

## **PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL TERRITORIO, NEGACIÓN DE LO POLÍTICO, INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA. EL CASO DE MEDELLÍN – COLOMBIA**

Claudia María González Hernández  
Trabajadora Social, Mg. Ciencia Política  
Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia

**Palabras claves:** Poder, desarrollo territorial, gestión, participación social, gobernabilidad.

La ponencia que se presenta, es parte del análisis que se hace a la política de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el contexto de la ciudad de Medellín, derivado de la investigación en curso “Tensiones, luchas sociales y políticas que concretan transformaciones urbanas, el caso de Medellín- Colombia. (2004 -2011)”. Cuyo propósito es reconocer el posicionamiento e incidencia que han tenido las organizaciones sociales-comunitarias, en el marco de las innovaciones democráticas, en los procesos de transformación urbanística que vivió la ciudad en el periodo propuesto.

La intención de éste texto en particular, es revisar desde una perspectiva del análisis político del discurso las posibilidades de configurar un escenario político, orientado a la democratización de los procesos de desarrollo territorial en el marco de la planeación local participativa. Para ello, se revisa el conjunto de prácticas articuladoras que hace posible la emergencia de la Planeación Local y Presupuesto Participativo (PLPP) como una realidad que se construye discursivamente, eje de la acción política de los gobiernos en el período, así como, las realidades significativas que éste discurso construye a partir de su articulación a las dinámicas locales.

De lo cual se deriva la existencia de un discurso coincidente en presentar la PLPP como una estrategia orientada a generar gobernabilidad y legitimidad en el territorio, e instrumento eficaz de movilización y participación social comunitaria, que ni niega lo político en relación con la construcción democrática del territorio a medida que se institucionaliza políticamente como practica participativa en la planeación del desarrollo local.

Teórica y metodológicamente se recurre a algunas herramientas planteadas por el análisis político del discurso, y la discusión propuesta por Chantal Mouffe 2007 entorno a la política democrática. Retomando fuentes de carácter documental y empírico involucradas en el desarrollo y ejecución de la política.

En primer lugar se presentan los contextos en los que se inscribe la planeación local participativa, en segundo lugar, desde la perspectiva del análisis político del discurso, como emerge la democracia participativa en Colombia y con ello la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín, y para finalizar, las significaciones que se articulan a éste entorno a la gobernabilidad, la participación y lo político.

## **1. Algunos elementos de contexto en relación con la planeación local participativa en la gestión del territorio.**

Dos tendencias marcan hoy la gestión del desarrollo en las ciudades latinoamericanas, la primera, está en las innovaciones democráticas, representadas en la inclusión ciudadana: procesos de consulta, deliberación o decisión, orientadas principalmente hacia las transformaciones urbanísticas, la priorización de la inversión pública, la construcción y definición de los planes de desarrollo, en el contexto local y regional. La segunda tendencia, se puede caracterizar como la dinámica de realización prospectiva en cuanto a la proyección y vinculación de la ciudad a los circuitos de la globalización, que implican básicamente adecuar los flujos de producción interna (tanto económica como simbólicamente) a las necesidades de los mercados neoliberales.

Parte de estas tendencias devienen de las décadas de los 80 y 90, en las que los países latinoamericanos realizaron un conjunto de reformas estructurales con el objetivo de regular (minimizar) ciertos ámbitos de intervención del Estado, para insertarse a las lógicas del mercado mundial, redefiniendo con ello el papel que hasta ahora había jugado en los procesos económicos, como la estructura de las administraciones públicas y las relaciones con los ciudadanos.

Algunos de los análisis en relación con estos procesos plantean como tendencias, contradicciones y paradojas sobre el desarrollo de las ciudades y la planeación urbana lo siguiente<sup>1</sup>: 1) las transformaciones urbanas orientadas al mercado, fragmentan el territorio y generan procesos de segregación al concentrar polos de desarrollo económico y marginalidad social. 2) focalización de intervenciones urbanas en espacios marginados y excluidos que se inscriben en procesos de participación y corresponsabilidad ciudadana y con los que se pretende superar en sí mismos problemas de desigualdad, violencia e inequidad. 3) limitaciones en la planeación urbana de modo tal que la ciudad se concibe en torno a “ un proyecto internacional, orientado hacia afuera, liderado por el sector privado, legitimado en el mercado y movilizado por agentes empresariales” (Brand, 2009, p.18) en el que la generación de equidad territorial deja de ser un propósito de la planeación,<sup>2</sup> y los gobiernos locales entran en tensión entre las demandas del capital y las expectativas de sectores marginales puestas en el escenario de lo público por los procesos democráticos.

