INCIDENCIA DE LOS CONSEJOS COMUNALES EN LA PLANEACIÓN LOCAL DE MEDELLÍN: EL CASO DE LA COMUNA 8 VILLAHERMOSA (2020-2021)

JHON ALEXANDER GÓMEZ CANO

ANUAR SAÚL AYALA AGUAS

Trabajo de Grado

Asesora:

María Helena Franco Vargas

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE FINANZAS, ECONOMÍA Y GOBIERNO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

Incidencia de los Consejos Comunales en la planeación local de Medellín: el caso de la comuna 8 Villahermosa (2020-2021).....3

Resumen.....3

Introducción 4

Diseño Metodológico 6

Marco teórico 7

Antecedentes históricos de la planeación.....10

Planeación e injerencia local 17

El caso de la comuna 8 Villahermosa.....17

Resultados del caso concreto -comuna 8 Villahermosa 29

Conclusiones 30

Referencias Bibliográficas 32

Incidencia de los Consejos Comunales en la planeación local de Medellín: el caso de la comuna 8 Villahermosa (2020-2021)

Resumen

El presente trabajo aborda elementos importantes sobre la dinámica de participación de las comunidades en torno a la planeación local de sus territorios. En este sentido, se inicia con elementos que forman parte del sistema municipal de planeación y sobre los actores que inciden directa o indirectamente para la construcción de propuestas y soluciones de cara a las necesidades locales.

Dicho lo anterior, el trabajo aborda aspectos desde el marco histórico y normativo; desde la esfera del presupuesto y de acciones que se materializan a través de programas y proyectos para la construcción de objetivos comunales. Ahora bien, el análisis describe aquellas dinámicas internas de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP) que buscan incidir en el sistema municipal de planeación, delimitado en dos instrumentos: Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y Plan de Desarrollo Local (PDL).

En el desarrollo del análisis se hace un comparativo entre los dos instrumentos mencionados, los cuales han sido actualizados por instrucción del acuerdo municipal 028 de 2017 y en el cual se instituyen nuevas obligaciones para la construcción de los mismos. En su esencia, el PDM materializa la voluntad popular plasmada en el plan de gobierno; y por el otro lado, los PDL materializan la voluntad de las comunidades en el territorio; cabe resaltar que, el Sistema Municipal de Planeación establece aquellas autoridades de planeación e instancias que participan en torno al sistema, como los son jerárquicamente señaladas: Alcalde, Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, Departamento Administrativo de Planeación - DAP, entre otros, y como instancias de planeación: Concejo Municipal, Consejo territorial de Planeación, Junta Administradora Local y, como instancia de participación, el Consejo Comunal y Corregimental de Planeación-CCCP- cuyo insumo principal es el Plan de Desarrollo Local-PDL.

Finalmente, el trabajo se desarrolla en tres apartados: la sección teórica que hace un análisis histórico y normativo sobre las instancias, instituciones y reglamentación para la

gobernanza y la planeación local; el estudio del caso concreto sobre una de las comunas de Medellín, comuna 8 Villahermosa entre 2020 y 2021 y, posteriormente, el análisis de los resultados obtenidos sobre el caso de estudio, así como las conclusiones.

Introducción

Durante más de dos décadas se ha desarrollado en el municipio de Medellín, un concepto referido a las nuevas dinámicas de participación ciudadana, la cual se vincula a la democracia participativa que da lugar a nuevas formas de gobernanza local y que materializa la voluntad popular en torno al desarrollo y solución de necesidades. Como refiere Dussel (2017) en su conferencia del Cabildo Abierto por la Paz, "la democracia participativa será la revolución del siglo XXI". Sin embargo, las dinámicas de participación en el municipio de Medellín se han visto cooptadas y gravemente denunciadas por las irregularidades que presenta el sistema. Aún más, dichos procesos son objeto de cuestionamiento a la hora de ejecutar recursos o tomar en cuenta las decisiones que los líderes o los CCCP plasman en beneficio de sus comunidades. En este sentido, y dada la reglamentación que existe actualmente frente al sistema municipal de planeación y, en especial, el sistema de planeación local y las prácticas de participación en los territorios, surge la necesidad de indagar por:

¿Cómo inciden las decisiones y propuestas formuladas por los consejos comunales y corregimentales de planeación (CCCP) en el sistema municipal de planeación, a partir de la participación y la planeación local en la comuna 8 de Medellín entre 2020 y 2021? Dicho cuestionamiento invita a sustentar que este escenario de participación no logra una injerencia plena sobre el Sistema Municipal de Planeación (en adelante SMP).

El acuerdo municipal 028 de 2017 de Medellín contempla la actualización del SMP de la ciudad, el cual permite determinar las necesidades y prioridades más importantes de la ciudad, comunas y corregimientos de Medellín. El acuerdo referido establece la estructura organizativa de dicho sistema, empezando por autoridades locales, instancias de planeación hasta instancias de participación. Para los propósitos de este trabajo, es de interés analizar el papel que cumplen las instancias de participación al interior del proceso de planeación local, es decir, analizar su incidencia directa e indirecta sobre el SMP, teniendo en cuenta instrumentos como los PDL, que se construye en cada comuna, y, a su vez, el PDM con el que interactúa.

Teniendo en cuenta el contexto presentado anteriormente, este trabajo busca determinar si los CCCP de Medellín tienen algún grado de injerencia en el SMP. Para esto se desarrollará, en primer lugar, un análisis del contexto histórico y normativo del sistema en y de los CCCP. En segundo lugar, se hará la descripción del funcionamiento del CCCP desde el marco teórico y normativo, teniendo en cuenta su ejercicio de participación en torno a la planeación local y su experiencia. En tercer lugar, se buscará desarrollar un análisis de instrumentos que permitirá determinar la forma cómo estos interactúan con el PDM, y si estos surgieron o no a partir del mecanismo de participación ciudadana. Por último, se presentarán las conclusiones.

Resulta imprescindible, analizar los antecedentes que han permitido integrar los escenarios de participación para introducir propuestas o decisiones que surgen desde las comunidades y cómo estas son o no tenidas en cuentas a la hora de poner en práctica el sistema. Del mismo modo, este trabajo pretende analizar y describir las funciones del CCCP desde su esfera práctica, como también determinar su nivel de incidencia al interior de los PDL y los programas en consonancia con el PDM de Medellín de 2020, para dar respuesta al interrogante que orientó el desarrollo del trabajo, es decir, si las decisiones y propuestas del CCCP son tenidas en cuenta al interior del SMP.

En este punto es importante acotar que el SMP para el municipio de Medellín fue creado con el acuerdo 043 de 1996 como un instrumento para la planeación del territorio entre los ciudadanos y la administración. Así mismo, los CCCP fueron creados bajo la normatividad del acuerdo 043 del año 2007, en el cual se instituye también la figura de planeación local y presupuesto participativo. Este último es originario de la ciudad de Porto Alegre -Brasil, allí las comunidades participan en torno al gasto público del Estado y a su vez planean su territorio de acuerdo a las necesidades y problemáticas más sentidas. Este proceso histórico que se desarrolla bajo un modelo de Estado social de derecho posee una connotación de interés para este trabajo, pues facilita la participación de las comunidades para la construcción del Estado y debe reflejar en su práctica la vinculación de decisiones deliberadas para ser desarrolladas por los instrumentos del SMP.

Cabe resaltar que la investigación se centra en la comuna 8 de Medellín entre 2020 y 2021. Dicha comuna está ubicada en la zona nororiental de la ciudad. Se encuentra conformada por 18 barrios reconocidos oficialmente y cerca de 14 barrios informales, es decir, un total de 34

barrios con una población estimada en aproximadamente 139.493 habitantes según ficha de caracterización correspondiente al año 2019 (DAP,2021, P.2). La comuna 8 posee un PDL actualizado en el año 2017 y el primer banco de proyectos implementado como prueba piloto de la ciudad. Se considera que dicha comuna es idónea para el presente estudio dadas las características geográficas y poblacionales, pero, además, porque es una de las comunas de Medellín con mayor compromiso en materia de participación (Diagnóstico participativo, 2015), lo que permite realizar el análisis dada la situación de vulnerabilidad de su población y la naturaleza de los proyectos que se presentan para la superación de sus necesidades locales.

Diseño Metodológico

El enfoque de la investigación que dio lugar a este trabajo fue de carácter cualitativo, toda vez que buscó describir y explicar algunas dinámicas que se dan al interior de los CCCP en cuanto a la planeación local y la incidencia en el SMP a través del PDM y los PDL. Se aclara que no son menos importantes algunos elementos cuantitativos que permitieron medir esa incidencia de los CCCP, a través de un comparativo de proyectos entre los instrumentos indicados. Además, parte del insumo de este trabajo fué la crítica social enmarcada en un proceso de reflexión, sociopolítico y socio jurídico, que permitió no solo profundizar en los fenómenos sociales de la planeación local sino también en el relacionamiento intergubernamental.

