

# DESARROLLO LOCAL

HERRAMIENTAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS



PRIMERA EDICIÓN:  
Medellín, noviembre de 2000

**EDITAN:**

**IPC de la Corporación de Promoción Popular**  
Carrera 45D 60-16 Tel: 2849035  
e-mail: [ipc@corporacionpp.org.co](mailto:ipc@corporacionpp.org.co)

**Revisión de textos:**  
Martha Rodas

**Diseño e Impresión:**  
Pregón Ltda.

# **DESARROLLO LOCAL**

## **Herramientas Teóricas y Metodológicas**

Elaborado por:

**Claudia Tamayo**  
**Soledad Betancur Betancur**  
**John Jairo Bedoya Carvajal**

Programa de Desarrollo Local



# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

<b>1. IDEAS O ENFOQUES DE DESARROLLO .....</b>	<b>8</b>
¿Qué es el desarrollo? .....	8
Visiones tradicionales del desarrollo .....	9
¿Qué miden estos enfoques tradicionales? .....	10
¿Qué críticas se les hace? .....	10
Síntesis de estas visiones en acciones prácticas .....	11
Visiones que integran nuevos elementos en el desarrollo .....	11
Cómo se mide el desarrollo basado en las nuevas visiones .....	14
<b>2. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO .....</b>	<b>16</b>
Los planes de desarrollo .....	16
La planeación, ingrediente básico para el desarrollo .....	17
La participación comunitaria en los procesos de planeación .....	17
Oportunidades para la planeación participativa .....	17
Elementos constitutivos de un plan de desarrollo .....	19
<b>3. BASES JURÍDICAS PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO .....</b>	<b>22</b>
La Constitución Política de Colombia .....	22
Otras normas para tener en cuenta en la planeación participativa del desarrollo .....	23
Limitaciones de la legislación frente al desarrollo y la participación comunitaria .....	24
<b>4. ESCENARIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO .....</b>	<b>26</b>
Consejos Territoriales de Planeación .....	26
Las veedurías ciudadanas .....	27
Escenarios locales .....	27
Procedimiento y tiempos estipulados en la planeación del desarrollo .....	28
Procedimiento y tiempos estipulados para planes zonales .....	29

## BIBLIOGRAFÍA



## INTRODUCCIÓN

El proceso de planeación local en la ciudad de Medellín inicia en 1994 en la zona nororiental de Medellín. Surge en un momento de debilidad y desarticulación del movimiento popular, de mucha fragmentación de la ciudad, que impide el engranaje de las organizaciones sociales y la construcción de alternativas comunes a los problemas que se agudizaban en la medida en que la pobreza avanzaba.

Organizaciones sociales, tanto comunitarias como gubernamentales y no gubernamentales, vieron en la planeación local del desarrollo una estrategia para pensar la zona en su conjunto, buscar la manera de integrarse a la ciudad, favorecer la reactivación del movimiento social organizado, aportar en la construcción de metodologías y estrategias para la formulación de los planes y la concreción de proyectos para elevar la calidad de vida de los habitantes y buscar alternativas propositivas ante la exclusión de los sectores más pobres.

La ciudad, al día de hoy, cuenta con experiencias de diferente orden en cuanto a su planeación: el Plan Estratégico Medellín 2015, ejercicio que tiene sus antecedentes en los encuentros y seminarios de Alternativas de Futuro para Medellín. Estos seminarios dieron origen a las mesas de trabajo en diferentes campos como edu-

**La planeación local del desarrollo es una estrategia para pensar la zona en su conjunto, buscar la manera de integrarse a la ciudad, participando en la formulación de los planes y la concreción de proyectos para elevar la calidad de vida de los habitantes y buscar alternativas propositivas ante la exclusión de los sectores más pobres.**

**Las comunidades organizadas deben discutir los marcos legales y apropiárselos, para mirar sus limitaciones y ventajas, y participar en el debate y la concertación, también en el campo legislativo.**



cación, empleo, cultura y juventud, entre otras. El objetivo de este plan es construir un proyecto de ciudad que integre esfuerzos aislados de la administración pública, la empresa privada y diferentes sectores de la sociedad, que permitan identificar y crear consensos y voluntades frente a los proyectos de futuro.

Planes de desarrollo local y zonal<sup>1</sup> en las seis zonas de la ciudad de Medellín y sus corregimientos, donde se han llevado a cabo procesos participativos y heterogéneos en los marcos del acuerdo 043 de 1996.

Intervención en microzonas, con experiencias de planeación local, cuyos radios de acción cubren un conjunto de barrios como el Plan de Convivencia y Desarrollo de los barrios Moravia, El Bosque, El Oasis y Miranda, el Programa PRIMED, como propuesta de desarrollo para barrios subnormales de la ciudad, en aproximadamente 30 barrios de tres zonas; el plan local de desarrollo de los barrios Independencia I, II y III, El Salado y Nuevos Conquistadores, y el plan de desarrollo de la comuna 6 parte alta, conformada por los barrios Picacho, Picachito, El Mirador del Doce, El Triunfo y El Progreso.

## **Desde el orden legislativo**

En 1994 se expide la ley 152, y por medio de ella se crea la normatividad que rige la planeación del desarrollo y el Sistema Nacional de Planeación. Al mismo tiempo, aparece la ley 388 o de Ordenamiento Territorial.

Para el caso de Medellín, en 1996 se promulga el acuerdo 043, que reglamenta el Sistema Municipal de Planeación, que da origen a los Consejos Comunitarios de Desarrollo Integral, C.C.D.I.

¿Qué se está haciendo desde estas experiencias de planeación del desarrollo?

- Formando gestores de desarrollo en los barrios y zonas.
- Fortaleciendo la organización social y comunitaria.

1. Medellín está conformada por varias zonas o localidades: la nororiental con 452.000 habitantes (el 24.5% de la ciudad), la noroccidental con 383.000 (20.8%), la centro-oriental con 307.000 (16.7%), la centro-occidental con 327.000, la sur-occidental y la suroriental.

- Planeando permanentemente y elaborando propuestas tendientes a mejorar la calidad de vida de los y las habitantes.
- Potenciando la participación política de las comunidades en los barrios, zonas y corregimientos.
- Incorporando nuevos enfoques como la perspectiva de género, la ambiental y la generacional.
- Produciendo diagnósticos compartidos que articulan el problema de la convivencia, avanzan en la gestión y formulan estrategias.
- Movilizando nuevos liderazgos y articulando los procesos de organización para pensar más allá del barrio en un contexto de zona o comuna y de municipio.
- Cualificando sus proyectos y movilizandorecursos públicos, privados y de la cooperación internacional.