En cuanto a los procesos democráticos en la gestión de lo público, algunos autores han caracterizado a éstos como el origen de las prácticas participativas en Latinoamérica, éstas, más allá de sus particularidades nacionales, “se nutren esencialmente de dos causas comunes: una nueva subjetividad política, potencialmente emancipadora, y los requerimientos del ajuste estructural del capitalismo bajo la primacía de la estrategia neoliberal” (Restrepo, 2003, p. 90)

En síntesis, lo expuesto pone en evidencia, que los procesos de definición del desarrollo territorial, en lo local, se realizan en contextos de restricciones económicas y políticas del orden internacional, nacional y local, que se formalizan, legitiman y organizan en el marco de Estados democráticos participativos. Son escenarios de confrontación entre diferentes sectores sociales por la apropiación uso y usufructo de la ciudad, y el control de los procesos de dominación.

En cuanto a la ciudad de Medellín, a finales de los 80 ésta atravesó por una crisis social, caracterizada por un crecimiento demográfico y físico, altos índices de violencia social, y estancamiento en los procesos productivos, sin un proyecto consistente en materia social y

<sup>1</sup> Véase (Brand, 2009) (Dávila y Brand, 2012). ),(Calderón,2007), (Quinchía, 2012)

<sup>2</sup> “Este fenómeno ha sido descrito como el ajuste territorial en función de la acumulación del capital, en contraste con el ajuste del capital al desarrollo territorial en la época de posguerra (Brenner, 2004: 16). En otras palabras, las ciudades-región de ahora -en su organización, infraestructura, equipamientos, instituciones, fuerza laboral y cultura- deben ponerse al servicio del capital nacional y transnacional.” (Brand, 2009, pág. 19)

espacial, carente de direccionamiento político. Situación que conduce a inicios de los 90, en el marco de la nueva constitución política del país de 1991, y el recrudecimiento de la crisis social, a la creación de escenarios de debate público orientados a la definición de un proyecto de ciudad.

Medellín capital del departamento de Antioquia en Colombia, segunda ciudad en importancia en el país<sup>3</sup>, es un ejemplo concreto, de transformación del espacio urbano regional en función de los procesos de internacionalización de la economía, guiados desde los círculos de poder dominante, tratando de articular las demandas de los sectores subalternos bajo la idea de un proyecto común mediado por la participación y auto reflexión de diversos sectores sociales.

En la Actualidad es reconocida como una ciudad próspera y gobernable, en consecuencia con la gestión realizada por sus dos últimas administraciones públicas.<sup>4</sup> Durante estos gobiernos 2004- 2008, 2008-2012, se instauró un proyecto político que apalancado por sectores sociales de la élite medellinense y organizaciones sociales, logró el mejoramiento de las condiciones de competitividad e integración de la ciudad al mercado global, y permitió que ésta se visibilice como una ciudad de servicios, democrática y participativa. Siendo transversales y novedosas en el proceso de transformación las políticas de (infraestructura urbana- urbanismo social) y (fortalecimiento institucional- programa de planeación local y presupuesto participativo).

Pese a lo anterior, en contraste con las grandes transformaciones urbanísticas y crecimiento en los índices de desarrollo humano, sigue presentándose segmentación espacial y zonas de alto riesgo con signos visibles deterioro, graves problemas de inequidad, inseguridad, violencia y descomposición social en sus zonas marginales.<sup>5</sup> Siendo lo más significativo el comportamiento del GNI el cual entre el 2002 y el 2010 pasó de 0,547 a 0,538, lo que no es un cambio revelador, y comparado con el promedio de las 13 ciudades principales del país y de América latina, permiten que Medellín sea reconocida como la ciudad más inequitativa.

En este contexto interesa detenerse en la PLPP por la carga significativa que esta ha tenido como eje democratizador de los procesos de planeación del desarrollo local, estrategia de relacionamiento entre los ciudadanos y el Estado que ha logrado establecer órdenes parciales y dejado en permanente tensión disputas por el desarrollo del territorio, al limitar el espacio del conflicto y confrontación directa entre los distintos proyectos de ciudad que se configuran desde las dinámicas locales.

## **2. Prácticas articuladoras de las que emerge el discurso de la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudad de Medellín.**

Desde la perspectiva del análisis político del discurso, la PLPP es una práctica discursiva, una construcción social que se configura al articular un conjunto de elementos dispersos (lingüísticos y extralingüísticos), que adquieren sentido en función de un modelo de relacionamiento entre los ciudadanos y el gobierno para la gestión pública del desarrollo local. Estructura discursiva en la que se condensan parcialmente sentidos con los que se instituyen significantes sobre la participación de los ciudadanos en el desarrollo de la ciudad.