Igualmente, la investigación se desarrolló aplicando el modelo fenomenológico toda vez que buscó explicar la incidencia de los CCCP de Medellín en el SMP. Fenómeno que a su vez posee un nivel de relación directa con la política pública de participación ciudadana. Se partió de analizar información sobre los temas relacionados con las dinámicas de la planeación local en Medellín, para ello fue necesario revisar la información documental a través de fuentes bibliográficas en internet, bibliotecas, bases de datos especializadas. Además, se revisaron periódicos y noticias digitales para tener un panorama amplio.

Igualmente, se consultó el marco normativo que regula el funcionamiento de las instancias de participación en Medellín y el proceso de planeación local en el municipio y en sus comunas. Por otra parte, se analizaron las actas de las reuniones realizadas durante 2020 y 2021

en la comuna 8, las reuniones o encuentros sociales realizados, fichas técnicas y conceptos técnicos; también se realizaron tres entrevistas semiestructuradas: a un miembro del CCCP de la comuna 8 Villahermosa, a un funcionario del DAP de Medellín, así como a un edil de la Junta Administradora Local - JAL de la comuna 8.

El tipo de investigación fue de carácter analítico descriptivo, toda vez que abordó las dinámicas que se dan al interior del territorio objeto de estudio, en el proceso de planeación local y la incidencia del CCCP como instancia de participación. Es decir, se detallaron algunas dinámicas de participación de los CCCP para la planeación local y su incidencia al interior del SMP y para ello tomó como referente el PDM de Medellín y el PDL de la comuna 8.

Se buscó presentar la incidencia de los CCCP en el SMP tomando como referencia dos instrumentos del SMP: el PDL de la comuna y el PDM de Medellín 2020-2023. Allí se realizó una comparación objetiva sobre los posibles programas o proyectos inmersos dentro del PDM para la financiación a través de recursos públicos ordinarios, teniendo en cuenta lo siguiente: 1. La naturaleza de la norma, es decir, del Acuerdo Municipal 028 de 2017 que exige al alcalde incorporar como insumos dentro de los PDM aquellos proyectos o programas propuestos por las comunidades al interior de los PDL; 2. Que el insumo principal de los CCCP son los PDL, los cuales tienen una vigencia de 10 años y pueden ser financiados con recursos alternativos (Acuerdo 028, 2017, pg.28).

Marco teórico

El punto de partida para la creación o puesta en marcha del SMP en Medellín se dio con la promulgación de la Constitución política de 1991, en Colombia. Dicha norma estableció la necesidad de empezar a legislar sobre la planeación y el desarrollo (artículos 339,340, 343, entre otros.). Posteriormente, se expidió la Ley estatutaria 152 de 1994 que creó el marco normativo del sistema de planeación y ordenó que los entes territoriales debían adecuar su estructura de planeación municipal o departamental similar a la estructura nacional, para lo cual se hacía necesario la implementación de un sistema de planeación. Es decir, si en el ente nacional existía un DNP, en los territorios también debía existir una entidad con similares funciones, hoy por ejemplo en el caso de Medellín conocido como DAP. Ahora bien, si el nivel nacional creaba un

consejo territorial, no era excluyente la idea de implementar en igual sentido un consejo territorial a nivel local, hoy conocidos como Consejo Territorial de Planeación – CTP.

El SMP se encuentra enmarcado en un enfoque de gobernanza multiescalar el cual considera el dialogo y la coordinación entre diferentes actores algo fundamental para el desarrollo de la planeación en los diferentes niveles de gobierno. De acuerdo con el manual sobre la planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad publicado por la CEPAL, este enfoque integra fuertemente el concepto de participación ciudadana dentro de los sistemas integrados de planeación con el objetivo de generar cambios estructurales y mejorar la calidad de vida de las personas. (Sandoval, Sanhueza & Williner, 2015, p. 13)

La planeación surge con un ideal noble de tender puentes entre las comunidades y el Estado para fortalecer la gobernanza desde los territorios y proyectar un desarrollo no solo dentro de la esfera de lo territorial, sino también desde lo social, lo económico y lo cultural. Así y de acuerdo con Gaviria: la planeación de los municipios es ahora una tarea compleja que abarca múltiples procesos de planeación con objetivos y alcances diferentes; y estos necesariamente deben estar articulados. (Gaviria, 2021, p.32).

El SMP, posee unos instrumentos que como bien lo menciona la autora, deben estar articulados. Se trata de herramientas como: el plan estratégico, el plan de ordenamiento territorial (POT), los planes que desarrollan el POT, plan de desarrollo y plan cuatrienal de inversión, planes de desarrollo local (PDL), planes que desarrollan o implementan los planes municipales, planes sectoriales de obligación y los proyectos estratégicos (Gaviria, 2021, p.32). En lo concerniente a los PDL, Gaviria, los define como: Planes de base e iniciativa comunitaria. Promueve y estimula el conocimiento del territorio donde se despliega la vida comunitaria. Prepara las comunidades para la participación informada en las políticas y decisiones del POT y el plan de desarrollo municipal (Gaviria, 2021, p.33). En igual sentido, también presenta una definición acuciosa de PDM y del plan cuatrienal de inversiones, para lo cual, se remite a la ley 152 de 1994: Plan programático que se fundamenta en el programa de campaña y en los planes de largo plazo. (Gaviria, 2021, p.32).

Ahora bien, Colombia posee una serie de complejidades tales como: distanciamiento entre el nivel central y los territorios, poca confianza en las instituciones del gobierno, altos índices de corrupción y baja capacidad del estado para llegar a los territorios y solventar las

necesidades más arraigadas (Santaeulalia, 2022). Según Puentes y González resulta ser complejo crear un sistema que democratice la participación de la comunidad en todas las instituciones y se desarrolle un proceso constante participativo, pues si bien es cierto que el ejercicio de la gobernanza consiste en reparar en simetría con la sociedad todas aquellas necesidades, la planeación como instrumento de aquel ejercicio de gobernanza tiene como finalidad: promover y fortalecer las democracias participativas, la participación ciudadana y facilitar la gobernanza democrática para la realización de un fin superior: minimizar las condiciones de pobreza y de miseria de gran parte de la población, con el uso óptimo de los recursos disponibles (Puentes y González, 2011, p.195)

Por otro lado, es necesario recordar que la Constitución Política del 1991, desarrolla una serie de derechos individuales y colectivos, a su vez crea mecanismo de participación que abren la puerta a grandes posibilidades en el proceso de construcción de un Estado social de derecho. En el artículo 28 de la Constitución, los ciudadanos poseen la libertad de asociarse, de crear organizaciones que gestionen y velen por el cumplimiento cabal de los principios y libertades a la que se ha obligado el estado. En consonancia y como lo han hecho explícito Puentes y González, planear es un instrumento que pertenece no solo a los gobiernos para impulsar el desarrollo en los territorios, sino mejor aún, pertenece a las comunidades (Puentes y González, 2011, p.215)

Cobra relevancia recordar que antes de la promulgación de la Constitución de 1991, lo más cercano que existía a la planeación territorial de manera institucional era la ley 9ª de 1989, la cual fue muy específica en cuanto estructura urbana hasta 1991. Pero esta ley presentaba varias limitantes, entre ellas, y quizás la más importante, es que era muy urbana y poco rural. La ley novena se expidió para 5 ciudades: Medellín, Bogotá, Bucaramanga, Cartagena y Cali. Pero una vez expedida la Constitución de 1991, esta ordena que la planeación debe aplicar para todos los lugares del territorio nacional y que la misma debía hacerse de acuerdo con sus particularidades, sin importar si se trata de un territorio rural o urbano. Vale resaltar que el haber instituido la posibilidad que las comunidades estudien sus problemas, los gestionen y a su vez planeen sus territorios, deviene de un proceso democrático que se confiere de aquellas instancias no electorales, es decir, de la propia participación ciudadanía.

Es importante destacar que el dialogo y la coordinación entre el Estado y la población civil por medio de la participación de estos últimos en los procesos de planeación de los gobiernos locales se refuerza a partir de un marco normativo reforzado desde la constitución de 1991. Además de esto, es necesario resaltar que en el municipio de Medellín el SPM posee una caja de herramientas para la planificación considerablemente diversificada las cuales permiten la inclusión y participación de la ciudadanía especialmente en etapas consultivas.

