



La planeación participativa para el desarrollo en el marco de la desafección política.

Estudio de caso, Medellín 2004 – 2010

Participative Planning for
Development in the Context of
Political Disaffection.

Case Study, Medellín 2004-2010

GUSTAVO ADOLFO LONDOÑO VALENCIA

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Especialista en Gerencia Pública de la Universidad Pontificia Bolivariana. Actualmente se encuentra vinculado a la Universidad de Antioquia en el Departamento de Sociología como promotor social dentro de la estrategia de participación juvenil. Medellín, Colombia. Correo electrónico: gustavolondono87@gmail.com

Recibido:
10 de octubre de 2011
Aprobado:
2 de diciembre de 2011



Resumen

La inclusión de la base social en los procesos de planeación para el desarrollo del territorio colombiano ha estado marcada por una serie de obstáculos que limitan el acercamiento de un número significativo de ciudadanos a la gestión de gobierno y a la toma de decisiones públicas; situación que se ve alimentada por una normatividad que se reduce a mecanismos, tiempos y escenarios para la consulta ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo, pero que no profundiza en la toma de decisiones de la población sobre los grandes problemas que afectan su calidad de vida y el desarrollo integral del país, escenario que también se presenta en el municipio de Medellín, entidad territorial sobre la cual se hace el estudio de caso. Este panorama, sumado al desconocimiento de los ciudadanos sobre las posibilidades de intervenir en las decisiones de gobierno, la desconfianza hacia las instituciones del Estado y el desinterés por involucrarse en la esfera pública, configuran un entorno de desafección política que afecta la estabilidad, gobernabilidad y legitimidad del régimen democrático; lo cual supone retos importantes para los mandatarios a fin de gerenciar dicha desafección y apostarle a un ejercicio de gobierno corresponsable.

Palabras clave:

Planeación para el desarrollo; participación ciudadana; desafección política; legitimidad; corresponsabilidad.

Abstract

The inclusion of the social base in the planning processes for development of the Colombian territory, has been marked by a series of obstacles that limits the participation of a significant number of citizens in the government's administration and making public decisions; a situation that is fed by laws that are limited to mechanisms, times and scenarios for civic consultation in the formulation of the development plans, but doesn't delve deeper into taking the population's decisions into account on big problems that affect their quality of life and the integral development of the country, a scenario that also occurs in the municipality of Medellin, the territorial entity that is the subject of this case study. This situation is exacerbated by the ignorance of citizens about the possibilities of intervening in government's decisions, distrust toward State institutions and indifference toward being involved in the public sphere, resulting in an environment of political disaffection that affects the stability, governance and legitimacy of the democratic regime; this implies important challenges for the political leaders in managing this disaffection and supporting shared responsibility in government.

Key words:

Planning for development; civic participation; political disaffection; legitimacy; shared responsibility.

Introducción

Planear el desarrollo de un territorio se constituye en un proceso de construcción conjunta de la visión de futuro deseado para gobernantes y gobernados, lo cual implica un ejercicio de corresponsabilidad determinado en gran parte por la apuesta que se tenga en torno a la participación tanto de los primeros como de los segundos, donde los gobernantes promuevan espacios y condiciones para la participación de los ciudadanos, y estos últimos a su vez tomen conciencia sobre el rol protagónico que deben ejercer en esta apuesta colectiva.

El presente texto pretende abordar el tema de la planeación participativa para el desarrollo en el marco de la desafección política, en el que se toma como referente de análisis los procesos de planeación participativa promovidos en el municipio de Medellín (Colombia) entre los años 2004 y 2010, correspondientes a las administraciones de los alcaldes Sergio Fajardo Valderrama y Alonso Salazar Jaramillo, para revisar cómo se ha desarrollado el proceso de planeación participativa en diferentes periodos de tiempo, con apuestas políticas diversas y matices particulares en la toma de decisiones. Contexto que ayudará a describir y analizar cómo se ha llevado a cabo la planeación “participativa” para el desarrollo de un territorio cuando la mayor parte de sus habitantes no participan del proceso y las implicaciones de esta situación para la gobernabilidad, estabilidad y legitimidad de un proyecto político; para lo cual se tendrán en cuenta las cifras sobre participación ciudadana arrojadas por la encuesta “Medellín, cómo vamos”¹, el contexto histórico de la participación y la planeación en Colombia y el marco normativo sobre la materia en el país.

Con el propósito de dar mayor claridad conceptual frente a las categorías de análisis que se abordarán, es importante referirse a ellas antes de continuar, para ubicar al lector en el contexto de este ejercicio académico y comprender el sentido y alcances de su desarrollo temático.

En este sentido, se reconoce La *planeación participativa para el desarrollo*² como un proceso social de construcción colectiva del territorio y de su horizonte

1 La encuesta “Medellín, cómo vamos” es un programa producto de una alianza interinstitucional privada, que busca evaluar la percepción ciudadana en torno a la calidad de vida de la ciudad. A través de esta encuesta, realizada desde el año 2006, se mide la opinión de los medellinenses sobre temas como seguridad, empleo, vivienda, movilidad, medio ambiente, gestión institucional, participación ciudadana, entre otros.

2 Sobre este punto es importante anotar que para efectos de este artículo se utilizará el término planeación *para* el desarrollo y no planeación *del* desarrollo, entendiendo que el primer concepto asume que el desarrollo es un fin que busca la sociedad y no solo un instrumento técnico cómo lo hace la planeación *del* desarrollo (Gutiérrez y Sánchez, 2009); este aspecto se profundizará más adelante.

de futuro (Obando, 2003) y a la *participación* como responsabilidad ciudadana, manifestación del carácter social de la planeación e inclusión real de la base social en la gestión del desarrollo y en la toma de decisiones públicas (Pussó, 2006; Obando, 2003); concepciones que permiten entender la importancia que tiene dicho ejercicio para la configuración de entornos favorables de cara a mejorar las condiciones de vida de la población y la legitimidad institucional del sistema político.

Por su parte, el concepto de desafección política se entenderá como la “mezcla de insatisfacción, distanciamiento, hastío, desconfianza, desapego de los ciudadanos con respecto de su sistema político” (Arango, 2000, p. 6), elemento clave para determinar las limitaciones que, para los procesos de planeación para el desarrollo, representa la baja participación ciudadana en los asuntos públicos, además de sus implicaciones para la legitimidad de un proyecto político y la gobernabilidad de una ciudad. De esta forma, se pretende dar cuenta de las causas y consecuencias de la desafección política de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos públicos, particularmente sobre el tema de la planeación para el desarrollo y proponer qué tipo de acciones de gobierno deberían emprenderse para superar dicha situación.

En cuanto a la gobernabilidad, se tendrán presentes los trabajos desarrollados por Tapia (1999) y Solórzano (2005), en los cuales se asume ésta como la capacidad de un mandatario de administrar el cambio y la complejidad social, además de configurar una nueva forma de relacionamiento entre Estado y sociedad civil fundamentada en acuerdos y consensos que reduzcan la incertidumbre ciudadana. Así mismo, la *legitimidad* será abordada partiendo de la concepción habermasiana anotada en el texto de Gallegos (2008) y reforzada por Cavestany (2008), entendida como el consentimiento y respaldo ciudadano a las decisiones de gobierno que resultan de procesos de deliberación equitativos, públicos e inclusivos.