---

<sup>3</sup> Según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, Medellín cuenta en 2014 con una población 2.441.123 de habitantes, lo que la hace la segunda ciudad más poblada de Colombia.

<sup>4</sup> Al respecto puede verse. BID-Alcaldía de Medellín (2009).Medellín transformación de ciudad. Modelo de buen gobierno y desarrollo integral. Plan de desarrollo 2012-2014

<sup>5</sup> En los últimos 9 años y medio fueron asesinadas en Medellín 12.247 personas, que es tanto como haber exterminado más de tres veces la población de Carolina del Príncipe, el municipio que vio nacer al cantante Juanes.(...) El acento de Fajardo, Salazar y Gaviria en temas de equidad lo confirma el 85 por ciento del presupuesto municipal que han destinado a la inversión social. De 24,8 billones de pesos ejecutados entre 2004 y lo proyectado para 2013, un total de 21,1 billones de pesos han ido a la inversión social. Una evidencia del foco que pusieron en los más pobres y en las zonas más violentas, es que el 35 por ciento de la inversión social benefició a los 808.792 habitantes de las seis comunas en las que, no obstante, el conflicto urbano sacrificó a 5.688 ciudadanos. Especiales El Colombiano 5 de junio de 2013.

Los presupuestos participativos en América latina, tiene sus orígenes en Porto Alegre - Brasil (Montecinos & Egon, 2009), (LLamas Sanchez, 2004), (Goldfrank, 2006) y han significado ser instrumentos, mecanismos o estrategias de participación directa, vinculadas al proyecto democrático-participativo que emerge con fuerza en la década del ochenta, en contraposición con el desgaste de la democracia representativa. Exitosos por ampliar la participación, entendida no como consulta, sino como poder de decisión.

En el contexto Colombiano, estas iniciativas se erigen en el marco de los procesos de democratización y modernización del Estado, a raíz del reordenamiento jurídico que propuso la Constitución Política de 1991 y que condujo al diseño e implementación de estrategias participativas en la gestión pública. Por tanto, para reconocer las prácticas articuladoras en las que emerge el discurso de la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudad de Medellín, es necesario detenerse un momento en cómo se instaura el discurso de la democracia participativa en el país.

En Colombia el discurso de la democracia participativa, emerge como el eje solucionador de los problemas sociales y políticos en un momento de crisis, una de las ideas que sustentaban la crisis era que el problema se debía a la exclusión de los sectores sociales marginales del escenario político y la solución estaba en la inclusión participativa en la gestión de lo público, donde la participación pasaba a significar la posibilidad de consensuar y ponerse de acuerdo frente al desarrollo del país de manera incluyente.

Es un momento de rearticulación del orden, en el que se instaura una utopía para superar la crisis, como lo expresa Uribe Hincapié, María T, la constitución política de 1991, para el caso Colombiano puede constituirse como un mito fundacional. La reforma articuló entorno a la idea de democracia participativa, la solución a muchos y distintos problemas del orden social, institucional y político.

"...la democracia participativa en la narración metafórica sería la salida para acabar con el clientelismo, la violencia, el conflicto armado, el bipartidismo, la ausencia de cultura política, la debilidad, el centralismo, la privatización de lo público, la exclusión social y hasta la prevalencia de la pobreza, pues podría remover sus causas estructurales en tanto se lograra formar una sociedad organizada, movilizadora y participativa"( Uribe María T, 2001,p.146)

Esta carga significativa entorno a la democracia participativa, se configura en un momento de crisis, que se constituye como su condición de posibilidad. Entre 1970 y 1990, en el marco de los procesos de privatización de lo público, descentralización fiscal; los partidos políticos perdieron su referente de unidad nacional y quedaron sometidos a redes clientelares, en las que se fusionan relaciones económicas y sociales con la políticas; se reorganizan viejos y nuevos movimientos sociales, con el despliegue de paros cívicos y protestas; se reconfiguran movimientos guerrilleros; surge el narcotráfico; y se afianza la conformación y desarrollo de grupos paramilitares.

La confluencia de estas distintas fuerzas en el escenario económico, político y social, condujeron a configurar una noción de crisis política, acompañada de dos visiones; una visión caótica de la sociedad y una pérdida de valores y principios a restaurar. Ello induce a posiciones contrarias que no permiten mediaciones; se requería entonces constituir un nuevo orden político en el que la democracia participativa fue vista como la salida al brindar la posibilidad de incluir a todos en el escenario político.

