



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR

Maio de 2011

Rio de Janeiro - RJ - Brasil

PENSAMIENTO CRITICO Y PLANEACIÓN URBANO REGIONAL PLANES DE DESARROLLO
MEDELLÍN COLOMBIA 1991-2011

ines elena torres castaño (universidad nacional de colombia medelli) - ielenatc@hotmail.com
socióloga, candidata a magister en estudios urbano regionales

ARTICULO

**Pensamiento Crítico y Planeación Urbano Regional desde los
Derechos Colectivos
Planes de Desarrollo del Municipio de Medellín, Colombia
(1991-2011)**

RESUMEN

Para optar el título de magister en Estudios Urbano Regionales realizaré una investigación social denominada: Pensamiento Crítico y Planeación Urbano Regional desde los Derechos Colectivos- Planes de Desarrollo del municipio de Medellín, Colombia (1991-2011). La investigación está versada en la producción de un discurso (exploratorio, descriptivo y analítico), de corte cualitativo, donde se parte de una metodología anclada en la producción de un discurso, de una forma sociológica e histórica. Igualmente se tendrá como Unidad de Análisis el Corregimiento de San Antonio de Prado ubicado al Sur Occidente de Medellín. Ha continuación se encontrará en una primera parte, una breve contextualización de los Derechos Humanos, seguidamente se plasmará como ha sido la evolución y transformación de la Planeación Urbano Regional en Colombia y particularmente en la ciudad de Medellín, como ha sido su vinculación con los derechos humanos, y en especial con los derechos sociales y colectivos. En la parte final se expondrá uno de los instrumentos o materializaciones de la Planeación, los Planes de Desarrollo, específicamente los ubicados en las últimas décadas.

Pensamiento Crítico y Planeación Urbano Regional desde los Derechos
Colectivos
Planes de Desarrollo del Municipio de Medellín, Colombia
(1991-2011)

“Los derechos más fundamentales no tienen que crearse, ya están presentes como derechos naturales, como Datos”.

De Sousa Santos

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición, los derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles, universales e inalienables. Deben estar contemplados en la ley y ser garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional.

El régimen internacional de los derechos humanos está construido alrededor de tres documentos y conjuntos de estándares principales, la declaración universal de los derechos humanos, es adaptada el 10 de diciembre de 1948, el Pacto Internacional de los derechos económicos, sociales y culturales fue abierto para la firma de los Estados el 19 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976, y el pacto internacional de los derechos civiles y políticos fue abierto el 19 de diciembre de 1966 entrando en vigor el 23 de marzo de 1976, en conjunto conforman el régimen global de los derechos humanos, un sistema de reglas y de procedimientos para su cumplimiento centrado en la organización de las naciones unidas y cuyos órganos principales son la comisión de los derechos humanos de la ONU, y el comité de los Derechos Humanos (De Sousa Santos, 2009).

Para Boaventura es necesario la reconstrucción intercultural de los derechos humanos, este autor plantea que la falta de legitimidad cultural es hoy en día, una de las causas principales de las violaciones de los derechos humanos, a la vez otra de sus causas son los intercambios desiguales que constituye la economía capitalista mundial y el sistema mundo, según De Sousa las personas no son pobres están empobrecidas, no tienen hambre se les lleva hacia el hambre, no se marginan son marginados, no son víctimas se les hace víctimas. Todo esto debido a la economía capitalista mundial, a las relaciones del mercado y

del capital, que son estructuralmente injustos en el sentido de que su actividad normal produce injusticia social.

Boaventura hace una concepción multicultural de los derechos humanos, plantea varias premisas, entre ellas:

1. En la modernidad occidental los derechos humanos se han desdoblado en dos concepciones y prácticas sumamente divergentes, la liberal y la marxista, de tal modo que una prioriza los derechos civiles y políticos y la otra los derechos sociales y económicos, todas las culturas son relativas, pero la postura filosófica diferente, por lo que es necesario proponer diálogos transculturales para distinguir las políticas progresistas, regresivas, emancipadoras, de regulación, esta tesis es importante según lo plantea De Sousa, en la medida en que el debate por los derechos humanos pueda evolucionar hacia un diálogo competitivo entre diferentes culturas, acerca de los principios de la dignidad humana, logrando el bienestar.

2. Todas las culturas tienen concepciones de la dignidad humana, pero no todas las concibe como derechos humanos, por lo que es necesario aprehender las preocupaciones isomórficas entre diferentes culturas, hombres, concepciones de mundos diferentes, que pueden transmitir preocupaciones similares.