Con respecto al desarrollo, este concepto se asumirá desde una postura alternativa, más allá del simple crecimiento económico, a través de la cual se pretende superar la visión de las históricas relaciones que se han establecido entre gobernantes y gobernados, las cuales han estado mediadas por ejercicios de poder desiguales donde los primeros han impuesto su voluntad sobre los segundos, generando relaciones de dependencia, miedo, hostilidad y exclusión. Por lo tanto, la noción de desarrollo que se abordará será el concepto de Desarrollo a escala humana (Max-Neef, 1996) direccionado a satisfacer las necesidades fundamentales de las personas y a la expansión de las libertades humanas de cara a la realización efectiva de sus capacidades (Sen, 2000).

Aclarados los anteriores conceptos y retomando el objeto de este ejercicio, cabe anotar que este trabajo pretende hacer un llamado de atención a la sociedad civil para se apropie de sus realidades y a los gobernantes para que no asuman solos el reto de afrontar la complejidad de todos los problemas de una sociedad, además de aportar herramientas a los tomadores de decisiones públicas para que apliquen en su ejercicio de gobierno prácticas que ayuden a gerenciar la desafección política en la planeación de los procesos para el desarrollo, lo cual redundará en ejercicios de gobierno más corresponsables, con mayor respaldo ciudadano, y por ende, con mayores niveles de gobernabilidad, transparencia, legitimidad y estabilidad de la gestión pública.

Consecuente con lo anterior, el trabajo se estructura en tres capítulos: en el primero, se hace un recuento del proceso de la planeación participativa para el desarrollo en Colombia, profundizando en el estudio de caso Medellín 2004 – 2010 y se analizan las dinámicas que ha presentado la participación ciudadana en dichos procesos de acuerdo con los modelos propuestos desde la teoría política. En el segundo, se abordará el tema de la desafección política en los procesos de planeación para el desarrollo, causas y consecuencias, además de profundizar en el concepto de participación con base en tipologías y variables trabajadas por expertos, igualmente haciendo énfasis en el caso Medellín. Por último, se hace el planteamiento de una propuesta de gobierno corresponsable que contribuya a gerenciar la desafección política en la planeación participativa para el desarrollo del territorio.

Planeación participativa para el desarrollo en Colombia, entre la ficción de la norma y la realidad

Con el advenimiento de la Constitución política de 1991 se reconfigura la manera de pensar la administración pública en Colombia, en tanto la premisa del Estado Social de Derecho y la descentralización administrativa suponían el reconocimiento de una estructura gubernamental al servicio de sus habitantes, con fundamento en el respeto por los derechos de los pobladores, la transparencia, eficiencia y eficacia en la gestión, el establecimiento de instrumentos de control, la participación ciudadana, la planeación de las acciones, la corresponsabilidad con el sector privado en búsqueda de la prosperidad general y la inserción en los procesos de la globalización de la economía mundial.

Durante la década de los años 80 el país se encontraba sumergido en una grave crisis institucional, producto del desgaste generado por un Estado centralizado y autoritario, orientado por la Constitución de 1886, con poco protagonismo de los niveles intermedios y locales de la administración pública en cuanto a toma de decisiones se refiere, con baja capacidad del ente estatal para atender las crecientes demandas ciudadanas y llegar a todos los rincones del país (Consejo Nacional de Planeación, 1998), donde la formulación y direccionamiento de las políticas se daban desde el nivel central y la ejecución del presupuesto se hacía por parte de entidades nacionales. Se trataba de un sistema político marcado por la tradición bipartidista, por el clientelismo y la corrupción en el manejo de los recursos públicos, situación que dio pie para el aumento de la protesta ciudadana ante la incompetencia del Estado, la limitada participación y la exclusión social de vastos sectores (Velásquez & Gonzales, 2003). En síntesis, había una crisis de representación, legitimidad, gobernabilidad y credibilidad del ente estatal.

Este panorama establecía la necesidad de repensar las relaciones entre gobernantes y sociedad civil, de tal forma que estas estuvieran fundamentadas en ejercicios de confianza y cooperación, a través de procesos de planeación desde abajo en los que se reconocieran las realidades particulares de cada territorio, las necesidades humanas fundamentales (Max-Neef, 1996) y las aspiraciones de los ciudadanos frente al tipo de desarrollo que anhelaban. Había que hacer la “planeación al derecho... como un proceso interactivo de doble vía” (Consejo Nacional de Planeación, 1998, p. 5), dado que hasta el momento la planeación no incluía la participación ciudadana, al ser “un instrumento altamente centralizado y realizado por expertos y técnicos conocedores de los macroindicadores de la economía nacional” (Jaramillo, 2000, p. 107).

En este sentido, los procesos de descentralización administrativa que surgen en Colombia como resultado de la Constitución política de 1991 y su desarrollo legislativo, promovieron el afianzamiento de las entidades territoriales para mejorar la prestación del servicio público, asegurar el uso eficiente de los recursos, acercar la toma de decisiones a la ciudadanía mediante procesos participativos y planear las apuestas de desarrollo local respondiendo a las necesidades específicas de cada territorio; para lo cual se establece la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, la autonomía fiscal, el traslado de funciones administrativas del ejecutivo nacional a los municipios y departamentos, además de participar de las transferencias de recursos de la nación, constituyéndose en elementos determinantes de esta propuesta para fortalecer la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la gestión pública, vía descentralización administrativa en el marco de una república unitaria.

Mediante el texto constitucional de 1991 (Constitución Política de Colombia, artículos 41, 103 al 107, 152, 311, 318, 339 al 344), la expedición de leyes como la 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), la 134 de 1994 (ley sobre mecanismos de participación ciudadana) y la 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), se establece un marco normativo que promueve ejercicios de participación ciudadana sobre asuntos de carácter público en todo el territorio colombiano (Bernal, 1998); así, aparece la necesidad de realizar procesos de planeación para el desarrollo con esquemas participativos y descentralizados, donde se involucre al pueblo en la toma de decisiones de gobierno y se generen mayores niveles de transparencia, representatividad y gobernabilidad. Esta normatividad aparecía como un primer paso para avanzar, por lo menos desde lo formal, hacia una descentralización administrativa que reconociera los alcances del Estado social de Derecho, que fuera fiscalmente sostenible en el tiempo y que respondiera a las demandas ciudadanas y a las realidades de cada entidad territorial oportunamente.

Este marco normativo instaura los escenarios e instrumentos que amplían las posibilidades de participación de la ciudadanía en la planeación. La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152) define las autoridades, mecanismos, instancias y tiempos que materializan este propósito, al crear un sistema nacional de planeación soportado en consejos territoriales de planeación del orden municipal, distrital y departamental, a través de los cuales se abre cabida a la participación de sectores organizados de la sociedad civil, para que representen al conjunto de la ciudadanía en las discusiones que se generen durante la etapa de formulación de los planes de desarrollo. Igualmente, por medio de leyes como la 388 de 1997 se promueve la participación de la población en la construcción de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y con normas como la Ley 134 de 1994 se proporcionan mecanismos de participación ciudadana como el referendo, la consulta popular, los cabildos abiertos y la revocatoria del mandato, solo por mencionar algunos (Bernal, 1998).