De este modo, la planeación participativa del territorio, alude a procesos colectivos en los que actores de diversa índole administrativos y comunitarios interactúan a fin de construir un proyecto político consensuado que se instrumentaliza en la construcción de estrategias de

desarrollo. Escenario de encuentro entre la democracia representativa y la democracia directa, en el que no sólo los actores elegidos, mediante voto están infundidos de poder, sino que también se autoriza a la sociedad civil a un ejercicio de poder en la formulación de procesos de desarrollo.

Son estos mismos elementos, los que articulados a las características particulares de la ciudad de Medellín, van a sustentar las directrices políticas de los gobiernos locales en la década de los 90, y desde las dinámicas sociales y políticas que estas directrices generan, a establecer la necesidad de escenarios que posibilitaran, el encuentro entre la democracia representativa y participativa en la toma de decisiones sobre el desarrollo.

## 2.1. Elementos que sustentan la democratización de los procesos de planeación local

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, la ciudad de Medellín pasó al igual que otras ciudades latinoamericanas por un crítico proceso de desindustrialización y estancamiento productivo. Esta situación anudada a los problemas de inseguridad, narcotráfico, violencia generalizada, expansión urbana bajo procesos de ilegalidad, conducen a que se construya una idea de crisis social generalizada, que hizo necesario la redefinición de la ciudad en el contexto nacional, regional e internacional. (Echeverría Ramirez & Bravo Giraldo, 2009, p.18)

La realidad social que vivía la ciudad, de violencia e inseguridad, cuyas causas eran atribuidas “de un lado a factores sociales que van desde la pobreza hasta la desigualdad pasando por el desempleo; del otro (...) a la actividad de las organizaciones armadas del narcotráfico y los grupos armados no estatales que actúan en el marco del conflicto armado interno de naturaleza política.” (Sanchez, 2007: 27-61 como se citó en Giraldo, 2010, p.2) Confluyó en el desarrollo de directrices políticas del orden nacional y local orientadas a procesos de negociación con los actores del conflicto y al desarrollo de programas enmarcados en la participación y generación de una cultura ciudadana en línea con la prospectiva del discurso constitucional.

De allí que, en contraste con la violencia y la pérdida de legitimidad que se presentaba, es importante destacar, a su vez, los procesos organizativos y académicos de la ciudad, el desarrollo de las ONGs, y la emergencia de las metodologías de planificación participativas, que se generaron a partir de la movilización social que crea la crisis, los cuales en un primer momento están influidos por las directrices del orden nacional, pero que posteriormente se inscriben en las directrices del gobierno local.

Un ejemplo de las directrices del orden nacional lo fue la Consejería Presidencial para Medellín<sup>6</sup>. Seguidamente, entre 1995-1997 se construye el plan estratégico para Medellín y su área metropolitana PEMAM<sup>7</sup>, de esta experiencia se concluyó que era necesario construir un nuevo modelo de ciudad ante el acelerado proceso de urbanización, el agotamiento del modelo industrial, la inequidad social, los desafíos de la globalización e incertidumbre que esta creaba en los sectores productivos y sociales. (Echeverría Ramirez & Bravo Giraldo, 2009, p.32-33)

---

<sup>6</sup> Esta se crea en los años 90 mediante un decreto presidencial, buscando una salida a la situación de violencia que vivía la ciudad. Inicialmente en cabeza de María Emma Mejía (1990-1992), luego de Jorge Orlando Melo (1993-1994), acéfala luego durante un período y, posteriormente, en su tránsito hacia Consejería para Antioquia, en cabeza de Iván Darío Cadavid (1995) y de Margarita María Maya (1996). Con la dinámica apoyada y derivada de la Consejería, además de las múltiples gestiones (como por ejemplo los acercamientos a los grupos involucrados en el conflicto y su articulación en procesos de reincorporación a la vida social, el proyecto de Núcleos de Vida Ciudadana y Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (CCDI) y el apoyo a la planeación zonal), se desarrollaron debates públicos durante varios años y se formularon propuestas colectivas sobre temas críticos de la ciudad desde los denominados “Foros Comunales a escala de comuna y —Seminarios de Alternativas de Futuroll (1991-1995) a escala de ciudad (Echeverría Ramirez & Bravo Giraldo, 2009, p.19-20)

<sup>7</sup> con el apoyo del PNUD, el plan se articula a la red de ciudades CEDU y contrata expertos en planes estratégicos como Jordi Borja y Joseph María Pascual, donde lo estratégico se reconoce como la capacidad de articularse a las demandas del contexto, y la capacidad que tuvo de involucrar diferentes actores sociales organizados en contraste con las percepciones y análisis de expertos.