3. Todas las culturas son incompletas y problemáticas en sus concepciones de la dignidad humana, esta incompletitud deriva precisamente del hecho de que hay una pluralidad de culturas, si cada una de ellas fuera tan completa como pretende serlo, habría una cultura única, la idea de la completitud es la fuente de una sobrecarga de sentido que parece infestar todas las culturas; la incompletitud es mas visible desde afuera, desde la perspectiva de otra cultura; para elevar el nivel de conciencia sobre la incompletitud cultural a su máximo posible, la tarea entonces, de la construcción de una concepción multicultural de los derechos humanos es una de las más cruciales.

4. Todas las culturas tienen versiones diferentes de la dignidad humana, algunas más amplias que otras, unas con mayor reciprocidad que otras, algunas más abiertas.

5. Todas las culturas tienden a distribuir a las personas y a los grupos sociales por medio de dos principios competitivos de pertenencia jerárquica, uno opera a través de jerarquías entre unidades homogéneas, el otro opera a través de la separación de diferencias y de entidades

únicas, por lo tanto no todas las igualdades son idénticas y no todas las diferencias generan desigualdad.

En síntesis, estas premisas conducen a una concepción mestiza de los derechos humanos, una concepción que, en lugar de restaurar falsos universalismos se organice así misma como una constelación de significados locales, mutuamente inteligibles y de redes que transfieran poder a referencias normativas. Por lo tanto es necesario el diálogo no solamente entre diferentes saberes, sino entre diferentes culturas, en el área de los derechos humanos y de la dignidad, la movilización y el apoyo a las reivindicaciones emancipatorias que potencialmente contienen, esto se puede lograr solo si tales reivindicaciones han sido apropiadas en el contexto local cultural, aunque se requiere de un diálogo transcultural y hermenéutico.

Partiendo de lo anterior y apoyándome en la premisa 3 que todas las culturas son incompletas y que todas poseen ideas sobre la dignidad humana como equivalente a los derechos humanos, es importante recalcar que los derechos humanos a través de la historia de Colombia han sido pisoteados y vulnerados, donde no ha existido una concepción multicultural de ellos, donde no se da una aplicación universal, donde no se logra establecer un vínculo real entre el individuo y la sociedad, por tal motivo es necesario que desde la academia se reflexione sobre aspectos como este, se indague por su protección y garantía, por lo tanto deseo esbozar como la Planeación Urbano Regional en Colombia, que es la llamada a contribuir con su desarrollo en especial algunos derechos sociales y colectivos, sin embargo, no ha logrado satisfacer las demandas de los habitantes en lo concerniente a vivienda, ambiente sano, y protección del espacio público de los ciudadanos, por lo tanto dentro del ejercicio investigativo profundizaré como a través de los últimos Planes de Desarrollo de Medellín como materializaciones o instrumentos de la planeación, no se ha tenido en cuenta estos derechos o más bien, se ha dado prioridad a otros aspectos dejándolos al vaivén del destino.

A continuación se planteará una breve reseña sobre lo que ha sido la planeación en Colombia, sus transformaciones, su evolución, su relación con los derechos colectivos, todo esto con el fin de tener un contexto claro sobre las dinámicas, las políticas en que se ha enmarcado el desarrollo del país, para poder así tener una base que convalide el por qué los planes de Desarrollo están llamados a ser concretos, a formar parte de un proceso continuo, a tener como cimiento un pensamiento crítico y en especial deben buscar el desarrollo, y principalmente la atención a los ciudadanos en sus necesidades espaciales, económicas y sobre todo sociales.

Antecedentes Nacionales y Regionales de la Planeación Urbano Regional

La planeación en Colombia ha estado inmersa en dos contextos, una en el marco de un Estado Interventor y la otra en el marco de un Estado neo-regulador, al igual para este ejercicio investigativo tomé la planeación en cuatro grandes bloques, así:

- 1 Momento de Gestación (1917-1960)
- 2 Momento de Legitimación (1960-1970)
- 3 Momento Auge (1970-1990).
- 4 Momento Normativo y de Gestión (1990-2009)

La Planeación es un proceso social, conjunto de disposiciones con miras a obtener un fin, adecuación de los recursos a las necesidades, es el conjunto de políticas, instituciones, normas, procesos de gestión y de intervención directas sobre el espacio urbano, ésta debe solidificar un reordenamiento territorial enraizado en el reconocimiento del otro y el manejo democrático de las nuevas relaciones entre lo local y lo global, se vuelve imprescindible para los gobiernos locales, ya que se deben dar cambios en el alcance social, los objetivos y los mecanismos de intervención y procedimientos técnico-políticos, en el texto (Galeano,1982) se plantea que la planeación puede ser entendida como el proceso mediante el cual no solo se determinan los procesos de desarrollo, sino que también se perfila un estadio final como objetos más o menos predeterminados, donde básicamente se dan tres elementos: proceso social, disposiciones y fines o metas.