Antecedentes históricos de la planeación

En la Constitución de 1991 se establecen varios mecanismos de participación: el voto, el referendo, el plebiscito, la consulta popular, el cabildo abierto, la revocatoria, la iniciativa legislativa (Constitución Política, Art. 103). Además, se garantizan mecanismos de protección a los derechos individuales y colectivos, tales como la acción de tutela, el derecho de petición, las acciones populares, entre otros. Estos mecanismos promueven que las comunidades puedan participar del poder y, a su vez, el Estado pueda tener un acercamiento más directo con el ciudadano. Dicho esto, el Estado democrático debe comprenderse dentro de un plano horizontal para procesar las necesidades y requerimientos de los ciudadanos en relación con sus territorios. Esta manifestación del poder bajo una concepción filosófica, liberal y democrática corresponde a un ejercicio de delegación del poder por parte del pueblo a las instituciones, para que estas en nombre de él, lo administren y por ende represente sus intereses (Dussel, 2017).

Ahora bien, la participación de las comunidades en torno al funcionamiento del Estado o la administración pública, deviene de aquello que ya se ha denominado como un proceso histórico de luchas y reconocimiento de derechos a partir de la Constitución de 1991. Luego ese rol que asumen las comunidades, en cuanto se refiere a planificar sus territorios no surge propiamente de un hecho cotidiano sobre sus vidas, sino también del reconocimiento institucional sobre la necesidad de involucrar los ciudadanos en los asuntos públicos que permite, según la experiencia, mejorar la eficiencia y eficacia al momento de implementar el presupuesto público para el desarrollo social, económico y cultural de las ciudades.

Por otro lado, el sistema de planeación integra varios elementos a saber: el plan de ordenamiento territorial (POT), como el instrumento rector del sistema municipal de planeación; los planes de desarrollo, que a su vez son planes estratégicos de desarrollo y quizás uno de los componentes más utilizados periódicamente por las comunidades y la administración pública

para gobernar. En ese sentido la Corte Constitucional colombiana en sentencia C-015 de 1996 ha advertido que:

> El Plan, entonces, no es el resultado exclusivo de trabajos técnicos y económicos elaborados en el interior del Gobierno, ni tampoco el de las deliberaciones que tienen lugar en las cámaras, sino que incorpora, por mandato constitucional, el concepto y el análisis de un foro deliberante y libre que representa a los asociados, cuyo interés en el proceso de planeación es incontrovertible en cuanto los afecta de modo directo (Corte Constitucional, 1996)

Por su lado, Puentes y González (2011, p.202) afirman que la planeación resulta ser una utopía, como también es una utopía la participación ciudadana, pues estos surgen del gran optimismo del ser humano por transformar todo aquello que circunda alrededor de la esfera social; Sin embargo es una utopía tan valida como lo es la democracia, en este sentido los autores hacen referencia a la abstracción que persigue este ideal noble en la participación y en el sistema de planeación, pues a la hora de la verdad la cooptación termina tergiversando los fines propuestos. Dicho esto, los autores expresan concretamente:

> La cooptación, como concepto y práctica (…) se refiere al hecho de que cuando algún cuerpo extraño se hace presente en ciertos sistemas sociales, puede friccionar y generar dificultades en su normal funcionamiento; pero también se suele presentar el hecho de que el cuerpo extraño sea cooptado por el cuerpo social al cual llega y puesto a su servicio, en cuyo caso el recién llegado sigue sin mayor inconveniente ni reparo las líneas y cursos de acción del sistema cooptante, generando una situación de unanimismo y de legitimación del sistema, y dando una apariencia de participación ciudadana cuando en realidad lo que sucede es que ni se ha participado ni se han representado seriamente los intereses de los sectores sociales, siguiendo la segunda utopía antes señalada (Puentes y González, 2011, p.215).

De otra parte, dado este ideal noble y de abstracción, para el ejercicio práctico se considera que uno de los ejes centrales de la administración pública debe ser propiamente el SMP, pues mediante él se trazan las rutas de la gestión; sin embargo, en la práctica la administración no se piensa en el largo plazo y ahí devienen las modificaciones que hace la administración. El SMP en la ciudad de Medellín se creó a partir de la expedición del acuerdo 043 de 1996 y luego, bajo la premisa de una planeación emergente desde las comunidades, este

atravesó por varias situaciones que son importantes mencionar, más aún cuando se indaga acerca de por qué Medellín tiene planes de desarrollo local.

Dicho lo anterior, existe un fragmento muy importante de la historia de Medellín para comprender el origen de los PDL en la ciudad. A principios de los años noventa y a raíz de toda la guerra con el narcotráfico, Medellín fue considerada la ciudad más violenta del mundo (Museo Casa de la Memoria, 2020, p.1) Para aquella época, el presidente de la república Cesar Gaviria Trujillo, consideró crear la Consejería Presidencial para Medellín, la cual consistió en trazar lazos amistosos de relación entre las comunas y el Estado, más allá de la idea tradicional de militarizar las comunas. (CLACSO, 2018) Al respecto, aquella Consejería tuvo una injerencia muy importante en la ciudad, pues, en primer lugar, se trasladó a las comunas para enseñar y permitir a los jóvenes diseñar y presentar proyectos. En segundo lugar, la consejera presidencial María Emma Mejía gestionó recursos a nivel internacional para la financiación de aquellos proyectos presentados y avalados según la temática; En tercer lugar, dada la cantidad de proyectos presentados para gestión de recursos o para ser financiados, muchos relacionados con temas personales otros con asuntos de ciudad, se concluyó que era necesario solo proyectos que articularan una visión de ciudad (García, 1993). Por lo anterior, surgieron organizaciones cuyo matiz principal fue la de participar en torno a la planeación zonal y elaborar propuestas para una intervención integral en el ejercicio de la gobernanza. Las primeras comunidades que se organizaron fueron las de la zona nororiental de la ciudad. En aquel entonces no existía presupuesto para la financiación de sus proyectos, sin embargo, los presentaba ante el gobierno local para ser tenidos en cuenta y por lo tanto ser financiados. (García, 1993)

Una de las primeras organizaciones consolidadas y que fue referente durante ese ejercicio de planeación y participación en Medellín fue Picacho Sí Tiene Futuro. A partir de esta época de los años noventa empiezan aparecer los planes zonales, sin vínculo con el Estado, pero formulados por las comunidades involucradas dentro de los procesos nacientes. Los cuales más adelante serían gestionados para lograr una visibilización entre los gobiernos de la época.

Una vez desaparece la Consejería Presidencial, en el año 1995, las organizaciones que se crearon con la gestión de recursos nacionales e internacionales, quedaron sin financiación, por lo que se hacía necesario aprender a autogestionar los presupuestos con las ONG o países en el exterior para la financiación de sus proyectos, especialmente gestión de recursos en Europa,

donde les exigieron integrar aquellos micro o macroproyectos y convertirlos en planes estratégicos de tal manera que hubiese una mejor estructuración de sus necesidades y por tanto un conocimiento más claro y específico en temas transversales al ejercicio mismo de la planeación zonal (CLACSO, 2018)

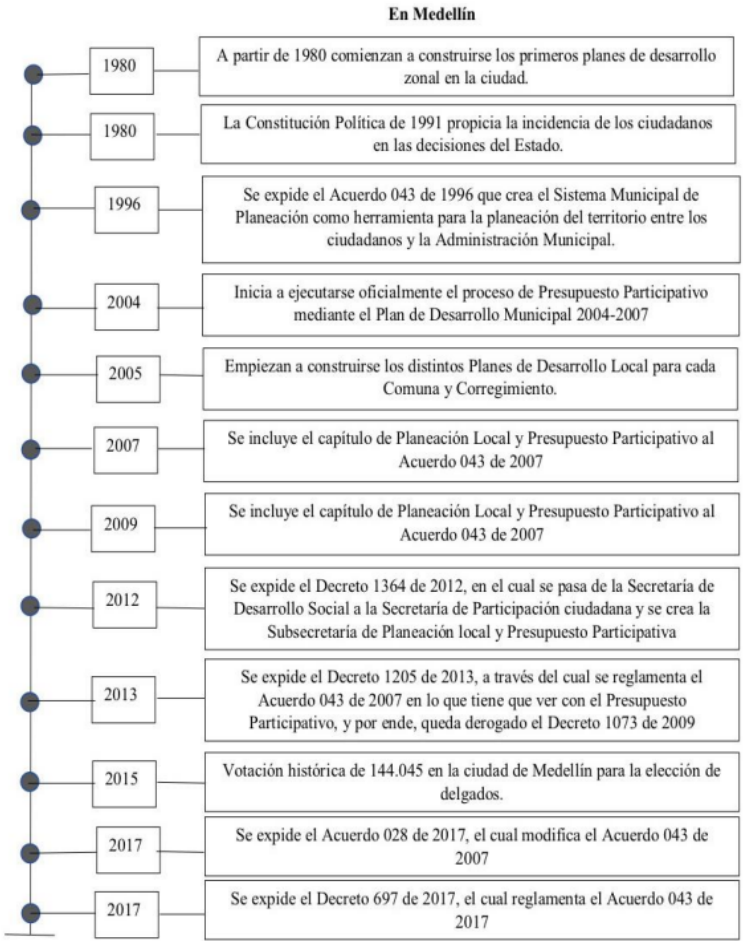
Se debe advertir que La ley 152 de 1994, trajo consigo un articulado muy importante que permitió a las alcaldías incluir proyectos de menor o mínima escala, lo que favoreció y facultó a su vez que los alcaldes pudieran destinar recursos para la financiación de aquellos proyectos presentados por las comunidades. Dentro de los propósitos enunciados por esta ley, mediante la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, son los siguientes:

> La presente Ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. (Ley 152, 1994).

