

**Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de  
regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín  
(Colombia), 2004-2011**

**Tesis doctoral**

**Autora: Ana Victoria Vásquez Cárdenas**

**Director de tesis: Dr. Ismael Blanco Fillola**

**Doctorado en Ciencia Política  
Departamento de Ciencia Política y Derecho Público  
Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología  
Universidad Autónoma de Barcelona  
Julio de 2014**



## Contenido

Agradecimientos	7
Resumen	8
Abstract	9
Lista de siglas	10
Lista de tablas, gráficos, recuadros, fotografías y figuras	11
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	13
1.1 Planteamiento del caso de estudio	18
1.2 Aspectos metodológicos de la investigación	22
1.2.1 Pregunta de investigación	23
1.2.2 Propositiones de investigación	23
1.2.3 Objetivos de la investigación	24
1.2.4 Enfoque y estrategias de investigación	24
1.2.5 Técnicas y herramientas para la recolección de datos de investigación	26
1.2.6 Análisis de los datos con base en los criterios de la teoría fundamentada	28
1.3 Los contenidos de la tesis doctoral	30
1.4 Aportes de la investigación	32
CAPÍTULO 2. EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA URBANA. PROPUESTA DE UN MODELO DE ANÁLISIS	34
2.1 El ámbito urbano de las políticas públicas	35
2.2 El concepto de la gobernanza: aspectos preliminares. La gobernanza como fenómeno y como enfoque de políticas públicas	36
2.2.1 La gobernanza como fenómeno político	37
2.2.2 La gobernanza como enfoque o aproximación	40
2.3 El enfoque de la gobernanza y el estudio de redes de políticas públicas	43
2.3.1 Ejercicio del poder dentro de la red	46
2.3.2 El poder sobre las redes: gestión de redes y metagobernanza	47
2.4. Las políticas públicas urbanas como proceso plural. El enfoque de la gobernanza urbana y los enfoques antecedentes en política urbana	53
2.4.1 Los enfoques de política urbana como antecedentes de la gobernanza urbana	54
2.4.2 El enfoque de la gobernanza urbana	58
2.5 La importancia de que la aproximación de la gobernanza urbana retome elementos de los enfoques de política urbana	67
2.6 Propuesta de un modelo de análisis de la gobernanza en las políticas públicas urbanas	72
2.6.1 El análisis del poder en y sobre la gobernanza urbana	73
2.6.2 El estudio de los factores de configuración y de los condicionamientos	

a los que está sujeta la Gobernanza	74
2.6.3 El estudio de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas	76
CAPITULO 3. CONTEXTO ECONÓMICO-SOCIAL Y CONDICIONAMIENTOS DE LA GOBERNANZA	79
3.1 La persistencia de la pobreza	82
3.2 La profunda desigualdad	87
3.3 El desempleo y la informalidad laboral	90
3.4 Los condicionamientos socio-económicos y la dimensión urbano-espacial	95
3.4.1 El desarrollo económico desigual	95
3.4.2 El predominio de los intereses económicos en el desarrollo urbano	96
3.4.3 La configuración de las ciudades a partir de la informalidad	99
3.4.4 La segregación socio-espacial	102
3.5 La exclusión como resultado	104
3.6 Transformaciones de la sociedad civil determinadas por las reformas económicas	107
3.7 Los condicionamientos socio-económicos y sus efectos sobre la gobernanza urbana	110
CAPITULO 4. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL Y CONDICIONAMIENTOS DE LA GOBERNANZA	113
4.1 La violencia y el entrecruzamiento de conflictos no resueltos	117
4.2 Rasgos de la cultura política: tendencia al incumplimiento del derecho y débil configuración de una moral secular	127
4.3 La precariedad de la democracia	131
4.4 La debilidad del Estado en sus elementos y dimensiones básicas	133
4.4.1 Centros de poder que socavan la autonomía estatal	135
4.4.2 Reducción de la capacidad del Estado y erosión de su legitimidad como efecto de las reformas económicas e institucionales	138
4.5 El presidencialismo y el fortalecimiento del ejecutivo en los distintos niveles gubernamentales	141
4.6 Características de la descentralización territorial y su incidencia en la gobernanza	143
4.6.1 Las dimensiones de la descentralización	144
4.6.2 Las orientaciones de la descentralización	149
CAPITULO 5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN MEDELLIN (2004-2011)	153
5.1 El marco normativo de las políticas de regeneración urbana en Medellín	154
5.1.1 El ordenamiento y la planeación territorial urbana	155
5.1.2 La planeación del desarrollo	159
5.2 Los antecedentes y las bases en el nivel municipal de las políticas	

públicas de regeneración urbana en Medellín	161
5.2.1 La planeación física y la arquitectura urbana en Medellín	161
5.2.2 El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín	163
5.2.3 La planeación del desarrollo económico y social	167
5.2.4 La planeación metropolitana y regional	168
5.3 Las políticas de regeneración urbana en el Plan de Desarrollo 2004-2007 del Alcalde Sergio Fajardo	169
5.4 Las políticas de regeneración urbana en el Plan de Desarrollo 2008-2011 del gobierno del alcalde Alonso Salazar	179
5.5 Los principales proyectos de las políticas públicas de regeneración urbana ejecutados durante el período 2004-2011	186
5.5.1 Las intervenciones sobre el centro tradicional de la ciudad	187
5.5.2 Intervenciones sobre el nuevo norte de la ciudad	190
5.5.3 Intervenciones en materia de emprendimiento e innovación	194
5.5.4 Construcción y mejoramiento de equipamientos en educación	195
5.5.5 Los Proyectos urbanos integrales	199
5.5.6 El Mejoramiento Integral de Barrios	202
5.5.7 Los planes parciales	203
5.5.8 Otros proyectos importantes para la regeneración urbana de la ciudad de Medellín	207
CAPITULO 6. ACTORES, RELACIONES DE GOBERNANZA E INCIDENCIA DE LOS CONDICIONAMIENTOS EN ELLAS	209
6.1 Antecedentes de la intervención de la sociedad civil en las políticas de la ciudad	209
6.2 Actores involucrados en las políticas de regeneración urbana 2004-2011	212
6.2.1 Actores en la elaboración del plan de ordenamiento territorial	213
6.2.2 Actores en la elaboración de los planes de desarrollo	216
6.3 Red de actores en el desarrollo e implementación de las políticas de regeneración urbana	221
6.3.1 Las instituciones públicas	222
6.3.2 Instituciones externas al municipio de Medellín	228
6.3.3 La academia y las universidades	230
6.3.4 El sector económico	232
6.3.5 Las organizaciones no gubernamentales	235
6.3.6 Las comunidades	237
6.4 Los condicionamientos de la gobernanza y las relaciones entre los actores	239
6.4.1 La incidencia de la informalidad, pobreza y desigualdad en la gobernanza	239
6.4.2 La incidencia de la violencia en la gobernanza	250

CAPITULO 7. TENDENCIAS DE METAGOVERNANZA EN LAS POLITICAS PÚBLICAS DE REGENERACIÓN URBANA	255
7.1 Los elementos políticos, discursivos y simbólicos de la metagobernanza	256
7.1.1 Los principios y valores como expresión de la metagobernanza	256
7.1.2 La adopción de un modelo de ciudad	261
7.1.3 Uso de ideas que potencian la acción y la vinculación: la idea de transformación y el origen colectivo del proyecto político	264
7.1.4 Empleo de lemas y símbolos representativos de los objetivos a alcanzar y coincidentes con la cultura propia del lugar	269
7.2 Elementos de carácter sustantivo en las políticas públicas como expresión de metagobernanza	271
7.2.1 Empleo de un concepto sustantivo integrador de las políticas públicas específicas: el urbanismo social	272
7.2.2 La integralidad de las políticas públicas	274
7.2.3 Dotar de significado y valor los productos de las políticas públicas	277
7.2.4 Estrategias específicas para alcanzar los objetivos: estrategias urbanísticas del urbanismo social	282
7.3. Elementos operativos de la metagobernanza o de gestión administrativa e institucional	285
7.3.1 Elementos operativos que incentivan la gobernanza y la participación	285
7.3.2 Transversalidad y coordinación interinstitucional	294
7.3.3 Aplicación del conocimiento y de la experticia para obtener mejores resultados	298
7.3.4 Planeación y sistematización de las actividades	301
7.3.5 Transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos públicos	303
7.3.6 Combinación de varios estilos de liderazgo	306
7.3.7 Recapitulación	309
 CAPITULO 8. CONCLUSIONES	 312
 BIBLIOGRAFIA	 331
Anexo 1. Guía para la realización de entrevistas	359
Anexo 2. Lista de personas entrevistadas	361

## **Agradecimientos**

Manifiesto mi gratitud a Ismael Blanco, por sus enseñanzas y esmerado trabajo como director.

A los profesores y compañeros del doctorado les agradezco por todo lo que aprendí de ellos, especialmente a María Pía Martín, quien además ha sido una gran amiga.

También a mi familia por su apoyo, comprensión y generosidad.

A la Universidad de Antioquia, por su compromiso con la formación doctoral de sus profesores.

Finalmente, presento mis agradecimientos a las personas entrevistadas, sin su colaboración para brindar información y sus puntos de vista esta investigación no hubiese sido posible.

## **Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011**

### **Resumen**

Esta tesis doctoral analiza la gobernanza y la metagobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana en la ciudad Medellín. La pregunta teórica central a la que busca dar respuesta la investigación es: ¿cómo la metagobernanza puede contrarrestar condicionamientos o restricciones que podrían afectar de manera negativa las prácticas de gobernanza y las políticas públicas producidas a través de ellas?

La gobernanza urbana, entendida como la articulación entre actores públicos y privados para el tratamiento de los problemas de las ciudades, es un fenómeno que tiene lugar no solo en los países desarrollados sino también en otros contextos, como el latinoamericano.

En América Latina su emergencia tuvo lugar a partir de la conjugación de tres grupos de factores: la aplicación de las medidas de reforma económica estructural de los años noventa, las posteriores medidas de reforma institucional y los procesos de ampliación de la democracia. Estos factores, sumados a condiciones previas de la región que no fueron modificadas o fueron exacerbadas en las últimas décadas, han configurado un contexto en el cual la gobernanza está condicionada de muy diversas maneras por situaciones como la pobreza, la desigualdad, la violencia, la debilidad institucional, entre otras.

El caso elegido como caso de estudio en la investigación permite mostrar de qué manera tales condiciones pueden afectar la gobernanza y, además, hasta qué punto es posible contrarrestar o filtrar sus efectos a través de la aplicación de un conjunto de elementos de gestión, que pueden considerarse como elementos de metagobernanza.



## **Governance and metagovernance in public policies of urban regeneration: the case of Medellín city (Colombia), 2004-2011**

### **Abstract**

This doctoral thesis analyzes the governance and metagovernance in the public policies related with the urban regeneration in Medellín city. This research seeks to answer the following theoretical issue: How metagovernance can counteract the conditions or the restrictions that could adversely affect some governance practices and public policies produced through them?

Urban governance, understood as the articulation between public and private actors to treat the problems of the cities, is a phenomenon that occurs not only in developed countries but also in other contexts, such as Latin America.

In Latin America, its emergence occurred from the combination of three sets of factors: the implementation of structural economic reform of the nineties, the subsequent measures of institutional reform and the enlargement processes of democracy. These factors, coupled with previous conditions in the region that were not changed or were exacerbated in recent decades have created a context in which governance is conditioned in many ways by situations such as poverty, inequality, violence, and institutional weakness, among others.

The case chosen as a case study in this research allows us to show how these conditions can affect the governance and also to what extent it is possible to counteract or filter its effects through the application of a set of management elements that can be considered as elements of metagovernance.

## **Lista de siglas**

ACI: Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y del Área Metropolitana,  
AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional  
ANDI: Asociación Nacional de Industriales  
AMVA: Área Metropolitana del Valle de Aburrá  
BID: Banco Interamericano de Desarrollo  
CAMACOL: Cámara Colombiana de la Construcción  
CEHAP: Escuela del Hábitat, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín  
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ONU)  
COMFAMA: Caja de Compensación Familiar de Antioquia  
COMFENALCO: Caja de Compensación Familiar de Fenalco-Andi  
DANE: Departamento Nacional de Estadística  
DAP: Departamento Administrativo de Planeación (Medellín)  
DNP: Departamento Nacional de Planeación  
EDU: Empresa de Desarrollo Urbano (Medellín)  
EPM: Grupo Empresarial Empresas Públicas de Medellín  
FAONG: Federación Antioqueña de organizaciones no gubernamentales  
FENALCO: Federación Nacional de Comerciantes  
IPC: Instituto Popular de Capacitación  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
GEA: Grupo Empresarial Antioqueño  
ISVIMED: Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín  
JAL: Junta Administradora Local  
ONU: Organización de las Naciones Unidas  
POT: Plan de Ordenamiento Territorial  
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo  
PRIMED: Programa de mejoramiento de barrios subnormales  
UdeA: Universidad de Antioquia  
UNAL: Universidad Nacional de Colombia  
URBAM: Centro de Estudios Urbanos y Ambientales de la Universidad Eafit

## **Lista de tablas, gráficos, recuadros, fotografías y figuras**

### **Tablas**

Tabla 1. Tipos extremos de redes de políticas públicas

Tabla 2. Tipologías de estructuras de red

Tabla 3. Perspectivas de gestión de redes

Tabla 4. Del gobierno a la gobernanza

Tabla 5. Propuesta de matriz de análisis de la gobernanza urbana

Tabla 6. Pobreza, Pobreza extrema ciudades principales en %, 2010-2011.

Tabla 7. Pobreza e indigencia urbana en Colombia y América Latina (%), 1999-2009

Tabla 8. Índice de Desarrollo Humano para Medellín por Comunas 2004-2011

Tabla 9. Coeficiente de Gini en las principales ciudades colombianas y sus departamentos 2010 y 2011.

Tabla 10. Población según estrato socioeconómico de la vivienda en Medellín, 2011

Tabla 11. Percepción de exclusión en Medellín, 2008

Tabla 12. Programas y proyectos del componente Proyectos Estratégicos de Ciudad de la Línea Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, Plan de Desarrollo 2004-2008

Tabla 13. Programas y proyectos del componente Espacio Público de la Línea Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, Plan de Desarrollo 2004-2008

Tabla 14. Programas y proyectos del componente Vivienda y Hábitat de la Línea Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, Plan de Desarrollo 2004-2008

Tabla 15. Presupuesto y ejecución por líneas del plan de desarrollo 2004-2007 en el Municipio de Medellín

Tabla 16. Programas y proyectos de los componentes de la Línea 1 “Medellín es solidaria y equitativa” referentes a regeneración urbana (Plan de Desarrollo 2008-2011).

Tabla 17. Componente “Espacio Público, Equipamientos y Hábitat Sostenible” de la línea 4, “Hábitat y medio ambiente” (Plan de Desarrollo 2008-2011).

Tabla 18. Líneas del plan de desarrollo de Medellín 2008-2011 y presupuesto proyectado y ejecutado

Tabla 19. Matriz de análisis de la gobernanza urbana

### **Gráficos**

Gráfico 1. Crecimiento demográfico Medellín, 1905-2011

Gráfico 2. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, Medellín 1987-2010

## **Recuadros**

Recuadro 1. Aspectos que fundamentan el sistema urbanístico colombiano de acuerdo a la Constitución de 1991

Recuadro 2. Ordenamiento del territorio, Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial

Recuadro 3. Lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial

Recuadro 4. Componentes del modelo de ciudad en el Plan de Ordenamiento Territorial

Recuadro 5. Líneas estratégicas del plan de desarrollo 2004-2007

Recuadro 6. Problemas a enfrentar en el territorio, Plan de Desarrollo 2004-2007

Recuadro 7. Líneas del plan de desarrollo 2008-2011

Recuadro 8. Fases de los Proyectos Urbanos Integrales

Recuadro 9. Actores e instancias participativas en la elaboración de planes de ordenamiento en Colombia, Ley 388 de 1997

Recuadro 10. Actores e instancias participativas en la elaboración de planes de desarrollo municipal en Colombia, Ley 152 de 1994.

Recuadro 11. Principios de gestión pública, planes de desarrollo 2004-2007 y 2008-2011

Recuadro 12. Dimensiones de la transformación de Medellín, Departamento de Planeación de Medellín

## **Fotografías**

Fotografía 1. Vista de la Comuna 13

Fotografía 2. Parque Explora

Fotografía 3. Parque de la Vida en construcción

Fotografía 4. Edificio Ruta N

Fotografía 5. Biblioteca España (Biblioteca Santo Domingo) y su entorno

Fotografía 6. Taller con la comunidad, programa de titulación gratuita de predios ejecutado por la Universidad de Antioquia

## **Figuras**

Figura 1. Mapa de Medellín urbano y sus comunas

## CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN

Las políticas urbanas constituyen una de las áreas de las políticas públicas en la que se ha hecho más evidente el tratamiento de problemas complejos y, por consiguiente, la necesidad del trabajo conjunto entre actores de diversos sectores. La aplicación del enfoque de la gobernanza a este campo de las políticas públicas permite enfatizar la naturaleza relacional de las mismas, al describir y explicar cómo actores públicos y privados participan en la producción de políticas relativas a la ciudad (Blanco y Gomá, 2006; Pierre y Peters, 2012).

El enfoque de la gobernanza urbana se nutre de la aproximación de la gobernanza en su sentido más genérico (ver Marsh y Rhodes, 1992; Scharph, 1993; Rhodes, 1997, 2007; Kooiman, 1993, 2003; Pierre y Peters, 2000). Simultáneamente, la gobernanza urbana es uno de los enfoques más recientes dentro de la trayectoria de aproximaciones teóricas a la política urbana.

Referido concretamente al ámbito local y urbano, aparece en la década del noventa como una aproximación que pretende dar cuenta de una serie de transformaciones que pueden ser sintetizadas en el paso del gobierno local a la gobernanza urbana. Este proceso de transformación está signado por distintos aspectos señalados por autores como Brugué y Gomá, 1998; Stoker, 2000; John, 2001; Subirats, 2002; Le Galès, 2002; Denters y Rose, 2005; Blanco y Gomá, 2006, entre otros. Se observa un aumento de las responsabilidades a cargo de los municipios, la emergencia de las ciudades como actores colectivos o protagonistas en la planeación estratégica de su futuro. También, cambios institucionales que tienen que ver con la redistribución de autoridad, la interdependencia y el gobierno multinivel o los efectos de la aplicación de la nueva gestión pública. Así mismo, son verificables procesos de apertura e innovación en la democracia local. Lo más destacado, sin duda, es la preponderancia de la dimensión relacional, determinada por la implicación en los temas de ciudad de actores provenientes de diversos frentes: sector económico privado, comunidades, organizaciones no gubernamentales, academia, distintos niveles de gobierno, organismos internacionales y supranacionales, etc.