El proceso social, se diferencia de la simple técnica, por la relación de las clases sociales con los organismos de gestión y en particular con el Estado, en reproducción de las relaciones sociales, que designan a las personas no como individuos autónomos y libres, sino, como personificación de intereses de clase, y donde en la formación social capitalista el objetivo principal de las políticas era garantizar la acumulación del capital.

Se entiende por fines o metas, el objetivo temporal y espacial de desarrollar la economía en su conjunto para el mejor estar de los hombres, quien planifica tiene que definir los logros a los cuales pretende llegar, de acuerdo con los recursos existentes, las metas solo pueden entenderse a partir de su contenido socio-económico, el que involucra diferencialmente a las clases sociales, se deben definir los programas que son la forma de viabilidad de las políticas generales, donde se da una conexión política, económica y más exactamente la contradicción capital trabajo.

La planificación debe definir los logros a los cuales pretende llegar de acuerdo con los recursos existentes en un tiempo y en un lugar dado, una de sus funciones es fundamentar la acción gubernamental, de un lado proporcionar el discurso racionalizador, técnico y neutral que enmarque intereses sociales, servir de instrumento, de organización y compromiso entre los intereses de las diferentes clases sociales.

La planeación es el mecanismo fundamental del Estado para llevar a cabo su función técnica económica, ya que a través de ella el Estado interviene:

En el nivel económico racionalizando el proceso de producción y circulación, es decir garantizando la supervivencia y reproducción del modo de producción dominante, la planeación materializa la función básica del Estado de garantizar la reproducción de las relaciones de producción.

En el nivel político tiene un doble carácter inscrito en la lucha de clases al interior del modo de producción capitalista, tiene como función el mantenimiento y desarrollo de las condiciones de producción dominante y consiguientemente la reproducción de los sectores dominantes y por otro lado constituye una respuesta coyuntural a los sectores no dominantes, en este sentido la planeación es la expresión formal, más no la única del carácter político de la función técnico económica y por tanto expresión de carácter de clase en cuanto trata de establecer la relación política al interior de las clases hegemónicas, que comparten el dominio político y a su vez establecen cierto grado de conciliación con las clases del modo de producción no dominante, buscando el apoyo político de estos grupos y tratando de reducir las tensiones sociales que pueden en coyunturas específicas entorpecer el normal desarrollo de la sociedad en su conjunto.

El nivel ideológico, la función técnica económica y su mecanismo de planeación desempeñan un papel importante, el cual hace aparecer al Estado como la institución que vela por los intereses de los habitantes, donde se debe tener un mecanismo neutral que trate de resolver los problemas económicos y sociales de toda la colectividad.

La planeación tiene un carácter ideológico y político, y su función fundamental es la economía en el sentido de garantizar la existencia, la transformación de las condiciones necesarias para la reproducción del capital en su conjunto a través de la política, el Estado interviene en la producción de bienes de consumo (para mantener cierto poder adquisitivo de los salarios) y de servicios como vivienda, salud, educación, transporte, y así garantizar la distribución y circulación de los productos.

Descripción de lo que ha sido la planeación en Colombia:

En el siglo XX se dio una transformación en las ciudades de Colombia, en el conjunto de sus funciones, políticas, instituciones, mecanismos y modos de operación del Estado local para orientar el desarrollo urbano, el proceso y evolución de la planeación se ha dividido en cuatro grandes bloques, respondiendo a las dinámicas y características particulares de cada época:

1. Momento de Gestación (1917-1960):

La Planeación surge propiamente como acción del Estado Colombiano, en un periodo en el que se crean los basamentos mínimos que posibilitan el posterior desarrollo de las actividades planificadoras.

En el año de 1917 se dio el plan regulador- urbanismo moderno donde la consigna era: (habitar, trabajar, circular, recrear el cuerpo y el espíritu), en el año de 1922 por invitación del gobierno, se hace presente en el país, la misión Kemmerer, que concentró su acción en trazar lineamientos organizativos de la administración y la banca. Las reformas fiscales en el gobierno de Pedro Nel Ospina (1922-1926) fueron inspiradas por la recomendación de esta misión (presupuesto, contabilidad nacional, impuestos, establecimientos bancarios), en esta época el Estado entró a cumplir su función de regulación de la economía nacional, y más adelante en el año de 1936 se dio la reforma constitucional.

Por esta misma época se dieron una serie de elementos que se pueden denominar coyunturales y que demuestran la relación entre el proceso de planeación y el avance del capitalismo, estos antecedentes son anteriores a la conformación del aparato planificador y a la aparición del primer "Plan integral de Desarrollo".

Los antecedentes son los siguientes:

1. Los Planes de Alberto Lleras Restrepo (Creación del instituto de crédito territorial, fondo nacional de ganadería, fondo de fomento municipal) y las disposiciones sobre zonificación agrícola, participación del Estado en ciertas industrias, crédito fácil y barato, este plan estaba encaminado a posibilitar el desarrollo industrial, garantizando la producción de artículos alimenticios y materias primas, encauzar conocimiento y capacidad productora.