El PEMAM dio continuidad a los procesos participativos iniciados con la Consejería presidencial y sentó las bases en relación con la cimentación de futuros proyectos de ciudad, no solo por la visión estratégica del desarrollo en sus líneas de acción, sino también, por el tejido social y simbólico sobre la inscripción de los ciudadanos en la construcción de la ciudad que generaron las acciones del mismo.

El tejido social que confluye en el plan estratégico y en cuyas base se tenía una fuerte alianza entre las ONG de la ciudad de diferentes tendencias, conforman en el año de 1999 el Movimiento Social y político Compromiso Ciudadano abriéndose un espacio en las contiendas del gobierno municipal, en la primera campaña por el gobierno de la ciudad en el 2000, el movimiento no logra ganar, pero afianza sus base sociales logrando el gobierno de la ciudad en elección del 2003, con alta votación de sectores medios y nuevos votantes. (Echeverría Ramirez & Bravo Giraldo, 2009, p. 96)

Estas observaciones de contexto, son el marco general para entender los elementos que hacen posible, la implementación de la política de planeación local y presupuesto participativo, y su posterior institucionalización, como estrategia modelo de gestión pública. En resumen, esta refiere al hecho de que los ciudadanos por comuna, puedan priorizar la inversión de un 5% del presupuesto municipal anual de libre inversión, de manera que a ello se articule a las necesidades de las comunidades, expresadas en los planes de desarrollo local construidos desde las mismas participativamente. Lo cual en perspectiva del modelo administrativo, se validan como instrumentos de gestión al interior del sistema municipal de planeación.

En síntesis la PLPP, enlaza en su construcción los siguientes elementos:

1. Las experiencias en otras regiones del continente mostraban esta como una experiencia eficaz de buen gobierno, “ un espacio de cogestión , donde la comunidad y el municipio deciden juntos una parte de las inversiones”(Secretaría de desarrollo 2004,p.9)
2. Hacia parte de discusión sobre la participación de las comunidades en los procesos de desarrollo territorial que se habían vivido en la última década y que el gobierno capitaliza, aunque expresamente no lo reconozca. “ programas y políticas(urbanismo social, PPLPP) no son mero producto de la imaginación e iniciativa del gobierno municipal sino que, en lo fundamental, son el resultado emergente del trabajo colectivo y de la movilización social que por más de 10 años (1994 – 2004) venían realizando en articulación organizaciones de barrios populares, grupos académicos universitarios de investigación y diseño urbano, redes de ONGs de promoción política y desarrollo social, las cuales, ante la crisis de violencia que vivía la ciudad en la década de 1990..”(Urán, 2012, p. 36).
3. Ante la pérdida que habían tenido las administraciones anteriores del control territorial, y la imagen de una ciudad controlada por la ilegalidad, era necesario garantizar la territorialidad mediante la construcción de escenarios de interacción común y la generación de corresponsabilidades en la gestión de lo público.
4. La baja credibilidad en las acciones del Estado, fue atribuida a la desconfianza en los partidos tradicionales, signos del clientelismo y corrupción, por tanto, era necesario generar credibilidad en la acción municipal, mediante; el reconocimiento de lo público, evitar la intermediación administrativa, facilitar el seguimiento de las comunidades a los proyectos de la administración, posibilitar un diálogo entre las instancias de representación y los actores comunitarios, e incluir nuevos actores en los proceso de planeación ( jóvenes , mujeres, personas de la tercera edad)
5. Ante la ilegalidad y la falta de cultura ciudadana, el proceso posibilitaría a las comunidades formarse en la capacidad para llegar a acuerdos públicos sobre las prioridades del territorio.

6. Reconocía la tradición participativa y los procesos organizativos en la construcción del territorio, al posibilitar la inclusión e incorporación de visiones y proyectos sociales de estas en la planeación municipal.

Los elementos expuestos, evidencia que la propuesta de Planeación Local y Presupuesto Participativo, se construye con la idea de recuperar el control territorial, generar confianza de los ciudadanos en la administración pública, y propiciar un cambio de mentalidad en las comunidades en la gestión del desarrollo local. Articulando a ello, las demandas de seguridad e inversión social, con la idea de un Estado más cercano, y comprometido con la participación de los actores locales en las decisiones. De modo tal, que el centro estuvo puesto en gobernabilidad necesaria para lograr desarrollar el proyecto político de ciudad que lo respalda al gobierno de la ciudad.