Tengamos en cuenta que la planeación del desarrollo local y zonal no surge con el marco, pues se conocen ejercicios de planeación que anteceden la ley, por tanto son explicables las diferencias entre la ley y los procesos prácticos. Las comunidades organizadas deben discutir los marcos legales y apropiárselos, para mirar sus limitaciones y ventajas, y participar en el debate y la concertación, también en el campo legislativo.

En la ciudad, los procesos de planeación tienen diferentes tiempos, y mientras en una zona están formulando proyectos, en otras están diagnosticando o convocando las organizaciones y esto exige comprender las particularidades que pueden darse en cada una de ellas.

Integrar el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento territorial nos permitiría mirar el desarrollo de una forma integral, maximizar recursos y mejorar niveles de democracia y participación.

En general, los procesos sociales son canteras de aprendizaje, son móviles y cambiantes, y por eso requieren de la reflexión colectiva, de la construcción de propuestas y de una actitud receptiva para producirlas, para crear métodos y conseguir recursos, para mejorar las condiciones de vida y de ciudadanía, que nos permitan integrarnos con el mundo.

**Integrar el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento territorial nos permitiría mirar el desarrollo de una forma integral, maximizar recursos y mejorar niveles de democracia y participación.**





**La idea de desarrollo no tiene el mismo sentido para todas las personas, porque el desarrollo está relacionado con los intereses de personas y de grupos, y con la visión que tienen de la sociedad y su imagen futura.**

# 1. IDEAS O ENFOQUES DE DESARROLLO

## ¿Qué es el desarrollo?

### *El concepto*

Algunos dicen que el desarrollo puede ser entendido como un proceso dinámico de realización de un sistema de necesidades en una sociedad dada.

Cuando involucramos el territorio, hablamos de desarrollo regional. Sergio Boisier lo define como *“un proceso localizado de cambio social sostenido, que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”*.

### *Condiciones de existencia de este tipo de desarrollo*

- Un proceso de construcción de la autonomía y la capacidad de decisión que permitan definir su propio estilo de desarrollo.
- Capacidad para apropiarse del excedente económico generado en la región.
- Un proceso de inclusión social creciente, que involucra una mejora en la distribución del ingreso y una mayor participación de la población en las decisiones de orden regional.

- Una creciente auto-percepción colectiva de “pertenencia” regional, esto es, que la población se identifique con su región.
- Un creciente proceso de concienciación y movilización social para proteger el medio ambiente.

Debemos preguntarnos, entonces, ¿qué clase de necesidades aspiramos a cubrir?

### *Maneras de entender el desarrollo*

La idea de desarrollo no tiene el mismo sentido para todas las personas, porque el desarrollo está relacionado con los intereses de personas y de grupos, y con la visión que tienen de la sociedad y su imagen futura.

Por eso hay distintas maneras de entender el desarrollo, distintas visiones que se han clasificado en dos grandes grupos:

- Las visiones tradicionales.
- Las visiones que integran nuevos componentes.

### **Visiones tradicionales del desarrollo**

En su mayoría, las visiones tradicionales están cruzadas por la visión *positivista*, que plantea lo siguiente:

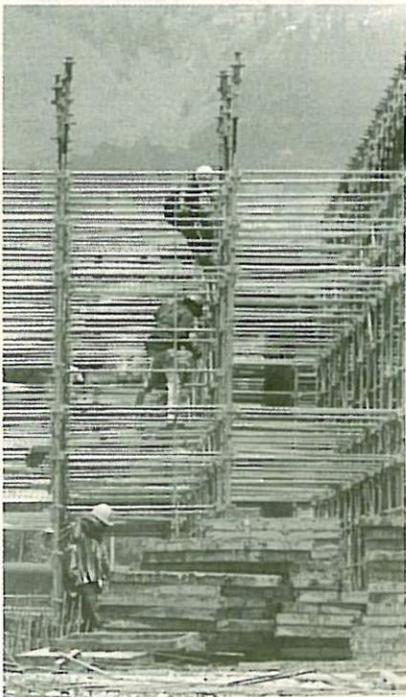
- En la vida, las personas y los procesos pasan por distintas etapas y en cada una de ellas se consigue un determinado desarrollo. Así, los grupos y países más poderosos, se hallan en la etapa positiva y son considerados desarrollados, mientras los menos poderosos están en una etapa inferior y son considerados en vía de desarrollo.
- Esta idea está ligada a la de progreso. Se cree que para alcanzar el desarrollo hay que colocarse lo más cerca posible de aquellas personas, grupos o países que producen con las máquinas más modernas y avanzadas la mayor cantidad de bienes y servicios, que tienen industrias que producen máquinas, etc.
- Esta visión lleva a pensar que un país está en vía de desarrollo cuando se acerca a las condiciones económicas de los países más poderosos en estos campos.

**Las visiones tradicionales llevan a pensar que un país está en vía de desarrollo cuando se acerca a las condiciones económicas de los países más poderosos en estos campos.**



Algunos indicadores de desarrollo según los enfoques tradicionales:

- El número de industrias y la cantidad de bienes y servicios que producen.
- Los ingresos que como promedio recibe una persona de ese país.
- Los volúmenes de exportación: la cantidad de bienes y servicios que un país vende a otro.
- Los niveles de consumo.



### ***Visión centro periferia***

Plantea el mundo como un átomo, los más poderosos están al centro y son el núcleo, y los demás están en la periferia. Los que están en la periferia luchan por integrarse, sirviendo armónicamente al centro, pues de otro modo serán marginados del desarrollo.

### ***Visión de necesidades básicas satisfechas***

Considera que el desarrollo se logra si se tienen las necesidades básicas satisfechas: alimentación, salud, vivienda, etc.

### ***Visión desde el consumo***

Está dada por el nivel de consumo y plantea que mientras más capacidad tenga una sociedad de consumir todo lo que produce, más desarrollada es.

### **¿Qué miden estos enfoques tradicionales?**

- El valor de toda su producción, lo que los economistas llaman el producto interno bruto (PIB).
- El número de industrias y la cantidad de bienes y servicios que producen.
- Los ingresos promedio que recibe una persona de ese país: a esto le llaman el ingreso per cápita; es como si cogiéramos todos los ingresos de las personas de Colombia, los sumáramos y los dividiéramos por el total de la población del país.
- Los volúmenes de exportación: la cantidad de bienes y servicios que un país vende a otro.
- Los niveles de consumo de la población.
- La cantidad de vías, cubrimiento de servicios públicos, mejoramiento físico del espacio, dotación de infraestructura en salud, educación, vivienda, etc.