2. Reforma constitucional de 1945, amplió las facultades del gobierno, en cuanto a la intervención en la economía nacional.
3. Plan Gaitan, este se dio después de su muerte y se trataba de un sistema de direcciones de la economía con disposiciones relacionadas con los problemas que a nivel agrario y urbano empezaban a surgir, como fruto de la consolidación del capitalismo.
4. Construcción de vivienda, organización de las unidades agrarias, política aduanera, fomento de la industria, el plan preveía la creación de una serie de organismos encargados de la planeación y del control, que encuentra su desarrollo en fases posteriores, cuando el capitalismo está más consolidado.

En el periodo 50-60 Colombia conoció los inicios de la planificación, aunque los proyectos que se presentan no alcanzan el nivel de planes gubernamentales, si tienen una visión global del país, entre los proyectos están: el programa de fomento para Colombia, sobre las condiciones de desarrollo de Colombia, o estudio Lebré y la operación Colombia.

Misión Currie; acto legislativo 1 de 1945, que autorizaba "fijar los planes y programas a que debe someterse el fenómeno de la economía nacional, para analizar el informe de esta misión, en 1950 se creó el comité (Ad- hoc) de desarrollo económico, el cual aceptó el informe y recomendó la creación del Consejo nacional de planificación económica, dicho comité fue integrado por el decreto legislativo 0389 de 1952 que luego fue sustituido por la dirección nacional de planificación económica y fiscal. (Galeano,1982).

En el decreto 3278 de 1953, se restituyó el consejo por el decreto legislativo 3080 de 1954, en el marco en el cual se ubican, tanto el diagnóstico como las políticas que plantean estos proyectos, es el definido por los modelos de desarrollo Keynesianos, la teoría de ahorro oculto, teoría del crecimiento por etapas, aún por estos años sigue sin haber una interlocución, ni complementariedad entre la planificación económica, la ciudad y el territorio.

Por los años de 1958, se reorganiza el consejo de política económica y planificación, además el servicio administrativo de planeación y servicios técnicos, su estructuración y funciones se determinan por medio de los decretos, leyes 1088 y 239 de 1959, conforme a esta nueva estructura jurídica aparecieron la Operación Colombia y los planes directores de las ciudades, la Operación Colombia se destacó como el primer modelo de plan general, aunque no llegó a ser programa gubernamental.

2 Momento de Legitimación (1960-1970)

En esta época se puede considerar a la planeación como instrumento central de cambio, adquiere importancia como actividad deliberada del Estado, pero lo fundamental es la legitimación de la misma, en la medida en que es adoptada como parte de las recomendaciones de la estrategia global para América Latina, que fue la Alianza para el Progreso. En esta misma época surge un equivoco, que va a atravesar la experiencia de la planificación tradicional y era el de creer que planificar era igual a preparar planes.

La lógica predominante en ese momento de regulación del Estado sobre la sociedad era la sectorial, pretendía regular la reproducción de una entidad abstracta, el sector, constituida por un conjunto de actividades cortadas de manera vertical, la salud, la industria, el transporte, la educación y la manera como este se articula con los objetivos mas globales de reproducción de la sociedad en su conjunto. La relación fundamental que se encuentra en el corazón de esta lógica, es la relación “global- sectorial”, se trataba de mantener en el interior de la sectorialidad un mínimo de coherencia social.

Desde el punto de vista normativo vale la pena destacar la ley 19 de 1958 que crea el Consejo nacional de política económica y planeación, y el departamento administrativo de planeación y servicios técnicos.

En sí, por los años 60 se planteó como prioritario, el impulso a la reforma agraria y a la planificación de la inversión para el desarrollo, así nació el plan decenal de 1961, presentado por el Consejo Nacional de Política económica y planeación, durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), que constituía condición indispensable para la Alianza para el Progreso. Al darse la reforma agraria se dieron las políticas sobre el campo (esto sin mejorar en gran medida las condiciones de habitabilidad de los campesinos), el país inició un proceso de urbanización acelerado que fue insuficientemente atendido (una agricultura moderna sin modificar significativamente la estructura del campo y las relaciones con la ciudad).

Las verdaderas bases constitucionales legales de la planeación en Colombia, en la nueva época de la centralización política y de la alianza del capital inversionista y nacional, se da a partir de la reforma constitucional de 1968, con esta reforma se recortan los poderes legislativos, administrativos y fiscales del congreso y se concentran dichos poderes en el ejecutivo.

Los planes y programas del artículo anterior ley 19 de 1958, serían diseñados a través del departamento nacional de planeación decreto ley 2996 de 1968, (Galeano,1982), que se

encargaría de organizar tanto la inversión como el crédito externo, según los artículos 57 y 76 de la constitución nacional que dependían directamente del ejecutivo.