La gobernanza puede tener expresión en prácticas y estructuras de diverso tipo: alianzas público-privadas, acuerdos de colaboración inter e intradministrativa, espacios para la participación ciudadana, redes de trabajo entre actores diversos, etc. En este sentido, la gobernanza urbana puede ser reconocida como la articulación e interacción en red de actores públicos y privados interdependientes involucrados en la política urbana (Blanco y Gomá, 2006).

Es común la suposición de que en esta forma de ejercicio de la política prevalecen las relaciones horizontales, la interdependencia, la confianza mutua y los objetivos comunes. El enfoque muchas veces tiende a resaltar rasgos que corresponden a contextos en los que aspectos como la conflictividad social o una profunda desigualdad no tienen una fuerte presencia, dado que sobre todo se ha enfocado al estudio de prácticas y experiencias de gobernanza en los países desarrollados. No obstante, es necesario reconocer que en la teorización contemporánea sobre la gobernanza, está abierta la discusión acerca de sus fallos, problemas o limitaciones y, en particular, acerca de su carácter democrático, su funcionalidad o eficiencia y, en fin, sobre sus cualidades positivas o negativas.

La gobernanza no es intrínsecamente buena o mala. En particular, refiriéndose a las redes de gobernanza, Sørensen y Torfing plantean que su carácter democrático o su eficiencia, dependen de su forma particular y de su funcionamiento. Además, estos aspectos pueden estar, a su vez, determinados por las reglas que regulan las redes de gobernanza y por la gestión que se haga de éstas (Sørensen y Torfing, 2009).

En síntesis, la suerte de las redes de gobernanza está asociada a la manera en que éstas sean gestionadas. El concepto que se viene utilizando para agrupar y especificar las reglas necesarias para el buen funcionamiento de la gobernanza, las formas de control sobre la misma y, en general, los mecanismos de gestión, es el de metagobernanza.

La metagobernanza es definida por Sørensen y Torfing (2009: 245) como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares. En otras palabras, se refiere a la organización de las condiciones para la gobernanza (Jessop, 2003), es decir, a la forma en que se lideran las redes, se establecen las reglas y el contexto en el que el ejercicio de la política relacional toma lugar (Gains y Stoker,

2008). Por consiguiente, si la funcionalidad o eficiencia, de un lado, y la calidad democrática, de otro, constituyen los dos retos fundamentales de la gobernanza (Blanco, 2004, Blanco y Gomá, 2006, Hirst, 2000), la metagobernanza tiene que ser asumida como un medio central en la consecución de dichos fines (Sørensen y Torfing, 2009).

El proceso de transformación al que alude el enfoque de la gobernanza urbana no es exclusivo del mundo desarrollado. Las ciudades latinoamericanas también han experimentado transformaciones de sus gobiernos locales y urbanos, bajo las condiciones de su contexto específico: la participación de actores privados en la resolución de problemas colectivos es hoy común; al igual que la implementación de novedosos canales y mecanismos de participación ciudadana; así como las atribuciones en cabeza de autoridades de distinto nivel, respecto de los asuntos urbanos (Cabreró, 2005; Aguilar, 2006). Y si en el mundo desarrollado la gestión de la gobernanza constituye un proceso determinante en el diseño y funcionamiento de las redes y prácticas de gobernanza, en América Latina, dada la existencia de mayores condicionamientos que pueden impactarlas negativamente, la gestión de redes puede ser mucho más relevante: la metagobernanza podría contrarrestar las condiciones adversas que se ciernen sobre las redes de gobernanza. La presente investigación parte de esta premisa.

Al asumir el anterior planteamiento, esta tesis busca ilustrar, con el estudio de la gobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín (Colombia) dos aspectos: en primer lugar, cómo la gobernanza, en contextos como los de las ciudades latinoamericanas, distintos a los de las ciudades de los países desarrollados, está sujeta a ciertos condicionamientos o restricciones que pueden determinar características negativas en ella. En segundo lugar, cómo la metagobernanza puede contrarrestar el impacto de condiciones adversas.

El estudio de caso enfocará su atención en las políticas públicas de regeneración urbana en el período correspondiente a las alcaldías de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011), que lideraron un proceso de transformación de la ciudad en distintos ámbitos de política pública, entre ellos el de la regeneración urbana.

El campo de políticas públicas urbanas sobre el cual versará la investigación es el de las políticas de regeneración urbana, las cuales revelan las transformaciones de la política

urbana a través de la emergencia de redes de gobernanza y su incidencia en el cambio de la ciudad. Entiendo la regeneración urbana como la “visión y acción comprensiva e integrada que conduce a la resolución de problemas urbanos y que busca lograr una mejoría duradera en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de un área que ha sido sujeta a cambio” (Roberts y Skyes, 2005: 17). Se trata de un campo de acción pública en el cual la gobernanza viene teniendo mucha relevancia, en tanto ésta se ha constituido en un medio de elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas relativas a la transformación integral de un territorio urbano (Blanco, *et. al.* 2009: 420-422).

El fenómeno de la gobernanza hoy está presente en América Latina. Su aparición tuvo lugar a partir de la confluencia de tres fuentes: los procesos de democratización y descentralización que generaron la apertura para el ingreso de nuevos actores a la política; la aplicación de medidas de ajuste económico estructural en la década de 1990, que se expresaron en procesos de privatización; y, la implementación posterior de reformas institucionales que incluyeron elementos de la Nueva Gestión Pública.

No obstante, los estudios sobre la gobernanza todavía son escasos y el énfasis se hace en la discusión conceptual (Cf. Aguilar, 2006, 2007; Wittingham, 2002), siendo pocas las ocasiones en las que se emplea la aproximación para el estudio de casos concretos. Muestras de este último propósito son los trabajos de William Jiménez et al. (2007), quienes examinan la gobernanza en la política pública de empleo; Valeria Guarneros (2008), sobre partenariados en centros históricos; los trabajos en distintos sectores de políticas de Mario Basols y Cristóbal Mendoza (2011); y la gobernanza en un contexto de violencia en Claire Launay y Fernán González (2011). En el ámbito medellinense, puede observarse el empleo del enfoque de la gobernanza en Luisa Cano (2011) y el énfasis en las redes de políticas públicas en Juan Zornoza (2010). Y si las investigaciones que emplean el enfoque genérico de la gobernanza son escasas, lo son aún más las que usan el enfoque específico de gobernanza urbana. En este sentido, hay cercanía a dicha perspectiva específica en Omar Urán (2007) y Santiago Leyva (2010).

Con el presente trabajo se espera contribuir al desarrollo del enfoque en América Latina y en Colombia, ya que la interacción entre lo público y lo privado en la producción e implementación de las políticas públicas propias de las ciudades, así como el compromiso en ellas de varios ámbitos de gobierno, es hoy una realidad en el



continente. Teniendo en cuenta lo anterior, la tesis doctoral pretende usar el enfoque de la gobernanza urbana en el análisis de realidades diferentes a aquellas que son propias del contexto en que surgió originalmente, aspirando, más concretamente, a realizar aportes al desarrollo del enfoque de la gobernanza urbana en América Latina y en Colombia.

De manera particular, se espera que el análisis e interpretación de la información obtenida con el estudio del caso Medellín pueda contribuir, por una parte, al conocimiento sobre la incidencia de condiciones negativas sobre la gobernanza, y por otra, al avance teórico en la construcción del concepto metagobernanza, a partir de un inventario de elementos que pueden ser asumidos como herramientas o mecanismos adecuados para ser empleados en su ejercicio. Para hacer emerger estos elementos será utilizada una estrategia de análisis de carácter inductivo, concretamente la teoría fundamentada, la cual se detallará más adelante.

El caso de Medellín, pese a sus especificidades, presenta similitudes con las problemáticas que enfrentan las ciudades colombianas y latinoamericanas, y por consiguiente permite el conocimiento sobre las condiciones adversas que pueden afectar la gobernanza urbana. Adicionalmente, a partir del análisis inductivo, en él es posible identificar elementos fácticos que pueden asumirse como parte del ejercicio de la gestión de la gobernanza, en tanto constituyen principios, ideas, reglas, instrumentos o estrategias que pueden ser usados para contrarrestar condiciones adversas que se ciernen sobre ella. Tal análisis, en definitiva, permitirá un mayor conocimiento de la metagobernanza. De este modo, se espera que tal concepto no solo sea enriquecido en un sentido general, relativo a la gobernanza urbana y a las políticas públicas urbanas, sino también específico, concerniente a las políticas de regeneración urbana en particular.

El presente capítulo aborda en los siguientes apartados el planteamiento del caso de estudio, los aspectos metodológicos de la investigación y, finalmente, refiere a los capítulos que integran el informe de investigación.

## 1.1 Planteamiento del caso de estudio

Medellín es una ciudad que ha estado signada por diversas dificultades que van desde el conflicto armado que ha padecido el país, hasta la pobreza, la desigualdad, la fragmentación social y una fuerte tendencia hacia la informalidad. No obstante, esta ciudad ha experimentado en los últimos años un proceso de transformación en el cual la interacción público-privada, el trabajo conjunto entre varios niveles de gobierno y la adopción de nuevos mecanismos de participación ciudadana, han tenido un papel importante en la solución de los problemas colectivos y en la transformación física de la ciudad.

Medellín es la segunda ciudad de Colombia, después de Bogotá, que es la capital. Medellín no está catalogada como una de las megaciudades latinoamericanas, pues es una ciudad mediana. Entre sus grandes problemas, muchas veces no subrayados con el suficiente énfasis, se encuentra la pobreza de la mayor parte de su población y la desigualdad en el reparto de la riqueza (Restrepo, 2000). Fenómenos que tienen varias explicaciones, entre ellas, la flexibilización laboral producida en Colombia en cumplimiento del ajuste económico, la desindustrialización (Betancur, Stienen y Urán, 2001) y el ingreso a la ciudad de un gran número de población desplazada de territorios rurales por el conflicto armado.

Medellín fue una de las ciudades colombianas más afectadas por el fenómeno del narcotráfico y la reacción nacional e internacional ante el mismo. En cierta medida, su reconocimiento mundial tuvo lugar cuando se hizo famoso el ‘cartel de Medellín’. Durante toda la década de los noventa, y con mayor hincapié en la última década, sus autoridades y actores representativos han luchado por acabar con tal estigmatización. También ha sido tocada por el conflicto armado y sus consecuencias de manera parcial, indirecta, latente y muchas veces invisible. Es necesario reconocer que Medellín pertenece a un país en el que las lógicas del conflicto armado determinaron durante los quince últimos años la cooptación, y en ocasiones, la captura de la política local en muchas regiones. Ambos fenómenos, narcotráfico y conflicto armado, incidieron en que la violencia sea un condicionamiento de la acción pública en la ciudad.

La política institucional en Medellín a lo largo del siglo XX estuvo en manos de los dos partidos de larga tradición en Colombia, el Conservador y el Liberal (Franco, 2005). Sólo hasta época reciente esa tendencia se rompió: las administraciones municipales del período transcurridos entre 2004 y 2011, que cubre el período de investigación, estuvieron en manos de un movimiento político independiente integrado por personas venidas de distintos frentes, entre ellos, del mundo académico y de las organizaciones no gubernamentales.

Pese a los riesgos que en ciertos contextos conlleva la lucha por el interés público y comunitario, Medellín ha contado con una red fuerte de organizaciones no gubernamentales, que han tenido un papel activo y comprometido en la vida de la ciudad. Igualmente, las universidades tienen un papel significativo. El liderazgo de algunas universidades ha cambiado la lógica de las relaciones entre el mundo académico, el sector productivo y la vida institucional, de manera que han estado juntos en varios proyectos de ciudad.

Medellín experimentó en el último período mencionado diversos cambios en sentido positivo. Entre los más evidentes están la transformación de la política local, la cual mostró nuevas experiencias participativas y, en general, prácticas más pluralistas y democráticas; la disminución de los niveles de inseguridad, comparados con los de décadas anteriores; el mejoramiento de la calidad de vida; y la renovación física de la ciudad. Las administraciones de los gobiernos correspondientes al período objeto de investigación se caracterizaron por la apertura de canales de participación y el trabajo mancomunado con el sector privado para la solución de los problemas urbanos. Los dos gobiernos pusieron, dentro del marco del plan de ordenamiento territorial de la ciudad, un estilo de políticas públicas sobre el territorio urbano reconocido como *modelo de urbanismo social*, el cual tuvo entre sus principios fundamentales el de la integralidad de las políticas públicas.

El caso revela varios aspectos que lo hacen apropiado para examinar condicionamientos que pueden afectar la gobernanza en un sentido negativo y cómo la metagobernanza puede filtrarlos o contrarrestarlos. Estos aspectos son:

- Durante los gobiernos correspondientes al período 2004-2011 fueron comunes las prácticas de gobernanza en las políticas públicas asumidas por el municipio.

- Entre dichas políticas tuvieron un papel relevante las políticas que buscaban transformar físicamente la ciudad y en gran medida los proyectos de estas políticas encajan dentro del concepto de regeneración urbana.
- Existían fuertes condicionamientos que potencialmente podían afectar tales prácticas de gobernanza y dichas políticas públicas: concretamente la violencia y la desigualdad pueden afectar la calidad democrática y la eficacia de las mismas.
- No obstante estos condicionamientos, tanto las políticas públicas de regeneración urbana como las prácticas de gobernanza relacionadas parecen haber tenido un buen grado de eficacia y calidad democrática.
- En las políticas de regeneración urbana fueron empleados ciertos mecanismos de gestión, que pueden ser catalogados como elementos de gestión de la gobernanza o elementos de metagobernanza.

El enfoque de la gobernanza urbana usualmente muestra los procesos de cambio experimentados por los gobiernos locales de los municipios urbanos, en democracias occidentales correspondientes a países con un alto grado de desarrollo económico, social e institucional. Las ciudades de América Latina, de manera algo similar a las de Europa occidental y a las de los Estados Unidos, también experimentan transformaciones de la política urbana que dan como resultado la emergencia de redes de gobernanza (Cabrero, 2005; Aguilar, 2006). Pero el proceso de transformación vivido no es igual al del mundo desarrollado por varias razones, que permiten comprender la especificidad de los cambios del gobierno local en América Latina, el cual se ha dado en un contexto:

- a. De alta desigualdad social y asimetría de poderes.
- b. De fragilidad institucional y democrática.
- c. De turbulencia y violencia urbana social, y en algunos casos, como el de Colombia, de violencia política, y
- d. Conectado con procesos de reforma económica e institucional, de corte neoliberal, implementados con el fin de insertar a la región dentro del proceso de globalización.

En tal trama de condicionamientos las redes de gobernanza tienen el riesgo de presentar rasgos que las alejan del ideal usualmente planteado desde las visiones optimistas: en lugar de la horizontalidad podría primar la asimetría de poderes; en lugar de la cooperación el conflicto; en lugar del trabajo conjunto por un bien colectivo la captura de las redes de gobernanza en provecho de intereses particulares. Así, si en el mundo desarrollado la metagobernanza constituye un proceso determinante en el diseño y funcionamiento de las redes de gobernanza, en América Latina, dada la existencia de mayores condicionamientos que pueden impactarlas negativamente, el papel de la metagobernanza puede ser mucho más relevante.

Por lo anterior, estudiar el caso de Medellín puede arrojar luz sobre la manera en que opera la gobernanza en una situación en la que condicionamientos de índole estructural (como la pobreza o la desigualdad) y contextual (como la violencia social y política) pueden determinar la captura de las políticas públicas, el predominio del conflicto, la desconfianza, la asimetría de poderes, o las relaciones clientelares, pero en la que otras dimensiones tales como las reglas institucionales, el liderazgo de ciertos actores y, en general, la gestión de la gobernanza, pueden determinar otro rumbo diferente.

Con base en lo anterior y tomando como referente a Flyvbjerg (2005, 2011), el caso de estudio analizado es relevante en tanto se asume como un caso crítico útil para la construcción de teoría y para la generalización de índole teórica, no estadística. De acuerdo con Flyvbjerg, los casos críticos tienen importancia estratégica con respecto a un problema general. En la investigación planteada, el problema general es cómo la metagobernanza puede filtrar las condiciones adversas para la gobernanza, de modo tal que el caso escogido para el estudio constituye un caso que por sus rasgos - condiciones negativas para la gobernanza y posible presencia de elementos de metagobernanza - permite iluminar las respuestas a dicho problema.

Según el mismo autor, el tipo de generalización característica de los casos críticos tiene como lógica subyacente una lógica de “lo menos probable” o de “lo más probable”. En la primera situación, se trata de casos en los que, dadas unas condiciones, lo menos probable es que se confirme una proposición, siendo un ejemplo clásico el estudio de Michels sobre las oligarquías. En tal caso, lo menos probable era que una organización de masas fuera oligárquica, pero al comprobar que lo era concluyó que todas las organizaciones tienden a ser oligárquicas. La lógica de lo más probable radica en que,

dadas ciertas condiciones, lo más probable es que se confirme determinada proposición. En esta última situación, el ejemplo que trae Flyvbjerg a colación es el de Whyte (1943)<sup>1</sup>, sobre un vecindario de *slums*. Aquí, las condiciones negativas del barrio hacían suponer que lo más probable es que no se contara con formas de organización que garantizaran el orden social, pero en la investigación se pudo comprobar que sí se contaba con ellas.

El caso de las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín es del tipo de la lógica de lo más probable: teniendo en cuenta que en Medellín existen condiciones adversas para las prácticas de gobernanza y para las políticas públicas producidas a través de ellas, lo más probable sería que las políticas públicas de regeneración urbana y sus prácticas de gobernanza hubiesen tenido resultados negativos. Si no los tuvieron, podría ser por una posible razón: operaron de manera adecuada elementos de metagobernanza que lograron contrarrestarlos.

Desde otro ángulo, también es posible sostener que la relevancia del caso reside en que puede asumirse como un caso paradigmático<sup>2</sup>, debido a que en Medellín se destacan particularidades de muchas de las ciudades latinoamericanas: es una ciudad fragmentada social y espacialmente; existe una profunda desigualdad; la mayor parte de sus habitantes viven en situación de pobreza; su economía y desarrollo urbano en parte tienden a la informalidad; y padece graves fenómenos de violencia<sup>3</sup>.