### **¿Qué críticas se les hace?**

- Esta manera de entender el desarrollo ha llevado a que algunos países sean considerados superiores a otros y que estos otros se sientan inferiores a los primeros.

- Es un desarrollo pensado en el marco de países y procesos de riqueza y poder, que pierde de vista la condición humana de sus habitantes y hace olvidar las condiciones de vida reales de la gente, pues las personas importan en la medida en que producen para hacer crecer las economías y consumir, pero no como seres humanos que tienen derecho a una vida digna y con calidad.
- Se estimula el individualismo y se deja de pensar y trabajar por el beneficio general de las comunidades.
- Homogeneiza regiones y personas, perdiendo de vista asuntos de orden cultural y democrático como la equidad en la distribución de la riqueza, en la participación de hombres y mujeres, niños y niñas, jóvenes y ancianos.

Una visión integral de desarrollo debe tener en cuenta que el crecimiento económico no sólo se mide por la cantidad de riqueza acumulada, sino también porque estos logros en materia de productividad y de mejoramiento de espacio y construcciones físicas, entre otros, deben estar al servicio de las colectividades humanas.

### **Síntesis de estas visiones en acciones prácticas**

Bajo la lectura de prioridad de la inversión social en resolver las necesidades básicas insatisfechas, se han liderado visiones, políticas e indicadores en los cuales la preocupación va dirigida a hacer manejables los índices de pobreza.

Las iniciativas que dan cuenta de esta visión son la localización de la atención social, los subsidios y las donaciones, la intervención asistencialista y los indicadores de crecimiento y desarrollo.

Esta visión y este modo de hacer desarrollo, han demostrado su fracaso, pues cada día el número de personas pobres en el mundo aumenta, mientras que, por otra parte, la riqueza se concentra.

### **Visiones que integran nuevos elementos en el desarrollo**

Los nuevos elementos del desarrollo parten de poner al centro de toda acción la especie humana y su hábitat planetario, que impli-

**El desarrollo, según los enfoques tradicionales, es un desarrollo pensado en el marco de países y procesos de riqueza y poder, que pierde de vista la condición humana de quienes los habitan y hace olvidar las reales condiciones de vida de la gente, pues las personas importan en la medida en que producen para hacer crecer las economías y consumir, pero no como seres humanos que tienen derecho a una vida digna y con calidad.**



Los nuevos elementos del desarrollo parten de poner al centro de toda acción la especie humana y su hábitat planetario, lo que implica tener en cuenta las necesidades no sólo físicas sino afectivas, psicológicas, culturales, ambientales; en otras palabras, al ser humano en su integralidad.



ca tener en cuenta las necesidades no sólo físicas sino afectivas, psicológicas, culturales, ambientales; en otras palabras, al ser humano en su integralidad.

Se hace visible la importancia de algunas relaciones que no se consideraban desde las visiones anteriores, como la relación ser humano-naturaleza, las que existen entre hombres y mujeres o de género y las de respeto con las distintas culturas y etnias .

Se hace énfasis, también, en la democracia y la equidad en las relaciones sociales y en el disfrute económico.

### ***Visión ambientalista del desarrollo***

EL AMBIENTALISMO propone pensar las relaciones con nuestra especie, con otras especies animales y vegetales y con el conjunto de elementos que hacen parte de nuestra vida, la permiten y posibilitan.

EL AMBIENTALISMO propende por la transformación de estas relaciones, por eso, aspectos como la solidaridad, el respeto, la confianza y la posibilidad de imaginar nuevos sueños, hacen parte de una visión ambientalista del mundo.

### ***Conceptos ambientalistas***

Existen dos conceptos que introduce la visión del desarrollo ambientalista y que han sido retomados por las nuevas corrientes del desarrollo.

#### ***Desarrollo sostenible:***

Es el incremento de las capacidades y las opciones de las personas, mediante la formación de capital social, de manera que satisfaga equitativamente las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer ni agotar la base de los recursos naturales renovables, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlos para la satisfacción de sus propias necesidades.

#### ***Desarrollo sustentable:***

Hace referencia a la base material y de generación de riqueza para lograr sostener un tipo de desarrollo.

### ***Discusiones a propósito de estos conceptos***

Hay quienes piensan que es necesario afectar la visión y el ritmo de crecimiento y generación de riqueza económica actual, puesto que se está llegando a los límites permitidos por la naturaleza y el planeta, poniendo en peligro a las generaciones presentes y futuras. Por tanto creen que el concepto de sustentabilidad sigue enfatizando en un crecimiento económico que no es sostenible.

Otra discusión surge entre quienes piensan que el mayor problema de la sociedad actual no radica en los bajos niveles de producción, sino en los altos niveles de concentración de la riqueza, por lo tanto, en lo que habría que hacer más énfasis es en la distribución y la redistribución de la riqueza, más que en elevar los índices de productividad.

### ***Visión de desarrollo con mirada de género***

Trabaja como propósito un desarrollo que busca la equidad entre hombres y mujeres, criticando los roles que las diferentes culturas les han asignado:

- No valida que las mujeres ni los hombres sean excluidos de las posibilidades del desarrollo.
- Valida la concertación y el diálogo para construir juntos.
- No concibe el autoritarismo, pues impone decisiones para impulsar el desarrollo.
- Critica la exclusión y los privilegios que la sociedad le ha dado a los hombres, en detrimento de las mujeres.

Pensar con perspectiva de género significa, entonces, hacer visibles las desigualdades, las inequidades y las exclusiones que se presentan en la sociedad a nivel étnico, generacional, sexual y cultural, y abrir nuevos espacios a la democracia, no sólo desde lo público sino también desde lo cotidiano.

### ***Visión del desarrollo que rescata diferencias culturales***

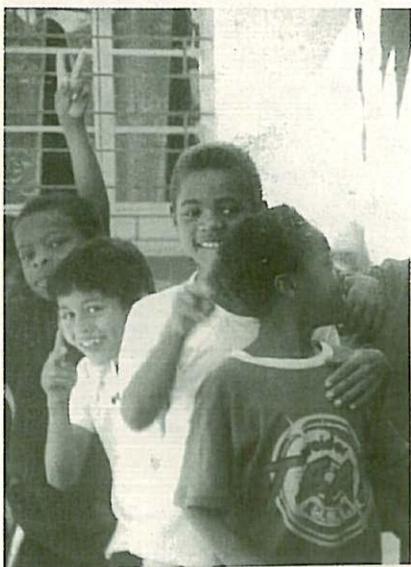
Parte de reconocer y defender las diferencias culturales y de grupos étnicos y critica los modelos de desarrollo que miran a los pueblos y los seres humanos como si todos fuesen iguales.