En 1968 aparecen los planes cuatrienales de desarrollo que expresan la conversión de los planes en leyes, que comprometen al gobierno en la ejecución de su política económica (análisis macroeconómico), estos planes cuatrienales se dirigían al empleo, y a los ingresos, donde se plantea la reforma agraria como forma de retener al campesinado, incrementar la inversión estatal en vías, electrificación y créditos agropecuarios.

El principal desarrollo normativo fue la reforma constitucional de 1968, que establece la obligatoriedad de los planes y programas de desarrollo, crea la comisión del Plan en el Congreso (que aunque por razones de mecánica política no haya podido conformarse, tenía la intención de ser un mecanismo de aprobación y seguimiento del plan de desarrollo), al igual le recobra al CONPES su fuerza como órgano coordinador a nivel general en las tareas de planeación y de orientación de la política económica y social. (Velásquez,1994).

Los anteriores momentos se desarrollan dentro de un Estado Interventor, a saber:

El surgimiento de la planeación está asociado al momento de la acumulación regulada, de la producción capitalista, que se inaugura después de la crisis de los años 30, por consiguiente la planeación en las economías capitalistas o de mercado se asocia al auge del Estado intervencionista, que debe regular la competencia entre capitalistas privados y ser un factor de sostenimiento de la demanda global a través de diversos mecanismos asociados al auge del Estado Keynesiano.

La planeación aparece como el instrumento de racionalización del Estado intervencionista, pero esto es por las concepciones de la CEPAL y del rol que le asigna al Estado como actor central de desarrollo económico en las economías latinoamericanas, por lo que la planeación adquiere un nivel de legitimidad en la región.

Para los sectores que se consideraban como democráticos, la defensa de la planeación era una de sus banderas, era una "lógica alternativa" a la racionalidad capitalista (Velásquez, 1994), que buscaba una equitativa asignación de recursos sociales, que no dejara en la competencia y en el interés capitalista, la redistribución de los productos del crecimiento.

La planeación en esta época era antes que nada un hecho inminentemente político por sus implicaciones, sin embargo se fundamentaba en la denominada "racionalidad técnica" que

suponía que era posible organizar el devenir de la sociedad a partir de una clara definición de objetivos, asignación de medios y procedimientos. (Es la expresión máxima del paradigma racional).

3 Momento de Auge (1970-1990)

En este periodo tiene un gran auge los Planes de Desarrollo, a saber:

- Planes y Programas de Desarrollo (1969-1972)
- Plan de Desarrollo Económico y Social (1970-1973)
- Las Cuatro Estrategias (1972-1976)
- Para Cerrar la Brecha (1975-1978)
- Plan de Integración Nacional (1979-1982) Tomado de (Velásquez,1994).

Aún con la formulación de los anteriores planes en Colombia, por los años 70 se dieron acontecimientos muy profundos que marcaron el rumbo del país y de la planificación, se logran acuerdos entre los partidos, se consolidan los grupos guerrilleros, reivindicando derechos campesinos y del pueblo en general, se da la aparición de barrios desiguales, en el campo se da la expropiación y el reemplazo de las zonas de cultivo de pan coger, por cultivos de tipo comercial con destino a la exportación.

Es necesario tener en cuenta que por esta época se pasa de un Estado Interventor a un Estado Neoregulador, pues la acumulación capitalista reguladora, que buscaba el equilibrio entre el crecimiento de la oferta global y el de la demanda global llevó a cambios sustanciales en los procesos de producción y en el rol del Estado.

A comienzo de estos años, se evidencia la crisis del modelo de ocupación, del llamado fordismo central y se comienza a sentir sus consecuencias contradictorias sobre el denominado fordismo periférico, ésta es la manifestación del inicio de la transición de un momento de la acumulación capitalista a otro y la planeación tradicional, como instrumento privilegiado de la pretendida intervención del Estado, que no podía estar eximida de la crisis.

Se comienza a plantear como necesidad para el nuevo momento de la acumulación capitalista un nuevo rol del Estado, y toma fuerza la tesis neoliberal, la tesis neo conservadora que apuntaban a la reestructuración del Estado Interventor y las modalidades de bienestar de este y hacia la recomposición de una nueva forma estatal, se abandona la

concepción o la idea del Estado cumpliendo el rol de sostenimiento de la demanda global, y se propone que se vuelva a la regulación del mercado, es la mano “invisible” del mercado la que debe orientar el funcionamiento de la sociedad y de la economía y las intervenciones estatales son vistas como perturbadoras del libre funcionamiento del mercado.

Se da el predominio de la planeación a mediano plazo y se establece la relación entre nuevos Gobiernos y nuevos planes de desarrollo, se empieza a dar una nueva relación entre la nación, región, departamento y municipio.