De esta forma, se establece la planeación estratégica como eje rector de la administración pública a fin de concretar los derechos de todos los asociados; en tanto quienes desempeñan la función pública asumen el reto de planear todas sus acciones como un ejercicio de responsabilidad en el manejo de los recursos y en el tratamiento de los complejos problemas sociales; lo cual requiere de la construcción de nuevos instrumentos que permitan establecer procesos en los que se pueda prever sus cursos de acción, costos, impactos y beneficios, tener la capacidad de adelantarse al futuro, de planear con una visión prospectiva pensado en los impactos del desarrollo de cara a las futuras generaciones.

Surge así una apuesta por construir Estado y nación desde abajo, mediante la posibilidad que se abre para que la ciudadanía participe en las discusiones públicas para la construcción de los planes de desarrollo del nivel descentralizado, con la idea de direccionar los rumbos del territorio, articular a las organizaciones de base y al sector privado, constituyéndose en herramientas clave para que la población de base y los gobiernos locales sean quienes definan las dinámicas y los alcances del territorio sobre el cual habitan.

Para el caso concreto de Medellín, la administración municipal al responder a las demandas de inclusión de diversos sectores y para materializar en lo local este marco normativo nacional, emprendió acciones para articular la planeación local con la municipal con miras a fortalecer los espacios de participación ciudadana y potencializar el desarrollo socioeconómico de la ciudad, mediante la conformación del sistema municipal de planeación creado por el Acuerdo 043 de 1996 y la institucionalización del programa de planeación local y presupuesto participativo con el acuerdo 43 de 2007 (Gómez y Vásquez, 2008); para que fueran las mismas comunidades quienes se adueñaran de sus problemas y los gestionaran, a fin de convertirlos en programas y proyectos de impacto social que mejoraran la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Como lo plantea Gómez et al. (2008), este ejercicio tomó impulso con las administraciones de los alcaldes Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007) y Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011), quienes con claras apuestas por el desarrollo humano integral y el enfoque de derechos, establecieron en sus planes de desarrollo líneas estratégicas que “buscaban ampliar la participación ciudadana en la gestión pública y el desarrollo local, en el marco del sistema municipal de planeación” (Carvajal, 2009, p. 107), con programas como presupuesto participativo y la configuración de los planes locales de desarrollo en cada una de la comunas y corregimientos de la ciudad.

Sin embargo, al analizar el impacto que ha tenido toda esta normatividad en el impulso de la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno en municipios y departamentos, particularmente en el municipio de Medellín, se puede observar que a pesar que en los últimos años se han establecido desde la institucionalidad mecanismos para permitir el acceso de la población al ejercicio de lo público, aun se percibe un elevado desinterés de gran parte de la ciudadanía frente al tema, un limitado acceso de esta a la toma de decisiones clave para el desarrollo de la ciudad y un deterioro en la condiciones de vida de vastos sectores sociales.

Para comprender esta situación deben tenerse en cuenta postulados como los de Gutiérrez y Sánchez (2009), donde intentan explicar que “la planeación

reglamentada por la normatividad colombiana es, en verdad, del desarrollo y no para el desarrollo; ello significa que, en esencia, el desarrollo se planifica y no que la planificación es para el desarrollo” (p. 21), con lo que se quiere dar a entender que, con la Constitución de 1991 y la normatividad sobre planeación, se priorizaron los elementos técnicos como los tiempos, instrumentos e instancias de los planes de desarrollo, antes que las apuestas por buscar un desarrollo integral del territorio y la reconfiguración de la sociedad colombiana, fines que son propios de la planeación para el desarrollo entendida por Gutiérrez *et al.* (2009) como proceso social impulsado por la participación ciudadana; postura que también es abordada por Obando (2003).

Igualmente, debe reconocerse que con “respecto a la participación ciudadana la ley es restringida pues la reduce a algunas consultas en el periodo de discusión de los planes” (Bernal, 1998, p. 8), dejando a voluntad del mandatario de turno la inclusión o no de las propuestas ciudadanas en su Plan de Desarrollo, en tanto se trata de un ejercicio de simple consulta y no de decisión. En este sentido, la realidad del proceso arroja resultados cuestionables que dan cuenta de un ejercicio pensado desde arriba por el partido de gobierno y no como el resultado de la construcción colectiva desde las bases sociales, con lo cual el proceso termina constituyéndose en un instrumento para legitimar la acción gubernamental y no en una verdadera apuesta por la planeación participativa para alcanzar el avance de los territorios locales.

Al adentrarse nuevamente en el contexto de Medellín esta situación presenta otros matices que sumados a los anteriormente descritos evidencian el limitado impacto de estos procesos participativos sobre el desarrollo integral de la ciudad. El presupuesto participativo y los planes de desarrollo de las comunas y corregimientos, si bien han aportado a la democratización de la gestión pública, a la formación de sujetos políticos y al incremento de la participación ciudadana, han reducido a esta última y a sus actores a ser localistas, “a cuestiones micro, es decir, del nivel barrial, sobre proyectos de muy pequeña cuantía que no impactan realidades tan complejas como las de ciudad” (Gonzales, Escobar y Restrepo, 2001, p. 20), lo que va “reduciendo cada vez más los escenarios y posibilidades de participación ciudadana en los asuntos de ciudad. Estos últimos son tramitados por otros actores: la tecnocracia y los agentes político partidistas” (Velásquez, 2009, p. 88).

En esta misma perspectiva, cabe resaltar el contexto en el que se promueve la materialización del sistema municipal de planeación en Medellín y los ejercicios de participación ciudadana en torno a este instrumento. Como bien lo evidencia

el trabajo de Gallegos (2008), a finales del año 2003 comienza el proceso de desmovilización de bloques paramilitares en el marco de una política del gobierno nacional, donde Medellín se convertía en prueba piloto. Algunos de estos desmovilizados con la idea de volver a la legalidad crean organizaciones sociales que comienzan a participar en escenarios como el presupuesto participativo, instancia creada por la administración del alcalde Sergio Fajardo tras su llegada al poder en el año 2004.

El ingreso de estos sujetos a los procesos participativos locales, los roces generados entre estas nuevas organizaciones y las antiguas, el constreñimiento a las personas que no estaban de acuerdo con sus posturas, sumado a las prácticas autoritarias, clientelistas y corruptas de líderes tradicionales, la cooptación de estos espacios por parte de los partidos políticos, la baja formación política de gran parte de los participantes, la primacía del recurso económico sobre la deliberación para satisfacer intereses personales, el tecnicismo y los alcances limitados de este programa sobre la transformación de las condiciones de vida de la población, detonaron en sentimientos de frustración y desconfianza de algunos ciudadanos, además de la deslegitimación de este espacio institucional, dejando la sensación que el principal fin del gobierno local con el presupuesto participativo es mantener una ficción de gobernabilidad para “hacerse a una nueva clientela social que le permite posibilidades para continuar en el mandato” (Gómez, 2007, p. 69).