**Hay quienes piensan que el mayor problema de la sociedad actual no radica en los bajos niveles de producción, sino en los altos niveles de concentración de la riqueza, por lo tanto, en lo que habría que hacer más énfasis es en la distribución y la redistribución de la riqueza, más que en elevar los índices de productividad.**



## Algunos indicadores de desarrollo en las nuevas visiones:

- En los niveles y formas de participación de las mujeres, jóvenes, niños, tercera edad y de etnias y grupos culturales excluidos, como indígenas y negros, en la toma de decisiones.
- En la capacidad de resolver conflictos sin atentar contra la existencia del opositor.
- En la distribución equitativa de la riqueza económica, natural, social y cultural entre los diferentes grupos sociales y países del mundo.



Defiende la visión de que cada pueblo está en capacidad de concebir y construir su propia identidad para determinar qué es desarrollo y qué no lo es.

Esta visión se opone a admitir que los pueblos y países tengan que ceñirse a las orientaciones de aquellos que se consideran desarrollados.

## Cómo se mide el desarrollo basado en las nuevas visiones

- En los niveles y formas de participación de las mujeres, jóvenes, niños, tercera edad y de etnias y grupos culturales excluidos, como indígenas y negros, en la toma de decisiones.
- En la capacidad de resolver conflictos sin atentar contra la existencia del opositor.
- En la distribución equitativa de la riqueza económica, natural, social y cultural entre los diferentes grupos sociales y países del mundo.
- En la apropiación de valores y mentalidades éticas y ciudadanas que se preocupan por la existencia y la convivencia digna con la especie y el planeta.
- En la capacidad de resolver problemas de contaminación ambiental, de uso y reciclaje de desechos, de incremento de fuentes de agua potable, de tratamiento de suelos y de aumento de la productividad en distintos sectores de la economía.
- En el impulso a la ciencia, la tecnología, las artes y las ciencias sociales en pro de la convivencia de la especie humana.

### *Preguntas pertinentes:*

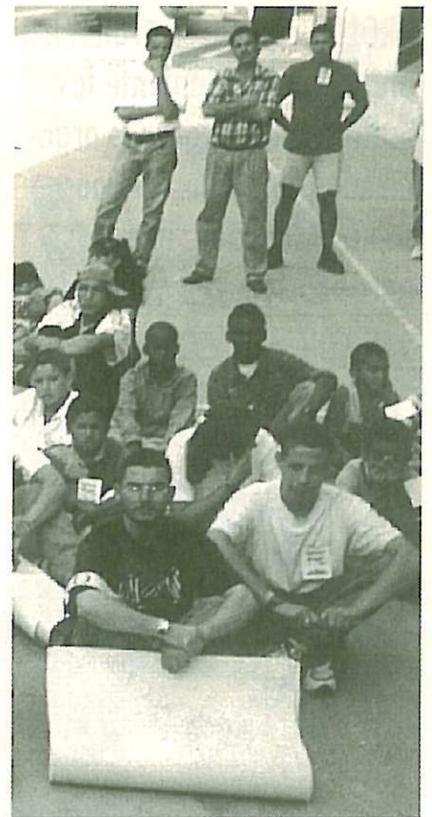
- ¿Qué se quiere transformar?
- ¿Para beneficio de quién será esa transformación?
- ¿Cuáles son los contenidos de democracia y equidad que se impulsan?
- ¿Quiénes deben tomar las decisiones?
- ¿Dónde están las potencialidades de la comunidad?
- ¿Dónde están los recursos para impulsar ese tipo de desarrollo?

- En últimas, cuál enfoque, qué método y qué recursos se tienen y quieren construir para el desarrollo.

***Campos para tener en cuenta en una propuesta de desarrollo:***

- La subsistencia.
- La convivencia.
- La cultura.
- Los espacios de decisión.
- Las posibilidades de ocio y de recreación.
- El problema ambiental.
- La perspectiva de género.
- Los sujetos que dinamizarán esa propuesta de desarrollo.
- Los indicadores del desarrollo.
- Los recursos con que se logrará ese desarrollo.
- Las capacidades de la comunidad para potenciarlo.
- El espacio público.
- La producción simbólica y cultural.

**A manera de conclusión**  
Para alcanzar un acuerdo en torno a un propósito común frente al desarrollo de una localidad o región, se debe optar por enfoques, es decir, los sueños y aspiraciones de esos grupos humanos, los campos del desarrollo que se deben tener en cuenta, las necesidades que es importante resolver, los campos que hay que potenciar y la manera en la que se mide el desarrollo, que algunos llaman **indicadores**.



**Se habla de PLAN DE DESARROLLO cuando se pretenden afectar profundamente las aspiraciones de grupos organizados, en varios campos: salud, educación, ingresos y participación comunitaria, entre otros.**



## 2. LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

### Los planes de desarrollo

Cuando una comunidad está organizada ve con mayor claridad su realidad, sus problemas, sus potencialidades, sus relaciones y las posibles salidas.

Entonces, se entiende que es necesario llevar a cabo grandes procesos para transformar las actuales condiciones.

Sobre estas percepciones, los(as) dirigentes, con sus organizaciones, inician la construcción de planes que buscan resolver en forma simultánea una serie de problemáticas que ayudarán a satisfacer necesidades en diferentes aspectos. A esta organización de visiones, ideas, alternativas, soluciones e iniciativas, que buscan afectar positivamente el nivel de vida de las personas, grupos y territorios se le llama PLAN DE DESARROLLO.

No se trata, entonces, de resolver el problema particular de alguien, sino de múltiples soluciones, para múltiples grupos. Se habla de PLAN DE DESARROLLO cuando se pretende afectar profundamente las aspiraciones de grupos organizados, en varios campos: salud, educación, ingresos y participación comunitaria, entre otros.

## La planeación, ingrediente básico para el desarrollo

### ¿Qué es planear?

Podemos decir que planear es definir y organizar las actividades necesarias para lograr las ideas de desarrollo que se quieren construir.

La planeación nos coloca en el camino de lograr lo soñado partiendo de lo posible.