## **1.2 Aspectos metodológicos de la investigación**

En este apartado se integran varios componentes del proyecto de investigación y otros aspectos metodológicos que fueron tenidos en cuenta en la realización de la investigación de tesis doctoral.

---

<sup>1</sup> Whyte, W. F. (1943), *Street Corner Society: The Social Structure of an Italian Slum*, Chicago, The University of Chicago Press.

<sup>2</sup> Flyvbjerg aclara que las distintas estrategias de selección de un caso no son excluyentes. Un mismo caso puede ser simultáneamente extremo, crítico y paradigmático (2005: 577-578).

<sup>3</sup> En lo relativo a la violencia el caso deja de ser paradigmático para ser extremo, pues en Medellín, y en Colombia a diferencia de la mayoría de países latinoamericanos, la violencia social está acompañada de violencia política. Como se observará después, la violencia en Colombia constituye un fenómeno complejo, por su vinculación con el narcotráfico y la participación de actores armados de distinta naturaleza: Estado, guerrillas, grupos paramilitares, bandas criminales.

### **1.2.1 Pregunta de investigación**

Teniendo en cuenta el planteamiento teórico efectuado al principio de este capítulo introductorio y el planteamiento del caso objeto de investigación, la pregunta central que guía el estudio de caso es: ¿Por qué, pese a la posibilidad de que determinados condicionamientos estructurales y contextuales afectaran negativamente la gobernanza en las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín durante el período 2004-2011, tanto la gobernanza como las políticas en las que operó han mostrado logros positivos?<sup>4</sup> Para dar respuesta al anterior interrogante las siguientes preguntas servirán de guía en la investigación:

- a. ¿Cuáles fueron los condicionamientos de la gobernanza en las políticas de regeneración urbana en la ciudad de Medellín durante el período señalado?
- b. ¿Cómo impactaron tales condicionamientos las prácticas de gobernanza de las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín correspondientes a ese período?
- c. ¿Cómo fueron contrarrestados los impactos de tales condicionamientos?

### **1.2.2 Proposiciones de investigación**

Las proposiciones de investigación que planteo frente al estudio de caso son:

- a. La gobernanza de las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín, durante el período 2004-2011, estuvo condicionada por la alta desigualdad económica y social existente en la ciudad y la presencia de violencia social y política.
- b. Distintas formas de gestión de la gobernanza, mediaron el impacto de tales condicionamientos, logrando contrarrestar los riesgos y dificultades derivadas de los mismos.

---

<sup>4</sup> Inicialmente, el proyecto de investigación hacía un énfasis específico en el centro de la ciudad, pues se asumía que el estudio de las políticas públicas de regeneración urbana llevadas a cabo en toda la ciudad implicaba una pesquisa muy amplia, debido a que durante el período objeto de estudio hubo muchos proyectos que encajaban dentro de esa categoría de políticas. Sin embargo, a lo largo de la investigación la información obtenida de las entrevistas y de la revisión documental permitió examinar un gran número de intervenciones en materia de las políticas de regeneración urbana, así como también las prácticas de gobernanza y metagobernanza realizadas en dichas políticas. Los entrevistados aportaron amplia información no solo sobre el centro sino también sobre otros proyectos, especialmente sobre los cobijados dentro del concepto urbanismo social. Por consiguiente, se optó por examinar con la misma profundidad esos proyectos y dejó de enfatizarse en el centro de la ciudad.

### **1.2.3 Objetivos de la investigación**

En este orden de ideas, el objetivo del estudio de caso es arrojar luz sobre la manera en que la metagobernanza, en el período mencionado, logra contrarrestar los efectos o impactos de condicionamientos estructurales y contextuales sobre la gobernanza de las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín.

Los siguientes objetivos específicos del estudio de caso contribuyeron al desarrollo de la investigación:

- a. Explorar las expresiones de la gobernanza en la elaboración y puesta en práctica de las políticas públicas de regeneración urbana en la ciudad de Medellín, tales como la cooperación público-privada, el gobierno multinivel y los espacios de participación innovadores existentes en el período 2004-2011.
- b. Especificar los condicionamientos de carácter estructural y contextual más relevantes para la gobernanza urbana en la ciudad de Medellín durante el período 2004-2011
- c. Profundizar sobre el impacto de los condicionamientos en las prácticas de gobernanza de las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín en el período referido.
- d. Determinar cómo distintas formas de gestión contrarrestaron, durante el mismo período, el impacto de los condicionamientos sobre la gobernanza y las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín producidas a través de ella.

### **1.2.4 Enfoque y estrategias de investigación**

El proyecto de tesis se ubica dentro del enfoque cualitativo de investigación. Emplea, como ya se ha mencionado, la estrategia metodológica del estudio de caso, referido a las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín.

El estudio de caso se ocupa de un proceso: las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín. En tal proceso, los elementos que se relievarán con mayor atención son: 1. Las expresiones de gobernanza; 2. Los condicionamientos de la gobernanza y 3. La metagobernanza. Estos elementos se estudian a lo largo de la secuencia de políticas públicas, utilizando el análisis de políticas públicas como herramienta (Subirats, et. Al. 2008).



Temporalmente, el caso se inscribe en el período correspondiente a las dos administraciones locales que tuvieron lugar en el período 2004-2011. Ello permite estudiar la política pública en cuestión en todas sus fases (Sabatier, 2007)<sup>5</sup>.

La elección de la estrategia metodológica del estudio de caso se explica debido a que el fenómeno a estudiar es un caso de la vida real y por ello resultan importantes las condiciones contextuales (Yin, 2009: 18). Además, por ser un fenómeno contemporáneo que requiere explicaciones en términos del cómo y el por qué (Yin, 2009: 8).

El caso se emplea de manera instrumental y analítica (Stake, 1998), en tanto la tesis pretende ilustrar mediante su análisis cómo la metagobernanza puede contrarrestar el impacto de condicionamientos negativos sobre las redes de gobernanza. Así, la elección del caso estuvo justificada por su representatividad teórica y por la posibilidad de producir a partir de él generalización analítica (Yin, 2009: 38; Coller, 2005: 34, 56; Flybjer, 2005, 2011). Por lo anterior, el razonamiento tiene un componente deductivo que va desde la proposición teórica mencionada sobre la operatividad de la metagobernanza a los datos empíricos del caso. En un segundo momento del razonamiento se cuenta con un componente inductivo, dado que, a partir de la información emergente del caso, se plantearon aportes para la conceptualización teórica sobre la metagobernanza.

Como estrategia de análisis fue escogida la teoría fundamentada, debido a la necesidad de hacer inferencia a partir de los datos y a la pretensión teórica del trabajo de investigación.

Desde esta perspectiva, una teoría es fundamentada cuando es “derivada de datos recopilados de manera sistemática y esos son analizados por medio de un proceso de investigación” (Strauss y Corbin, 2002: 13). Esta estrategia facilita un modelo de análisis que pretende construir teoría sustantiva, a partir del análisis empírico. La teoría sustantiva es entendida como aquella no formalizada o estandarizada por la comunidad científica. La generalización no es construida a partir de la cuantificación, sino que los conceptos y sus relaciones son establecidos a partir de sus manifestaciones en los datos. La estrategia es válida para el estudio de un caso único, en la medida en

---

<sup>5</sup> Se aclara que el proyecto inicialmente cubría hasta el año 2010 debido a que se presentó en dicho año, pero se incluyó también el 2011 para alcanzar a incluir el último año del período de gobierno que tuvo inicio en el año 2008.

que se espera que las manifestaciones de los conceptos y categorías emergentes ocurran en forma similar o diversa en otros casos (Strauss y Corbin, 2002: 308 y 319).

Es necesario precisar que la adopción de la teoría fundamentada como estrategia de análisis no implicó acoger todos sus postulados. Quienes aplican la estrategia en su sentido más puro asumen que el proyecto de investigación no parte de un enfoque o teoría específica, sino que comienza con un área de estudio. En la investigación que se presenta sí hay un punto de partida delimitado, que es el enfoque teórico de la gobernanza para el estudio de las políticas públicas urbanas, asumiéndose varias proposiciones iniciales. Por otra parte, la teoría fundamentada propone el uso de una matriz que busca ubicar el fenómeno estudiado —en el rango total de las condiciones macro y micro en el cual está inmerso y rastrear las relaciones de las acciones/interacciones subsiguientes hasta llegar a sus consecuencias” (Strauss y Corbin, 2002:199). Sin embargo, esta propuesta no se asume en el trabajo pues se partirá de una matriz específica para el análisis de las políticas públicas, construida con base en la articulación entre el enfoque de la gobernanza en sentido genérico, elementos de las perspectivas de política urbana y el enfoque propiamente de gobernanza urbana.

En lo que sí hubo un mayor aprovechamiento de la teoría fundada fue en lo atinente al proceso de codificación o categorización necesario para el análisis de la información, el cual se utilizó de manera intensa para hacer emerger de la información los elementos de metagobernanza.

### **1.2.5 Técnicas y herramientas para la recolección de datos de investigación**

La búsqueda de información tuvo en cuenta como punto de partida un sistema de categorías construido a partir de las preguntas y objetivos de investigación. Este sistema de categorías inicial fue variando a lo largo de la investigación, ya que fue necesario hacerle ajustes a medida que se iba realizando el análisis de los datos. Las variaciones se concentraron sobre todo en la categoría de la metagobernanza, cuyas subcategorías fueron transformadas en más de tres ocasiones.

Las técnicas de investigación utilizadas fueron principalmente la entrevista semiestructurada y la revisión documental, las cuales tomaron como base el sistema de categorías. La observación fue útil para la caracterización de los proyectos de regeneración urbana examinados. Las entrevistas permitieron dar un lugar relevante a

los actores, que son el elemento central en el estudio de la gobernanza; también el obtener información en cuanto al impacto de los condicionamientos económicos, sociales, políticos e institucionales en las relaciones de gobernanza de las políticas de regeneración urbana de la ciudad de Medellín; y, adicionalmente, sobre cómo diversos elementos de metagobernanza median el impacto de dichos condicionamientos sobre las estructuras y prácticas de la gobernanza.

Las fuentes para la aplicación de las entrevistas fueron personas que tuvieran conocimiento sobre los proyectos y planes de regeneración urbana o estuviesen involucrados en ellos: personal de la administración municipal, actores comunitarios, miembros de organizaciones no gubernamentales, académicos, etc. En un anexo se presenta la lista de personas entrevistadas indicando su perfil.

Las entrevistas fueron de tipo semiestructurado, y en una primera fase se realizaron ocho entrevistas exploratorias para depurar y mejorar la guía de entrevistas. Una vez depurada la guía, cubrió cuatro ámbitos temáticos: implicación y conocimientos del entrevistado sobre proyectos de transformación urbanística; caracterización de los actores involucrados y sus relaciones; incidencia de condiciones de la ciudad y de sus territorios sobre las relaciones entre actores; y finalmente, conocimiento de la gestión de las relaciones entre actores<sup>6</sup>. La guía de entrevistas se incluye en los anexos.

En total se realizaron treinta y seis entrevistas entre el año 2010 y el 2012. Se optó por realizar ese número de entrevistas con el fin de alcanzar la saturación de la información, y porque de acuerdo a la literatura relativa a la teoría fundamentada se aconseja realizar entre 20 y 50 (Sandoval, 1996: 75). Las entrevistas fueron transcritas en su totalidad con el fin de poder realizar un análisis más minucioso. Es importante aclarar que en las diversas oportunidades en que se hacen referencias a entrevistas o citas expresas de partes de las mismas, éstas son identificadas con un número, con el fin de garantizar tanto la fluidez del texto como el anonimato. En los eventos en los que consideré especialmente relevante mencionar el perfil del entrevistado este se especifica.

---

<sup>6</sup> Se optó en la realización de entrevistas por el uso de la palabra gestión, en lugar de metagobernanza, por la más fácil comprensión de la primera palabra para el común de las personas.

La revisión documental permitió: profundizar en el estudio de los condicionamientos de la gobernanza; caracterizar las políticas objeto de estudio y las expresiones de gobernanza que tuvieron lugar en ellas; y, finalmente, complementar la identificación de elementos de metagobernanza que actúan como filtros de los condicionamientos. Por consiguiente, la revisión documental cubrió varias áreas:

a) Literatura académica, estudios e informes sobre los condicionamientos políticos e institucionales, de una parte, y de otra, sobre los condicionamientos sociales y económicos. Revisé documentos relativos a varios niveles: América Latina, Colombia, las ciudades colombianas y Medellín.

b) Documentos relativos a las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín: normatividad, planes, proyectos, programas, informes de gestión, documentos explicativos elaborados por la propia administración, artículos que estudian el caso de Medellín, entre otros.

Además de esta revisión documental dirigida al conocimiento del caso, realicé la revisión bibliográfica necesaria para la elaboración de un marco teórico apropiado para la investigación. Con este fin examiné literatura sobre enfoques de política urbana, políticas públicas urbanas, redes de políticas públicas, gobernanza y metagobernanza. Para obtener mejores fundamentos en materia de metodologías de investigación, también revisé bibliografía sobre el enfoque cualitativo de investigación, estudios de caso y estrategias de análisis de información.

Para el registro y sistematización de la información se usaron cuadernos de campo, resúmenes y memos analíticos.

### **1.2.6 Análisis de los datos con base en los criterios de la teoría fundamentada**

El análisis e interpretación de la información emergente del caso se hizo siguiendo los parámetros de la estrategia de análisis antes mencionada, la teoría fundamentada. Esta perspectiva metodológica está ubicada dentro del enfoque cualitativo de investigación y plantea la posibilidad de construir teoría a partir del análisis profundo e inductivo de la información, para lo cual aporta un conjunto de derroteros de acuerdo con los cuales se da primacía a los datos, no a las ideas en abstracto. Por lo regular, las investigaciones que siguen literalmente los postulados de la teoría fundamentada no parten de hipótesis

iniciales, ni siquiera de proposiciones y no ubican la investigación dentro de un enfoque teórico particular. Ésta, como se ha señalado antes, no fue la opción asumida en esta tesis, la cual asume como enfoque teórico la gobernanza urbana y plantea varias proposiciones iniciales. Por consiguiente, los derroteros de la teoría fundamentada que se tomaron en cuenta fueron los concernientes propiamente al análisis de la información.

El proceso más importante para el análisis de la información fue la codificación<sup>7</sup> (o categorización) de la información, en tanto permitió fragmentar, categorizar e integrar los datos obtenidos a partir de las entrevistas y de la revisión documental. Este proceso fue mucho más detallado en relación con la búsqueda en los datos de elementos propios de la metagobernanza, pues en este punto las subcategorías previamente definidas eran en principio muy genéricas y requirieron ser transformadas en varias ocasiones.

La codificación fue realizada de tres maneras que no coincidieron exactamente con tres momentos diferenciados. El primer tipo de codificación tiene carácter descriptivo, y es conocida comúnmente como codificación abierta. Como su nombre indica, permite abrir la información y hacer una extracción minuciosa de los datos aportados por las fuentes, identificando un gran número de categorías y subcategorías. Un segundo tipo de codificación es la que se reconoce como codificación axial, con la que se pretende ubicar los ejes centrales en las categorías previamente extraídas. En esta ocasión, busqué relaciones entre las categorías, lo que posibilitó su agrupamiento en otras más densas. Finalmente, al utilizar el tipo de codificación denominada como selectiva, destinada a integrar y perfeccionar aún más las categorías, depuré las categorías previamente definidas y las halladas, e identifiqué otras nuevas. Así mismo, determiné cuáles eran las categorías centrales, para finalmente refinarlas, hasta tal punto que hubiera saturación de la información y las categorías pudieran ser empleadas en la elaboración del texto final de investigación de manera satisfactoria.

---

<sup>7</sup> La estrategia de análisis denominada teoría fundamentada asume la codificación como un proceso analítico por medio del cual se fragmentan, conceptualizan e integran los datos para formar una teoría (Strauss y Corbin, 2002). Utiliza tres tipos: la codificación abierta identifica conceptos, descubre en los datos sus propiedades y dimensiones, y agrupa los conceptos en categorías; la codificación axial relaciona categorías a subcategorías usando como ejes algunas categorías; la codificación selectiva en primer lugar, integra la teoría a partir de la elección de una categoría como central que permite armar un esquema teórico y, en segundo lugar, refina la teoría al buscar consistencia y desarrollo lógico de tal esquema teórico.

Además de estas distintas formas de codificación o categorización, la teoría fundada aconseja realizar muestreo teórico<sup>8</sup>. Apliqué este proceso realizando comparaciones constantes entre los resultados obtenidos del análisis en términos de categorías y conceptos y los datos recopilados, para definir si era necesario o no recoger nuevos datos. El muestreo teórico permite la reflexividad entre los datos, las categorías previas utilizadas y la teoría en construcción, para buscar la validación interna y permanente de los resultados teóricos hallados (Strauss y Corbin, 2002).

### **1.3 Los contenidos de la tesis doctoral**

El capítulo dos de este trabajo compendia el marco teórico de la tesis doctoral. En primer lugar, aborda el concepto de gobernanza y las características de la gobernanza entendida como aproximación teórica en su versión genérica. En segundo lugar, plantea la relación entre la gobernanza urbana como enfoque para el análisis de políticas públicas propias de las ciudades, y los distintos enfoques de política urbana. De manera específica, examina las posibles contribuciones que los enfoques de política urbana pueden hacer a la aproximación de la gobernanza urbana y se analizan los puntos de conexión con los primeros. Con las herramientas que emergen de ese contraste, se plantea una matriz de análisis que ofrece diversos criterios para el examen del fenómeno de la gobernanza, especialmente en contextos diferentes a los propios de los países desarrollados. Este modelo de análisis permite tener en cuenta los condicionamientos de la gobernanza y el papel que, en relación con ellos, puede cumplir la metagobernanza.

Con el propósito de examinar la relación entre contexto y gobernanza, en el tercer capítulo y en el siguiente se examinan los condicionamientos a los que se sujetan las políticas públicas urbanas y la gobernanza en la ciudad de Medellín, ello sin perder de vista el país del que hace parte, Colombia, y la región del mundo a la que pertenece, Latinoamérica. Por ello, el tercer capítulo aborda las características generales del contexto económico y social latinoamericano, así como las peculiaridades que en tal

---

<sup>8</sup> El muestreo teórico es definido como la "recolección de datos guiada por los conceptos derivados de la teoría que se está construyendo y basada en el concepto de "hacer comparaciones", cuyo propósito es acudir a lugares, personas o acontecimientos que maximicen las oportunidades de descubrir variaciones entre los conceptos y que hagan más densas las categorías en términos de sus propiedades y dimensiones" (Strauss y Corbin, 2002: 219).

contexto singularizan a Colombia y específicamente a Medellín. Entre los temas abordados están la persistencia de la pobreza, la profunda desigualdad, el desempleo y la informalidad laboral; así como las relaciones entre condicionamientos socio-económicos y la dimensión urbana espacial. Finalmente, se reflexiona sobre las implicaciones de estas condiciones para la gobernanza.