Como en Medellín eran las comunidades las que venían elaborando los planes zonales de desarrollo, en el año 2007 se institucionalizó a través del acuerdo municipal 043 aquellos proyectos que presentaban las comunidades en forma de planes estratégicos de desarrollo, los cuales se organizaron y se les denominó PDL. (Acuerdo 043, 2007).

Obsérvese parte del desarrollo histórico normativo recopilado hasta el momento:

1. Tabla 1. Desarrollo histórico y normativo del SMP en Medellín.



Tomado de: Argote & Barney (tesis de pregrado),2018, p.7

El SMP y, en especial, las dinámicas de planeación local y el presupuesto participativo en Medellín tuvo más fuerza, pues según Ramírez y Franco

> (…) durante el gobierno de Salazar, lo cual se constata por el nivel de detalle que despliega el tema desde la planeación, siendo esta la administración que más énfasis dio al programa dentro de su plan. Por el contrario, durante el gobierno de Gaviria, se hizo competir al PP con otro programa dentro del plan de desarrollo, mientras que en la alcaldía de Gutiérrez se buscó resignificarlo (Ramírez y Franco,2021, p.41).

Es preciso resaltar que los PDL en el año 2007 nacieron sin fuerza vinculante. En este sentido, solo se reflejaban como libros de consulta, pero sin ninguna obligatoriedad para las autoridades locales (Acuerdo 043,2007). Diferente a esto, el nuevo acuerdo municipal 028 de

2017, actualizó no solo el SMP, sino también los PDL en comunas y corregimientos, dándole además un nivel de obligatoriedad a las autoridades o el gobierno local a tener en cuenta todos sus proyectos, como insumo para el ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza. Esto ha significado, como lo referencian Ramírez y Franco (2021, p42), la vinculación de la comunidad a la solución de sus propios problemas.

El nuevo Acuerdo 028 de 2017 significó que los alcaldes deben incluir o tomar como insumo para la elaboración del PDM, los PDL de las comunas y corregimientos, para que ambos sean coherentes, estén coordinador y se integren a un modelo de desarrollo integral del municipio y de las comunas y corregimientos; pero respetando las particularidades y necesidades de cada territorio.

Se considera que el Acuerdo 028 significó un avance en materia de reconocer la estructuración de los territorios. Sin embargo, la financiación de estos proyectos y de los PDL, hace que muchos se queden sin recursos y muchos de ellos solo dependan de la gestión de recursos ante los diferentes niveles de gobierno o en conflicto permanente por la captación de los recursos del presupuesto participativo.

A continuación, se presenta, a partir de la actualización del SMP en consonancia con el acuerdo 028 de 2017, cómo es el nuevo funcionamiento de lo que se ha denominado Consejo Comunal de Planeación, cuyo papel, según el acuerdo referido, corresponde al de una instancia de participación. En este sentido, el acuerdo 028 de 2017, según el DAP establece: El techo presupuestal para las diferentes comunas y corregimientos se asigna teniendo en cuenta el 5% del POAI que corresponde al presupuesto participativo de acuerdo con el número de la población y el IMCV (DAP, 2022). Según Gómez (2020), con la entrada en vigencia del nuevo acuerdo, se eliminan las asambleas barriales, el periodo de los consejeros pasa a ser de 1 año a 4 años intermedio en cada periodo de gobierno, se cambia el concepto de “delegado” a representante de organización o grupo poblacional, se cambia la autonomía de mover el techo presupuestal a gusto del consejo comunal por los conceptos técnicos y presupuestales de las secretarias en la construcción de cada proyecto; y se pasa a tener consejos comunales de 150 - 250 “delegados” a 30 – 50 consejeros (Gómez,2020,p.69). En este sentido Gómez, sintetiza:

> (…) la priorización de proyectos quedó en la modalidad inversa, primero se eligen los consejeros, estos ingresan a las sesiones del CCCP, de acuerdo a las necesidades identificadas dentro de los

planes de desarrollo local, se delibera sobre los diferentes “Proyectos” de acuerdo a las necesidades y problemáticas del territorio, los consejeros a su vez, aportan “Ideas de proyecto”, las cuales pasan a consolidar el “componente completo”. Cada dependencia da la viabilidad presupuestal, técnica y jurídica del proyecto en relación con el PDL, y posteriormente llevan a las comunidades esas ideas de proyecto para ser priorizadas. Las comunidades eligen, se refrenda la decisión y posteriormente se ejecuta. (Gómez, 2020, p.69).

Una ilustración de la forma como está constituida la estructura interna que se ha establecido para el SMP es la siguiente:

Grafica 1. Conformación del SMP de Medellín.

Tomado de: Acuerdo Municipal 028 de 2017 – Sistema Municipal de Planeación.

Se observan las autoridades e instancias de planeación, también aquellas instancias de participación que no son ajenas a las dinámicas dentro del sistema. Al lado derecho se establece un instrumento importante, los PDL que sirven de insumo al CCCP para llevar a cabo la ruta

trazada en su ejercicio de participación y priorización comunitaria. Como autoridades de planeación en el territorio, no solo la ley, sino también el acuerdo reconoció a la JAL y al CTP como actores en los territorios que contribuyen en la construcción y al seguimiento permanente del desarrollo local, formando parte del subsistema de organización y formación para la participación ciudadana en la planeación, como también del subsistema de seguimiento y control del proceso de planeación. (Acuerdo 028, 2017)

Planeación e injerencia local

Ahora bien, una vez comprendida la dinámica y funcionamiento de los CCCP a partir de la nueva reestructuración normativa y sus antecedentes históricos, es necesario empezar analizar la injerencia que tienen los CCCP en los momentos específicos de participación, los cuales son: 1. Los encuentros territoriales, que son básicamente los encuentros con el alcalde y las comunidades para lograr integrar dentro de la etapa preparativa del PDM, los proyectos grandes y pequeños de la comuna y 2. La implementación del PDM versus el PDL, dentro de las rutas establecidas en el acuerdo. Esto se analizará en clave del caso de la comuna 8 de Medellín, presentado a continuación.

El caso de la comuna 8 Villahermosa 2020 y 2021

De acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación (2019), la comuna 8 es un territorio de Medellín cuya población oscila entre los 140 mil habitantes, constituida por cerca de 34 barrios, 18 formales reconocidos por Planeación Municipal y el resto son de carácter informal, los cuales poseen comunidades organizadas en torno a juntas de acción comunal. Esta comuna posee un CCCP conformado por 45 consejeros, tanto principales como suplentes, incluyendo a los 7 ediles que pasan a formar parte de este escenario por derecho propio (Decreto 0697 de 2017). Allí, los representantes de grupos poblacionales, organizaciones y comunidades deliberan y llegan a acuerdos programáticos para la planeación y priorización de sus necesidades. A continuación, se presentan los barrios que conforman dicha comuna:

Grafica 2. Conformación de barrio formales, reconocidos por planeación en la Comuna 8.

Tomado de: Alcaldía de Medellín – Secretaría de Participación Ciudadana,2018.

Durante el año 2020, recién posesionado el alcalde de Medellín Daniel Quintero, se inició el proceso de participación en los territorios para construir y priorizar proyectos los cuales serían incluidos dentro del PDM, básicamente la carta de navegación del periodo de gobierno y donde los recursos del presupuesto municipal se verían reflejados. Este proceso consistió en realizar una serie de encuentros territoriales, con fechas diferentes en cada comuna. Para el caso particular de la comuna 8, previo al encuentro territorial con el alcalde, se realizó una serie de reuniones preparativas con organizaciones del territorio. En estas reuniones, se llevaron a cabo una serie de acuerdos tales como: 1. No presentar propuestas diferidas ni de pequeña escala; 2. Presentar propuestas de gran envergadura para la comuna; 3. Priorizar en el encuentro territorial las propuestas acordadas (JAL Comuna 8, 2020).