Los planteamientos anteriores, hacen parte de los discursos que han sido trabajados en relación a la PLPP y sobre los cuales se han construido las reflexiones sobre sus avances. No obstante, lo que no aparece en el discurso es como ello encierra un ejercicio de control político que niega la posibilidad de un ejercicio democrático en la definición de la política para el desarrollo de la ciudad, puesto que el juego democrático impone una forma de relación y de organización que posibilita la expresión, pero evade la discusión, e impone la decisión.

Como puede apreciarse en la siguiente expresión:

“A veces se confunde la participación ciudadana en estas cosas con la autocracia ciudadana, que porque ellos lo planearon, hay que hacerlo, como si no hubiera ni Dios ni ley. Nos guste o no, hay un Plan de Desarrollo del Alcalde que hay que respetar...” (líder comunitario comuna 8, 2012)

### **3. Sentidos y significados en relación con la gobernabilidad, la participación y lo político que se generan entorno a la implementación de la política**

Como se observó, en su origen el propósito central de la PLPP fue generar gobernabilidad en el sentido de encauzar procesos de gobierno mediante la construcción de espacios de diálogo entre la administración municipal y los diferentes actores que participaban de la gestión del desarrollo en los territorios. Posteriormente, ante la necesidad de organizar y controlar el proceso, el gobierno estableció una estructura burocrática que permite el despliegue de la política<sup>8</sup> y posibilita tramitar las tensiones que se generan al evidenciarse las diferencias. Aparecen entonces, en el marco de la nueva gestión pública un conjunto de instrumentos y procedimientos para direccionar, organizar y precisar el debate político que institucionaliza la relación de la administración con la ciudadanía, y las formas como estos han de proceder en la gestión y planeación del desarrollo.

En 10 años de implementación La PLPP ha logrado una alta significación al unificar acorde con las transformaciones del contexto una variedad de demandas y necesidades, y construir un conjunto de enunciados que le dan lugar al ciudadano común dentro de la administración municipal y le permite la articulación con otros en la gestión del desarrollo, en clave de comuna, lo que ha posibilitado fuertes procesos de identificación entorno al territorio. De esta manera, la práctica discursiva en su materialidad desborda un conjunto de insignias que simbolizan las relaciones sociales en la construcción de la ciudad y las posibilidades de incidencia real en el desarrollo local, así:

---

<sup>8</sup> Al respecto se observa que el PLPP se institucionaliza como política mediante el acuerdo municipal 043 de 2007, y posteriormente en el 2009 el Decreto 1073 de 2009 amplía el desarrollo de los protocolos para la participación.

“...el PP es un **bombón** con el que nos entretienen, mientras las decisiones sobre el desarrollo las toman ellos y no nos consultan a nosotros”(Participante, comuna 7, 2012)

“esto no sirve si no para poner a **pelear a los líderes**,(...)(Sic) el primer asunto es rebatir esa tesis para mi ramplona, para mi sutilmente facilista de que el PP sirve es *pa´* pelear, por el contrario el presupuesto participativo ha permitido que **nos encontremos, que nos conozcamos mucha gente**”(Participante, comuna 60,2012)

“nos peleamos proyectos para resolver asuntos puntuales, personales y se olvidan las opciones políticas del desarrollo, en la pugna por el presupuesto del “pp” se nos olvidan los otros presupuestos” (Participante, comuna 11)

“**es un aprendizaje, un proceso de conocimiento** y es **elemento clave de la participación**, es posible que los teóricos de la participación puedan decir ¿esto es participación?, muchos teóricos de la política, podrán decir: -eso no es participación- pero remeda mucho a ese ejercicio del derecho que hay en la constitución” (participante, comuna 60, 2012).

“Este proceso, ha permitido a los ciudadanos incidir en la destinación de los recursos municipales, mediante la priorización de demandas y necesidades, para de esta forma, integrar al desarrollo de la ciudad los propios proceso de desarrollo local de sus comunas y corregimientos” ( Medellín,2010 p.2)

Estas enunciaciones dan cuenta de las distintas representaciones que adquiere el PLPP entorno a la participación y lo político; se presenta como un significante que permea las formas de relacionamiento en la gestión del desarrollo local, en el que diferentes identidades, entendidas como grupos e instituciones, se representan desde distintos lugares en relación con los otros, diferentes de sí.