En conexión con el anterior, el capítulo cuatro estudia diversos aspectos políticos e institucionales que también operan como constricciones o condicionamientos de la gobernanza. Se examina la violencia, que aunque en la mayor parte de América Latina es una violencia de tipo social, en Colombia, por la permanencia del conflicto armado interno, es en gran medida de tipo político. Posteriormente, son analizados algunos rasgos de la cultura política que pueden afectar gravemente las prácticas de gobernanza. Se analizan la precariedad de la democracia y la debilidad del Estado, en sus elementos y dimensiones básicas, así como el presidencialismo y el fortalecimiento del poder ejecutivo en América Latina, para determinar en qué medida afectan la gobernanza. Finalmente, son revisadas las implicaciones de la descentralización territorial, examen que permite estudiar con mayor profundidad las tendencias de la gobernanza local y urbana en América Latina.

El quinto capítulo, titulado las políticas de regeneración urbana en Medellín, aborda el marco normativo de las políticas de regeneración urbana, sus antecedentes y bases generales. Luego, se ocupa de la inclusión de tales políticas en los planes de desarrollo existentes durante el período 2004-2011 y se examinan las intervenciones de regeneración física implementadas que tuvieron mayor resonancia y significación.

El sexto capítulo está integrado por dos partes: en la primera, se analiza la red de actores involucrados en las prácticas de gobernanza de las políticas de regeneración urbana de Medellín durante el período 2004-2011; en segundo lugar, se examina cómo se imbrican las políticas públicas estudiadas, la gobernanza que en ellas tienen lugar, y las condiciones estructurales de la ciudad de Medellín (informalidad, pobreza, desigualdad y violencia, entre otras).

El capítulo séptimo, constituye el capítulo más importante de la tesis, en tanto se ocupa de la gestión de la gobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín, esto es, de los elementos que en dichas políticas pueden ser entendidos como

constitutivos de metagobernanza y que operaron como filtros de los condicionamientos, permitiendo que tales políticas fuesen eficaces y democráticas.

Finalmente, el octavo y último capítulo presenta las conclusiones de la tesis doctoral.

#### **1.4 Aportes de la investigación**

Con esta tesis se pretende realizar una serie de aportaciones al campo de las políticas públicas y al enfoque de la gobernanza en varios aspectos:

Se pretende contribuir, en primer lugar, al desarrollo del enfoque de la gobernanza en América Latina, teniendo en cuenta las aportaciones ya existentes, con las cuales se establece un diálogo para avanzar en la conceptualización del fenómeno.

En segundo lugar, se realiza una recolección y sistematización de un conjunto de elementos y herramientas que permiten ampliar la perspectiva de la gobernanza urbana, ajustando el enfoque para dar cuenta del fenómeno que estudia también en contextos como el latinoamericano. En particular, la tesis brinda un marco o matriz de análisis que permite estudiar las políticas públicas urbanas y la gobernanza urbana en contextos distintos a los del mundo desarrollado.

El estudio de caso planteado permite examinar el papel de la metagobernanza en situaciones en las cuales las prácticas de gobernanza de las políticas públicas están sujetas a diversos condicionamientos, los cuales pueden afectar su eficacia y calidad democrática. De manera específica, con el estudio inductivo posibilitado por el estudio de caso, espero contribuir al desarrollo conceptual de la metagobernanza a partir de un inventario de elementos que puedan traducirse en una propuesta de categorías de análisis del mismo.

Así mismo, la tesis posibilita una aproximación al estudio del debate teórico conceptual sobre la metagobernanza, muy incipiente aún, y por lo tanto necesitado de desarrollo. Espero con este trabajo poder contribuir a ese desarrollo, sobre todo en lo que tiene que ver con investigaciones empíricas que muestren su operatividad en contextos políticos y sociales concretos. Fue en este sentido que la investigación de tesis doctoral, cuyo informe se presenta, pretendió usar una aproximación metodológica de carácter inductivo, que permitiera aprehender las propiedades y dimensiones de la metagobernanza desde la práctica y así revelar el poder explicativo del concepto.



En este orden de ideas, la tesis también pretende hacer un aporte al avance de la metodología de la investigación de la ciencia política, en lo que tiene que ver con el uso de casos críticos y con la aplicación de la teoría fundamentada para el análisis de la información. La aplicación de los criterios de la teoría fundamentada permiten mostrar cómo a partir de la información obtenida de las fuentes de información es posible reconstruir, organizar y proponer marcos analíticos para el estudio de los fenómenos políticos, particularmente en esta tesis, un marco analítico para el estudio de la metagobernanza.

## **CAPÍTULO 2. EL ENFOQUE DE LA GOBERNANZA URBANA. PROPUESTA DE UN MODELO DE ANÁLISIS**

El enfoque de la gobernanza analiza las políticas públicas en un contexto de transformación de la política contemporánea, caracterizado por la evolución desde el “gobierno” a otro fenómeno diferente, nombrado con el término “gobernanza”.

Este nuevo fenómeno engloba diversos aspectos (Blanco y Goma, 2006): la presencia de alta complejidad; la participación en la solución de los problemas colectivos de diversos actores, tanto públicos como privados; la confluencia de distintos niveles y áreas de administración en el abordaje de problemas territoriales concretos. Además implica el desarrollo de nuevos roles para los poderes públicos. Varios procesos han condicionado tal transformación: desde la globalización y la crisis del Estado, hasta la creciente urbanización.

Las políticas urbanas constituyen el área de las políticas públicas en la que se ha hecho más evidente la necesidad de tratar problemas complejos y de trabajo conjunto entre actores públicos y privados. La aplicación del enfoque de la gobernanza a este sector de las políticas públicas, permite enfatizar la naturaleza relacional de las mismas, al describir y explicar cómo diversos actores públicos y privados participan en la producción de políticas relativas a la ciudad (Blanco, 2004; Pierre y Peters, 2012).

Este capítulo de la tesis tiene como centro de atención el enfoque de la gobernanza en el estudio de las políticas públicas urbanas. En un principio, delimitaré el objeto de las políticas públicas urbanas. Luego, abordaré el concepto de gobernanza y las características del enfoque correspondiente, desde su versión genérica. En tercer lugar, me ocuparé de dicho enfoque a partir del análisis de redes de políticas públicas y de la emergencia del concepto de metagobernanza, ligado a la gestión de redes. En un cuarto momento, examinaré las aproximaciones teóricas más relevantes que desde la ciencia política se han ocupado de lo urbano y, específicamente abordaré el enfoque de la gobernanza urbana centrando la atención en su narrativa sobre el paso del gobierno local a la gobernanza, así como en los factores que pueden explicarlo. Finalmente, destacaré varias perspectivas de la gobernanza urbana que han retomado elementos de los enfoques de política urbana y presentaré una propuesta de líneas de análisis para la aproximación teórica estudiada.

## 2.1 El ámbito urbano de las políticas públicas

El punto clave para la definición del objeto de estudio de la política urbana y, en especial, de las políticas públicas urbanas, está en su relación con la ciudad. Esto no aporta, todavía, una clara definición al concepto “urbano”, característico por su polisemia. Para alcanzarla, es necesario avanzar más, señalando dos dimensiones principales para su entendimiento: “urbano” como equivalente a programas de gobierno de las ciudades, enfatizando el criterio institucional; o “urbano” como equivalente a intervención pública sobre aspectos concernientes a la naturaleza de las ciudades, enfatizando el criterio sustancial (Brugué y Gomá, 1998). En esta investigación uso el concepto urbano en las dos dimensiones.

Es necesario precisar que en un extremo y otro de cada una de tales dimensiones se encuentran dos categorías de políticas. Por una parte, las “políticas locales”, relativas a la acción de los gobiernos municipales, independientemente de que se trate del gobierno sobre grandes ciudades o sobre pequeños poblados con amplios perímetros rurales e insignificantes perímetros urbanos. Y por otra parte, se encuentran las “políticas urbanas” en un sentido material, entre las cuales las políticas urbanísticas han tenido históricamente un papel central. Estas últimas ponen el acento en el ordenamiento territorial de las ciudades y su esencia está determinada por su objeto: el suelo y los equipamientos e infraestructuras sobre el mismo.

Las políticas públicas urbanas interpretadas en un sentido amplio incluyen esos dos extremos, el primero institucional y el segundo material. Engloban aspectos institucionales y operativos relativos al *quiénes* y al *cómo* se gobierna sobre las ciudades, reconociendo que la fuente de autoridad sobre los asuntos locales va más allá de las autoridades locales. Como también, aspectos de carácter sustancial que traspasan la mera intervención sobre la dimensión física de la ciudad, involucrando diversas áreas de las políticas sociales con un peso significativo en el desarrollo de las ciudades, tales como políticas de vivienda, de salud, de educación, entre otras. De manera específica, por ejemplo, las llamadas políticas de renovación o regeneración urbana, si bien dan gran importancia a los aspectos propiamente urbanísticos, poseen mayor integralidad, en la medida en que incluyen, para el cumplimiento de sus objetivos, otros componentes - ambientales, culturales, socio-económicos, etc.- (Roberts y Skyes, 2000).

Las políticas urbanas surgieron a partir de los años sesenta del siglo XX, en respuesta a diferentes definiciones de problemas urbanos, que iban desde la segregación racial hasta la degradación física de los centros urbanos. Su desarrollo está relacionado con la crisis del Estado bienestar y la realización de nuevos acuerdos sustitutivos, así como con la redefinición de la política social a través del prisma de la competitividad y del éxito económico de las ciudades. De este modo las políticas urbanas se originaron a raíz de una suerte de transformación de las políticas sociales, derivada, en gran medida, de cambios en el modelo de Estado y del énfasis en el papel de las ciudades en el mundo globalizado (Cochrane, 2007; Subirats y Blanco, 2009).

Las transformaciones esbozadas anteriormente, y la instauración y extensión de las políticas urbanas, han sido objeto de un amplio estudio desde variados enfoques epistémicos. E incluso, el tema de “la ciudad”, se sitúa en la actualidad como núcleo de un rico campo transdisciplinar, que tiene patente expresión en las obras de un diverso número de autores entre los que pueden sobresalir nombres como los de Saskia Sassen, Manuel Castells o Mike Davis.

Durante las últimas seis décadas ha aparecido una serie de enfoques o aproximaciones sobre lo urbano que se sitúa con propiedad en el seno de la ciencia política. Entre ellos, uno de los más recientes es la gobernanza urbana, sobre la cual versa centralmente este marco teórico.

## **2.2. El concepto de la gobernanza: aspectos preliminares. La gobernanza como fenómeno y como enfoque de políticas públicas**

El concepto de gobernanza, como tantos otros en la ciencia política, se caracteriza no sólo por su polisemia, sino también por poseer un cierto grado de vaguedad y ser utilizado con diversas intenciones<sup>9</sup>.

En la actualidad se le reconoce como un concepto interdisciplinario (Zumbansen, 2012). Se usa en la ciencia política y en el estudio de las políticas públicas, pero también en distintos campos de las ciencias sociales (Levi-Faur, 2012). Las raíces del discurso

---

<sup>9</sup> El término usado en inglés es “governance”, para la traducción al castellano ya se ha consolidado el vocablo “gobernanza”. Años atrás se discutía si debía ser “gobernación”, “gobernanza” o incluso “governabilidad” (lo cual incidía en una mayor confusión, dada la connotación de este último término como capacidad de gobierno).

sobre la gobernanza son de diversa índole: economía institucional, relaciones internacionales, estudios sobre el desarrollo, estudios organizacionales, administración pública, ciencia política, entre otros (Chhotray y Stoker, 2008).

Las distintas interpretaciones del concepto no solo están determinadas por usos diversos, sino por su énfasis en diferentes escalas y aspectos analíticos. Lo anterior se advierte claramente al examinar los referentes aportados por Rhodes, cuando afirma que existen seis usos distintos del término: como Estado mínimo, como gobernanza corporativa, como nueva gestión pública, como “buena gobernanza”, como sistema socio-cibernético, como redes autoorganizadas (Rhodes, 1996; Rhodes 1997).

El empleo de la palabra también remite a diferentes territorios o alcances: gobernanza global, gobernanza europea, gobernanza local; o a sectores o temáticas de las políticas públicas: gobernanza ambiental o gobernanza urbana, por ejemplo. Incluso, en ocasiones, el concepto aparece acompañado de calificativos que enfatizan una determinada connotación, como por ejemplo la “gobernanza participativa y de proximidad” (Blanco y Goma, 2003).

En mi criterio, una clave importante para evitar confusiones conceptuales es distinguir la gobernanza como *fenómeno*, de la gobernanza *como aproximación o enfoque*. En el primer caso hablamos de gobernanza como un término que alude a un estado de cosas, situación o conjunto de prácticas dentro del mundo de la política, y que por su relevancia, se constituye o reconoce como un objeto de estudio. En el segundo caso hablamos de un discurso sobre tal objeto que, o bien puede tener un carácter eminentemente normativo e implícitamente ideológico, o bien puede configurar una aproximación o enfoque académico, con pretensiones de científicidad (descriptivas y analíticas).

### **2.2.1 La gobernanza como fenómeno político**

En tanto fenómeno político, las interpretaciones de la gobernanza pueden ir desde su acepción original, como aspecto procedimental del gobierno, guía o dirección política; hasta sus versiones más contemporáneas, que pueden tener un alcance amplio o restringido (Mayntz, 1998). Me detengo brevemente en tales versiones contemporáneas.

La versión amplia del sentido contemporáneo de gobernanza posee un carácter comprensivo, pues abarca las diversas formas de interacción social o formas primarias de construcción del orden social (Mayntz, 1998). Integra la trayectoria de relaciones entre Estado y sociedad, entre lo público y lo privado. Es asumida como un rango de diferentes estructuras de la interacción: jerarquía, mercado y redes, o de mecanismos para la misma: mando, intercambio, diálogo (Jessop, 2003). Así entendida, la gobernanza no es constitutiva del objeto propio de un enfoque especial de la ciencia política, sino que constituye un vocablo que se usa por muy diversas perspectivas académicas en reemplazo de otros (la gobernanza puede sustituir en ciertos casos la palabra política), o a falta de otros (encarna un concepto más amplio que gobierno).

La gobernanza en su versión restringida es la que interesa al enfoque o aproximación que recibe el mismo nombre. En este caso, el concepto es identificado con una situación alternativa al control jerárquico y al mercado. Se trata de un nuevo estilo de gobierno en el que opera la negociación y un mayor grado de cooperación entre actores públicos y privados que se organizan en redes de carácter mixto (Mayntz, 1998). Algunos autores reconocen en esta versión de gobernanza al menos tres niveles de organización social (Kooiman, 2003 y Jessop, 1999a) cubriendo desde las relaciones individuales, las organizacionales, y las sistémicas.

La gobernanza posee dos dimensiones: una estructural y otra dinámica. En tanto estructura, está integrada por actores públicos y privados que se organizan principalmente en forma de redes. La gobernanza como dinámica se refiere a la interacción y proceso político orientados a la solución de problemas colectivos complejos. Tiene presencia tanto en el diseño, como en la implementación de las políticas públicas; y es constituida por reglas, juegos y estrategias que se desarrollan por canales y formas distintas, tanto de las jerarquías y procedimientos propios de la burocracia moderna, como de los intercambios propios del mercado.

En esta nueva forma de ejercicio de la política se supone prevalecen la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes. Nuevas formas de regulación como la coordinación, la cooperación, la negociación, la persuasión y la búsqueda de consensos, reemplazan el control y el mando jerárquico, así como la competencia.

Sin embargo, la gobernanza no se da en una forma pura, las lógicas de las jerarquías y del mercado siguen determinando parcialmente la interacción política entre actores de orígenes diversos (el mundo económico, las comunidades, las entidades públicas, los sectores profesionales, las organizaciones no gubernamentales). En otras palabras, la gobernanza coexiste con esas formas de interacción anteriores. La estabilidad del gobierno tradicional se combina y recombina con el cambio generado por la gobernanza: inercia e innovación coexisten (Lowndes, 2005).

La gobernanza como objeto de estudio de la ciencia política, en la visión que antes he denominado como restringida, puede sintetizarse en tres características (Blanco, 2004; Blanco y Gomá, 2006):

- **La complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas.** El paradigma de la gobernanza acepta que los problemas que enfrentan las políticas públicas son de carácter complejo y dinámico, pueden ser diagnosticados y definidos desde múltiples perspectivas e involucran una variedad de actores y colectivos sociales. Lo cual se traduce en diagnósticos y soluciones más comprensivas y el desarrollo del sentido de la corresponsabilidad entre las diversas partes implicadas.

- **Participación de actores diversos en el marco de redes plurales.** La gobernanza se configura sobre la base de redes que incluyen varios niveles de gobierno y de la administración (en un sentido vertical). También múltiples áreas, departamentos y sectores (en un sentido horizontal). Y simultáneamente actores no institucionales, como empresas, organizaciones y movimientos sociales (involucra tanto el interior como el exterior de las instituciones).

- **Nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes.** La gobernanza desdibuja el control jerárquico. Al gobierno le corresponde coordinar y liderar el conjunto de la red. Priman entonces capacidades como la influencia y la habilidad para establecer un marco común para la cooperación de los múltiples actores. Para ello es necesario desarrollar nuevos instrumentos de gestión.

El concepto de gobernanza, en su versión restringida, está asociado principalmente a la existencia de redes de políticas públicas<sup>10</sup>. La red remite, simultáneamente, a los conjuntos de elementos de la interacción en que se expresa la gobernanza, así como a las formas de relación existentes en y entre ellos.

En un principio, el concepto de red fue útil para descubrir relaciones informales que estaban en la sombra, pero con el paso del tiempo las redes han sido reconocidas como un tipo de orden institucional innovador, inclusivo y eficiente. Adicionalmente, hoy se reconoce en ellas la importancia de los lazos de capital social que las articulan y que a su vez pueden generar (Lowndes y Prachet, 2008).

Desde la perspectiva de la gobernanza lo que ahora se reconoce como peculiar en ellas es que son más numerosas, abiertas, complejas e inestables (John, 2001), y que su presencia implica para la vida política la construcción de confianza y una mayor capacidad de negociación que antes (Stoker, 1998).