De acuerdo con un documento suministrado por la JAL de la comuna 8 como propuesta al encuentro territorial para la construcción del PDM, denominado “Acuerdo comunal” (JAL Comuna 8,2020) se logran visualizar seis proyectos macro presentados para ser tenidos en cuenta por el alcalde:

1. Construcción de la casa de Justicia de la comuna 8; 2. Intervención integral para la ampliación y mejoramiento de la maya vial y andenes en la comuna 8; 3. Construcción del centro integral para el adulto mayor; 4. plan de contingencia para

> los residuos sólidos y la implementación de contenedores; 5. Protección de zonas verdes, mitigación de riesgo y desastre en la comuna 8; 6. construcción de mega colegio en el barrio Altos de la Torre (JAL Comuna 8, 2020a).

De acuerdo con lo anterior, se observa que dicho ejercicio con las comunidades buscaba reducir toda aquella proliferación de proyectos pequeños; y priorizar seis grandes proyectos posibles para ser financiados en el cuatreño. Pero, se debe tener en cuenta, que no solo son seis proyectos presentados en el encuentro territorial, sino que desde la formulación técnica del plan de desarrollo se debió tener en cuenta el PDL de la comuna 8, el cual se encontraba recientemente actualizado e integrando las líneas y componentes más estratégicos para el territorio.

Al respecto fue necesario escuchar a aquellos actores clave para lograr un análisis equilibrado, en el que comunidad, gobierno e instancias de control puedan comunicar su percepción y postura frente a las dinámicas de participación que se realizan a través de las instancias mencionadas y establecer en que medida son tenidas en cuenta sus decisiones e insumos a la hora de implementar instrumentos como el PDM, el PDL y presupuesto municipal, como componentes del SMP.

En ese sentido, al indagar acerca de la injerencia de los CCCP en los PDM del municipio de Medellín, en primer lugar, Fabián Mazo, funcionario del DAP, considera que:

> El alcalde se encuentra en la potestad de escuchar y construir con las comunidades, más obligatoriamente en el momento de la formulación del PDM, pues es la fase más definitoria de lo que será ejecutado en el cuatreño, tanto material como presupuestalmente. En este sentido, cada Secretaría y cada dependencia de la administración, deberá tomarlo en consideración para la construcción de su plan de acción. Ahora bien, el problema radica a la hora de la gestión financiera pues se le da un papel preponderante al plan de gobierno que se formuló y poco a lo que se deriva de estos encuentros en las comunas, aunque muchas cosas ya estén incluidas y eso se ve reflejado en la asignación de los recursos de presupuesto (Entrevistado 1, 2022).

Frente a la inclusión de los proyectos, el funcionario menciona que:

> Estos son incluidos, pero corresponde a las secretarias y demás dependencias organizar internamente la priorización del presupuesto, el cual termina destinándose a los planes

> estratégicos y por ende los proyectos que surgen de los diálogos en los territorios se quedan desfinanciados. Ahora bien, esto significa que los proyectos derivados del PDL pasan a estar desfinanciados durante el periodo por los recursos ordinarios, pues es habitual que los mismos funcionarios de la administración piensen que estos serán financiados con recursos de presupuesto participativo y por ende no se alcanza a financiar el PDL dado que los recursos no son suficientes. (Entrevistado 1, 2022).

Finalmente, el entrevistado afirma que “los proyectos pueden ser incluidos, pero eso no significa que van a ser financiados”. De acuerdo con el funcionario

> El principal interés del administrador que llega al cargo es poder sacar adelante todo aquello que prometió, así estos planes los introduzcan dentro de los indicadores de gestión, al final del periodo y en su rendición de cuentas termina lo más seguro es que presentando los proyectos cumplidos en el plan de desarrollo municipal y aquellos proyectos que no se cumplieron, como los proyectos de los planes de desarrollo local, pues quizás ni fueron incluidos dentro del plan financiero. (Entrevistado 1, 2022).

Como se puede analizar en las consideraciones anteriores, la voluntad política y administrativa juegan un papel preponderante a la hora de dar un nivel de injerencia a estos proyectos dentro del PDM, un instrumento del SMP que debería dar relevancia a esos conocimientos arraigados en las comunidades para el desarrollo de la ciudad; además que son las comunidades quienes conocen las necesidades y problemáticas más profundas. Para dar un contexto general de las líneas más importantes a desarrollar en el PDL de la comuna 8, sin desglosar aun con detalle los proyectos, se pueden destacar cuatro líneas en la siguiente imagen:

Tabla 2. Resumen de las líneas, componentes y proyectos del PDL comuna 8.

TEMA 1. Elementos del PDL

- **Líneas:**

9. Resumen del PDL

Línea	Componente	Programa	Número de ideas de proyecto
1. Sostenibilidad – Comuna 8, sustentada en el desarrollo humano integral	3	9	59
2. Habitabilidad – Comuna 8 – Villa Hermosa, territorio ordenado, biodiverso y sin riesgos	3	10	50
3. Tejido Social – Comuna 8 – Villa Hermosa, un espacio para la construcción ciudadana	5	15	49
4. Reconocimiento de los grupos poblacionales - Comuna 8 Villa Hermosa con equidad e inclusión.	9	9	39
Total: 4 líneas	**20**	**43**	**197**

Alcaldía de Medellín

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2017.

Interesa de estas cuatro líneas, analizar el nivel de injerencia de los CCCP a la hora de participar con este insumo tan importante del PDL y a su vez constatar cuál ha sido su porcentaje de avance, de acuerdo a los indicadores del DAP, en el desarrollo tanto de programas y proyectos en simetría con el PDM. El gráfico no solo contiene líneas, sino componentes, programas e ideas de proyectos que globalmente representaran un indicador a nivel de comuna para determinar el avance y la materialización de los mismos. Esto significa, el nivel de consideración que puede tener el gobierno local en la ejecución o materialización real tanto de los programas y proyectos en la comuna. A continuación, se visualiza el porcentaje de avance obtenido en la vigencia 2020-2021 del PDL de la comuna 8 Villahermosa, de acuerdo a cada una de las líneas planteadas:

Tabla 3. Línea 1: PDL Comuna 8, porcentaje de avance en gestión 2020-2021

TEMA 2. Gestión del PDL vigencia 2020 – 2021.

AVANCE EN LA GESTIÓN ESRATÉGICA DEL PDL:

Línea Estratégica	Total, Ideas de proyecto PDL	Total, ideas sin ejecución 2020-2021	Total, ideas ejecutadas 2020-2021	Porcentaje de gestión del PDL	Porcentaje de PDL sin gestión
Línea 1. Sostenibilidad – Comuna 8, sustentada en el desarrollo humano integral	59	51	8	14%	86 %

Alcaldía de Medellín

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2022.

Tabla 4. Línea 2: PDL Comuna 8. Porcentaje de avance en gestión 2020-2021

TEMA 2. Gestión del PDL municipal vigencia 2020 – 2021.

AVANCE EN LA GESTIÓN ESRATÉGICA DEL PDL:

Línea Estratégica	Total, Ideas de proyecto PDL	Total, ideas sin ejecución 2020-2021	Total, ideas ejecutadas 2020-2021	Porcentaje de gestión del PDL	Porcentaje de PDL sin gestión
Línea 2. Habitabilidad – Comuna 8 – Villa Hermosa, territorio ordenado, biodiverso y sin riesgos	50	48	2	4%	96 %

Alcaldía de Medellín

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2022.

Tabla 5. Línea 3: PDL Comuna 8. Porcentaje de avance 2020-2021

Línea Estratégica	Total, Ideas de proyecto PDL	Total, ideas sin ejecución 2020-2021	Total, ideas ejecutadas 2020-2021	Porcentaje de gestión del PDL	Porcentaje de PDL sin gestión
Línea 3. Tejido Social – Comuna 8 – Villa Hermosa, un espacio para la construcción ciudadana	49	46	3	6%	94%

Alcaldía de Medellín

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2022.