Se hace énfasis en que se da la aparición y el auge de la planeación regional y participativa (1981-1991), el auge que comienza a tomar la planeación en su dimensión regional está asociado a la constatación de los grandes problemas inherentes al desarrollo mismo del capitalismo en la periferia.

Se dan dos grandes lógicas en que se organiza la intervención del Estado sobre la sociedad, la lógica sectorial y la lógica territorial, se comienza a dar una modificación que implica un retorno a la lógica territorial, en la cual se pretende regular un territorio geográfico y en la cual la relación de base va a ser la relación centro- periferia.

Los procesos de internacionalización del capital que implican que la sectorización se apoye cada vez más en un espacio de reproducción transnacional, que sólo deja un margen de maniobra al Estado, adaptar las condiciones internas de reproducción a los imperativos de los sectores transnacionales, frente a esto hay un cambio de énfasis en la regulación del Estado frente a la sociedad y es el intento de re-territorializar las políticas públicas, la descentralización y la planeación incluidas, como forma de sectorizar la acción del Estado.

En este período la planeación en Colombia se inaugura con la ley 88 de 1981 que crea los Consejos Departamentales de Planeación y el decreto reglamentario de la anterior ley, el 1527 de 1981 que establece la obligatoriedad de los planes de desarrollo departamentales, sin embargo es en el plan de desarrollo “Cambio con Equidad” período del ex presidente Belisario Betancur, donde los planes regionales van a tener importancia en la estructuración del plan nacional de desarrollo.

El nuevo rol del Estado se ve reflejado en lo siguiente:

- 1 Una nueva relación Estado- ciudadano, similar a la que se establece entre productor y consumidor de mercancía, donde el indicador fundamental es la eficiencia.

2. Transferir a las entidades territoriales la prestación de los servicios públicos y la implementación de las políticas sociales (se propone que se regulen por una relación costo-beneficio y costo eficiencia, como en la realización de cualquier mercancía).
3. El Estado central guarda para sí la orientación global del proceso económico a través del control de la planeación, el manejo presupuestal, y el seguimiento y evaluación de los planes de inversión.
4. Mediación de las relaciones entre administraciones locales- ciudadanos, se buscaba una mayor flexibilidad, transparencia y eficiencia de la acción del Estado (a nivel presupuestal, de la contratación del personal, de la programación, del control).

Se propone una deseconomización del Estado y una mayor politización del mismo y que implicaba un reordenamiento de las competencias, y donde se estaba al inicio de una configuración, de un Estado Neoregulador, donde se deja atrás las modalidades propias del Estado intervencionista y benefactor, cambia la relación entre economía y política, se da mayor incidencia en políticas de desarrollo, se abandona la intervención en áreas de la producción directa y se permite que sean las reglas del mercado las que regulen básicamente la economía, por esto se privatizan algunas esferas de la acción estatal, se eliminan algunas instituciones estatales y se modernizan otras, para hacer que su acción sea más eficaz y eficiente.

La planeación urbanística, que tuvo un inicio brillante como primera experiencia de la planeación en Colombia, quedó subordinada al plan económico y social, perdió su identidad como práctica específica al interior de la planeación del desarrollo, como se ha denominado al tipo de planeación con énfasis en lo económico que surgió bajo los auspicios de la CEPAL y el departamento nacional de Planeación en los años 70, era un tipo de planeación sin ninguna lógica, donde la metodología y los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo se ejecutaba en cada una de las ciudades, y donde el resultado de esta experiencia fue la pérdida del conocimiento y las herramientas desarrolladas en los años 60, y la confusión conceptual y técnica sobre los contenidos del plan y la planeación.

Los planes tendían a ser reemplazados por el llamado código del urbanismo, un conjunto de normas volumétricas y de uso para controlar los desarrollos privados, y los nuevos desarrollos empeoraban cada vez más la situación crítica de las periferias pobres de las ciudades y los centros urbanos sufrían procesos irreversibles de deterioro físico y ambiental.

En sí, algunos de los antecedentes de la planeación corresponden a un nivel de desarrollo del capitalismo, con el periodo de acumulación originaria de capital y a su vez la fase de

consolidación de las relaciones capitalistas de producción, donde está acompañada de un proceso de especialización y conformación del aparato de planeación, en esta fase, es donde propiamente se crean las condiciones económicas-jurídicas para la puesta en marcha de la planeación estatal en forma rudimentaria, se podría afirmar que la Planificación oficial se ha movido en torno a la alternativa desarrollista, crear incentivos necesarios al capital privado, formación de capital y por tanto inversión.

El proceso de desarrollo a nivel de lo económico, puso de presente la necesidad de que el Estado asumiera funciones nuevas de ordenamiento, racionalización, y es precisamente acá cuando se inicia en forma rudimentaria la planeación.