### ¿Qué necesitamos para planear?

- Tener claros los problemas que es preciso resolver.
- Pensar en los pasos que conducirán a una situación deseada.
- Hacer un inventario de los recursos necesarios, con cuáles se cuenta y cuáles hay que conseguir.
- Difundir las ideas y ganar el apoyo de otras poblaciones, personas, grupos e instituciones.

## La participación comunitaria en los procesos de planeación

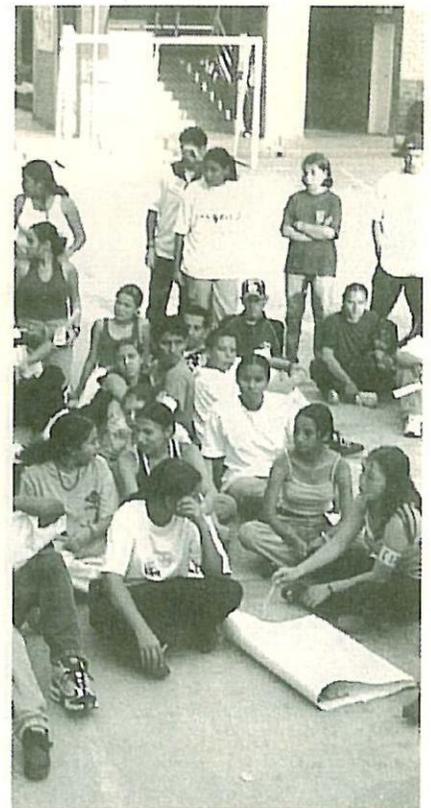
Existen diferentes maneras de planear el desarrollo. Estas maneras de planear se diferencian por los aspectos o problemas que buscan resolver, las herramientas o instrumentos que usan y los tipos y niveles de participación que propician.

Hay quienes no ven necesaria la participación comunitaria en los procesos de planeación, pero en la actualidad hay una alta sensibilidad frente a esta forma de participación en los procesos de planeación, pues ha sido entendida no sólo como ejercicio técnico sino como acuerdo político entre los diferentes grupos y personas que intervienen en los procesos de planeación, para concertar y hacer realidad sus intereses.

## Oportunidades para la planeación participativa

Algunos grupos sociales, en diferentes partes del territorio colombiano, vienen desarrollando ejercicios en torno a diseñar sus deseos de sociedad y delinear sus destinos como comunidades, pueblos y territorios.

La participación en los procesos de planeación ha sido entendida no sólo como ejercicio técnico sino como acuerdo político entre los diferentes grupos y personas que intervienen en los procesos de planeación, para concertar y hacer realidad sus intereses.



## Algunos retos de la planeación participativa

— **Cualificación, democratización, legitimidad, representatividad y ampliación del número de gestores del desarrollo participativo.**

— **Convocatoria de distintas voluntades en el campo público y privado**

— **Gestión de proyectos y consecución de recursos para proyectar y lograr la sostenibilidad de los procesos de planeación local.**



## Marco constitucional y legislativo

- La Constitución Política de Colombia de 1991.
- Leyes expedidas: ley 152 de 1994 y ley 388 de 1997.

## Fuentes de financiación, locales, nacionales e internacionales.

### Ambiente favorable

- La voluntad y las normas que hacen posible la participación ciudadana en la definición del futuro de Colombia son muy recientes, este es un paso muy importante que hay que hacer realidad.
- Es importante que la planeación sea pensada hoy como ejercicio de grupos sociales al interior de una nación y no sólo como ejercicio de técnicos al servicio de países.

## Retos de la planeación participativa

- Cualificación, democratización, legitimidad, representatividad y ampliación del número de gestores del desarrollo participativo.
- Articulación de los diferentes procesos de planeación participativa.
- Articulación de los planes locales, zonales y municipales, entre otros, a proyectos políticos globales, en los que se redimensionen las potencialidades de las localidades.
- Convocatoria de distintas voluntades en el campo público y privado.
- Aporte en la construcción de los sistemas nacional y territorial de planeación con los avances prácticos, en el campo legislativo y de construcción de los subsistemas de coordinación para la planeación, organización para la participación ciudadana en la planeación, comunicación y difusión, presupuesto e inversión, seguimiento y evaluación.
- Descubrimiento de las potencialidades de los territorios en los cuales se planea hoy, para ponerlas en juego.
- Gestión de proyectos y consecución de recursos para proyectar y lograr la sostenibilidad de los procesos de planeación local.

- Articulación creativa de los territorios, la ciudad y el área metropolitana.

## **Elementos constitutivos de un plan de desarrollo**

### ***Participación, motivación y convocatoria***

Propiciar la mayor participación posible de diferentes grupos y personas de la sociedad y el territorio en el cual se va a hacer la planeación, porque es necesario que conozcan y tengan en cuenta los diferentes intereses, necesidades y formas de ver el mundo e imaginar el futuro.

### ***Acuerdo en el desarrollo deseable***

En esta etapa se conoce, dialoga y concerta sobre las diferentes visiones de futuro, se negocian valores e ideales, se construyen identidades y afectos, alianzas y acuerdos frente a lo deseado. Es una etapa de concertación social en la cual se establecen, igualmente, luchas por hegemonizar visiones de sociedad.

### ***Diagnóstico de la realidad actual***

Diagnosticar es hacer una lectura de las necesidades, problemáticas, riquezas y posibilidades actuales para alcanzar ese desarrollo deseable.

### ***Priorización de las problemáticas***

Esto es, agrupar los diferentes problemas y analizar cuáles de estos obstaculizan con mayor gravedad el alcance del desarrollo deseado.

### ***Diseño de estrategias***

Esto es, diseñar las formas de tratar esos problemas neurálgicos que tienen la población y el territorio para alcanzar el desarrollo.