Tabla 6: Línea 4 PDL Comuna 8. Porcentaje de avance 2020-2021

Línea Estratégica	Total, Ideas de proyecto PDL	Total, ideas sin ejecución 2020-2021	Total, ideas ejecutadas 2020-2021	Porcentaje de gestión del PDL	Porcentaje de PDL sin gestión
Línea 4. Reconocimiento de los grupos poblacionales - Comuna 8 Villa Hermosa con equidad e inclusión.	39	37	2	5%	95%
TOTAL, PDL	197	182	15	8%	92%

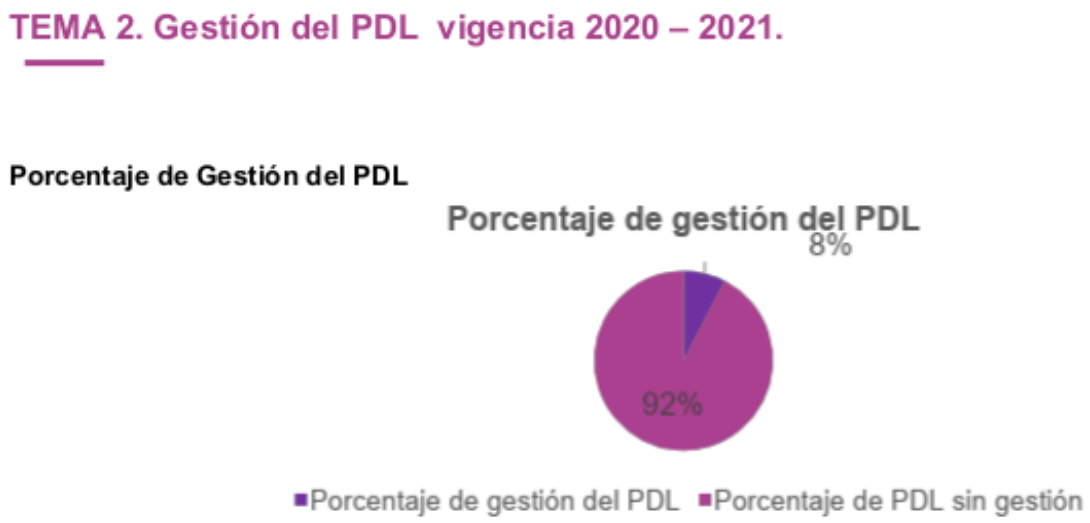
Alcaldía de Medellín

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2022.

Una vez desagregadas las líneas del PDL de la comuna 8 Villahermosa para el periodo 2020-2021, nótese el avance general de cada una de las líneas, de acuerdo al número de ideas de

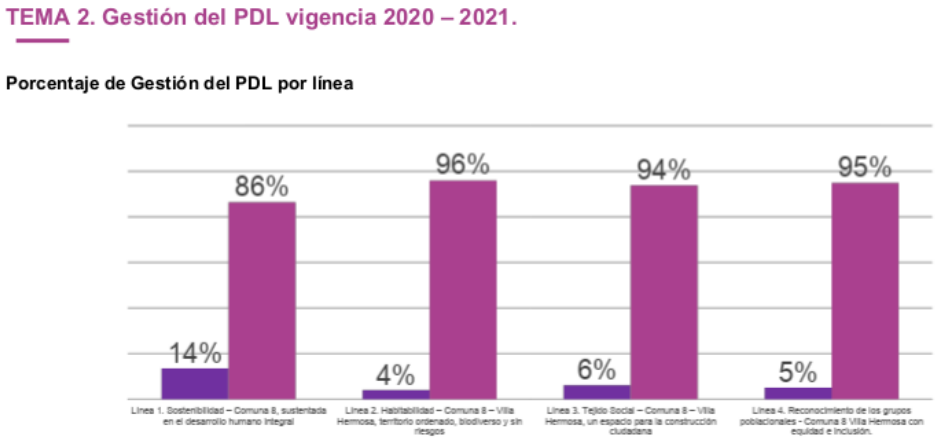
proyectos ejecutados para el periodo en cuestión. En este sentido, se logra colegir un avance precario cuyo porcentaje global del PDL corresponde apenas al 8% en materia de gestión y 14% en materia de ejecución, así como se presenta en la siguiente gráfica:

Grafica 3. Porcentaje de avance en la gestión del PDL de la comuna 8 periodo 2020-2021



Tomado de: Alcaldía de Medellín, DAP, 2022.

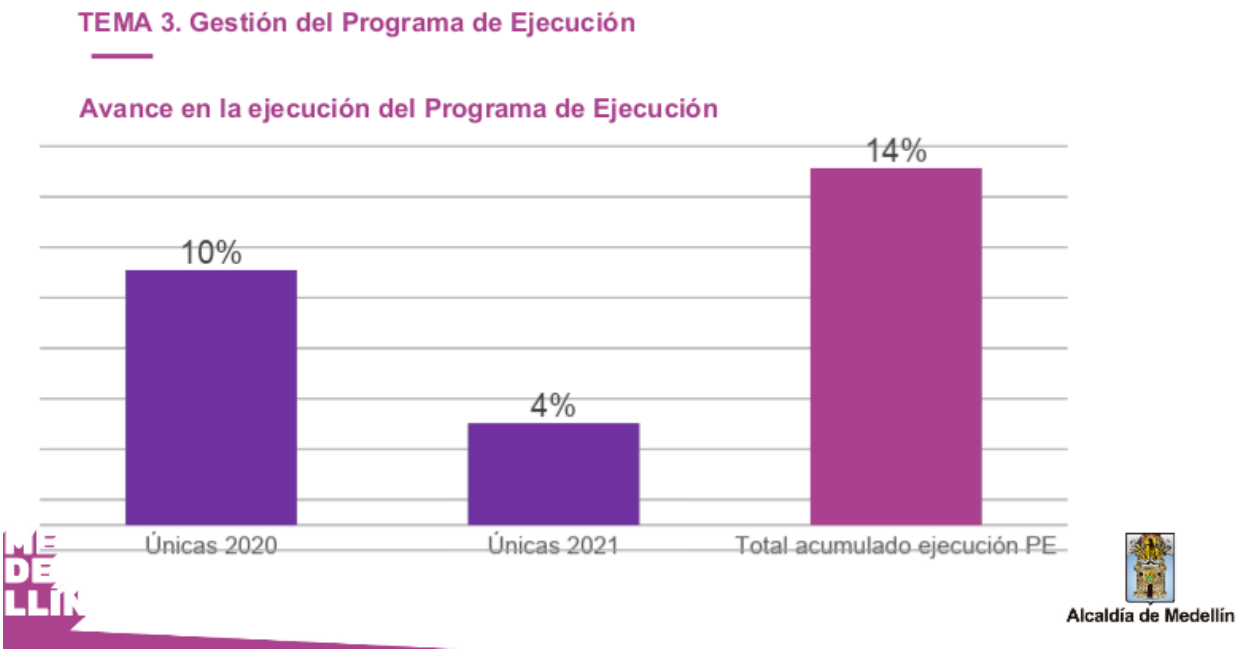
Grafica 4. Porcentaje de avance en la gestión PDL Comuna 8: por líneas.



Tomado de: Alcaldía de Medellín, DAP, 2022

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de ejecución que obtuvo el PDL de la comuna 8 en el año 2020 y 2021, destacando como dato relevante que para el año 2021 obtuvo un estancamiento del 6% comparado al año anterior en materia de avance del PDL.

Gráfica 5. Avance en la ejecución del PDL, año 2020-2021.



Tomado de: Alcaldía de Medellín, DAP, 2022.

El avance de una línea del PDL se ve reflejado en la cantidad de ideas de proyectos gestionados y ejecutados, en lo corrido de la anualidad 2020-2021, se refleja la ejecución de proyectos que al parecer solo son financiados con los recursos de presupuesto participativo, lo cual indica que si estuviesen inmersos al interior del PDM y con destinación presupuestal del recurso ordinario de la ciudad, el avance se mediría en proporciones mucho más grandes, máxime cuando el periodo analizado abarca la mitad del periodo de gobierno.

Según los indicadores expuestos y de acuerdo con el proceso de socialización de los mismos, el Departamento Administrativo de Planeación, a modo de conclusión, manifiesta:

> 1. Se requiere trabajar en una gestión más amplia que apunte a la ejecución de todas las ideas de proyecto contempladas dentro del programa de ejecución para el respectivo cuatrienio, que den cumplimiento efectivo al Plan de Desarrollo Local de forma integral; 2. Se debe propender porque las ideas de proyecto definidas dentro del PDL, se ejecuten en coherencia y relación con la visión y objetivos del mismo" (DAP, informe de seguimiento,2022).

Se observa que dichas conclusiones del DAP implican más que sugerir la necesidad de articular y ejecutar de una manera integral estos proyectos. Es necesario como ya se ha mencionado, de la voluntad política y administrativa para incluir dentro del proceso democrático y el ejercicio de gobernanza estas apuestas de ciudad que surgen de la misma comunidad.