### **2.2.2 La gobernanza como enfoque o aproximación**

En su versión discursiva, la gobernanza puede asumir un sentido descriptivo o un sentido normativo. Es decir, puede ser reconocida como enfoque teórico para describir y analizar las transformaciones actuales de la política, o poseer un sentido prescriptivo, cuando se le plantea como modelo ideal o paradigma para la gestión de la complejidad en el mundo contemporáneo.

El sentido prescriptivo de la gobernanza ha prevalecido en las aproximaciones hechas desde los postulados de organizaciones tales como el Banco Mundial o la Unión Europea, en los estudios sobre desarrollo y en la producción de los asesores o consultores de la administración pública. En estas visiones, la gobernanza es planteada como “buena gobernanza” (*good governance*), en la línea de buen gobierno. Y cubre tal esquema de recomendaciones<sup>11</sup>, que se trata más bien de una noción más amplia,

---

<sup>10</sup> El concepto de redes de políticas públicas (“policy networks”), de acuerdo a la interpretación de Rhodes, está referido a conjuntos de vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura de políticas públicas y en la implementación de las mismas. Dichas instituciones son interdependientes. Las políticas públicas son así el resultado de la negociación entre los miembros de las redes (Rhodes, 2006; Rhodes, 2007).

<sup>11</sup> Un claro ejemplo del uso normativo del concepto es el Libro Blanco de la Gobernanza Europea que establece como principios de la buena gobernanza la



equivalente quizá a buena política, buen régimen político o buen sistema político. O incluso, como afirma Hirst, constituye la pretensión de extender la arquitectura social propia del liberalismo a los países en desarrollo (Hirst, 2000: 14).

La perspectiva que asumo en este trabajo es de tipo descriptivo y analítico. Esto es, el enfoque de la gobernanza entendido como un marco de análisis para estudiar el “ser” de la política y de las políticas públicas y no el enfoque que determina como “deberían ser”. Esto significa que no asumo *a priori* las bondades de la gobernanza.

El enfoque de la gobernanza en el campo de la ciencia política y concretamente en materia de políticas públicas, en su sentido descriptivo y analítico, ha tenido sus mayores desarrollos en Europa. Es posible reconocer diferentes tradiciones: desde Alemania, han sido relevantes los trabajos de autores pertenecientes al instituto Max-Planck, como Mayntz y Scharpf; desde Holanda, las contribuciones de Kooiman, Klijn y Kickert; y desde Inglaterra han sobresalido, entre otros, Rhodes, Peters, Pierre y Stoker. Autores españoles como Subirats, Prats, Borja y Castells retoman en sus estudios elementos del enfoque de la gobernanza.

De manera particular, la gobernanza urbana ha sido materia de reflexión especializada para los estudiosos de la política urbana y de las políticas públicas, relativas al mismo ámbito. Las mayores contribuciones provienen del mundo anglosajón y de allí se han irradiado hasta otras latitudes.

A mi juicio, la impronta analítica del enfoque de la gobernanza, proviene fundamentalmente de su vínculo con el estudio de redes. Teniendo en cuenta que en el apartado anterior nos aproximamos al concepto, ahora me detendré someramente en el estudio de las redes como campo teórico.

Dentro de la órbita de la ciencia política y de las políticas públicas, la red es una categoría usada como metáfora, que posibilita sintetizar varias características de una forma específica de trabajo grupal o patrón de interacción. Se resaltan en ella rasgos como la informalidad, pero al mismo tiempo relaciones más o menos estables entre actores o algún grado de institucionalización; coordinación de intereses mutuos entre

---

participación, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia.

sus miembros, intercambio de recursos, inexistencia de un centro jerárquico e interdependencia.

El estudio de redes dentro de la ciencia política surgió en los años setenta y posee diversas fuentes teóricas, todas ellas preocupadas por los procesos de políticas públicas como resultado de metas y estrategias de diversos actores (Marsh y Rhodes, 1992; Klijn, 1997; Marsh, 1998; Rhodes, 2006). Esta perspectiva es crítica de la ficción consistente en que las decisiones provienen de un único actor, por ello el concepto de red le sirve como metáfora para develar las relaciones ocultas e informales en la producción de políticas públicas y mostrar los vínculos entre actores ubicados en el interior y exterior de las instituciones públicas, incluyendo políticos, funcionarios públicos y representantes de los intereses de grupos<sup>12</sup>. La procedencia geográfica de los aportes sobre redes, en el campo de las políticas públicas, es principalmente estadounidense y británica. Países donde en los años 80 proliferaron conceptos próximos como los *“subsystems”*, *“subgovernments”*, *“policy communities”* e *“issue networks”*.

Tratando de establecer un orden en el debate académico sobre redes de políticas públicas, Börzel (1998) reseñó dos tendencias: una que denominó escuela de la intermediación, en la que situó a la mayoría de la literatura inglesa y americana, que asumía las redes como genéricamente aplicables a toda clase de relación entre actores públicos y privados, como un concepto meso-nivel y como una alternativa al pluralismo y corporativismo. La otra tendencia interpretaba las redes como una forma específica de interacción público-privada en las políticas públicas, opuesta a la jerarquía y al mercado. Esta última la identificó con la escuela de la gobernanza de la corriente alemana, específicamente con el *“institucionalismo centrado en actores”*, impulsado por el Instituto Max Planck.

La interpretación de Börzel ha perdido vigencia. Blanco, Lowndes y Pratchett (2011) no comparten tal clasificación: en primer lugar, porque la distinción por países se ha

---

<sup>12</sup> Pese a estos orígenes específicos, el concepto de red no encaja solamente en una determinada perspectiva de la ciencia política o de las políticas públicas; constituye fundamentalmente una herramienta analítica que es coincidente con elementos de enfoques diferentes, por ejemplo, el pluralismo, la teoría de la elección racional y la teoría de la regulación han llegado a utilizarlas para sus propios propósitos (Marsh y Rhodes, 1992).

desdibujado; y en segundo lugar, porque la concepción de redes como un modo emergente de gobernanza ha tendido a consolidarse por aparte de la literatura sobre redes de políticas públicas. Lo que los lleva a plantear que en la actualidad es posible distinguir dos aproximaciones teóricas que se ocupan de las redes de gobernanza (*governance networks*) como fenómeno empírico. La literatura sobre *policy networks* de un lado, y la literatura sobre *network governance* de otro.

De acuerdo a su interpretación *policy networks* y *network governance* son los conceptos constitutivos básicos de dos aproximaciones teóricas que están interesadas en un objeto de estudio similar, pero que poseen importantes distinciones en diversos aspectos. En contraste con la *policy networks*, la aproximación de *network governance* genera sus propias preguntas, relativas a los factores explicativos de la gobernanza como modo de gobierno y sus consecuencias para la funcionalidad y calidad democrática de las políticas públicas. Se fija en un tipo de redes distinto: redes que tienen un anclaje territorial (y por lo tanto inter-sectorial) y no sectorial. Tiende a adoptar una perspectiva normativa de las redes mucho más positiva; hace interpretaciones distintas de las dinámicas de las redes; posee una interpretación del poder político más plural, entre otros aspectos. Ellos consideran que pese a estas diferencias, pueden establecerse puentes de comunicación entre ambas aproximaciones, que enriquezcan el estudio de la gobernanza (Blanco, Lowndes y Pratchett, 2011).

En este orden de ideas, los rasgos de la gobernanza, en el sentido que aquí asumo, como gobernanza en red, determinan la necesidad de tener en cuenta en la dimensión analítica del enfoque elementos provenientes del llamado análisis de redes de políticas públicas, aspecto que se abordará en el próximo apartado.

### **2.3 El enfoque de la gobernanza y el estudio de redes de políticas públicas**

Los estudios de redes contribuyen a la capacidad analítica del enfoque de la gobernanza. Uno de los aspectos más relevantes es lo atinente a los tipos de redes. Entre los criterios más recurrentes para establecer tipologías están los siguientes: criterios relativos a la estructura, membresía o integración, es decir al número, tipo de autores o composición; grado de institucionalización, estabilidad o continuidad; grados de cohesión y densidad; grado de equivalencia; grado de homogeneidad o heterogeneidad; grado de apertura o

clausura; tipo de relaciones o interacción; recursos existentes y distribución de los mismos y, de manera específica, distribución del poder.

Una de las tipologías, más conocidas y aceptadas, es la proveniente del modelo de Marsh y Rhodes (1992). En éste, al principio las redes o *policy networks*, como concepto genérico, fueron distinguidas en un continuo, desde las más integradas hasta las menos integradas. Luego, la clasificación fue sintetizada en los tipos extremos: comunidades de políticas públicas (*policy communities*) y redes de asuntos (*issue networks*) (Marsh y Rhodes, 1992: 251, Rhodes, 1997: 44). Sus características se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 1. Tipos extremos de redes de políticas públicas**

<b>Criterio de diferenciación de la red de políticas (<i>Policy Network</i>)</b>	<b>Comunidad de políticas (<i>Policy Community</i>)</b>	<b>Red de asuntos (<i>Issue Networks</i>)</b>
Membresía Número de participantes	Número limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Grande
Tipos de interés	Intereses dominantes económico y o profesional	Abarca rango de intereses afectados
Integración Frecuencia de interacción	Frecuente, altamente calificada	Contacto fluctuante en frecuencia e intensidad
Continuidad	Membresía, valores, y resultados persisten	El acceso fluctúa significativamente
Consenso	Todos los participantes comparten valores y aceptan legitimidad de los resultados	Existe algún grado de acuerdo, pero el conflicto está siempre presente
Recursos Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes tienen recursos. La relación básica es de intercambio	Algunos participantes tienen recursos, pero limitados. La relación básica es consultiva
Recursos Distribución de recursos entre organizaciones participantes	Jerárquica; centralización de las decisiones en los líderes	Variable distribución y capacidad para regular los miembros
Poder	Balance de poder entre los miembros. Algunos grupos pueden dominar. Puede ser un juego de suma positiva.	Desigualdad de poder, reflejando desigualdad de recursos y acceso desigual. Es un juego de suma cero.

*Fuente:* Adaptación a partir de Marsh y Rhodes, 1992: 251; Rhodes, 1997: 44

De singular importancia es la inclusión de los criterios de distinción relativos a recursos, predominancia del consenso o del conflicto, balance o desigualdad del poder. El énfasis

en tales aspectos permite que la perspectiva de la gobernanza pueda trascender del interés en la descripción de las estructuras y formas asumidas por las redes de políticas públicas, predominante en el análisis de redes, e incorpore también dentro de su objeto de estudio, elementos para analizar cómo se distribuye y ejerce el poder dentro de las mismas. Esta es una condición clave para el entendimiento de la gobernanza en un sentido que se inserte dentro de la ciencia política.

Una interpretación apropiada y sintética de la gobernanza es asumirla como gobierno en red, o gobierno relacional<sup>13</sup>. Remitir a la red como concepto ilustrativo (o metáfora explicativa) y enfatizar lo relacional, supone considerar que existen varios nodulos de poder, múltiples lazos que los interrelacionan y que se producen distintas formas de interacción. Todo lo cual conduce a entender que se ha desdibujado la separación entre lo público y lo privado, lo estatal y no estatal y que hay interdependencia entre los actores, con el fin de generar la acción colectiva necesaria para producir los resultados del gobierno.

Y dado que hablamos de gobierno, ello supone que el análisis que ofrezca el enfoque de la gobernanza tenga en cuenta, desde un punto de vista interno a las redes, las maneras en que se distribuye el poder y a qué tipo de interacciones da lugar, y desde un punto de vista externo, si sobre las dinámicas de las redes puede incidir una específica forma de poder.

En otras palabras, mi planteamiento es que hay dos aspectos centrales que debe incluir el enfoque de la gobernanza, si este asume el fenómeno que estudia como gobierno en red: de un lado, es necesario incluir el estudio de la distribución del poder dentro de la red y los tipos de interacción que operan en el interior de la misma. De otro lado, tiene que ocuparse de la gestión de las redes, como una específica versión del poder y especialmente, del rol de las autoridades públicas en la coordinación o intervención respecto de tales estructuras, en pos de resolver, mediante la acción colectiva, los problemas públicos en contextos complejos. Con esta última asunción me aparto de los planteamientos de Rhodes (2007: 1256-1257), quien considera, desde su visión

---

<sup>13</sup> Rhodes sintetiza la cuestión diciendo que la gobernanza se refiere a "gobernar con y a través de redes" (Rhodes, 2007: 1246).

descentrada de la gobernanza, que nociones como la gestión de redes y similares, desvirtúan los rasgos de aquella. Insisto en que una visión política de la gobernanza tiene que ser consciente de las nuevas versiones que asume el poder sobre las prácticas de gobernanza.

### **2.3.1 Ejercicio del poder dentro de la red**

En este aspecto considero especialmente relevantes dos dimensiones: distribución del poder y tipo de interacción. Tener en cuenta estos dos criterios aporta mayor riqueza al análisis, permite evaluar los des-balances de poder y cuestionar la base o presupuestos de visiones de la gobernanza que ocultan aspectos problemáticos como la presencia del conflicto y la desigualdad de recursos. Adam y Kriesi (2007) aportan claridad sobre las diversas alternativas que presentan los criterios señalados en la práctica de las redes. A mi juicio, el resultado de su aplicación permite un análisis más refinado y profundo que el ofrecido por otras tipologías. Así:

Según la **distribución**, el poder puede ser concentrado o fragmentado. La adopción de estas alternativas como posibles, ciertamente posee un halo de reminiscencia a las posturas enfrentadas del elitismo y el pluralismo, constituyendo el reconocimiento de que la distribución del poder no sigue siempre un mismo patrón.

El **tipo de interacción** está referido a la manera en que se dan las relaciones entre actores y coaliciones de actores, criterio a partir del cual pueden distinguirse tres alternativas: predominio del conflicto/competición; predominio de la negociación/intercambio; y predominio de la cooperación.

También esta interpretación ofrece un campo visual más amplio y por consiguiente más cercano a la realidad, permite enfatizar la posible presencia del conflicto, muchas veces ausente en el discurso de la gobernanza y diferenciar entre cooperación y negociación, conceptos otras veces equiparados en tal relato. Al combinar las dos dimensiones, pueden ser derivados seis tipos de redes de políticas públicas como se muestra en la tabla a continuación:

**Tabla 2. Tipologías de estructuras de red**

<b>Distribución de poder</b>	<b>Tipo de Interacción</b>		
	<b>Conflicto</b>	<b>Negociación</b>	<b>Cooperación</b>
<b>Concentración</b>	Dominio	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
<b>Fragmentación</b>	Competición	Negociación Simétrica	Cooperación horizontal

*Fuente:* Adam y Kriesi, 2007: 135

En mi criterio, profundizando aún más en las dinámicas de las redes, podrían encontrarse posibles explicaciones sobre las variantes y matices en la distribución del poder y en la interacción entre sus integrantes, a partir de tener en cuenta ciertos condicionamientos. Esto es, podría ser apropiado emplear otras variables adicionales para explicar la manera en que, en determinado caso, se encuentra tales dimensiones, por ejemplo: existencia de conexiones preferenciales en algunos de los miembros, acumulación de recursos, existencia de factores de exclusión y autoexclusión, generación de relaciones de dependencia (Skidmore, Bound, y Lownsbrough, 2006) que en parte denotan relaciones entre la gobernanza y el capital social. Además, es posible que también incidan la existencia de problemas con la representatividad de los grupos interesados, o la existencia de una brecha entre quienes participan y quienes toman las decisiones y des-balance de recursos, entre otras cuestiones (Lowndes y Sullivan, 2004).

Unas y otras son algunas de las condiciones que no solo inciden en las características de una red en términos de distribución de poder e interacción, sino también en posibles efectos en cuanto a legitimidad y funcionalidad de los procesos y prácticas de la gobernanza (Blanco, 2004), o que tienen a su vez consecuencias en lo que tiene que ver con construcción de capital social (Lowndes y Pratchett, 2008).

### **2.3.2 El poder sobre las redes: gestión de redes y metagobernanza**

La gestión de una red implica el desarrollo de un papel más activo de alguno o algunos de los actores que la integran y por consiguiente, más cercano a la noción tradicional de gobierno. Aunque quizá la suposición obvia es que este papel sea desempeñado por una autoridad pública, las características de la gobernanza no necesariamente conducen a ello. En escenarios de alta complejidad, dispersa distribución de recursos y

fragmentación del poder, podría ser un actor privado o distintos actores privados o públicos, o ambos al mismo tiempo, quienes se encarguen de realizar las labores de coordinación necesarias para lograr el funcionamiento de la red.

La manera de hacerlo no contempla siempre el mismo patrón, ni persigue los mismos objetivos. Para explorar diferentes aspectos implícitos en la gestión de redes creo útil emplear las perspectivas que plantean Kickert, Klijn y Koppenjan (1997:181- 187): la instrumental, la de la interacción y la institucional.

En la perspectiva **instrumental**, el objetivo central de la gestión es la conducción de la red hacia una meta, se usan para ello mecanismos como incentivos, instrumentos comunicativos o convenios.

La perspectiva **interactiva** enfatiza la multitud de actores, y específicamente sus interacciones. La gestión de redes no busca conseguir metas gubernamentales, sino dinamizar el proceso para encontrar un propósito común.

Finalmente, la perspectiva **institucional** resalta el rol de las reglas y de los marcos institucionales que constituyen el contexto de las estrategias y las intenciones de los actores.

La siguiente tabla resume la propuesta de perspectivas de los autores mencionados.

**Tabla 3. Perspectivas de gestión de redes**

<b>Dimensiones</b>	<b>Instrumental</b>	<b>Interactivo</b>	<b>Institucional</b>
Visión de redes de políticas públicas	Objeto de dirección	Situación de interacción horizontal	Producto de marcos institucionales y reglas
Propósito de la gestión	Mejorar condiciones para alcanzar metas	Cooperación en el proceso para lograr propósito común	Mejorar los arreglos de redes y sus impactos
Características de la gestión de redes	Uso estratégico de dirección y tratamiento de relaciones	Fomento de cooperación y remoción de bloqueos	Adaptación de incentivos, reglas y cultura de las redes
Criterios para la evaluación y prescripción	Efectividad, solución de problemas	Satisfacción de políticas públicas, consenso y apertura	Apertura, consolidación de la red

*Fuente:* adaptación propia a partir de Kickert, Klijn y Koppenjan 1997: 186



El concepto de gestión de redes tiene vínculos con un concepto mucho más abstracto, el de *metagobernanza*, una de las nociones construidas recientemente por la literatura sobre gobernanza. La metagobernanza es considerada como la gobernanza de la gobernanza. Se refiere a la organización de las condiciones para la gobernanza (Jessop, 2003), es decir, la forma en que se lideran las redes, se establecen las reglas y el contexto en que la política toma lugar (Gains y Stoker, 2008).