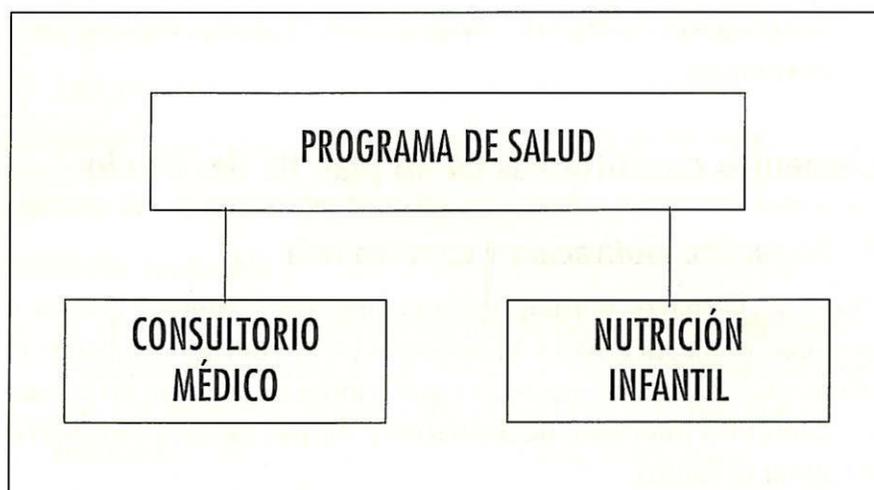
### ***Elaboración de programas***

Elaborar un programa es agrupar un conjunto de proyectos, relacionados entre sí. Ejemplo:

En la etapa del acuerdo del desarrollo deseable, se conoce, dialoga y concerta sobre las diferentes visiones de futuro, se negocian valores e ideales, se construyen identidades y afectos, alianzas y acuerdos frente a lo deseado. Es una etapa de concertación social en la cual se establecen, igualmente, luchas por hegemonizar visiones de sociedad.



Un proyecto es una propuesta de trabajo, la unidad básica de ejecución, gestión y control, traducida en forma escrita con resultados verificables, en un tiempo determinado, con un monto preciso de recursos. Generalmente, los proyectos están articulados a los programas del plan de desarrollo.



### ***Elaboración de proyectos***

Es una propuesta de trabajo, la unidad básica de ejecución, gestión y control, traducida en forma escrita con resultados verificables, en un tiempo determinado, con un monto preciso de recursos. Generalmente, los proyectos están articulados a los programas del plan de desarrollo.

### ***Gestión del plan de desarrollo***

- Implica negociar con los distintos grupos sociales la participación y el aporte de cada uno de ellos para hacer posible el plan.
- Alude a una propuesta planificada de acción, operación y administración del plan de desarrollo.
- La gestión no sólo implica la consecución de recursos financieros, sino una mirada al conjunto de elementos que interfieren en la consecución de lo propuesto, las ofertas existentes por fuera del territorio, las oportunidades legislativas, tecnológicas, administrativas, entre otras, y la capacidad de los grupos y los sujetos del territorio para aprovecharlas o transformarlas.

### ***Ejecución de proyectos del plan***

La ejecución de un proyecto es la puesta en marcha del plan de trabajo y las actividades contempladas en los proyectos.



### ***Control, seguimiento y evaluación***

- Es estar atento a los cambios de la realidad para hacer los ajustes necesarios, corregir errores y aprender en la medida en que se hace. Lo anterior, exige previsión y no perder el enfoque del desarrollo que se ha construido.
- Es verificar que los recursos se inviertan según lo planificado, especialmente si estos provienen del sector público.

### **RECORDEMOS QUE...**

- La planeación está ligada a la idea de desarrollo soñado, a las posibilidades y recursos, a las capacidades y acumulados de grupos y territorios. En esta medida, el proceso no culmina con la ejecución de unos proyectos.
- La planeación, como la idea de sociedad soñada, está en continuo movimiento, pues el ejercicio de ligar lo soñado con lo posible es permanente.
- Cuando hablamos de un plan de desarrollo, debe quedarnos claro que no se trata de escribir unas ideas organizadas en un papel, sino de llevar a cabo una práctica conjunta que busca transformar situaciones con objetivos determinados.

**Cuando hablamos de un plan de desarrollo, debe quedar-nos claro que no se trata de escribir unas ideas organiza-das en un papel, sino de llevar a cabo una práctica conjunta que busca transformar situaciones con objetivos determinados.**





**Artículo 340:**

Habrá un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales

### 3. BASES JURÍDICAS PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO

#### MARCO LEGISLATIVO Y CONSTITUCIONAL

##### La Constitución Política de Colombia

Artículos que fortalecen la participación en los procesos de planeación.

*Artículo 2:*

El Estado debe facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten, en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación.

*Artículo 40:*

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

*Artículo 340:*

Habrá un Consejo Nacional de Planeación, integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.

### *Artículos 341 al 344:*

Contienen las bases para la conformación del Sistema Nacional de Planeación.

El desarrollo de estos artículos que son marcos para la participación en la planeación del desarrollo se concreta en la ley 152 de 1994. Esta es la ley orgánica del plan de desarrollo y está conformada por los siguientes elementos:

- Los procedimientos y contenidos básicos de los planes de desarrollo del orden nacional y territorial.
- La forma y los mecanismos para la creación de los consejos de planeación del orden nacional, departamental y municipal.
- Los subsistemas de **coordinación para la planeación, organización para la participación ciudadana en la planeación, comunicación y difusión, presupuesto e inversión y de seguimiento y evaluación.**

En la ley 152 de 1994 encontramos el **Sistema Nacional de Planeación**, e igualmente se desprenden los **Sistemas Departamentales y Municipales<sup>2</sup> de Planeación**, los cuales son intentos de comprometer la opinión de los ciudadanos en los planes de gobierno.

Con esta ley el Congreso de la República reglamenta los procesos de consulta para la planeación y reglamenta el Sistema Nacional de Planeación.

### **Otras normas para tener en cuenta en la planeación participativa del desarrollo**

- Decreto Municipal 199 de 1993: Participación ciudadana en la formulación del plan anual de inversiones.
- Acuerdo 41 de 1992: Metodología de trámites de los planes anuales.
- Ley 60 de 1993: Sobre la distribución de competencias y recursos para las entidades territoriales.

2. Para el caso del municipio de Medellín, en diciembre de 1996 el Concejo Municipal formula y expide el acuerdo 043 que reglamenta y da funcionamiento al Sistema Municipal de Planeación.

En la ley 152 de 1994 encontramos el **Sistema Nacional de Planeación**, e igualmente se desprenden los **Sistemas Departamentales y Municipales de Planeación**, los cuales son intentos de comprometer la opinión de los ciudadanos en los planes de gobierno.



Una de las limitaciones de la legislación es que las iniciativas ciudadanas deben encajar en el plan de desarrollo del municipio, el departamento y la nación, pero este plan de desarrollo es formulado por quien gana las elecciones, o sea, es hecho por un partido o sector social y no por el conjunto social.