Como resultado de estos limitados ejercicios de participación en Colombia se encuentra que en ocasiones esta posibilidad de incidencia de la ciudadanía en la gestión pública se reduce solo a ejercicios de consulta, como es el caso de los consejos territoriales de planeación para la discusión de los planes de desarrollo, o si la participación es más directa esta se circunscribe a escenarios micro (barriales) de poco impacto en el conjunto de la ciudad, donde prima la disputa por los recursos, la satisfacción de intereses personales y la confrontación entre viejos y nuevos liderazgos, incluso a través de prácticas antidemocráticas. Medellín durante el periodo 2004 – 2010 ha presentado elementos tanto del primer caso como del segundo.

Al ubicar este tipo de participación dentro de la denominada escalera de la participación de Arnestein (1969)³ citada en el trabajo de Guillen, Sáenz, Badii & Castillo (2009), puede decirse que la figura de los consejos territoriales de

3 “La escalera de la participación de Arnestein consistió en una escalera imaginaria de ocho peldaños que fue dividida en tres áreas principales: la no participación, la participación simbólica y poder ciudadano” (Guillen, Sáenz, Badii & Castillo, 2009, p. 186).

planeación promovidos por la Ley 152 de 1994 no van más allá de una participación simbólica, que a través de la información y la consulta “se le permite a la ciudadanía, escuchar, tener voz, e incluso, ser escuchada, sin embargo, bajo esas condiciones, carece de poder para asegurarse de que sus ideas se tomen en cuenta” (Guillen et al. 2009, p. 187), recordando que: “Solo cuando se tiene el poder de ser parte en la toma de decisiones es cuando la participación alcanza su carácter auténticamente democrático” (Pussó, 2006, p. 92).

Por su parte, programas como presupuesto participativo e instrumentos como los planes locales de desarrollo, dan un paso adelante hacia un tímido poder ciudadano en el que la coparticipación y el poder de la población posibilitan que “la ciudadanía participe en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación y acuerdo” (Guillen *et al.* 2009), sin perder de vista que estos instrumentos hasta ahora no han trascendido a la toma de decisiones sobre los grandes temas de ciudad.

Todo lo mencionado anteriormente ha contribuido al “distanciamiento de la población con respecto a los espacios de participación” (Velásquez, 2009, p. 88) y ha limitado el acceso de nuevos actores a los ejercicios de la planeación para el desarrollo en Colombia, tema que será objeto de análisis en el próximo apartado donde se abordará la desafección política en este tipo de procesos y se profundizará en el concepto de participación.

La desafección política en la planeación participativa

Después de haber reconocido algunas de las circunstancias históricas con las cuales se han llevado a cabo la participación ciudadana en Colombia, puede observarse una tendencia a involucrar a la población en la toma de decisiones de gobierno de manera parcial y con una alta dosis de formalismo legal, arrojando como resultado un limitado alcance de los procesos de planeación para alcanzar el desarrollo deseado por la mayor parte de los habitantes del territorio.

Sí bien la normatividad vigente sobre la materia ha propiciado algunos escenarios de representación ciudadana en determinados momentos de la elaboración de los planes de desarrollo, esta participación como ya se mencionó se ha reducido a consultas para legitimar decisiones ya tomadas. Igualmente, aunque se

han hecho esfuerzos desde los gobiernos locales para potenciar esa participación a través de programas como Planeación Local y el Presupuesto Participativo y el fortalecimiento a las organizaciones sociales, impulsados en Medellín por parte de las administraciones de los alcaldes Sergio Fajardo y Alonso Salazar, sus impactos no traspasan las fronteras barriales y comunales en tanto las grandes decisiones se siguen tomando por una minoría adscrita al gobierno municipal, sumado al hecho que los partidos políticos tradicionales y los actores armados ilegales continúan cooptando estos escenarios y conformando redes de clientela que desvirtúan la acción institucional, al ofrecer mecanismos de captación de recursos más rápidos y efectivos que los que proporciona la deliberación democrática (González *et al.*, 2001).

Los hechos descritos anteriormente, sumados a una larga tradición de exclusión social, represión ciudadana, clientelismo y corrupción en el país, se han convertido en obstáculos determinantes para consolidar una participación más efectiva de la población colombiana; situación que hoy en día puede constituirse en una arma de doble filo para los gobiernos de turno, pues si bien en principio las decisiones pueden ser tomadas más ágilmente, en últimas se corre el riesgo de contar o no con el respaldo ciudadano, poniendo en entredicho la legitimidad de la decisión y por ende el respaldo hacia la misma. Sobre este punto cabe resaltar que:

Las claves para construir mejores ciudades no se encuentran en la oferta centralizada de políticas o proyectos urbanos, por mejor diseñados que estén, sino que en una mayor descentralización de la acción urbana e institucionalización de la inclusión de los ciudadanos y usuarios en la elaboración de los planes y proyectos (Bresciani, 2006, p. 14).

Estas limitantes a la participación establecidas desde la norma, el temor de algunos gobernantes a someter sus consideraciones al ojo ciudadano, la limitada capacidad de incidencia en el progreso global de todo un territorio solo desde la participación de la población en los escenarios micro como los barriales o comunales, el descrédito hacia quienes toman las decisiones de ciudad, las frustraciones de los líderes comunitarios por la poca efectividad de los procesos en los que participan al ser estos “más simbólicos que sustantivos” (Bresciani, 2006, p. 18), la complejidad de los procesos por el tecnicismo imperante y la exclusión histórica de vastos sectores de la sociedad del ejercicio de gobierno; son solo algunas de las situaciones que han originado el distanciamiento de porciones importantes de la población de un ejercicio político como la planeación para el desarrollo.

Precisamente esa “mezcla de insatisfacción, distanciamiento, hastío, y desconfianza, respecto del funcionamiento del sistema político” es lo que Arango (2000, p. 6) ha denominado como *desafección política*, concepto que reconoce el aislamiento del ciudadano frente a su rol de sujeto participante y tomador de decisiones; ya que su descrédito hacia la política, la indiferencia con respecto al futuro de su entorno, el desinterés por involucrarse con otros para deliberar y actuar y la desconfianza frente a instituciones como el gobierno y los partidos políticos, terminan por alejar al ciudadano de aquellos escenarios frente a los cuales podría participar con voz y voto.

Según Arango (2000), dentro de las causas que podrían explicar este fenómeno, común en democracias como la colombiana, se encuentran la frustración por la ineficacia de las instituciones existentes y la precariedad económica que obliga al sujeto a destinar gran parte de su tiempo a la consecución de recursos para sobrevivir; para otros la causa está en “procesos que resulten particularmente complejos e incomprensibles... procesos históricos previos a la instauración de las nuevas democracias, caracterizados por discontinuidades políticas, conflictos violentos, fraudes electorales, desigualdades sociales y elites demagógicas” (Montero y Torcal, 2000, p. 25).

Por su parte Anduiza (2000) encuentra que la desafección política tiene sus causas en variables sociodemográficas como la edad del sujeto, en tanto los más jóvenes son más apáticos, los bajos niveles de formación ciudadana y el nivel de ingresos económicos, ya que la tenencia de recursos facilita que el ciudadano separe parte de su tiempo para involucrarse en dinámicas participativas, es decir participar de la esfera pública al tener resuelta las necesidades de su esfera privada (Arendt, 1993).