Este nuevo concepto cobra importancia si se tiene en cuenta que en la teorización contemporánea sobre las redes de gobernanza, en general, está abierta la discusión acerca de su carácter democrático, su funcionalidad o eficiencia y en fin, sobre sus cualidades positivas o negativas.

Las redes de gobernanza no son intrínsecamente buenas o malas. Sørensen y Torfing plantean que su carácter democrático o su eficiencia, dependen de su forma particular y de su funcionamiento. Además, que estos a su vez pueden estar determinados por las reglas que regulan las redes de gobernanza y por la gestión que sobre estas se haga (Sørensen y Torfing, 2009). En otras palabras, la suerte de las redes de gobernanza está asociada a la manera en que opera la metagobernanza.

Esto significa que si la funcionalidad o eficiencia, de un lado, y la calidad democrática, de otro, constituyen los dos retos fundamentales de la gobernanza (Blanco, 2004, Blanco y Gomá, 2006, Hirst, 2000), la metagobernanza tiene que ser asumida como un medio central en la consecución de dichos fines (Sørensen y Torfing, 2009).

La metagobernanza puede ser definida como un proceso a través del cual ciertos actores dan forma, combinan, facilitan y orientan las formas particulares de gobernanza de acuerdo a reglas, procedimientos o estándares (Sørensen y Torfing, 2009: 295), e incluso valores y creencias.

De manera más reciente Torfing y Triantafillou (2011: 2) aportan una definición más abierta, refiriendo a la metagobernanza como el intento reflexivo y estratégico de gobernar las arenas de gobernanza interactiva, sin recurrir a las herramientas tradicionales del gobierno estatal basadas en el mando y el control.

El concepto metagobernanza va más allá del acento en lo institucional, en tanto reconoce además de las reglas y marcos institucionales de la gobernanza, también las

decisiones y estrategias de los actores que asumen la gestión de esta, es decir, el concepto involucra también aspectos que tienen que ver con la cuestión de la agencia.

Es en este sentido que puede señalarse al liderazgo como un rol determinante en la metagobernanza. El liderazgo paradigmático de la metagobernanza es una forma de ejercicio de poder y de influencia diferente a la tradicional, orientada a que sean movilizados los recursos necesarios y a habilitar ciertos intereses para entrelazar diversas capacidades con el fin de alcanzar propósitos comunes (Gains y Stoker, 2008). En términos más funcionales el ejercicio de la metagobernanza coincide con lo que Kicker, Klijn y Koppenjan (1997) denominaron como gestión de redes.

Tanto respecto de la gestión de las redes, como de la noción más amplia y abstracta de ~~metagobernanza~~, puede plantearse una discusión de amplio alcance, relativa al papel del Estado, y específicamente de los gobiernos.

En cuanto a este problema general, existen diversas posturas (Cerrillo, 2005). Tanto Rhodes (1997, 2007) como Kooiman (1993, 2003), por ejemplo, asumen la gobernanza como un fenómeno interorganizacional, lo cual supone una merma considerable de la capacidad del Estado para gobernar. En la situación extrema, el gobierno quedaría reducido a ser uno más entre los otros actores que hacen parte de las redes. Por su parte, autores alemanes pertenecientes al Instituto Max-Planck, como Mayntz (2001) y Scharpf (1993), no consideran excluyentes el control jerárquico y la autorregulación social. Otros autores reconocen la preponderancia del papel directivo del Estado, entre ellos Pierre y Peters (2000).

Esta discusión incluso ha dado lugar a la creación de otro concepto por parte de los teóricos de la gobernanza, el de ~~vaciamiento del Estado~~ (~~hollowing out~~). Tanto este, como la visión de las redes como ~~autoorganizadas~~ y ~~autónomas~~ (Rhodes, 1997; Stoker, 1998), y la referencia a ~~gobernar sin gobierno~~ (Rhodes, 1996), implican la marginación de las instituciones estatales.

La tesis del vaciamiento del Estado y la creencia de que las redes acarrearán la disminución del rol del gobierno han sido objeto de cuestionamiento. Como antes expresé, otras concepciones de la gobernanza consideran que el Estado, y en particular, los distintos niveles de gobierno, siguen jugando un papel importante, determinando prioridades y definiendo objetivos (Pierre y Peters, 2000: 12). Marinetto (2003), como

crítico de la gobernanza anglosajona impulsada por Rhodes, considera que ella tiene una percepción exagerada sobre el cambio y debilitamiento del Estado central. Incluso el mismo Stoker, uno de los autores que junto a Rhodes, recalcó la importancia de la emergencia del fenómeno de la gobernanza y la consecuente pérdida del poder del gobierno local, ha llegado a cuestionar sus propios planteamientos (Stoker, 2011).

El concepto de metagobernanza pone en entredicho las visiones del enfoque de la gobernanza en las que el Estado se asume como un actor más dentro de las redes de gobernanza. Permite reconocer que el Estado y las autoridades públicas en general, pese a su dependencia respecto de una variedad de actores en las políticas públicas, mantienen un conjunto de competencias, poderes y recursos que no están disponibles para otros actores (Mayntz, 2001; Marinetto, 2003).

En tanto las redes no surgen completamente formadas los gobiernos pueden incidir fuertemente en ellas, al determinar sus paradigmas operacionales, objetivos y parámetros de actuación (Taylor, 2000). De hecho, los gobiernos pueden imponer sus preferencias en materia de valores, e incluso ir todavía más allá, dado el control que conservan de los recursos financieros, de la potestad normativa y del monopolio del ejercicio de la fuerza legítima. Además, la actividad asociativa muchas veces no solo es estimulada, sino también apoyada por los gobiernos y por las autoridades locales en particular, y en muchos casos la mutua influencia e interpenetración entre la sociedad civil y el Estado propicia la generación y mantenimiento de capital social (Maloney, Smith y Stoker 2000).

Estas razones conducen a afirmar que el rol principal en la metagobernanza corresponde a las autoridades públicas, y de manera específica al gobierno (Jessop, 2003). La metagobernanza permite a las autoridades públicas garantizar la autorregulación de las redes sin perder el control sobre estas, movilizar conocimientos, recursos y energías de diferentes actores públicos y privados. Pero al mismo tiempo conservar la influencia sobre el alcance, procesos y resultados de las redes de gobernanza participantes en la elaboración de políticas públicas (Sørensen y Torfing, 2009: 246).

La transformación del rol del Estado, que ha implicado el surgimiento de la gobernanza, quizá no pueda describirse de manera adecuada como “vaciamiento del Estado”, sino como cambio de rol. Pues si bien ha disminuido su dedicación a la prestación directa de

los servicios públicos, otras funciones como la habilitación, regulación y coordinación tienden a expandirse (Newman, 2005: 2).

La concepción que tiene Jessop sobre la metagobernanza es bastante ilustrativa para ver el alcance del papel de los gobiernos en ella. Según él, los gobiernos desempeñan un importante y creciente rol en todos los aspectos de la metagobernanza: toman parte en el rediseño de mercados, se encargan del cambio constitucional y de la regulación jurídica de las formas y objetivos organizacionales, establecen las condiciones para la auto-organización, y articulan los distintos modos de gobernanza. Ellos proveen las reglas del terreno para la gobernanza y el orden necesario para que los actores puedan perseguir sus objetivos. También garantizan la compatibilidad o coherencia de diferentes mecanismos de la gobernanza y organizan el diálogo entre comunidades de políticas públicas, despliegan un monopolio relativo de inteligencia organizacional e información con el cual formar expectativas cognitivas. Actúan como segunda instancia respecto de las disputas surgidas dentro y sobre la gobernanza; buscan equilibrar el desbalance de poderes mediante el fortalecimiento de las fuerzas más débiles; tratan de modificar el auto-entendimiento de identidades, capacidades estratégicas e intereses de actores colectivos e individuales en diferentes contextos estratégicos y alterar sus implicaciones para las estrategias y tácticas requeridas. Además, asumen la responsabilidad política en el evento de que existan fracasos de la gobernanza (Jessop, 2003:6).

En resumen, la comprensión de la gobernanza como gobierno en red implica no sólo emplear elementos que permitan caracterizar las redes, tarea para la que pueden ser bastante provechosas clasificaciones como las de Marsh y Rhodes (1992) y Adam y Krisesi (2007); sino también, reconocer la importancia que juega el poder en tal noción, tanto en términos de las relaciones entre actores de las prácticas de gobernanza, como en términos de gestión o metagobernanza de la gobernanza.

Pero además de lo anterior, para alcanzar una panorama más completo de la gobernanza es necesario tener en cuenta otros elementos relativos a los contextos en los cuales se desenvuelven las redes y prácticas de gobernanza, la manera en que éstas quedan condicionadas por aquellos y, por consiguiente, los retos que tales condicionamientos representan para la metagobernanza. Esto a su vez puede redundar en una identificación más precisa de posibles categorías de dicho concepto. El siguiente apartado permitirá aterrizar la discusión en el campo específico de las políticas urbanas, abordando con ello

una interpretación más sustantiva de la gobernanza y develando las contribuciones provenientes de los enfoques de política urbana.

#### **2.4. Las políticas públicas urbanas como proceso plural. El enfoque de la gobernanza urbana y los enfoques antecedentes en política urbana**

Una parte significativa de las aproximaciones teóricas de la Ciencia Política al tema urbano concierne al estudio de la política urbana y una más restringida a las políticas públicas urbanas (Judge, Stoker y Wolman, 1995; Davies e Imbroscio, 2009). En este trabajo los enfoques de política urbana son asumidos como aquellos que estudian el poder urbano, mientras que las aproximaciones de políticas públicas urbanas son consideradas como aquellas que se ocupan centralmente de aspectos institucionales y materiales de las políticas públicas relativas a las ciudades. Es decir, estudian, por un lado, quiénes y cómo se producen políticas públicas sobre las ciudades; y por otro, las áreas o sectores de políticas públicas significativos en el tratamiento de los problemas urbanos (Brugué y Gomá, 1998; Cochrane, 2007; Subirats y Blanco, 2009). Es en este último grupo en el cual se ubica la gobernanza urbana como aproximación teórica.

De manera específica, el enfoque de gobernanza urbana centra su interés en los arreglos institucionales emergentes en las relaciones entre el sector público y el privado, para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de los gobiernos locales.

Aunque la gobernanza urbana constituye una aproximación para el análisis de las políticas públicas, los enfoques de política urbana constituyen sus antecedentes: primero, porque conciben las políticas urbanas como resultado de las interacciones entre actores públicos y privados; y segundo, porque algunos de ellos también se interesan, como lo ha hecho la aproximación de la gobernanza urbana, en dar cuenta del cambio ocurrido en las políticas urbanas desde las últimas décadas del siglo XX hasta hoy.

En este orden de ideas, este apartado examina la relación entre las aproximaciones de política urbana y el enfoque de la gobernanza urbana, así como explora las perspectivas que, ubicadas en el campo de la gobernanza urbana, tienen puntos de conexión con aquellas aproximaciones teóricas. Todo ello con el propósito de configurar un modelo de análisis de políticas públicas que ofrezca criterios de carácter sustantivo para examinar el fenómeno de la gobernanza en las ciudades contemporáneas.

En la literatura contemporánea sobre política urbana, y sobre análisis de políticas públicas urbanas, no se ha aclarado si el enfoque de la gobernanza urbana constituye una nueva aproximación o si simplemente se trata de un enfoque genérico que engloba diversos conceptos contruidos por aproximaciones precedentes (Stoker, 2000; John, 2001; Jouve, 2005). De acuerdo con la perspectiva que aquí se expone, la gobernanza urbana constituye una aproximación teórica emergente, diferenciable de otros enfoques, pese a que estos le puedan aportar diversos elementos.

En la primera parte del apartado, se revisan las aproximaciones teóricas de política urbana que constituyen antecedentes de la gobernanza urbana. En la segunda, se examina de manera particular la gobernanza urbana como enfoque teórico que se ha ocupado de mostrar la transformación del gobierno local en gobernanza. Después de esto el apartado aborda las propuestas de algunos autores que, desde la aproximación de la gobernanza urbana, retoman elementos provenientes de los estudios de política urbana antes mencionados y presentan perspectivas menos formalistas que las encontradas normalmente en el análisis de redes de gobernanza. Finalmente, se presenta una propuesta de modelo de análisis de políticas públicas urbanas, que si bien está centrada en la aproximación de la gobernanza, tiene como preocupación central el énfasis sobre aspectos sustantivos, es decir, aquellos que dan primacía a asuntos de contenido. Además, esta propuesta de análisis incluye también el estudio del poder en y sobre la gobernanza, retomando elementos de lo ya dicho en el apartado anterior.

#### **2.4.1 Los enfoques de política urbana como antecedentes de la gobernanza urbana**

La gobernanza urbana constituye una aplicación del enfoque genérico de la gobernanza; en este apartado el acento se hace sobre tal enfoque específico para ponerlo en contraste con aproximaciones de política urbana. A continuación se destacan las más relevantes:

a) La denominada *teoría de la élite*, constituyó el primer enfoque en el desarrollo de la política urbana e hizo énfasis en el poder comunitario, desmarcándose de la interpretación tradicional de la política local a partir de decisiones y prácticas de las instituciones formales. Por el contrario, resaltó el papel de los actores extrainstitucionales y, a partir del análisis reputacional, mostró la concentración del poder (Hunter, 1953). Más adelante, la versión neELITISTA de Peter Bachrach y Morton

Baratz (1962, 1970) reconoció la importancia de las *no decisiones*, es decir, de los asuntos que se quedan por fuera de la decisión pública por voluntad de las élites dominantes.

b) El *enfoque pluralista*, enfrentado al elitismo, consideró que el poder se encuentra fragmentado y descentralizado en diversos grupos que dominan distintos sectores de la política local y de las políticas públicas, sin que ninguno tenga el dominio sobre los otros. Robert Dahl (1961) fue uno de sus máximos exponentes y empleó en sus estudios el análisis decisional. El desarrollo posterior de este enfoque, como neopluralismo, reconoció el papel preponderante de los empresarios (Dahl y Lindblom, 1963).

c) La aproximación de las *máquinas de crecimiento* —*growth machines*—, enfatizó el papel de la comunidad de los negocios en las estrategias de crecimiento de las ciudades (Molotch, 1976, 1990; Logan y Molotch, 1987). En particular, resaltó el rol central de aquellos que, actuando como rentistas, aprovechan el valor de cambio de sus propiedades para obtener ganancias. Los actores, intereses y alianzas en búsqueda del crecimiento económico de la ciudad conforman lo que la aproximación denominó como máquina de crecimiento.

d) El análisis de los *regímenes urbanos* —*urban regime analysis*—, reconoce diversas formas de poder político presentes en las ciudades: sistémico, de mando o control social, de coalición y de producción social. Resalta las coaliciones que buscan que los propósitos públicos sean construidos y sostenidos (Stone, 1989, 1993, 2005). Los regímenes son entendidos como arreglos colaborativos entre actores gubernamentales y no gubernamentales para enfrentar los desafíos económicos y sociales, a través de la cooperación y coordinación pública y privada (Mossberger y Stoker, 2001).

e) Finalmente, la *teoría de la regulación*, se focaliza en las instituciones político-económicas que sustentan las relaciones de producción, consumo e inversión y las implicaciones de sus cambios para el gobierno de las ciudades (Mayer, 1994; Jessop, Peck y Tickell, 1999; Painter y Goodwin, 2000). Aplicada a la política urbana tiene distintas líneas de desarrollo: encuentra similitudes entre las transformaciones del proceso de trabajo con cambios adoptados respecto de la estructura y funcionamiento de la administración pública en el ámbito urbano (Stoker, 1989). Y plantea paralelismos entre las nuevas formas de organización corporativa del sector privado y la organización

del sector público; reformas orientadas a resolver la crisis fiscal y los problemas de legitimación de la prestación de servicios durante el fordismo (Painter, 1995). En términos de cambio político y económico, centra su análisis en el paso del fordismo al posfordismo.

Entre las contribuciones que estas aproximaciones hacen a la política urbana y al estudio de las políticas públicas se subrayan las siguientes:

*i) En cuanto a los actores.* Todas estas aproximaciones muestran la presencia de actores distintos a los gobiernos en la política urbana y el reconocimiento de que las políticas públicas son el fruto de la interacción público-privada. Varias enfatizan en la preponderancia del sector privado económico: el neopluralismo confiere gran relevancia al papel de los empresarios; el enfoque máquinas de crecimiento le da preponderancia al rol de los rentistas y del sector inmobiliario; el análisis del régimen urbano enfatiza su importancia en ciertos tipos de regímenes urbanos; y finalmente, la teoría de la regulación enfatiza tal preeminencia al dar relieve a la transformación del capitalismo. Mientras las tres primeras aproximaciones están centradas en los agentes —sobre todo locales—, la última lo hace en las estructuras.

*ii) En cuanto al análisis del poder político.* El pluralismo y el elitismo, constituyen desarrollos opuestos. Sin embargo, asumir los dos puntos de vista como complementarios permite reconocer que la distribución de poder no sigue un único patrón. A partir de este presupuesto el enfoque de la gobernanza puede reconocer diversos tipos de redes de acuerdo a la distribución de poder. Además, con los aportes del análisis del régimen urbano es posible evaluar distintas funciones del poder que pueden tener lugar en la gestión de redes o en la interacción propia de las redes, específicamente se destacan la importancia del poder de coalición y el poder de producción social.

*iii) En lo metodológico.* Las distintas aproximaciones poseen su específica forma de acercarse al objeto de estudio y sus propias preguntas, expresas o implícitas, que pueden seguir teniendo pertinencia para el estudio de la gobernanza. Así, por ejemplo, el método reputacional, originario del elitismo, sigue siendo útil, así sea como primera aproximación para identificar quiénes hacen parte de un grupo que ostenta el poder y, en particular, quiénes son los integrantes de una red de políticas públicas. El uso del



método decisional, propio del pluralismo, permite indagar no por quiénes integran o participan en la red, sino por quiénes toman realmente las decisiones o inciden en ellas. Lo cual precisa el papel desempeñado por los distintos actores y muestra la diferencia entre participar y decidir. El neolitismo agrega otras preguntas que permiten precisar aún más el análisis de políticas públicas, en lo que se refiere a quiénes definen lo que se va a decidir y, por ende, quiénes construyen la agenda.