En consecuencia el PLPP encarna una materialidad discursiva que se desborda así misma al articular un conjunto fragmentado de relaciones sociales, entorno a dos posiciones diferenciales, de un lado; posibilita a las comunidades inscribir en esta práctica discursiva; la necesidad de ser reconocido, la posibilidad de adquirir beneficios individuales y colectivos para un mejoramiento de las condiciones de vida en lo local. Del otro; le permite y facilita a la administración municipal dar respuesta a un principio constitucional; controlar las demandas ciudadanas, aumentar su legitimidad, mostrar eficacia y eficiencia en la administración del recurso público.

Es en la contradicción de proposiciones discursivas, en las que las mismas se articulan en una sobre determinación de posibilidades, que se pueden entender la apropiación de ésta práctica discursiva en el contexto de la ciudad; multiplicidad de sentidos creados en procesos de desarticulación-rearticulación, que permite situar posiciones discursivas diferenciadas, y puede decirse también por momentos antagónicas entre el gobierno y los actores comunitarios en torno a un mismo significante.

“Nos encontramos entonces con un objeto que es a la vez **imposible y necesario**. Es imposible por el hecho de que las relaciones de equivalencia y diferencia no se pueden engarzar las unas a las otras en una estructura lógica coherente. Es necesario porque sin este último objeto totalizante no habría una relación de significación, la significación sería imposible.” (Ernesto Laclau; Ponencia, p.2)

Por tanto hay una tensión que no se resuelve y es el ideal de autonomía ciudadana en la participación local, en contraste con los poderes que determinan la planeación territorial, de este modo, el espacio posibilita el encuentro de un conjunto de intereses en lo local, y propicia una confrontación de los mismos en relación con la priorización de servicios para el



territorio, que representa un escenario antagónico en la definición de propuestas frente al territorio para negociar en otras instancias. El escenario propicia la expansión de un conjunto de diferencias, que se unifican en torno a las propuestas de la administración municipal, donde generar debates comunitarios, supone propiciar un diálogo directo de las comunidades con el gobierno.

El “PP”, como queda reducida la enunciación, se ha transformado en lo que Laclau denomina “Una catacresis es un tipo de figura respecto de la cual no existe un término literal de designación” (Ernesto Laclau; Ponencia, p. 4) un símbolo que no logra englobar lo real. Una retórica que es inclusiva al lograr articular diferentes identidades sociales, pero a la vez excluyente en tanto construye equivalencias, que dispersan las diferencias, y rempazan las expresiones particulares en un universal construido.

Por tanto, desde las organizaciones sociales, esta práctica discursiva simboliza posibilidades de formación y cualificación, en tanto la experiencia brinda, información sobre las formas de funcionamiento y organización de la administración pública, conocimiento de lenguajes y términos en relación con los procesos de gestión del desarrollo, adquisición de competencias y habilidades para argumentar y expresar opiniones. Dinamizan, las interacciones sociales entre las distintas organizaciones, posibilitando la construcción de redes y alianzas, como también la competencia por recursos y posicionamientos.

No obstante lo anterior, las construcciones y visiones del desarrollo en lo local siguen estando al margen de las decisiones fundamentales para el desarrollo de la ciudad, las propuestas, son insumos, que alimentan al Plan del Desarrollo, pero no logran evidenciar los distintos modelos de ciudad que se ponen en confrontación. Es por ello, que la negociación de intereses en relación con lo local, continúan tramitándose en forma de favores y servicios de manera clientelar, las grandes decisiones sobre la transformación de la ciudad hace parte de acuerdos entre los sectores influyentes de la élite.

Desde la institucionalidad, el proceso ha sido importante en la convergencia de diversos intereses y motivaciones en la construcción de lo público, de modo tal, que los avances en la participación se reconocen en el aumento gradual del número de participantes, iniciativas y recursos invertidos. Participación que se sostiene por la ilusión que genera, en términos de inversión social inmediata y tangible en las comunidades, es decir, ante la situaciones de imposibilidad de cambiar la estructura, la opción de logran bienes y servicios inmediatos (bajo la idea de que es mejor algo que nada), además de otros agregados en términos de conocimiento, reconocimiento, y formación, se constituyen en las razones por las cuales tiene sentido para las comunidades involucrarse.

Bajo la lógica expuesta, se entienden las instituciones democráticas como una forma institucionalizada de ejercicio de poder del gobierno sobre los ciudadanos, en tanto, su función es regular las tensiones sociales mediante el diseño de espacios de debate público en la definición de la ciudad, tendientes a la construcción consensuada y técnica del desarrollo. En este sentido adquiere relevancia, lo planteado por Chantal Mouffe en relación con la negación de lo político en la democracia liberal.