Así mismo pueden encontrarse gran cantidad de factores que impulsan al ciudadano a desentenderse de los escenarios de participación, entre los que cabe mencionar la ausencia de objetivos claros de los procesos, el involucramiento tardío de las personas en los proyectos que los afectan, la focalización del proceso hacia públicos equivocados, la utilización de malas metodologías por parte de quienes direccionan el ejercicio y el inadecuado manejo de información al ser incomprensible o inaccesible (Bresciani, 2006). A lo anterior puede sumarse la resistencia del individuo para articularse con otros desde dinámicas organizativas para el tratamiento de problemas comunes, la incertidumbre de la población sobre su futuro y la pérdida de credibilidad de las ofertas políticas para atender las crecientes demandas sociales (Solórzano, 2005).

La desafección política “afecta la calidad de la democracia, pero no tiene consecuencias catastróficas” (Arango, 2000, p. 10), en tanto tal situación obedece más a una crítica ciudadana hacia el funcionamiento y eficacia de los procesos implementados, más no al régimen democrático como tal. Sin embargo, la baja participación de la ciudadanía en el ejercicio público termina por hacer más difícil la gestión de gobierno, pues los proyectos que se implementen difícilmente contarán con respaldo de los beneficiarios al no responder a sus necesidades y expectativas, la legitimidad de las decisiones siempre se verá cuestionada por parte de quienes no participaron dado que “las decisiones y normas son legítimas cuando están fundadas en razones que resultan de un proceso de deliberación público, inclusivo y equitativo” (Gallegos, 2008, p. 62); además la gobernabilidad se verá alterada al no “llegar a consensos y acuerdos que recuperen la dirección política y el control democrático sobre los procesos de reforma económica e institucional” (Solórzano, 2005, p. 6). Adicionalmente esta situación facilita la corrupción por parte de los gobernantes por la disminución del control ciudadano, levantando un manto de dudas sobre la transparencia de la administración.

Al retomar de nuevo el caso colombiano puede observarse que las dinámicas de la participación ciudadana en el país han estado permeadas por todos los factores mencionados anteriormente, situación que ha contribuido al distanciamiento de significativos sectores poblacionales de los escenarios de discusión y toma de decisiones públicas. Con elevados niveles de abstención que superan más del 50% del censo electoral del país, el voto en los comicios electorales para elegir autoridades del orden nacional y territorial ha sido históricamente la principal herramienta que han utilizado los colombianos para incidir en el ejercicio de gobierno; los ciudadanos eligen a sus gobernantes y el resto del tiempo se desentiende del escenario político Velásquez *et al.* (2003), olvidando que “desde una concepción participativa de la democracia otras formas de participación más exigentes y menos esporádicas que el voto son las verdaderamente importantes” (Anduiza, 2000, p. 50) para definir los rumbos de un territorio.

Como bien lo reconoce el trabajo de Velásquez *et al.* (2003), mediante el cual se hace un recuento histórico de lo que ha pasado con la participación en Colombia, en el país se ha desarrollado desde la normatividad y la institucionalidad una importante infraestructura para la participación, que ha tenido como principal escenario de implementación al municipio, en tanto se reconoce a esta entidad territorial como la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y por ende en la que mayor capacidad de incidencia puede tener.

Instancias como las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Juntas Administradoras Locales (JAL), los consejos territoriales de planeación, las asociaciones de

usuarios, los comités de participación comunitaria en salud, consejos municipales de la juventud, comités locales de prevención de desastres, veedurías ciudadanas, consejos consultivos de ordenamiento territorial, asambleas constituyentes, consejos comunales, mesas temáticas y redes sociales, son solo algunas de las figuras de las más de 29 que según el estudio de Velásquez *et al.* (2003) existen en las localidades colombianas para que la ciudadanía intervenga en la planeación para el desarrollo del territorio desde procedimientos como la consulta, la socialización de información y la toma de decisiones en asuntos locales.

No obstante, el mismo estudio reconoce que el grado de eficacia de esta infraestructura no es significativo dado el poco reconocimiento y uso social que la ciudadanía hace de ella, a partir de lo cual se reconoce que las normas e instancias para la participación “no se convierten en realidad hasta tanto no haya agentes participativos que pongan en marcha los espacios creados, les den vida, les otorguen significado y les asignen una razón de ser” (Velásquez *et al.* 2003, p. 145). Entre algunas de las razones que manifiesta la ciudadanía para no involucrarse en estos espacios se encuentran el no tener aptitudes y condiciones para hacerlo, la falta de gusto hacia estos mecanismos, el desinterés con la política y la ineficacia de estos escenarios para resolver problemas; igualmente, reconocen que existen obstáculos que limitan la posibilidad de participación como la falta de información, la desconfianza hacia el otro, el desconocimiento de sus derechos, la falta de voluntad de los políticos, la poca conciencia de la gente, la falta de tiempo, ausencia de recursos, el conflicto armado y la inexistencia de mecanismos adecuados.

Concretamente en el municipio de Medellín, el gobierno local reglamentó un significativo número de instancias y escenarios para la promoción de la participación ciudadana en la gestión municipal. Con la puesta en marcha del sistema municipal de planeación, creado por el acuerdo 043 de 1996 y la institucionalización del programa de planeación local y presupuesto participativo con el acuerdo 43 de 2007, las administraciones de los alcaldes Fajardo y Salazar con el respaldo de las ONG y organizaciones como las JAC y JAL, establecen instrumentos para que las organizaciones de base y los líderes comunitarios incidan en el desarrollo local, mediante escenarios como el presupuesto participativo (PP) y los planes de desarrollo local (Gómez *et al.*, 2008).

A pesar de este impulso que desde la institucionalidad se hizo para promocionar la participación ciudadana en la planeación local, estos escenarios comenzaron a ser cooptados por las maquinarias políticas tradicionales, por actores armados ilegales que intimidaban a los participantes, además se hizo evidente el tecnicismo del ejercicio, la rivalidad entre viejos y nuevos liderazgos y las prácticas clientelis-

tas para captar recursos en el proceso, situación que ha llevado a una “progresiva frustración de expectativas, por el escaso impacto de la planeación participativa en el desarrollo zonal y comunitario” (Gómez, 2007, p. 68), coadyuvando de alguna manera al distanciamiento ciudadano de este tipo de escenarios participativos y evitando la inclusión de nuevos actores.

De acuerdo con datos publicados por la encuesta anual “Medellín, cómo vamos”⁴ realizada en la ciudad desde el año 2006 por una alianza interinstitucional privada, entre el periodo 2006 - 2010 el componente cómo vamos en participación ciudadana se comportó así: en los años 2006 y 2007 el 94% de los encuestados no hacía uso de ninguno de los mecanismos existentes para participar, en el 2008 el 82% de los encuestados manifestaba que no se reunía con otros para resolver problemas de su comunidad y solo el 11% participaba de algún organismo, en el 2009 el 93% de los encuestados no pertenecía a ninguna organización comunitaria y en el 2010 esta cifra aumenta al 97% de los encuestados.