*iv) En el análisis de los aspectos sustanciales de las políticas públicas.* Tales como contenidos, fines e impactos de las políticas. La categoría de las no decisiones, propuesta por el neolitismo, permite entrar en aspectos de corte sustancial usualmente no develados: qué aspectos y por qué razones no son incluidos en la toma de decisiones, es decir, la cara oscura de la agenda pública. La aproximación conocida como máquinas de crecimiento llama la atención sobre las políticas centradas en el crecimiento urbano y en los efectos de dichas políticas respecto a los distintos grupos poblacionales. A partir de elementos del análisis de los regímenes urbanos es posible reconocer una gama más amplia de políticas urbanas construidas a partir de las coaliciones, lo que puede servir de inspiración para la construcción de modelos de gobernanza urbana.

*v) En el estudio del origen histórico de la gobernanza.* La teoría de la regulación aporta elementos que permiten entender que los cambios económicos de trayectoria global, inciden o determinan la adopción de ciertos modelos de política y políticas públicas. Así mismo puede develar que las aparentes peculiaridades de un caso específico, coinciden con las características de otros casos e incluso se insertan en las lógicas de transformación de las ciudades del mundo contemporáneo.

*vi) En el estudio del cambio y la variación de las políticas públicas.* La teoría de la regulación aporta elementos para identificar factores explicativos de carácter exógeno, para mostrar las relaciones entre los cambios de las políticas urbanas y los cambios acaecidos en el sistema económico. Por su parte, el análisis de los regímenes urbanos sirve para explicar la variación de acuerdo a situaciones de carácter endógeno, es decir, dependiendo del tipo de régimen urbano que sea conformado en una ciudad en particular.

En América Latina si bien existe un amplio repertorio sobre estudios urbanos, que van desde el urbanismo hasta la antropología urbana, la política urbana ha tenido un

desarrollo incipiente que se ha preocupado más por estudiar problemas concretos —por ejemplo, la violencia, la descentralización, la participación o el clientelismo—, que por generar o aplicar enfoques teóricos para el estudio de los problemas abordados. Por consiguiente, es difícil encontrar esfuerzos investigativos que hagan uso de las teorías o enfoques mencionados. En Colombia y en la ciudad de Medellín, se destacan *Globalización: cadenas productivas y redes de acción colectiva en Medellín y el Valle de Aburrá*, de María Soledad Betancur *et al.* (2001), que hace uso de elementos de la teoría de la regulación; y *El giro político-cultural en los estudios del poder urbano*, de Santiago Leyva (2012), que avanza en la pretensión de establecer un diálogo entre los estudios del poder urbano y la economía política cultural.

#### **2.4.2. El enfoque de la gobernanza urbana**

En la trayectoria de teorías de política urbana, el enfoque de la gobernanza referido al ámbito local y urbano, aparece en la década de 1990 como una aproximación que pretende dar cuenta de una serie de transformaciones que cubren un amplio espectro de asuntos, no todos de un claro tinte político, pero sí con una definitiva incidencia en los asuntos públicos de la ciudad y específicamente en las políticas públicas urbanas:

- a) El aumento de la complejidad de los problemas de las ciudades (Blanco, 2004; Pierre y Peters, 2012) en asuntos tales como prestación de servicios públicos, movilidad, hábitat, urbanismo, entre otros, que requieren de diagnósticos y soluciones desde múltiples perspectivas que involucran una variedad de actores y colectivos sociales.
- b) Los efectos del proceso de globalización en las ciudades y específicamente en el gobierno de las mismas (Le Galès, 2002), que presiona a sus gobiernos para que se encarguen de nuevas funciones y desempeñen un papel activo a favor de la inserción de las urbes en la economía mundial.
- c) Las consecuencias de la europeización, especialmente en lo relacionado a redistribución de autoridad (Mayntz, 2001; Goldsmith, 2005) y su repercusión en la autonomía de las ciudades.
- d) El surgimiento en las urbes contemporáneas de nuevas formas de regulación y de coordinación (Stoker, 2000).

- e) La proliferación de políticas urbanas elaboradas a partir de coaliciones (DiGaetano y Klemanski, 1999) y de procesos de negociación colectiva (Bagnasco y Le Galès, 2000).
- f) La emergencia de una sociedad civil más exigente y dispuesta a tomar parte en los asuntos públicos pero por canales diferentes a los tradicionales (Denters y Rose, 2005).
- g) La asunción por parte de los gobiernos locales de mayores responsabilidades y competencias (John, 2001; Denters y Rose, 2005), sobre todo en materia de desarrollo económico.
- h) La redefinición de las relaciones entre las entidades locales y el Estado, determinada por la repolitización local (Brugué y Gomá, 1998) o la emergencia de un nuevo localismo (Goetz y Clark, 1993; Stoker, s. f.).
- i) El creciente involucramiento en los temas de ciudad de actores provenientes de diversos frentes: sector económico privado, comunidades, organizaciones no gubernamentales, academia, distintos niveles de gobierno, organismos internacionales y supranacionales, entre otros (Stoker, 2004; Borja y Castells, 2004).
- j) El desarrollo de nuevas formas de articulación de los territorios, como metropolización, configuraciones territoriales en red, creación de redes de ciudades (Subirats, 2002).
- k) La emergencia de las ciudades como actores colectivos o protagonistas en la planeación estratégica de su futuro (Subirats, 2002; Borja y Castells, 2004).
- l) La cada vez más extendida consideración de las ciudades como espacios para la resolución de conflictos y como marcos en los que opera la interdependencia entre actores, intereses y tratamiento de los problemas, en las sociedades contemporáneas (Jouve, 2005).
- m) El creciente énfasis en el liderazgo, de manera particular el de los alcaldes (John, 2001, Denters y Rose, 2005).

### **Desde el „gobierno local tradicional“ a la „gobernanza urbana“**

Si una hipótesis general puede ser endilgada al enfoque examinado, es la de que, aproximadamente desde los años ochenta hasta ahora, han existido cambios que han

producido un tránsito desde el “gobierno local” a la “gobernanza urbana”. Se asume así que la ciudad no se corresponde con el gobierno local, aunque lo incluya (Borja y Castells, 2004). Los fenómenos de conurbación y metropolización, así como la creciente complejidad de los asuntos urbanos, hacen que los actores, con incidencia en las ciudades, no estén identificados solo con sus gobiernos locales.

Precisamente, el reconocimiento de las ciudades como protagonistas (Le Galès, 2002), o como actores sociales y políticos (Borja y Castells, 2004), se inscribe en esta apreciación. Hoy, la articulación y la interacción entre distintos actores –órganos e instituciones públicas correspondientes a distintos niveles, agentes económicos del sector privado, organizaciones cívicas y sociales, sectores académicos y profesionales, medios de comunicación, etc.– son las que hacen posible la acción colectiva en las ciudades y las que constituyen la gobernanza urbana.

La transición del gobierno a la gobernanza responde a un conjunto complejo de factores o condiciones interrelacionadas, que han transformado el contexto de gobierno y por ende, la acción política.

No se trata de un proceso de cambio simple, que pueda circunscribirse a una o pocas dimensiones. Si bien la gobernanza alude a un fenómeno político, las razones que han conducido a su configuración no son sólo políticas. Entonces, por ejemplo, la gobernanza urbana no surge sólo por la crisis del gobierno local en términos de crisis de gobernabilidad derivada de los problemas de la representación política y/o de las fallas del funcionamiento de las burocracias; o sólo por el aumento de la complejidad y la necesidad de adaptar, en correspondencia, el proceso de elaboración de las políticas públicas. No es una cuestión únicamente explicable como fruto de la transformación del régimen político, o de la transformación de las formas de administración. Abarca diversos aspectos de la política, algunos de los cuales están en los límites de intersección con la economía y, por consiguiente, su reconocimiento tiene que enmarcarse en una concepción más amplia, que permita abarcar ese nuevo panorama.

La literatura sobre gobernanza, en ocasiones, toma por supuesta o dada la configuración del fenómeno, sin indagar mucho en los procesos y razones que llevaron a tal configuración. En otras ocasiones, simplemente se remite a un relato que da cuenta de la transformación a través de varios modos de gobernanza (en el sentido más amplio del

concepto), que empieza con la burocracia en los años setentas, pasando a los mercados en los ochentas, hasta la gobernanza en red desde los noventas.

Evidentemente, existe el riesgo de incluir dentro de una narrativa generalista y totalizadora desarrollos políticos y económicos que corresponden a diversas experiencias de distintos países. Dado que en el Reino Unido hay muchos teóricos sobre gobernanza, es usual que el recorrido de este país, desde los años setentas hasta ahora, se asuma en ocasiones como un caso de alcance general. Cuando se intenta salir de esta versión localista de la gobernanza, lo más común es que las comparaciones se hagan con los Estados Unidos, o se queden en los países de Europa occidental.

Entre las investigaciones que han indagado si en otros países se ha experimentado también un proceso de transformación que haya dado lugar a la gobernanza, sobresalen dos trabajos comparativos, uno realizado por John Pierre (2001)<sup>14</sup> y otro que reúne contribuciones de distintos autores, cuya publicación tiene como editores a Bas Denters y Lawrence E. Rose (2005)<sup>15</sup>.

En las dos investigaciones se prueba la hipótesis de que el proceso de transformación del gobierno local se produjo no solo en el caso británico, sino en diversos países de Europa Occidental y del mundo desarrollado, y que pese a la preexistencia de sistemas de gobierno local diferentes, no existen patrones uniformes de cambio que permitan hacer una distinción entre países del norte y del sur, o entre países con sistema unitario o federal. En una línea parcialmente similar, Le Galès (2002: 245) sostiene que las transformaciones constitutivas del paso del gobierno tradicional a la gobernanza se expresan en dos tendencias: diferenciación dentro de los países, especialmente de las ciudades, y procesos de convergencia entre los Estados y entre ciudades de diferentes Estados.

Examinados los que, en mi criterio, son los componentes más importantes del paso del gobierno local tradicional a la gobernanza urbana, de acuerdo a la literatura existente sobre el tema, presento la siguiente tabla para sintetizar las implicaciones de tal

---

<sup>14</sup> Los países comparados por John en el grupo del norte son Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Holanda, Noruega, Suecia y Reino Unido. En el grupo del sur Bélgica, Francia, Grecia, Italia, Portugal y España. Y como grupo de los híbridos incluye a Alemania y Suiza.

<sup>15</sup> Los países objeto de análisis en la investigación de Denters y Rose fueron Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Países Nórdicos, Polonia, Alemania, Suiza, Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Estados Unidos.

transformación en forma contrastada. Sin embargo, es necesario advertir que no existe unanimidad en relación con todos los puntos de transformación señalados. En la tabla se tienen en cuenta los cambios en relación con las políticas públicas, así como también en el marco más general de la política.

**Tabla 4: Del gobierno a la gobernanza**

<b>Criterios</b>	<b>Gobierno tradicional</b>	<b>Gobernanza</b>
<b>Origen de los actores</b>	Estado	Estado y sociedad civil
<b>Sectores</b>	Público	Público, privado (económico), voluntario (tercer sector)
<b>Estructuras</b>	Burocracia	Redes, partenariados, entre otros
<b>Niveles institucionales</b>	Uno	Varios
<b>Asignación de competencias</b>	Competencias expresas y cerradas. Cláusula general para el Estado central. Competencias residuales para los municipios	Asignación de competencias abierta – concertación. Cláusula general para los municipios. Subsidiariedad para los niveles superiores.
<b>Problemas de políticas públicas</b>	Baja complejidad	Alta Complejidad
<b>Principios de actuación</b>	Jerarquía y Autoridad	Heterarquía, negociación
<b>Mecanismos de actuación pública</b>	Prestación de servicios Coercibilidad	Estrategias de gestión
<b>Roles del Estado</b>	Proveer, mandar, controlar	Liderar, conducir, habilitar, facilitar, colaborar, coordinar
<b>Toma de decisiones</b>	Procedimientos administrativos Decisiones unilaterales	Deliberación Decisiones multilaterales
<b>Carácter de funciones de los municipios</b>	Operativas, residuales	Decisivas, políticas, autónomas, principales
<b>Producción de políticas</b>	Sectorial (especialización)	Multisectorial, Transversal
<b>Forma de democracia predominante</b>	Representativa	Participativa
<b>Forma de administración</b>	Centralización	Descentralización
<b>Concepción de poder</b>	Dominación, subordinación	Cooperación, coordinación
<b>Ventajas</b>	Legalidad Racionalidad El Estado encarna el interés público Seguridad jurídica Representatividad Responsabilidad definida	Flexibilidad Adaptabilidad Innovación Participación e inclusión Pluralidad Más recursos disponibles Tratamiento de la complejidad
<b>Desventajas</b>	Inflexibilidad Ineficacia Exclusión Unilateralidad Unidimensionalidad	Incertidumbre Responsabilidad difusa Mayor complejidad Problemas de transparencia y de representatividad

*Fuente:* elaboración propia

## **Las tendencias que han dado lugar a la transformación**

Como se puede observar, el enfoque de la gobernanza urbana se preocupa por la transformación del Estado y de los gobiernos locales. El fenómeno *gobernanza urbana*, categoría central de la aproximación, es precisamente el resultado de un conjunto de transformaciones de cierto modo interrelacionadas. Sin embargo, la aproximación no muestra con suficiencia las razones o factores que han dado lugar a la aparición de estos cambios, ni la incidencia de tales factores en los posibles modos de gobernanza.

Algunos autores, entre ellos Pierre y Peters (2000), John (2001), Denters y Rose (2005b), sí enfrentan la cuestión de cuáles han sido esos factores determinantes del cambio. Existen tendencias que pese a tener desarrollos o aplicaciones diversas en las distintas regiones y países del mundo, pueden aportar alguna claridad como explicaciones de la transformación que ha configurado los distintos aspectos que componen la gobernanza. En la siguiente exposición resaltaré las connotaciones de tales factores en relación con la gobernanza urbana.

En el mundo europeo un factor determinante ha sido la llamada “*europización*”, fruto del proceso de integración de la Unión Europea, cuyas expresiones centrales se notan en un cambio en el balance de poder entre los gobiernos subnacionales y nacionales y la creciente conformación de redes de políticas públicas en torno a la Comisión Europea. Otros factores que además de tener relevancia para Europa, la tienen para el resto del mundo, con mayor o menor énfasis son los siguientes:

- **Crisis del Estado Bienestar.** Las décadas del ochenta y del noventa del siglo XX fueron testigos de una disminución de los recursos financieros de los Estados y del incremento del déficit público. El Estado era considerado como demasiado grande, costoso e incapaz de prestar los servicios públicos de manera apropiada. En tal contexto la gobernanza apareció como una opción por varias razones: la inclusión de actores privados en la prestación de servicios permitía, pese a las limitaciones presupuestarias, brindar la continuidad de los servicios; el carácter participativo de la gobernanza hacía que esta fuera la “*forma aceptable de los recortes presupuestarios*” (Stoker, 1998: 39). Además la incorporación del sector privado en la prestación de servicios y el uso de estrategias distintas a las tradicionales, parecían bastante atractivas, teniendo en cuenta que era un momento en el que había disminuido la legitimidad del Estado y estaban

cuestionados su poder y capacidad de resolver los problemas sociales (Pierre y Peters, 2000: 54 y 64).

- **Cambio ideológico:** la gobernanza no es asumida por la mayoría de los autores como expresión del predominio del mercado sobre la política, sino como un fenómeno posterior, que evidenció tanto la incapacidad del gobierno tradicional, como del mercado, para la solución de los problemas colectivos. Pese a lo ello, lo cierto es que, como afirman Pierre y Peters (2000), el interés por la gobernanza en parte puede explicarse por un cambio ideológico que pasó de una cultura política de carácter colectivista a una individualista.

- **Nuevos desafíos sustanciales para las políticas públicas:** Las políticas públicas hoy enfrentan no solo los desafíos de satisfacer necesidades sociales que en muchos casos han sufrido un proceso de agravamiento, sino de incidir y encontrar soluciones para nuevos intereses colectivos. Los ciudadanos establecen nuevas demandas sustantivas y de muy diversa índole (Denters y Rose, 2005b), que requieren respuestas que trascienden las capacidades de las autoridades públicas. Todo ello ha conducido a que los gobiernos tengan que ser más flexibles, innovadores y requieran una mayor capacidad de adaptación. En la medida en que son necesarias soluciones holísticas, se incrementan las redes de tomas de decisiones, involucrando un variado tipo de agencias y actores, pues son indispensables nuevas fuentes de conocimiento y experiencia (Pierre y Peters, 2000).

- **Globalización e Internacionalización:** las organizaciones económicas, originalmente dependientes del Estado nación, se disocian cada vez más de las fronteras nacionales y de su control político (John, 2001). Por otra parte, las decisiones políticas orientadas a la des-regularización y liberalización han impulsado la globalización económica (Pierre y Peters, 2000). Los distintos procesos ligados al mercado se han internacionalizado y por ende, la competencia económica se da en el marco del mercado global. Ello tiene fuertes repercusiones para el caso de la política urbana. Uno de los efectos, más visibles, es el hecho de que las empresas escojan las localidades según cálculos de ventajas globales, y como respuesta, los líderes políticos lleven a cabo políticas para complacer el mercado (John, 2001). Además, una clara incidencia del mercado internacional, en el nivel local, es la competencia incremental entre las ciudades y la configuración de diferentes grupos de ciudades tales como las ciudades mundiales (Sassen, 1991).



Estas dinámicas han conducido a la conformación de nuevas formas de relación, tanto entre los Estados y el sector privado, como entre este y las localidades. El derecho y la autoridad política formal, en el sentido tradicional, pierden peso. En su reemplazo se da cabida a la conjugación de acciones y estrategias público-privadas, en diferentes niveles, para enfrentar los nuevos desafíos de la globalización. Tal conjugación de esfuerzos, opera como viva expresión de la interdependencia, que hoy se reconoce, entre el sector político y el empresarial, como clave de éxito ante los retos mencionados (Pierre y Peters 2000: 60).

- **Transformación hacia el Estado pos-burocrático:** aquí tiene un papel central el discurso y modelo de la “nueva gestión pública”<sup>16</sup>, que aporta condiciones favorables a la configuración de la gobernanza. Entre sus postulados centrales está la crítica a la jerarquía burocrática y la defensa de la medición de resultados. Plantea la descentralización de funciones y la administración por microagencias o unidades descentralizadas, controladas y reforzadas por altos niveles de gobierno con una función reguladora, así como una serie de mecanismos administrativos diseñados para mejorar la eficiencia.

