbal, se comportan en inversión de PP, como una comuna típica urbana.
- Las comunas de mayores flujos de personas, en especial la comuna 10, tienen inversiones relativamente bajas. De hecho, las comunas de menores NBI y mejores indicadores de calidad de vida tienden a tener menores inversiones per-cápita, cuestión que tiene sentido en términos de eficiencia y multiplicador de la inversión.

Otro de los elementos esenciales de análisis es la cantidad y permanencia de las organizaciones asociadas a los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo. En ese sentido se pueden ver tres periodos:

- Un primer periodo del 2004 al 2009, en el que se da una tendencia creciente del número de organizaciones sociales que permanecía en el proceso. El promedio de organizaciones que participaban por comuna y corregimiento era en el año 2004 de 68 organizaciones, y en el año 2009 para todas las comunas y corregimientos era de 105.
- Un segundo periodo del año 2010 al año 2013, de caída del número de organizaciones participantes a niveles previos a la instalación del PP. En el año 2010 el promedio fue de 87 organizaciones, en 2011 de 93, en el 2012 de 89 y en el 2013, la mayor caída del periodo 2004-2015, con un promedio de 64 organizaciones que participan.
- Un tercer periodo en el año 2015 con un promedio de 87 organizaciones que se espera como un cambio de tendencia permanente.



SC-OER147890



La ciudad en las últimas tres décadas ha evolucionado profundamente en la diversidad, cantidad y calidad de las organizaciones de base. Hasta el punto que la organización administrativa de la municipalidad se ha visto superada en ocasiones por la fortaleza y solidez de algunos procesos locales, que ya han construido el activo más importante que la ciudad ha derivado del proceso organizativo local: la conciencia de derechos. Y el proceso no ha estado carente de rupturas y pérdidas de confianza que en la actualidad intentan sortearse para refundar un sistema que acusa fatiga por las problemáticas de una década, pero que debe leerse con un sentido histórico en positivo con el fin de reformar lo necesario y modificar lo que sea preciso.

Bibliografía

Institucional

- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 1 Popular*. Medellín: DAP.
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 10 La Candelaria*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 11 Laureles Estadio*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 12 La América: Planéalo construyendo un mejor futuro*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 13 San Javier*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 14 El Poblado*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 15 Guayabal*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 16 Belén: Construyendo ciudad*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 2 Santa Cruz: Un mapa abierto a las propuestas de vida de la gente*. Medellín: DAP.
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 3 Manrique*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 4 Aranjuez: Innovación y desarrollo una apuesta colectiva por la vida, la paz y la movilidad social*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 5 Castilla*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 7 Robledo*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 8 Villa Hermosa: Construyo, siento y vivo mi comuna*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Comuna 9 Buenos Aires*. Medellín: DAP
- DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Corregimiento Altavista: Incidiendo para la inclusión con dignidad*. Medellín: DAP

DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Corregimiento San Antonio de Prado*. Medellín: DAP

DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Corregimiento San Cristóbal*. Medellín: DAP

DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Corregimiento San Sebastián de Palmitas*. Medellín: DAP

DAP. (2015). *Plan de desarrollo local Corregimiento Santa Elena*. Medellín: DAP

Académicos

Calame, P. (2008). *El territorio pieza clave de la gobernanza del siglo XXI: Tesis para repensar la gobernanza*. Instituto de Investigación y debate de la gobernanza. Disponible en: <http://bit.ly/1J03Ayl>.

Carreras, M. (1996): Elección pública y democracia representativa. *Revista Iberoamericana de Estudios Utilitaristas*, 5(2), 65-85.

Le Galés, P. (2002) *European Cities Social Conflicts and Governance*. Londres: Oxford University Press.

Miliband, R. (1991). *El estado en la sociedad capitalista* (15 ed.). México: Siglo XXI Editores.

Prats, J. (2003). El concepto y análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (14-15), 239-269

Restrepo, C.I. (2000). *Pobreza urbana en Medellín: mediciones y percepciones*. Medellín: Corporación Región.

Sheperd, G. (1999). Administración pública en América Latina y El Caribe en busca de un paradigma de reforma. En G. Sheperd, *De burócratas a Gerentes*. 69-103