Entre las razones que dan los encuestados para no participar se encuentran: la falta de tiempo, la falta de información, el miedo, prefieren evitar problemas, consideran que estos espacios no sirven, no saben cómo participar, desconfían de los organismos de participación, no les gusta o los temas no les parecen interesantes (Medellín cómo vamos, 2006-2010).

Este ambiente de desafección política existente en Medellín reitera el hecho que el impulso a la participación no sólo es un asunto de voluntad política de los gobernantes, sino que también depende del compromiso de la ciudadanía para involucrarse en los temas públicos, en tanto “si no hay contrapartida social fuerte en el proceso, sea de parte de actores comunitarios, sea de entidades no estatales, el proceso puede debilitarse rápidamente y desaparecer” Velásquez *et al.* (2003, p. 304). Esta situación es preocupante en la medida que “sin organización ciudadana sostenida, la participación en el desarrollo es prácticamente inviable” (Bresciani, 2006, p. 16).

Al seguir el trabajo elaborado por Múnera (2008) mediante el cual se analizan diferentes tipologías y variables de la participación, es posible ubicar el fenómeno descrito anteriormente en Medellín dentro de una mixtura de tres tipologías con características bien particulares, a saber: en algunos escenarios de participación se presenta la *tipología perturbadora* con variables como la predisposición de los in-

4 Ver resultados completos de la encuesta Medellín Cómo Vamos entre el 2006 y el 2010 en el componente cómo vamos en participación ciudadana.

individuos para participar a raíz de condicionamientos culturales, temor, resistencia y prevención frente a los procesos, sumado al individualismo, la desarticulación entre actores, el clientelismo, el afán de lucro, el desconocimiento de la globalidad del proceso y la simple notificación por parte de las autoridades, generando como resultado final apatía y abandono del ejercicio; en ocasiones se puede hablar de una *tipología neutra* en tanto las variables que caracterizan la participación se distinguen por la pasividad de los sujetos participantes, su baja cualificación y compromiso, una débil articulación con otros actores, indiferencia, desarraigo territorial, desgaste en actividades innecesarias y solo un nivel de consulta por parte del gobierno; también existen escenarios en la ciudad en los que aparece la *tipología funcional* en los cuales las variables que priman son la participación de los individuos en asuntos concretos, coyunturales, con objetivos y metas de corto plazo, donde se producen resultados rápidos y con poco impacto en el desarrollo global, logrando sólo un nivel de decisión sobre asuntos micro como la ejecución técnica de ciertas actividades.

Los instrumentos dispuestos en Medellín para impulsar la participación no se han traducido en mayores niveles de involucramiento de la ciudadanía en las instancias decisivas de la planeación para el desarrollo, a pesar de los esfuerzos que sobre la materia han realizado las administraciones de los alcaldes Fajardo y Salazar; dado que el desinterés ciudadano, el bajo nivel de incidencia de la participación en la formulación de las políticas públicas municipales, la debilidad del tejido social y la desarticulación entre las diferentes instancias participativas, han profundizado la desafección política de los habitantes, dejando que sean solo los gobernantes quienes definan los destinos del territorio.

Corresponsabilidad en la planeación para el desarrollo

La planeación participativa constituye un reto para cualquier gobierno, en tanto el hecho de convocar al conjunto de la sociedad a que construya el tipo de desarrollo que desea, implica abrir el escenario de toma de decisiones a toda la ciudadanía sin exclusión alguna, articular actores, conciliar posiciones individuales con los intereses de la colectividad y de la ciudad, además de posibilitar un escenario para la democratización de la gestión pública a través de la identificación de problemas y fortalezas actuales y la definición de apuestas conjuntas de futuro (Velásquez *et al.*, 2003).

Tal situación pone en juego la capacidad de las autoridades para promover la participación de la ciudadanía con una lógica de concertación y trabajo conjunto, en tanto solo con ciudadanos activos y conscientes es posible construir democracia; reconociendo además que la participación como dispositivo democrático “mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, abre el camino a la transparencia y facilita el diálogo entre administración y ciudadanos” (Velásquez *et al.*, 2003, p. 14).

Cómo ya se observó en líneas anteriores, el país posee un variado catálogo de normas con las cuales se ha intentado incluir a la población en el ejercicio de gobierno, a través de procesos de consulta, notificación o en el mejor de los casos de toma de decisiones sobre asuntos de poca trascendencia para el desarrollo global del territorio. Existe un fetichismo jurídico sobre la materia, producto en parte de la falta de voluntad política de los gobernantes y en otras ocasiones por la pasividad de la ciudadanía para organizarse y hacer reconocer su rol de sujetos con el derecho a opinar y decidir, pues aunque exista una amplia infraestructura para participar, si no hay quien la promueva y la use de poco servirá.

Aunque en un principio esta pasividad ciudadana proporciona al gobernante amplios márgenes para maniobrar y tomar decisiones con mayor facilidad, con el tiempo la implementación de los proyectos contará con poco respaldo, abriendo el camino para el descontento, la protesta de la población afectada, la exclusión social y el distanciamiento de los ciudadanos del ejercicio político, lesionando así la estabilidad democrática (Anduiza, 2000).

En este orden de ideas, la planeación para el desarrollo del territorio en el marco de un Estado democrático como el colombiano implica un proceso de impulso a la participación ciudadana, pues “no es posible planear la transformación de la realidad territorial sin antes reconocerla a partir de los actores que la viven” (Gutiérrez *et al.*, 2009, p. 75), a fin de priorizar las intervenciones, establecer objetivos y metas realizables, utilizar los recursos adecuados y sobre todo comprometer al ciudadano en los proyectos de ciudad.

De lo anterior se deduce que la clave está en el impulso decidido a un tipo de gobierno corresponsable que una las voluntades de gobernantes y gobernados, donde los mandatarios generen y promuevan las condiciones iniciales, escenarios y recursos para la participación, y la ciudadanía se organice, se cualifique, aproveche las oportunidades que se brindan, solicite información y se comprometa decididamente a involucrarse en la planeación del territorio para mejorar las condiciones de vida de toda la población de cara al desarrollo (González *et al.*, 2001).

“La planeación participativa busca fortalecer los espacios de encuentro entre la sociedad y el Estado a fin de unificar esfuerzos hacia el diseño y el logro de metas colectivas” (Velásquez *et al.*, 2003, p. 21), por tal razón el Estado debe impulsar la creación de esos espacios de encuentro y dialogo que se requieren para materializar el ejercicio, facilitar las condiciones de acceso al ciudadano, motivar al individuo a articularse con otros para incidir en la esfera pública, articular la experiencia de los viejos liderazgos con las ideas innovadoras de los nuevos desde un diálogo intergeneracional, diseñar estrategias de flujo de información permanente sobre los asuntos de interés general, generar confianza sobre la gestión, hacer atractivo el escenario de deliberación evidenciando resultados concretos, definiendo claramente los alcances del proceso, evitando acciones innecesarias que generen desgaste, mostrando que los beneficios de participar son más elevados que permanecer en las redes de clientela y posibilitando la formación continua de las personas para que conozcan la globalidad de los proyectos y las posibilidades reales de incidencia en ellos.