En el mismo sentido, se destaca la percepción del segundo entrevistado, Alveiro Echeverri, integrante de la JAL de la comuna 8 Villahermosa, quien afirma que

> La preparación o participación de la comunidad frente a la construcción del PDM – 2020 fue muy precaria dada la calamidad nacional relacionada con la pandemia del COVID-19, un asunto que entorpeció la discusión y deliberación sobre el mismo en el territorio. Sin embargo, reconoce que existen algunos proyectos locales que se insertan en las 5 líneas del plan de desarrollo municipal. A pesar de haberse presentado dicha calamidad, los funcionarios de las diferentes secretarias de la administración debieron mantener el contacto permanente tanto con las JAL de la ciudad como con los CCCP para introducir elementos y consideraciones importantes al interior del PDM, asunto que nunca sucedió. (Entrevistado 2, 2022)

Seguidamente, frente al presupuesto ordinario que se puede destinar a estos proyectos locales presuntamente integrados dentro del PDM, Echeverri considera deleznable que no se cuente en los territorios con alguna herramienta técnica que permita medir el impacto en tiempo real de estos proyectos cuando poseen una financiación diferente a los recursos de presupuesto participativo. En este sentido Echeverri durante manifiesta: Solo se tiene información cuando se solicita expresamente, pero esta información cuando llega nos llega en forma general y especialmente carente de georreferenciación. (Entrevistado 2, 2022)

Finalmente expresa que los programas y proyectos inmersos al interior del plan de desarrollo local (PDL) de la comuna 8 Villahermosa, no se ven reflejados de una manera clara y contundente, en relación a que el PDM 2020-2023 hace una relación general de ellos y establece unas metas a nivel de ciudad, pero no a nivel de comuna y corregimiento (Entrevistado 2, 2022).

Una vez analizada la información contenida al interior del Plan Operativo Anual de Inversiones - POAI ejecutado para el año 2020-2021 en la comuna 8 Villahermosa (véase en anexo 3-cd), se detalla cada uno de los proyectos correspondiente al PDM y al PDL con asignación de presupuesto que no se especifica. En este sentido, se parte de la idea inicial según la cual los proyectos corresponden más a las líneas del PDM y a gastos de funcionamiento que al

PDL, esto debido a que para el año 2020 según la tabla de georreferenciación por comuna 2020, presentada a continuación, de 227 registros encontrados solo 20 ideas de proyectos corresponden al PDL de la comuna 8 y todos son financiados con recursos del presupuesto participativo, pero incluidos dentro de los indicadores de gestión del PDM. Estos proyectos, que absorbe la administración municipal para sus indicadores, son de carácter genérico y no lo suficientemente importantes para ser financiados con los recursos ordinarios del PDM (DAP, 2022).

Tabla 7. Georreferenciación de inversión pública: comuna 8 Villahermosa 2020.

Georreferenciación de la Inversión Pública por Comunas y Corregimientos a Diciembre 31 de 2020									
Código Dependencia	Dependencia	EsPP	CodBPIN	Nombre Proyecto	Comuna	Nombre Comuna	Inversión	Año	Corte
706	G. Hum. y Serv.a la Ciud.	0	160184	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SERVICIO A LA CIUDADANÍA	8	Villa Hermosa	$276.309.689	2020	31-Dic-2020
711	Educación	0	160259	FORTALECIMIENTO DE LA ESCUELA EN ENTORNO PROTECTOR	8	Villa Hermosa	$821.360.625	2020	31-Dic-2020
711	Educación	0	160263	DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SERVICIO DE ATENCIÓN DESDE LA GESTACIÓN HASTA LOS 5 AÑOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL	8	Villa Hermosa	$13.300.651.336	2020	31-Dic-2020

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de planeación,2020. (ver tabla completa en anexo 3-cd).

En las siguientes tablas se muestra el total de recursos públicos que se destinan por comuna, según georreferenciación comuna 8, para la financiación de programas y proyectos pertenecientes al PDM, al PDL y a los gastos de funcionamiento de entidades centralizadas y descentralizadas de la administración. En dicha tabla, además, se presentan proyectos que perteneciendo al PDL son integrados al PDM en forma transversal, pero solo recibieron recursos de PP, lo que se traduce en que el PDM absorbe estos recursos del presupuesto participativo los cuales le sirven como indicador de gestión y ejecución para el PDM 2020-2023.

Tabla 8. Georreferenciación de inversión pública: comuna 8 Villahermosa 2021.

Georreferenciación de la Inversión Pública por Comunas y Corregimientos - Diciembre 31 de 2021									
Código Dependencia	Nombre Dependencia	EsPP	CodBPIN	Nombre Proyecto	Código Comuna	Nombre Comuna	Inversión	Año	Corte
702	Comunicaciones	0	200410	FORTALECIMIENTO Y ENCUENTRO DE PROCESOS Y MEDIOS ALTERNATIVOS, INDEPENDIENTES, COMUNITARIOS Y CIUDADANOS	8	Villa Hermosa	$46.438.500	2021	31-Dic-2021
706	G. Hum. y Serv.a la Ciud.	0	160184	FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE SERVICIO A LA CIUDADANÍA	8	Villa Hermosa	$14.274.916	2021	31-Dic-2021
706	G. Hum. y Serv.a la Ciud.	0	200192	FORTALECIMIENTO DEL SERVICIO PARA MEJORAR LA EXPERIENCIA DEL CIUDADANO	8	Villa Hermosa	$81.338.068	2021	31-Dic-2021

Tomado de: Alcaldía de Medellín, Departamento Administrativo de planeación 281r,2021.

(ver tabla completa en anexo 3-cd).

En consideración al POAI, este es definido por el Departamento Nacional de Planeación – DNP- como una “herramienta para optimizar los recursos y responder efectivamente a las necesidades de la comunidad” (DNP, 2003, p.1). De acuerdo a esta definición, la satisfacción de las necesidades de la comunidad es el punto de llegada de todo aquel movimiento del aparato estatal. Para Echeverri (2022), la injerencia de las comunidades y en especial tanto del CCCP como del Consejo Territorial de Planeación, es nula pues considera que no existe una simetría real entre las entidades de la administración, como tampoco entre las instancias de participación y planeación: CTP, CCCP, JAL Concejo distrital, DAP. Según este servidor de existir dicha articulación habría una injerencia sobre los asuntos del SMP.

Los escenarios e instancias de participación, como los CCCP, se encuentran politizados, un fenómeno que agudiza cada vez más una dinámica que profundiza la decadencia de la democracia participativa en las comunas de Medellín (Entrevistada 3,2022). Uno de los grandes problemas de los gobiernos locales de la ciudad, es que no han dado el valor verdadero al ejercicio de planeación local, pues la administración impone su oferta institucional y antepone sus intereses a los intereses de las mismas comunidades. En la teoría se ilustra un escenario donde se avivan las comunidades y donde el espíritu del programa de planeación y la participación se da en su máximo esplendor, sin embargo, en la realidad esto es diferente. La realidad es que los insumos que preparan los consejos comunales no son verdaderamente tenidos en cuenta, sino que quedan en papel, los proyectos inmersos al interior del plan de desarrollo local no reciben una destinación específica del recurso ordinario y los lideres hoy se encuentran

en una posición de asistencialismo donde dependen del capricho y la voluntad política del momento que del espíritu noble del programa de planeación. (Entrevistada 3, 2022).

Resultados del caso concreto -Comuna 8 Villahermosa

Las cifras arrojadas por el nivel de gestión y ejecución del PDL de la comuna 8 Villahermosa, en comparación con el PDM para los años 2020-2021 y su perspectiva de avance desde lo territorial, denota la precaria injerencia que poseen los CCCP en el proceso de materialización de proyectos importantes y estratégicos derivados de la planeación local para el desarrollo integral de sus territorios. El caso concreto demuestra no solo en cifras, sino también a través de la percepción de actores importantes, que el gobierno local destina pocos recursos para la financiación de los proyectos inmersos al interior del PDL, lo que a su vez incide en el objetivo de fortalecer la democracia y el ejercicio de la gobernanza desde los territorios, pues se abandonan aquellas necesidades que son visibles para las comunidades, pero imperceptibles para el Estado.

De acuerdo con una de las líderes líderes comunales que participan de estos escenarios, se sostiene que es nula la destinación de los recursos ordinarios para financiar sus proyectos, que el gobierno local solo centra las finanzas públicas en sus planes estratégicos o promesas de gobierno y existe un escenario de asistencialismo donde los líderes deben rogar e, incluso, muchas veces en contra de su voluntad apoyar y respaldar al gobierno de turno para poder llevar a sus comunidades la posibilidad de financiar proyectos (Entrevistada 3, 2022) . En este sentido existe una cooptación a las dinámicas de participación en los territorios que deriva no solo del matiz político del momento, sino también del monopolio clientelar que se impone y de la fragilidad de muchos líderes que lo permiten.

De acuerdo a los ítems abordados se denota una asimetría en el ejercicio de planeación y especialmente en la articulación de las instituciones del gobierno y la comunidad. Como se ha expresado en las entrevistas anteriores, existe una cooptación de estos escenarios de participación al igual que de sus recursos financieros, bien lo mencionaban Puentes y González (2011) cuando se referían a este tema: la manera más expedita para cooptar a alguien- personas,

órganos o corporaciones- es generarle fuertes lazos de dependencia, aparentemente insalvable, con el fin de someterlo a la voluntad política del cooptador. (Puentes & González, 2011).