Por los años 80, Colombia no era ajena a la crisis que vivían las sociedades de América Latina, como era la crisis de gobernabilidad, crisis de legitimidad del régimen político, por lo que la planeación se inscribió en circunstancias difíciles, en un proceso de crecimiento económico, y donde ha estado enmarcada en lo siguiente:

1. Atraso en la producción agrícola como resultado del régimen terrateniente.
2. Desorden urbano como consecuencia del irracional asentamiento industrial, comercial, y en general poblacional.
3. Concentración de las actividades económicas en los sectores dominantes, economía capitalista, descentralización de las funciones del Estado, hacia los entes territoriales locales, conllevando al debilitamiento de la actuación pública en el desarrollo urbano.
4. Intervención sectorial poco coordinada y articulada.
5. El manejo del suelo, el territorio y las formas de usufructuarlo, escaparon a un acuerdo social.
6. Las relaciones entre el desarrollo económico- social, y el desarrollo urbano-territorial, dejaron de ser problemas del conocimiento y la acción del Estado.
7. Procesos ilegales de urbanización que produjo grandes áreas sin las condiciones mínimas para la vida urbana, presentando fuertes dificultades y altos costos para dotarlos de servicios públicos, transporte y equipamiento.
8. Conformación de enormes bolsas de pobreza, fuertemente segregadas social y económicamente, segregación que profundizó y aumentó la marginalidad de los sectores más pobres, de los servicios y beneficios de la ciudad.
9. Incremento de los procesos de suburbanización y conurbación que originó graves conflictos entre los municipios.

A las anteriores circunstancias le sumamos las siguientes características, que hacen parte del marco de un Estado neoregulador:

- Limitación en los recursos presupuestales, los planes no se podían implementar adecuadamente.
- La relación programa gobierno, sitúa la planeación en un horizonte de mediano a corto plazo y esto le generó inestabilidad.
- Dependencia externa en relación con los organismos transnacionales de desarrollo (FMI, Banco Mundial, BID, FAO, OIT) que deja poco margen de maniobra a los planificadores nacionales.
- La planeación se utilizó para justificar apropiaciones presupuestales, cuando el proceso debería ser inverso, es decir, las apropiaciones presupuestales deberían responder a los requerimientos del plan.
- Fragilidad en los diagnósticos, se planea sobre conocimientos parciales.
- Los problemas de incertidumbre no fueron de fácil manejo, al igual los problemas de clientelismo distorsionaron los planes.

En síntesis se puede percibir dos grandes problemáticas: el subdesarrollo y la dependencia, se puede concluir que se dieron dos tipos de planeación:

1. Sector privado.
2. Departamento Nacional de planeación- DNP (énfasis en la política social y con recursos residuales).

Dos racionalidades- la racionalidad técnica, que orienta a los planificadores y la racionalidad política, que se basa en la negociación, el compromiso, el acuerdo entre fuerzas con poder. Concluyendo este párrafo la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza- racionalidad. En esta época se trató de acercar la racionalidad técnica, con la cual operan los planificadores, a la racionalidad política (la que mueve a los actores políticos y sociales). En este sentido, la participación es la que lleva a la búsqueda de cambios en las relaciones entre actores y la supuesta distribución del poder, el alcance de la misma conlleva a intentar incidir en la toma de decisiones sobre los aspectos fundamentales que tienen que ver con el futuro deseado.

4 Momento Normativo y de Gestión (1990-2009)

Algunas de las leyes y normas más importantes de la época han sido:

La Constitución Política de 1991 ha tenido largos alcances en materia territorial y de gestión del desarrollo. (Arts. 339-355) constituida en el periodo presidencial del ex presidente Cesar Gaviria, donde se abocó de nuevo el problema de la planeación y donde se estableció lo siguiente:

“a) Plantea la adopción de la ley orgánica de planeación con los siguientes contenidos:

- Establecer los procedimientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo
- Los mecanismos apropiados para su armonización y para sujeción a los presupuestos oficiales.
- La organización y funciones del Consejo nacional de planeación y los consejos territoriales
- Los procedimientos para la participación ciudadana en la discusión de los planes y las modificaciones.

b) En lo relativo al esquema institucional, esta compuesto por el gobierno nacional (a través del DNP u organismo nacional de planeación que determine la ley) y que tendrá las siguientes funciones.....” (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 355).

En el año de 1.997 se da la ley 388. Ley de Desarrollo Territorial POT (primera fase de reglamentación y formulación de los POT). En esta época el ordenamiento territorial colombiano se empieza a fundamentar en tres principios: (Función social ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, la distribución equitativa de las cargas y los beneficios). Es un instrumento de ordenamiento urbano, una figura de planeación física de la ciudad que reconoce la incapacidad de los instrumentos anteriores para orientar el desarrollo (incorpora planeación internacional), participación ciudadana, legitimación de la planeación, gestión urbana, gestión del suelo, derechos y deberes urbanísticos, reparto de cargas y beneficios, programación de las actuaciones públicas y privadas, gestión eficiente.