El reto es poder convertir la participación en “un patrimonio cultural de las personas y las colectividades” (p. 31), para reafirmar día a día los valores y prácticas democráticas de una sociedad, evitando que se convierta en una carga tediosa o en un sacrificio adicional para la persona, al impulsarla más bien como un estilo de vida y un deber ciudadano que se cultiva desde la infancia (Anduiza, 2000). En tanto esto supone transformar la cultura política de los colombianos la principal herramienta para lograrlo, más que diseñar nuevas normas, es la educación, ya que “la participación requiere el desarrollo de capacidades técnicas y políticas de los sujetos” (Velásquez *et al.*, 2003, p. 217), además de una dotación importante de recursos logísticos y económicos que dinamicen los escenarios de diálogo y decisión.

Al seguir esta línea, el texto de Palma (2000) insiste en una educación para la democracia que permita al sujeto ir más allá de la oferta institucional existente, pues se le brindarán conocimientos, capacidades y valores democratizadores mediante los cuales podrá atreverse a pensar por sí mismo y a proponer nuevas formas de hacer las cosas para reforzar la gestión pública con participación ciudadana, desde escenarios de concertación en los que primen el dialogo y la tolerancia. Estos actores que se formen “deberán tener como propósito su orientación hacia el desarrollo, en marcos democráticos” (Gutiérrez *et al.*, 2009, p. 94), inculcándoles además de los derechos y responsabilidades de carácter individual, los derechos colectivos, económicos, culturales y ambientales de una sociedad.

Las estrategias de formación para la participación deberán incluirse dentro de los currículos académicos del sistema educativo formal, para que desde la escuela

el niño reconozca sus deberes y derechos ciudadanos y los escenarios e instrumentos del ámbito nacional y local a través de los cuales se pueden hacer efectivos. Lo anterior complementado con lo que Gómez *et al.* (2008) denomina “educación no formal para el desarrollo” (p. 215) brindada en escenarios comunitarios por agentes barriales, organizaciones no gubernamentales o representantes del gobierno y de las universidades; para que aquellos que ya no están dentro del sistema de educación formal puedan complementar o actualizar sus conocimientos sobre la materia y se constituyan en sujetos políticos desde el aprendizaje popular.

Implementando este tipo de prácticas se abona el terreno para pasar de una participación perturbadora o neutra a una participación sinérgica, en la que los ciudadanos se comprometan de lleno con los procesos para el desarrollo (Múnera, 2008).

Adicionalmente, deberá pensarse desde los agentes gubernamentales y la ciudadanía otra visión para afrontar el desarrollo, es decir, pasar de la idea economicista del concepto al reconocimiento del ser humano como centro de la acción. La propuesta de “Desarrollo a escala humana” de Max-Neef (1996), enfocada a la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas, es un buen ejemplo de esa nueva concepción que se debe asumir, la cual también se complementa con la propuesta de Sen (2000) de generar entornos democráticos en donde se puedan expandir las libertades de las personas para la realización efectiva de sus capacidades.

Según el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana (1992) “la planificación participativa, se hace cotidianamente con el esfuerzo de todos los integrantes de la comunidad” (p. 85); apreciación que concuerda con la propuesta que hace el Consejo Nacional de Planeación (1998) cuando propone la planeación al derecho, al insistir en la necesidad de planear desde abajo, reconociendo las realidades de cada territorio y reconfigurando las relaciones asimétricas entre Estado y sociedad civil. Para un mandatario es fundamental entender esto y asumirlo en su administración, ya que gobernar en contextos políticos “de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público” (Aguilar, 1996, p. 30); ejercicio que implica construir la agenda de gobierno atendiendo a las demandas poblacionales, focalizando la atención de acuerdo a las particularidades de cada territorio e intentando que esta agenda no se aleje de las realidades sociales, pues de lo contrario aumentará la intensidad de los conflictos y la desafección política por la desconfianza y la insatisfacción ciudadana (Aguilar, 1996).

Consecuentemente, hay que asumir la planeación participativa para el desarrollo como una apuesta política de transformación social del territorio que requiere de la inclusión de la base ciudadana para garantizar la gobernabilidad, estabilidad y legitimidad de un gobierno; para lo cual es fundamental reconocer la concepción aristotélica de la política trabajada por García-Huidobro (2007) de “rescatar el carácter cívico de servicio que presenta la política y el hecho de que su ejercicio sea ocasión de crecimiento tanto para el que gobierna como para los gobernados” (p. 125).

Conclusiones

En el presente artículo se han expuesto algunos de los elementos que han configurado los procesos de participación ciudadana en Colombia y las razones por las cuales la planeación del desarrollo propuesta hoy en el país lejos está de hacer realidad los postulados de la descentralización en cuanto a la posibilidad de promover la autonomía de los territorios, mejorar la prestación del servicio público, aumentar la participación ciudadana en las decisiones de gobierno y empoderar a los habitantes sobre sus realidades; pues la normatividad existente sobre el tema y las decisiones de algunos mandatarios siguen respondiendo a la lógica de intereses particulares de sectores políticos que buscan mantener clientelas electorales, garantizar la tenencia de importantes porciones de tierra y profundizar la dependencia centro periferia, dejando de lado el factor de arraigo de las comunidades con sus localidades, la identidad cultural de los habitantes y la posibilidad de un desarrollo construido desde la base social que revitalice la participación y el empoderamiento ciudadano como pilares de un Estado democrático.

Frente a estos desequilibrios de poder que generan asimetrías, aparecen instrumentos como la planeación participativa que pretenden corregir los errores históricos que han generado inadecuados manejos en la gestión estatal, exclusión de vastos sectores poblacionales y obstáculos a la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; al mismo tiempo que se deja de pensar la democracia simplemente “como un método de selección de gobernantes a través de competiciones electorales, en tanto se comienza a pensar y practicar como un régimen de experimentación y aprendizaje más abierto y flexible” (Tapia, 1999, p. 74), en donde la participación ciudadana se constituye en la base de una administración pública legítima, legal y coherente con las realidades de su entorno.

En este sentido, la planeación participativa para el desarrollo, en el marco del afianzamiento del Estado social de Derecho, debe ser la ruta a seguir por parte de

los gobernantes para modernizar la administración pública, consolidar el ejercicio del buen gobierno, reivindicar el régimen democrático y avanzar hacia el desarrollo sostenible y el crecimiento equitativo de los territorios.

El proceso requiere el establecimiento de herramientas y espacios para la participación y el control ciudadano, pero también implica un esfuerzo adicional por parte del Estado para que la población aprenda a usar adecuadamente estos instrumentos y los convierta en medios que garanticen la transparencia y efectividad de las políticas públicas, sin desconocer claro está que debe haber disposición y compromiso de las personas para asumir su rol de sujetos políticos.

Para esto es indispensable el empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento de la cultura política de la población y gerenciar la desafección política como una apuesta de los gobiernos para afianzar la institucionalidad, la legitimidad y la gobernabilidad del sistema democrático, pues de lo contrario quienes actúan en nombre del pueblo para beneficiar intereses particulares seguirán desvirtuando los preceptos constitucionales y los fines esenciales del Estado colombiano.