- Ley 99 de 1993: Ley del medio ambiente.
- Ley 101 de 1993: Ley general agraria, forestal y pesquera.
- Ley 134 de 1994: Normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 128 de 1994: Ley orgánica de las áreas metropolitanas.
- Ley 136 de 1994: Normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 249 de 1997: Proyecto de participación de las organizaciones civiles en la gestión pública.
- Ley 388 de 1997: Ley de Ordenamiento Territorial.

### **Limitaciones de la legislación frente al desarrollo y la participación comunitaria**

Reconociendo que se han dado avances importantes en los procesos participativos de planeación, sobre todo a nivel de consulta y opinión pública, también se identifican limitaciones como:

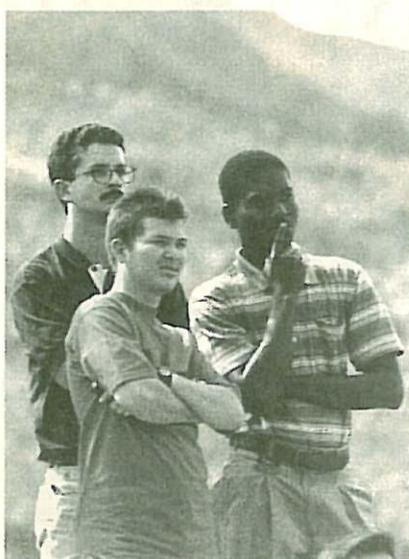
- El período durante el cual se estipula la participación de la comunidad o sociedad civil, en general, en el proceso de planeación, y en el que las instancias deben manifestarse, es muy restringido.
- Las recomendaciones de los consejos territoriales de planeación no son obligatorios para los gobernantes y estos consejos, generalmente, se mantienen activos mientras presentan los respectivos comentarios al plan.
- Las personas son invitadas a un proceso de participación, que sólo llega hasta la consulta, pero no las incorpora ni posibilita que ejerzan su capacidad de decisión.
- Las iniciativas ciudadanas deben encajar en el plan de desarrollo del municipio, el departamento y la nación, pero este plan de desarrollo es formulado por quien gana las elecciones, o sea, es hecho por un partido o sector social y no por el conjunto social, lo que implica que por esta vía todas las iniciativas que sirvan al plan de desarrollo del sector ganador son acogidas y las demás no tienen cabida.



- Aún el legislador concibe los procesos de construcción de desarrollo por períodos de gobierno, y no como ejercicios políticos de negociación y concertación a largo plazo.
- Existe una confusión entre el proceso de planeación del desarrollo y los planes de inversión anual.
- No se han creado condiciones para que sea factible la participación comunitaria en las veedurías ciudadanas.

**Otra limitación es que las personas son invitadas a un proceso de participación, que sólo llega hasta la consulta, pero no las incorpora ni posibilita que ejerzan su capacidad de decisión.**

## 4. ESCENARIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO



Los miembros de los Consejos de Planeación son representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas, gremios económicos, etnias, sindicatos, organizaciones ecológicas y organizaciones de mujeres, entre otros.

### ESCENARIOS

#### Consejos Territoriales de Planeación

Tanto la Constitución como la Ley 152 contemplan la creación de los consejos nacional y territoriales (departamentales y municipales) de planeación.

#### *¿Cuál es su carácter?*

Son una instancia de participación y consulta de los respectivos gobiernos frente al plan de desarrollo que proponen ejecutar en su período de mandato.

#### *¿Cómo se define la participación de las organizaciones sociales?*

Su participación en estos consejos se define a partir de ternas que se presentan al presidente, en el caso del Consejo Nacional de Planeación; al gobernador, en el caso de los consejos departamentales de planeación; y a los alcaldes, en el caso del consejo municipal de planeación. Sus miembros son representantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones privadas, gremios

económicos, etnias, sindicatos, organizaciones ecológicas y organizaciones de mujeres, entre otros.

## Las veedurías ciudadanas

Es responsabilidad de las veedurías ciudadanas el seguimiento y control de la ejecución del plan zonal.

### *¿Qué son?*

Son instancias de participación para el seguimiento y el control social frente a la intervención y la ejecución de planes y proyectos por parte del Estado. Son de suma importancia porque verifican y fiscalizan la inversión pública, o sea aquella que tiene por objeto beneficiar a la comunidad en general.

### *¿Quiénes y cómo se conforman?*

Están conformadas por personas elegidas en asambleas comunitarias mediante votación. El trabajo de los integrantes de los comités veedores es voluntario, por lo tanto, no reciben remuneración.

## Escenarios locales

- **Concejos Municipales:** elegidos cada tres años.
- **Consejos de Gobierno Municipal.**
- **Juntas Administradoras Locales:** elegidas cada tres años.
- **Subsistemas del Sistema Municipal de Planeación.** Para el caso de Medellín se contemplan en el acuerdo 043 tres subsistemas:
  - Subsistema de coordinación para la planeación y el desarrollo.
  - Subsistema de organización y educación para la participación ciudadana en planeación.
  - Subsistema de seguimiento, evaluación y control del proceso de planeación.
- **Comités de Información y Comunicación para la Planeación:** Coordina los tres subsistemas del Sistema Municipal de Planeación.

Las Veedurías Ciudadanas son de suma importancia porque verifican y fiscalizan la inversión pública, o sea aquella que tiene por objeto beneficiar a la comunidad en general.



Los Planes Zonales y Corregimentales se diseñan desde los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (C.C.D.I.) Su aprobación, según el acuerdo 043, está en manos de la mitad más uno del total de miembros de las Juntas Administradoras Locales, JAL, de las comunas o corregimientos que hagan parte del territorio para el que se diseñó el plan de desarrollo.



— **Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, C.C.D.I.:** en los que participan organizaciones comunitarias, instituciones estatales, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y Juntas Administradora Locales. Sus funciones son:

- Elaborar el diagnóstico zonal.
- Definir objetivos y estrategias.
- Elaborar el plan de inversiones.
- Tramitar los proyectos elaborados y debidamente aprobados por las Juntas Administradoras Locales en el Banco de Proyectos de Planeación Municipal.
- Gestionar los recursos que no corresponden al presupuesto municipal para la financiación de proyectos.
- Discutir con la comunidad el proyecto de plan zonal, un mes después de aprobado el plan de desarrollo municipal.
- Impulsar la conformación de veedurías ciudadanas.

Los Planes Zonales y los Corregimentales están articulados al Sistema Municipal de Planeación<sup>3</sup> y contienen un diagnóstico de la zona, una priorización de problemas, las estrategias, los proyectos y el plan de inversión.