El mayor interés del gobierno local es financiar en primer lugar los proyectos y programas del PDM, antes que los programas y proyectos del PDL de alguna comuna o corregimiento. Lo anterior a fin de afianzar el cumplimiento de indicadores de gestión y ejecución trazados para el PDM. Así las ideas de los PDL se mencionen en forma general dentro del PDM y lo cierto es que los CCCP funcionan como islas aparte, poseen un recurso, un plan de desarrollo y una ruta de participación que les permite deliberar y proponer proyectos a ejecutar en el corto plazo, pero estos proyectos que se vinculan a la ruta de presupuesto participativo terminan alimentando al PDM y no al PDL de la comuna.

Finalmente, el ejercicio de planeación que realizan las comunidades en sus territorios no logra un efecto vinculante sobre las dinámicas de gobierno que se materializa a través del plan de desarrollo municipal. Por el contrario, profundiza la decadencia de la democracia representativa y la democracia participativa, pues, como lo afirman Puentes y Gonzáles las instancias de gobierno, aparentando practicar la democracia, ponen a prueba toda su capacidad para que la sociedad civil legitime las propuestas del gobierno de turno, dando una apariencia desbordante de participación ciudadana" (Puentes & González, 2011, p. 220) y a su vez quedan excluidos de cualquier posibilidad de cambio en sus territorios a partir del conocimiento intrínseco de sus necesidades y de la articulación utópica entre instancias y autoridades para materializar los grandes sueños de las comunidades.

Conclusiones

Hecho el análisis y descripción de los antecedentes históricos y especialmente sobre la materialización de los componentes e ideas de proyectos sobre el PDL de la comuna 8 Villahermosa, se encuentra un precario porcentaje en materia de ejecución entre el periodo 2020-2021, el cual corresponde a un 14% ejecutado y un 86% sin ejecución. Del mismo modo el porcentaje en materia de gestión, corresponde al 8% y a un 92% sin gestión para el periodo 2020-2021.

Las anteriores cifras, son llamativas y forman parte de un descubrimiento que afianza los argumentos para determinar el nivel de injerencia que poseen no solo los CCCP frente al SMP sino también del PDL frente al PDM y el SMP. Esto significa, que sin la destinación de recursos financieros para apalancar las ideas de proyecto inmersos al interior de los PDL no habrá avance en materia de ejecución y por tanto los proyectos de impacto local no se verán materializados ni en corto ni en mediano plazo.

Las decisiones de los CCCP y las ideas inmersas al interior del PDL al no quedar incluidas de manera específica dentro del PDM 2020-2023, avalan la hipótesis formulada, en cuanto se refiere, a que la injerencia debe entenderse como aquella posibilidad de que las discusiones, decisiones y a su vez insumos de planeación sean tenidos en cuenta, tanto de manera administrativa como financieramente, para ser ejecutados en el corregimiento o comuna correspondiente.

Del estudio también se concluye que los proyectos del PDM absorben los pequeños recursos que pueden tener los PDL de cada comuna y corregimiento. Donde una promesa de gobierno puede terminar captando los recursos de PP para cumplir los indicadores de gestión y ejecución del PDM. Se vislumbra el caso de los “computadores futuros”, que correspondiente a un proyecto del PDM, termino siendo ofertado por la administración e incluida dentro de las rutas de participación, para terminar, siendo financiado con recursos de las comunas y corregimientos. En otras palabras, las entidades llevan a las comunas las ofertas institucionales para ser financiadas con recursos de PP, lo que se traduce para ellas en cumplimiento a los planes de acción e indicadores de gestión del PDM.

Con estas reflexiones queda confirmada la hipótesis que orientó el presente trabajo, al demostrar que existe una participación de las comunidades en torno a la planeación de sus territorios, se realizan encuentros territoriales de la autoridad local con las comunidades a la hora de formular el PDM, sin embargo, es precario el desarrollo de los PDL y por tanto de las necesidades locales si no poseen destinación de recursos financieros. Por último, las discusiones, decisiones y propuestas no son tenidos en cuenta a la hora de una organización administrativa y financiera que permita materializar aquellos sueños de gran envergadura, pues solo dependen de una voluntad política que los escuche y los priorice.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2021). Comuna 8 Villahermosa: Ficha de caracterización. Departamento Administrativo de Planeación. Medellín. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2021/Comuna%208%20Villa%20Hermosa-Ficha%20Informativa.pdf

Alcaldía de Medellín. (2017). Decreto 0697 de 2017: *Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el ejercicio de la Presupuestación Participativa en el Municipio de Medellín.* https://www.medellin.gov.co/ndesarrollo/wp-content/uploads/2021/09/Decreto-0697-de-2017-Reglamentacion-de-PDL-y-PP.pdf

Alcaldía de Medellín (2009). Decreto 1073. *Por medio del cual se reglamenta el acuerdo 043 de 2007 en lo referente a la planeación local y el presupuesto participativo de Medellín*. Junio 24 de 2009. Año XVI. N.º 3490. Recuperado de: https://bit.ly/3jIPtqF.

Alcaldía de Medellín (2015). Diagnóstico participativo de situación en la comuna 8: una construcción común y colectiva. Medellín. https://issuu.com/medellinjoven/docs/paz_democracia

Alcaldía de Medellín (2017). *Por medio de la cual se modifica el acuerdo 043 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín*. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Publicaciones/2018/Shared%20Content/Documentos/Acuerdo%20028%20de%202017%20Sistema%20Municipal%20de%20Planeaci%C3%B3n.pdf

Argote Hoyos, V. y Barney Restrepo, M. (2018). Análisis normativo del presupuesto participativo de la ciudad de Medellín: Acuerdo 043 de 2007 y 028 de 2017 (tesis de pregrado). Universidad Pontificia Bolivariana. https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/4515/An%C3%A1lisis%20normativo%20del%20presupuesto%20participativo%20de%20la%20ciudad%20de%20Medell%C3%ADn.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Cabildo Abierto por la Paz. (2017, 30 agosto). *Enrique Dussel: democracia representativa y participativa* [Vídeo]. YouTube. Recuperado 23 de octubre de 2022, de https://www.youtube.com/watch?v=_RlMUe3BcOA

Concejo de Medellín (2007). *Acuerdo municipal Nº 43 de 2007: por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el presupuesto participativo en el marco del sistema municipal de planeación – Acuerdo 043 de 1996 – y se modifican algunos de sus artículos*. Medellín: Gaceta Oficial, Año XV.Nº. 3136. Recuperado de: https://bit.ly/3iJVqlO

Corte Constitucional. (1996) Sentencia C-015/96.

CLACSO (2018). Tensiones en la formación de la estatalidad: el caso de la consejería presidencial para Medellín (1991-1995). Tomado de: https://www.clacso.org.ar/conferencia2018/presentacion_ponencia.php?ponencia=2018412174144-2011-pg

Departamento Nacional de Planeación. (1998). *Documentos para el desarrollo territorial: elementos para la gestión local.* Bogotá: Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial.

Departamento Administrativo de Planeación. (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial POT y Sistema de Información Territorial SITE.* Medellín: Alcaldía de Medellín.

Encuentro Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo, Ciudadanía Activa y Gobernanza

Gaviria Gutiérrez, Z. (2021). Ordenamiento territorial. Apuntes de clase. Colombia. Ed Fondo Editorial EIA.

Gómez Cano, J (2020). *Presupuesto participativo: un nuevo escenario para la democracia* (tesis de pregrado). Universidad Autónoma Latino Americana. Medellín. http://repository.unaula.edu.co:8080/jspui/handle/123456789/1428

Gracia, Jorge Iván (1993). Renunció la consejera de Medellín. EL TIEMPO. Recuperado de: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-27216

Museo Casa de la Memoria (2020). Década de los 90: Frente a la violencia que no para… el teatro de la vida. Tomado de: https://www.museocasadelamemoria.gov.co/medellin/decada-los90/#:~:text=Medell%C3%ADn%2C%20tras%20alcanzar%20la%20cifra,los%20a%C3%B1os%2080%20y%2090.

Puentes González, G. y González, C. I. (2011, 4 julio). El sistema nacional de planeación: de la utopía a la cooptación. *Equidad y Desarrollo*, *16*, 193-222. https://doi.org/10.19052/ed.159

Ramírez Brouchoud, M. y Franco Vargas, M. (2021). El presupuesto participativo: orígenes, transformaciones y límites a partir de diversas experiencias locales. Medellín. Ed EAFIT.

Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Manuales de la CEPAL, (1).

Santaeulalia, Inés (2022). La corrupción, el agujero negro de Colombia. El país. Tomado de: https://elpais.com/america-colombia/2022-05-09/la-corrupcion-el-agujero-negro-de-colombia.html

Semana (2003). María Emma, consejera. Tomado de: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-27216