Expresa la autora que la democracia liberal no puede reconocer el antagonismo porque se basa en un “enfoque racional e individualista de la acción política que le impide reconocer la naturaleza de las identidades colectivas” y por tanto “el carácter plural del mundo social, con los conflictos que ese pluralismo acarrea”. “El liberalismo debe negar el antagonismo, ya que al destacar el momento ineludible de la decisión – en el sentido de tener que decidir en un terreno indecible- lo que el antagonismo revela es el límite mismo de todo consenso racional. (Mouffe, 2007, p 17-18)

Las innovaciones democráticas propuestas para la definición del proyecto de ciudad, son escenarios en el que los sujetos ocupan diferentes posiciones discursivas diferenciales, con las que se significa un espacio político en disputa<sup>9</sup>, instituyéndolo mediante una figura técnica de negociación que simboliza lo político, pero lo niega, al constituirse bajo un modelo universal de relación que aniquila la confrontación. Una visión particular, conforma la visión universal, la idea de desarrollo y de lo necesario en lo local se construye bajo los argumentos de la administración municipal, que se legitima como escenario de participación y construcción de lo público.

De este modo, se cimenta un discurso que actúa como forma de control social desde la administración municipal, reemplaza, y niega a su vez, la pluralidad de demandas y formas de manifestación con las que expresan los diferentes sectores sus intereses y significaciones sobre el espacio urbano. Niega el sentido político en la construcción democrática del desarrollo para la ciudad. “Una democracia que funciona correctamente exige un enfrentamiento entre posiciones políticas democráticas legítimas (...), tal confrontación debería proporcionar formas de identificación lo suficientemente fuertes como para movilizar pasiones políticas.” (Mouffe, 2007, p. 37)

Esta práctica social no posibilita la construcción de un nosotros/ellos con poder de decisión, la construcción del nosotros/ellos se hace para llegar a un acuerdo, despolitiza, evade la emergencia de lo diferente en la búsqueda de lo convergente negando la pluralidad real. Sin embargo ha contribuido a la configuración de subjetividades políticas, que alternas a estos, han buscado otras vías de expresión para posicionar sus intereses.

---

<sup>9</sup> Se entiende lo político en Mouffe, como un espacio de poder, conflicto y antagonismo constitutivo de las sociedades humanas y la política como las prácticas institucionales a través de las cuales se crea determinado orden. (Mouffe, 2007, pág. 16)

## Bibliografía

- Brand, P. (2009). Globalización y planeación urbana: Perspectivas para America latina. En Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI (págs. 7-35). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Echavarría Ramírez, M. C., & Bravo Giraldo, M. V. (2009). *Balance sobre el plan estratégico de Medellín y su Área Metropolitana*. Medellín.
- Esperanza, G. (2007). el presupuesto participativo entre democracia pobreza y desarrollo. En: Investigación y desarrollo. Julio. Santiago de Cali. 56-57.
- Evelina Dagnino, O. P. (2006). Para otra lectura por la disputa de la construcción democrática en America latina.
- Franco Restrepo, V. I. (2006). Poder regional y proyecto hegemónico de ciudad. Medellín : Instituto popular de capacitación IPC.
- Laclau, Ernesto ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? Ponencia.
- Giraldo Ramírez, Jorge Seguridad en Medellín: el éxito, sus explicaciones, limitaciones y fragilidades. 2010
- Medellín, B. A. (2009). Medellín transformación de una ciudad. Modelo de buen Gobierno y desarrollo social integral. Medellín .
- MEDELLIN, A. D. (2011). *ABC de la Planeación local y el presupuesto Participativo*. Medellín.
- Mouffe, Chantal (2007) Entorno a lo político. Buenos Aires, fondo de cultura económica.
- Quinchia, S. M. (2011). Discurso, ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de medellín, 2004-2011. Medellín, Colombia: Tesis Maestría.
- Restrepo, D. (2003). Las Prácticas participativas: entre la socialización y privatización de las políticas públicas. *Revista CLAD Reforma y democracia*(25), 87-124.
- Secretaría de Desarrollo Social. (15 de Abril de 2004). Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. *Propuesta Básica -Documento borrador* . Medellín, Antioquia, Colombia: Municipio de Medellín .
- Urán, O. (Marzo de 2012). Participación Ciudadana y espacio urbano en Medellín-entre ciudad insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social. comuna 1 y 13 una reflexión comparativa. e- metropolis(8), 32-44. Brasil
- Uribe, M. T. (12001). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En: *Seminario de Evaluación diez años de la Constitución Colombiana, Universidad Nacional De Colombia*. 143-156.