Este tipo de planes se diseñan desde los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (C.C.D.I.) Su aprobación, según el acuerdo 043, está en manos de la mitad más uno del total de miembros de las Juntas Administradoras Locales, JAL, de las comunas o corregimientos que hagan parte del territorio para el que se diseñó el plan de desarrollo.

El Sistema Municipal de Planeación, por otra parte, deja abierta la posibilidad de que haya otro tipo de planes de desarrollo, conforme a las divisiones de los barrios y las comunas. Esto depende, especialmente, de si las organizaciones comunitarias los impulsan como mecanismos de gestión participativa de su desarrollo.

### **Procedimiento y tiempos estipulados en la planeación del desarrollo**

— Los candidatos a la Presidencia de la República, a las gobernaciones y a las alcaldías, inscriben ante las registradurías respectivas sus programas de gobierno antes de las elecciones.

3. Obedecen a la división político administrativa del municipio de Medellín, que cuenta con seis zonas y cinco corregimientos.

- Después de posesionarse, los gobernantes tienen tres meses para elaborar su proyecto de plan de desarrollo, ya sea del orden nacional, departamental o municipal.
- Estos proyectos de planes de desarrollo son sometidos a consideración de los consejos de planeación.
- Los consejos de planeación disponen de un mes para presentar un concepto sobre el respectivo proyecto de plan.
- El presidente, los gobernadores y los alcaldes disponen de un mes para hacer los ajustes correspondientes, teniendo en cuenta los conceptos de los consejos de planeación, aunque no es obligación de los gobernantes retomar tales conceptos.
- Luego, los proyectos son presentados al Congreso en el nivel nacional, a la Asamblea en el caso departamental y al Concejo en los municipios, instancias que tendrán tres meses para el trámite de aprobación del plan de desarrollo.

### **Procedimiento y tiempos estipulados para planes zonales<sup>4</sup>**

- Los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral C.C.D.I. presentan a las Juntas Administradoras Locales, JAL, el plan.
- Las JAL cuentan con 10 días calendario a partir de la fecha de entrega del plan por parte de los C.C.D.I., para emitir su concepto.
- Si no existe en este tiempo pronunciamiento por parte de las JAL, se da por aprobado.
- Cuando las JAL no aprueban el plan, seleccionan tres de sus miembros y tres del C.C.D.I. para realizar los ajustes y las concertaciones necesarias en un plazo de 10 días calendario.

### **PARA RECORDAR:**

**Hay que tener en cuenta la participación de los diferentes actores sociales, los elementos técnicos y las normas legales, así como las fuentes que proveen los recursos, pues son claves en cualquier proceso de planeación del desarrollo.**

4. En el caso de Medellín.

## BIBLIOGRAFÍA

- Betancur Soledad, Bedoya Jairo y Tamayo Claudia. "La Gestión Local Del Desarrollo y los Procesos de Plantación Zona". Documento de trabajo, IPC 1998.
- Boisier, Sergio. "La Gestión de las Regiones en el Nuevo Orden Internacional". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social -ILPES- Compilado en textos del Instituto de Estudios Regionales - INER- U.de A.
- Medina Vásquez, Javier. Los Aspectos Psicosociales y Culturales en la Competitividad y la Gestión del Desarrollo Regional. En "Globalización y Gestión del Desarrollo Regional". Perspectivas Latinoamericanas. Universidad del Valle. Colombia. 1996.
- Lora, Eduardo y Otros. "Introducción a la Macroeconomía Colombiana". Tercer Mundo Editores. Tercera edición. 1994.
- Meadows, Donella y Otros. Mas Allá de los Limites del Crecimiento. 1991
- Betancur, Soledad. La Reconversión Industrial en Colombia y sus efectos sobre los trabajadores. Mimeo. IPC. 1995.
- Betancur, Soledad. Los Derechos económicos y Sociales, Una mirada desde el derecho al trabajo. En Derechos Humanos y Solución de Conflictos. Perspectivas. IPC. 1996.
- Betancur, Soledad. El Plan de Desarrollo "El Salto Social" en los Marcos de la Nueva Relación Salarial. En Lectura Critica del Plan de desarrollo El Salto Social. Documentos IPC. 1995.
- Misas, Gabriel. La Privatización de las Empresas de Servicios Públicos. En : El Fin del Neoliberalismo.
- Sarmiento, Libardo. Utopía y Sociedad. Fescol. Bogotá. 1996.
- Balbín, Jesús. Una Aproximación al Desarrollo. ¿Qué se evoca cuando hablamos de desarrollo? En : Debate : Desarrollos Posibles en una Época de Transición. Memorias del II encuentro nacional de la Red de Centros de Promoción Popular para el Desarrollo. 1994
- Abugattas, Juan. El Desarrollo en una Época de Transición. En : Debate : Desarrollos Posibles en una Época de Transición. Memorias del II encuentro nacional de la Red de Centros de Promoción Popular para el Desarrollo. 1994.
- Balbín Jesús. Desarrollo Local. Mimeo. IPC. 1996.
- Acuerdo Municipal No 19 de 1995. Plan de Desarrollo Municipal de Medellín, 1995-1997. Sergio Naranjo.
- Plan de Desarrollo "El Salto Social". 1994-1998. Ernesto Samper.
- Urán, Omar. Tarso ante el Reto del Desarrollo Democrático y Sustentable. En Tarso ante los Retos del Desarrollo y la Democracia. En Documentos IPC. 1996.
- Red Colombiana de Centros de Promoción Popular Para el Desarrollo. Memorias del II encuentro Nacional. Abril de 1994.
- Documentos de trabajo No 1. Hacia Una Concepción del Desarrollo. Aportes a la sistematización de Experiencias de los Centros de Promoción en Colombia. 1988.
- Villa, Fabio. Proyecto de acuerdo para crear un Sistema Municipal de Planeación. Medellín. 1996.

Yo estoy fuera  
de estos empujones  
que me traen  
y me llevan.  
Yo me quedo arriba  
alegre, ocioso, viéndolo  
todo en panorama,  
apoyado el brazo  
sobre un sostén seguro  
aunque invisible.  
¡Yo estoy dentro y fuera  
del juego a la vez...  
y lleno de asombro!

W. Whitman

 **IPC**  
de la Corporación de Promoción Popular

Carrera 45D 60-16 Tel: 2849035 Medellín  
e-mail: [ipc@corporacionpp.org.co](mailto:ipc@corporacionpp.org.co)  
[www.corporacionpp.org.co](http://www.corporacionpp.org.co)