Acuerdo 46 de 2006 Ajustes POT- Plan de Ordenamiento Territorial- Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Una mirada a los Planes de Desarrollo 1991-2009 Medellín-Colombia

Teniendo como pauta, que una de las materializaciones de la Planeación son los Planes de Desarrollo, dentro del ejercicio investigativo particularmente se analizan los Planes de

Desarrollo de los ex alcaldes Omar Flórez (1991-1993), Luís Alfredo Ramos (1993-1995), Sergio Naranjo (1995-1997), Juan Gómez Martínez (1997-2000 Una acción ciudadana para mejorar la gestión pública), Luís Pérez (2000-2003 Es Hora de Actuar) Sergio Fajardo (2004-2007 Medellín Adelante y sin Reserva), Alonso Salazar (2008-2011 Medellín Solidaria y Competitiva).

Estos Planes se ubican en una época en que la ciudad de Medellín pasaba por momentos difíciles, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos y donde la Planeación trasciende de una fase normativa a una fase de gestión. Y donde el Corregimiento de San Antonio de Prado no ha sido ajeno a estas dinámicas.

Los temas de mayor relevancia en la ciudad de Medellín por los años 90, son los relacionados con los servicios de educación, empleo y seguridad, adquiere relevancia la espacialidad, lo físico urbanístico, desde una perspectiva social y cultural, y desde una perspectiva política el espacio ciudadano.

En 1991, se dan los programas integrales de mejoramiento de barrios subnormales (PRIMED), se reflejaba en la mayoría de los barrios insalubridad, drogadicción, violencia, inseguridad. Por tal motivo se desarrollaron varias estrategias de mejoramiento urbano, a través de mecanismos de gestión, planificación, promoción y participación comunitaria, mejoramiento barrial, reubicación de viviendas y legalización de tenencia de tierra.

En esta época, se inicia con la implementación de una política urbana encaminada a la construcción de un proyecto de ciudad, sobre todo el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, el cual plantea que los proyectos y tratamientos estratégicos deben contribuir a la consolidación de la plataforma competitiva metropolitana, a la recuperación de la calidad ambiental, a la resignificación urbana, a la generación de equilibrio urbano y a la intervención urbana mediante instrumentos de planificación dirigidos a mejorar las condiciones de vivienda y hábitat.

La administración de Fajardo, buscó posicionar a la ciudad de Medellín como una ciudad competitiva, respondiendo a una lógica capitalista del mercado, no obstante la mayoría de las practicas empleadas para alcanzar esta estrategia se suavizaron con el discurso social e incluyente para la población vulnerable.

El espacio público, funcional, planificado, en cumplimiento de unos requerimientos específicos tales como ciudad segura, educadora, atractiva, turística, giró en torno a una función de marketing urbano que buscó dar posicionamiento a la ciudad, pero que domina

el espacio social y reduce el valor de uso dado a lo urbano, se dio una nueva dinámica social y política, asociada al agravamiento de las condiciones de convivencia, donde se evidenciaron nuevos conflictos en el espacio público, dándose en alto nivel el desempleo, informalidad, evidenciando el desfase entre la ciudad planificada por el Estado y la ciudad no planificada por este.

Con la administración de Alonso Salazar, Medellín continua siendo una zona de interés económico y estético para los proyectos de mejoramiento de la ciudad, con los macroproyectos dirigidos al urbanismo social, por lo que se puede concluir que las políticas urbanas no han contribuido a la integración política y cultural de la ciudad, en Medellín la exclusión ha trascendido el campo de las políticas y las representaciones sociales.

Por lo tanto es necesario un proyecto colectivo de ciudad entendiéndose como un proceso de concertación de intereses y diversidades, al planteamiento de objetivos claros que lleven a la integralidad y a un desarrollo sostenible que prevea equilibrio entre lo humano y lo territorial y esto debe partir en gran medida de la eficacia del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política 1 de 1991. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Régimen Legal de Bogotá, 1991.

GALEANO, Eumelia, y RUIZ, Jaime, La Investigación regional y urbana en Colombia, Desarrollo y territorio 1993-1997. Departamento Nacional de Planeación, Asociación Colombiana de investigadores Urbano Regionales, 1982.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura, Sociología Jurídica Crítica. Ilsa Editorial Trotta. 2009.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura, De la Mano de Alicia, Lo social y lo político en la postmodernidad. Ediciones Uniandes, Santa Fe de Bogotá D.C, 1998.

MARTÍNEZ, Luís Roberto, Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano, Conceptos, proceso legal y articulación. Editorial Kimpres Ltda., Universidad Nacional de Colombia, 2004.

VILLEGAS, Mauricio. La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas, Uniandes, Bogotá, 1993.