Igualmente, debe generarse conciencia sobre la importancia de la corresponsabilidad en la gestión pública, pues la experiencia ha demostrado que el Estado con sus limitados recursos no puede cubrir todos los problemas de una sociedad, razón por la cual hoy más gobernantes son conscientes de la conformación de alianzas públicas, privadas y comunitarias para su tratamiento; por consiguiente el sector público requiere de gerentes que escuchen, que tengan en cuenta las opiniones de los demás a la hora de tomar decisiones, que piensen más en términos de rentabilidad social y no de utilidades económicas, claro está sin descuidar la eficiencia y la racionalidad técnica de las acciones. Lo anterior plantea el reto de buscar nuevas formas de gerenciar lo público, para hacer más eficientes sus prácticas, acercar al ciudadano al ejercicio de gobierno, articular al sector privado y a la comunidad en el tratamiento de los problemas sociales y responder con procesos de calidad a las realidades específicas de cada territorio.

Hoy la legitimidad de las instituciones públicas está condicionada no solo por la atención a las demandas ciudadanas, sino por la transparencia y la publicidad en la toma de decisiones, por el uso eficiente de los recursos y por la inclusión de la sociedad civil en el ejercicio de gobierno, lo que supone afrontar retos en la modernización de la administración del Estado. Por lo tanto, quien gerencie lo público debe tener la capacidad de reinventar procesos para hacer más eficiente el accionar de la institución, proponer nuevas formas para conseguir los objetivos organizacionales, no solo adoptando prácticas exitosas del sector privado sino

adecuándolas a las complejas realidades del sector público y diseñar instrumentos que faciliten la comunicación efectiva con los ciudadanos.

Dicho gerente público debe ser un lector de contextos, con pensamiento sistémico, que entienda la visión de desarrollo de las comunidades y que reconozca que la solución a los problemas no está solamente en sus manos, sino que requiere del trabajo en equipo y de alianzas que promuevan la corresponsabilidad de actores públicos, privados y comunitarios.

Finalmente, cabe anotar que el desarrollo efectivo de los territorios, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el salto hacia una nueva gerencia pública, deben partir desde la consulta a la base social, reconociendo las particularidades de cada entorno y el desmonte del modelo centralista de administración del Estado; de lo contrario todos estos discursos no se materializan en hechos concretos y terminan por generar insatisfacción ciudadana, desconfianza hacia la gestión, distanciamiento de las personas y limitada gobernabilidad.

Referencias

- Aguilar, L. F. (1996). *El estudio de las políticas públicas: estudio introductorio*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno: estudio introductorio*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007 "Medellín compromiso de toda la ciudadanía", línea 1: Medellín gobernable y Participativa*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/>
- (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Medellín es solidaria y competitiva", línea 6: institucionalidad democrática y participación ciudadana*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/>
- Anduiza, E. (2000). La abstención electoral. *Revista de Occidente*, (227), 44-65.
- Arango, J. (2000). Desafección política y calidad de la democracia. *Revista de Occidente*, (227), 5-14.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución política de Colombia 1991*. Colombia: presidencia de la República.
- Bernal, J. (1998). La planeación participativa y su triste balance. *Desde la región*, (26), 4-11.
- Bresciani Lecannelier, L. (2006). Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano. *Urbano*, 9 (14), 14-19. Recuperado de EBSCOhost.

- Carvajal, Y. (2009). Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín. *Revista Foro*, (68), 105-114.
- Cavestany, F. (2008). Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. *Prisma*, (22), 103-125. Recuperado de EBSCOhost.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. *Diario Oficial* 41.373 del 31 de mayo de 1994. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0134_1994.html
- Colombia, Congreso de la República. Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Diario Oficial* No. 41.450 del 19 de julio de 1994. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0152_1994.html
- Colombia, Congreso de la República. Ley 388 de 1997, Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1997/ley_0388_1997.html
- Concejo de Medellín. Acuerdo 43 de 2007: Planeación Local y Presupuesto Participativo. Por el cual se crea e institucionalizan 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.
- Consejo Nacional de Planeación. (1998). *Trocha Regional Ciudadana: La ciudadanía teje la vida local y regional*. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación.
- Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. (1992). Una propuesta metodológica para la planeación participativa en Medellín. En Consejería presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. *Medellín: Alternativas de futuro* (73-87). Medellín: Presidencia de la Republica.
- Gallegos, F. (2008). El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (32), 61-73. Recuperado de EBSCOhost.
- García-Huidobro, J. (2007). ¿Tiene sentido la actividad política? La respuesta de Platón y Aristóteles. *Empresa y Humanismo*, 10 (1), 83-129. Recuperado de EBSCOhost.
- Gómez, E. & Vásquez Arenas, G. (2008). *Vivir bien frente al desarrollo: los procesos de planeación participativa en Medellín*. Medellín: Universidad de Antioquia, CNAI, Colegio Mayor de Antioquia, Corporación Con-vivamos, IPC, Corporación Picacho con Futuro, Alcaldía de Medellín.
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15 (1), 56-77. Recuperado de EBSCOhost.
- Gonzales, A., Escobar, F. & Restrepo P. (2001). Las aspiraciones humanas en el desarrollo y su virtualidad en los procesos de planeación y participación local en la ciudad de Medellín. *Revista Signos público*, 2 (3), 13-29.

- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M.H. & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4 (1), 179-193. Recuperado de <http://www.daenajournal.org/>
- Gutiérrez, A. L. & Sánchez Mazo, L. M. (2009). *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Jaramillo, J. A. (2000). Planeación participativa y desarrollo local. *Desde la región*, (30), 105-111.
- Max-Neef, M., Elizalde, A. & Hopenhayn, M. (1996). *Desarrollo a escala Humana: una opción para el futuro*. Suecia: Fundación Dag Hammarskjold.
- Medellín, cómo vamos. (2007-2010). *Resultados encuestas de percepción ciudadana 2007 - 2010*. Medellín: Ipsos- Napoleón Franco. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/>
- Montero, J. R. & Torcal, M. (2000). La desafección política en España: un legado que condiciona el presente. *Revista de Occidente*, (227), 15-30.
- Múnera, M. C. (2008). *De la participación destructora a la participación sinérgica*. Medellín: Escuela del Hábitat Cehap, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
- Obando, A. S. (2003). Sentidos sociales y políticos de la planeación participativa. En Obando Eraso, A. S. & Gómez Hernández, E., *La planeación participativa una apuesta de ciudad* (11-52). Medellín: Corporación Región, Corporación Cedecis, Corporación Con-vivamos, IPC, Fundación Social.
- Palma, D. (2000). La educación para la democracia. *Investigación y Crítica*, (4), 1-22. Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/>
- Pussó, D. A. (2006). Participación simbólica y real en la gestión urbana. *I + A: Investigación + Acción*, 10 (9), 83-101. Recuperado de EBSCOhost.
- Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Solórzano, N. J. (2005). Democracia, incertidumbre y abstencionismo. *Pasos*, (121). Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/>
- Tapia, L. (1999). Democracia, gobernabilidad y buen gobierno. *Umbrales*, (6), 68-76. Recuperado de <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/>
- Velásquez, F. & Gonzales, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.
- Velásquez, F. (2009). La política pública de participación en Bogotá: ¿Una tarea imposible? *Revista Foro*, (68), 77-90.