- **Demandas del sector privado por intervención y participación:** Esta tendencia tiene varias fuentes, por una parte está la cuestión de la mayor participación del sector económico y por otra, la participación ciudadana y comunitaria.

En cuanto a la primera, el entorno cada vez más extenso de competencia económica determina que los empresarios encuentren la necesidad de asegurar la competitividad de su ambiente, que es afectado por asuntos de la agenda política (John, 2001). Además, el proceso de privatización y liberalización del mercado ha implicado la asunción por parte de actores económicos de funciones otrora monopolio del Estado. Estas tareas representan para los empresarios nuevos nichos de mercado, cuya asunción implica que

---

<sup>16</sup> Pese a ello, las diferencias entre la nueva gestión pública y el enfoque de la gobernanza no pueden ser pasadas por alto. Sus diferencias derivan de la aproximación simplista y eficientista de la primera, en contraste con la concepción compleja de la administración pública y de las políticas públicas que encarna la segunda. Además, mientras la primera posee una visión negativa del Estado, pues lo considera ineficiente y obsoleto, muchos autores desde la perspectiva de la gobernanza consideran que el Estado cumple un papel importante como representante de los intereses colectivos y como coordinador de los distintos actores e intereses en juego (Pierre y Peters, 2000)

participen directamente de la prestación de servicios públicos y por ende, se conviertan en actores que también toman parte en la solución de problemas colectivos. En cuanto a la segunda fuente es necesario dirigir la mirada a otros procesos: actores pertenecientes a diversos sectores, comunidades organizadas, organizaciones no gubernamentales, ciudadanos defensores o promotores de intereses colectivos también buscan intervenir, tanto en la construcción de las agendas de políticas públicas como en su puesta en práctica, y lo hacen con muy diversas motivaciones.

- **Desafíos a la democracia tradicional:** en el mundo contemporáneo la ciudadanía es más crítica respecto de la legitimidad política, menos dispuesta a canalizar su voluntad a través de los mecanismos representativos tradicionales y exige nuevas formas de participación (Denters y Rose, 2005b). Es por ello que las autoridades públicas intentan formas alternativas de gobernar, buscan construir vínculos con nuevos grupos de interés e involucrar a una ciudadanía reacia a los procesos representativos.

Tienen así aparición mecanismos innovadores de participación y de tomar parte en lo público, de los cuales son ejemplos los presupuestos participativos, las asambleas ciudadanas y la co-gobernanza (Smith, 2005; Gains y Stoker, 2008).

- **Localismo, urbanización y metropolitización:** Al igual que la globalización, el localismo es otro proceso desafiante del poder del Estado nación que conduce a la articulación de redes en los territorios<sup>17</sup>. Las ciudades y las regiones hoy son impulsadas por los dos procesos para instituirse como actores políticos en sí mismas, portadoras de proyectos propios (Borja y Castells, 2004). Para alcanzar las metas del proyecto de ciudad o de región elegido es indispensable la cooperación entre agentes públicos y privados, tal cooperación interna constituye un medio para lograr la competitividad externa (Brugué, Gomá y Subirats, 2002c).

El creciente proceso de urbanización tiene también implicaciones en la configuración de la gobernanza, pues multiplica la complejidad de los problemas urbanos y provoca el aumento de las jurisdicciones políticas y agencias que tienen competencias sobre ellos.

---

<sup>17</sup> El localismo en un sentido amplio es "el conjunto de procesos que presionan y desplazan las capacidades de gobierno hacia la proximidad del territorio" (Brugué, Gomá y Subirats, 2002b: 300), el localismo asumido en este sentido, puede ser de escala regional, supramunicipal, municipal o incluso intramunicipal.

Además, la metropolización hace aún más complejo el gobierno urbano, pues exige coordinación entre diversas autoridades. Lo anterior significa que la gobernanza en general, y en especial, la gobernanza multinivel, presentan una de sus más claras expresiones respecto de las grandes ciudades.

Efectuado el anterior recorrido por los diversos factores que han incidido en la configuración del fenómeno gobernanza, es necesario enfatizar en que son condiciones que deben ser entendidas en el sentido de procesos mutuamente reforzantes (Newman, 2005: 10). Examinarlas abre la posibilidad de adicionar a la fotografía de esa nueva realidad política un horizonte explicativo. Un horizonte que quizá permita entender mejor los contextos que dan lugar a la emergencia de expresiones de la gobernanza urbana, las distintas maneras en que se desenvuelve (variación)<sup>18</sup> y las transformaciones que puede experimentar en el tiempo (cambio).

## **2.5. La importancia de que la aproximación de la gobernanza urbana retome elementos de los enfoques de política urbana**

El enfoque de la gobernanza, en general, posee la impronta del análisis de redes (Marsh y Rhodes, 1992; Rhodes, 2007), pero si al estudiar las políticas públicas el énfasis solo se hace en ese tipo de estructuras, sin hacer conexiones con otros aspectos, pueden llegar a ser examinados solo elementos de carácter formal. En particular, tal andamiaje analítico no aporta mayores rendimientos a la gobernanza urbana para examinar los contenidos de las políticas públicas urbanas y los modelos de ciudad que estos determinan.

Develar otros aspectos en el panorama requiere que en el análisis sean incluidos elementos sustantivos surgidos en la discusión sobre el poder comunitario en el campo de la política urbana, entre pluralistas y elitistas, y entre quienes continuaron el estudio del poder en y respecto a las ciudades. Por ejemplo, son elementos relevantes: las estrategias de desarrollo urbano y sus protagonistas, la concentración del poder, el poder empresarial, el poder estructural o sistémico, entre otros. Adicionalmente, es importante tener en cuenta el contexto macro que condiciona la configuración de la gobernanza y la

---

<sup>18</sup> Para lograr hacer viajar a la gobernanza a otros ámbitos, es necesario ser conscientes de las diferencias entre regiones, países e incluso ciudades, en los procesos de transformación que han provocado su emergencia.

relación entre transformación económica y política urbana; por eso son relevantes los aportes que pueda proveer en tal sentido la teoría de la regulación.

Esta ampliación del enfoque es precisamente lo que caracteriza las perspectivas que abren Jon Pierre (1999, 2011), Alan DiGaetano y John Klemanski (1999), William Miller, Malcolm Dickson, y Gerry Stoker (2000), Patrick Le Galès (2002), Alan DiGaetano con Elizabeth Strom (2003) y Gerry Stoker (2006a, 2006b). En gran medida, sus planteamientos han estado orientados a la construcción de modos o modelos de gobernanza, con base en los cuales se facilita el estudio de distintas configuraciones de la gobernanza en las políticas urbanas.

Estos modelos o modos de gobernanza, siguen criterios de diferenciación de carácter sustancial, tales como valores comprometidos, objetivos de las políticas públicas, funciones cumplidas por estas, resultados, entre otros. Con esto posibilitan que el enfoque se llene de contenido y tenga elementos suficientes para comprender diferentes tipos de interacción o de arreglos público-privados que rigen el destino de las ciudades.

Estas perspectivas permiten mejores análisis comparativos que los que se podrían lograr a partir de los esquemas estrechos de las aproximaciones del régimen y coaliciones de crecimiento, los cuales, pese a aportar significativas categorías, solo permiten definir alternativamente si el caso estudiado coincide o no con el esquema respectivo. Y lo más interesante, los modos de gobernanza pueden ofrecer una caja de herramientas susceptible de ser empleada para el estudio de ciudades y sociedades urbanas que cuentan con características diferentes a las propias de los Estados desarrollados en que se han utilizado. A continuación, se retoman brevemente algunas de estas propuestas de análisis:

Pierre (1999, 2011), propone que las formas de intercambio público-privado, que caracterizan la política urbana, sean entendidas de acuerdo al trasfondo de propósitos y metas de la gobernanza existente en la ciudad, cuestión que, en su criterio, ha sido dejada sin respuesta por los investigadores. Destaca cómo los procesos de gobernanza no tienen carácter neutral, sino que reflejan y sostienen concepciones y valores políticos, por eso es necesario que estas dimensiones sean tenidas en cuenta en el análisis, para lo que la teoría institucional le resulta útil, en tanto permite entender los valores que dan a los procesos de gobernanza dirección, objetivos y significados.

Pierre sugiere que estos aspectos de la gobernanza urbana pueden reducirse a cuatro modelos generales: de gestión, corporativista, procrecimiento y gobernanza de bienestar. Cada uno de estos modelos exhibe sus propios tipos de gobernanza con respecto a cuatro variables: participantes, objetivos, instrumentos y resultados. La propuesta de Jon Pierre es claramente sustancial, ya que esos modelos corresponden a sistemas de valores políticos que revelan diferentes concepciones sobre la democracia local, sobre el papel del gobierno local en relación con el desarrollo económico, diversos estilos de políticas públicas, diferentes concepciones del rol del estado local en relación con la sociedad civil y de los objetivos que orientan los intercambios del gobierno local con la misma. De acuerdo con la perspectiva académica institucionalista, que Pierre propone como marco de análisis, estos sistemas de valores constituyen las instituciones de la gobernanza urbana.

Por su parte, Stoker (2006a), con la finalidad de facilitar los estudios comparativos de gobernanza urbana, que usualmente tienen que enfrentar sistemas de gestión pública complejos y diferentes entre países, recomienda que el análisis sea efectuado con base en una simplificación de varios sistemas —o modelos—, a partir de un conjunto de preguntas:

La primera cuestión clave es cuáles son sus funciones básicas: ¿la supervivencia básica?, ¿la inversión social — desarrollo económico, carreteras, infraestructura—? ¿el consumo social — bienestar social, ayuda a la renta? o ¿las preocupaciones posmateriales — medio ambiente, ocio, estilo de vida—?. Un segundo conjunto de cuestiones está referido al contexto económico con el cual el sistema está tratando. Como tercer punto, se requiere la identificación del origen de las principales partes interesadas. Un cuarto criterio, dice, puede centrarse en la organización y la capacidad de la sociedad civil. Otro punto a examinar es lo que se entienda como desafío clave de la gobernanza, es decir, su finalidad en relación con los objetivos que sean establecidos para la ciudad. Las respuestas a estas cinco cuestiones dan lugar a un resumen analítico de varios posibles modelos de gobernanza imperantes en las ciudades: básico, económico, bienestar y estilo de vida.

Le Galès (2002), consciente de que cada ciudad es algo único, en tanto es resultado de una historia individual determinada por diversos aspectos, considera útil diferenciar

entre modos de gobernanza de las ciudades europeas, a través de variables situadas en cuatro dimensiones (268-271):

- Variables en la estructura de la sociedad local: involucran características político-institucionales, económicas y sociales de la localidad. Aquí se asume que la debilidad del gobierno local, la ausencia de intereses organizados, las limitaciones financieras y la pobreza a gran escala, son condiciones que contribuyen a la hechura de un particular modo de gobernanza.

- Variables sobre la institucionalización de la acción colectiva: alcance y organización de actores involucrados en la hechura de un modo de gobernanza; grado de institucionalización de la acción colectiva y mecanismos de resolución de conflictos; combinación de formas de regulación política, social y del mercado; fortaleza y estabilidad de mecanismos para agregar y representar intereses.

- Variables sobre la orientación política: valores y decisiones colectivas que se inscriben, por lo regular, en la oposición entre orientaciones social-demócratas o neoliberales; aunque en algunos países son priorizadas la protección ambiental y el desarrollo sostenible u otras causas.

- Variables sobre resultados o consecuencias: en aspectos tales como perdedores y ganadores en términos de recursos y de poder; coherencia de una política en particular o capacidad de implementar políticas que modifiquen el comportamiento de los actores y su involucramiento en el territorio. Las consecuencias también pueden referirse a los procesos de exclusión e inclusión de actores, o a innovaciones políticas y sociales.

DiGaetano y Klemanski (1999), en su estudio comparativo sobre dos ciudades británicas —Birmingham y Bristol— y dos de los Estados Unidos —Boston y Detroit— construyen un marco de referencia más complejo sobre los modos de gobernanza y asumen de modo decidido la necesidad de tener apoyo en aportes de distintas aproximaciones. Un modo de gobernanza implica, para ellos, las respuestas a varias preguntas en relación con la política urbana: quién, cómo y qué. Asimismo, estos dos autores establecen tres componentes del modo de gobernanza: uno de economía política urbana, relativo al contexto intergubernamental, económico y social en el cual tiene lugar la gobernanza urbana. Un segundo componente, relativo a la agenda de gobierno urbano: que incluye las estrategias y políticas públicas formuladas por las coaliciones

gobernantes.<sup>19</sup> Un tercer componente, concierne al cómo y por qué se integran coaliciones alrededor de una agenda de gobierno particular.

Los autores antes mencionados asumen que la composición de las coaliciones opera como variable independiente o causal respecto de las agendas de gobierno. En su propuesta incluyen tres perspectivas que cubren tres ámbitos: estructural, medio y agencia. En el primero, está considerada la economía política, destacando la importancia del contexto nacional e internacional del desarrollo urbano. En el segundo, opera la perspectiva cultural-institucional, enfatizando el rol mediador de las instituciones en la gobernanza urbana. Finalmente, en el ámbito de la agencia, se sitúa la perspectiva sobre el liderazgo, que focaliza en la toma de decisiones estratégicas, específicamente el papel del liderazgo en la construcción de estructuras de poder y el establecimiento de agendas de políticas urbanas.

En un trabajo posterior, DiGaetano y Strom (2003) especifican más finamente una propuesta similar. Se trata de integrar tres aproximaciones de la política comparada: la estructuralista, la cultural y la escuela de la elección racional, y de establecer como núcleo integrador el estudio de las instituciones políticas. Al aplicar tal esquema de análisis a la política urbana de cuatro países —Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia—, logran evidenciar que cada aproximación por separado es insuficiente para explicar las diferencias de la política urbana entre ciudades y que los específicos modos de gobernanza, que emergen en una determinada ciudad, son producto de un conjunto complejo de influencias y procesos.

Los modelos mencionados ciertamente hacen más complejas y difíciles las investigaciones sobre gobernanza urbana, pero al abrir el espectro de estudio permiten una mejor comprensión del fenómeno. Muestran la conveniencia de tener en cuenta la interrelación entre varios niveles de análisis e indican al investigador dónde aprovisionarse de los elementos que, aportados por otros enfoques, posibiliten la identificación más precisa del objeto de estudio en casos particulares.

---

<sup>19</sup> En este aspecto, identifican tres tipos de agenda: procrecimiento, gestión del crecimiento, reforma social y cuidadora.

## **2.6 Propuesta de un modelo de análisis de la gobernanza en las políticas públicas urbanas**

La apertura del espectro de análisis constituye la vía para que el enfoque de la gobernanza pueda reconocer las características sustantivas de las nuevas formas de interacción público-privada en el ámbito de la política urbana. En especial, aquellas presentes en contextos diferentes a los países desarrollados. Retomando elementos aportados por las perspectivas mencionadas anteriormente, se propone un modelo para el estudio de la gobernanza en las políticas públicas urbanas en el que se incorporan tres líneas:

1. El análisis del poder dentro y sobre las redes o prácticas de gobernanza.
2. El estudio de los factores de configuración y condicionamientos a los que está sujeta la gobernanza urbana
3. El estudio de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas

La primera línea mencionada tiene en cuenta las contribuciones del análisis de redes y las reflexiones sobre los conceptos de gestión de redes y metagobernanza. La segunda se concentra en el estudio de los factores de configuración y de los condicionamientos de la gobernanza, aspectos que tienen que ver con el porqué de la gobernanza y de sus características en un determinado contexto. La tercera se interesa en el examen de las políticas públicas elaboradas a través de procesos y prácticas de gobernanza, esto es, en el para qué de la gobernanza.

La propuesta de asumir las dos últimas líneas de análisis principalmente tiene en cuenta los aportes de diversos autores que, situados dentro del propio enfoque de la gobernanza urbana, poseen una concepción abierta, plural y sustantiva del mismo, tales como Pierre (1999), DiGaetano y Klemanski (1999), Miller, Dickson y Stoker (2000), Le Galès (2002), DiGaetano y Strom (2003) y Stoker (2006a). Y también, toma como fuente de inspiración aproximaciones externas al enfoque de la gobernanza, perspectivas de política urbana que aportan elementos importantes a los que ya se ha aludido<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Como señalé en un apartado anterior, distintas aproximaciones de la política urbana antecedentes a la gobernanza urbana (pluralismo, elitismo, máquinas de crecimiento, régimen urbano y teoría de la regulación), aportan elementos teóricos y metodológicos que pueden enriquecer el enfoque de la gobernanza urbana.



### **2.6.1 El análisis del poder en y sobre la gobernanza urbana**

Esta línea de análisis incluye varios aspectos. Se trata de reconocer los agentes de poder más visibles en la gobernanza urbana, las características de las redes de gobernanza, la distribución del poder, las formas de interacción en las que se expresa (de conflicto, competencia o cooperación). Así como el ejercicio del poder sobre ella a través de la metagobernanza; de modo particular, el papel singular de los actores estatales, especialmente los gobiernos locales. Como puede apreciarse esta línea de análisis condensa aportes del enfoque de la gobernanza, asumida como gobernanza en red y algunas contribuciones de los enfoques de política urbana examinados. Las dimensiones de esta línea de análisis son las siguientes:

**Los actores en la gobernanza urbana.** En esta dimensión son básicos aspectos como quiénes participan en las prácticas de gobernanza de las políticas públicas y a quiénes representan, cuáles son los actores con mayor protagonismo, quiénes inciden realmente en las decisiones. Asuntos en los que tienen significativo valor los aportes sobre el poder comunitario de pluralistas (Dahl, 1961) y elitistas (Hunter, 1953). Así como la identificación de liderazgos (DiGaetano y Klemanski, 1999) y de vínculos personales relevantes. De particular importancia son los aportes del enfoque de máquinas de crecimiento (Molotch, 1976, 1990; Logan y Molotch, 1987), para identificar los intereses económicos en juego en relación con el territorio y los actores que los detentan. También lo son las contribuciones del análisis de los regímenes urbanos, en términos de poder de coalición y poder de producción social (Stone, 1989).

**Características de las redes o estructuras de la gobernanza urbana:** En este punto es importante acudir a las tipologías de redes de políticas públicas. Lo cual permite caracterizar las redes o estructuras de gobernanza existentes, en casos concretos, de acuerdo a diversos criterios; y a partir de allí identificar su coincidencia o no con los supuestos del relato de la gobernanza. Señalé como idónea para ser usada con este propósito a la tipología postulada por Marsh y Rhodes (1992) y Rhodes (1997), pues permite apreciar situaciones en las que las redes, por ejemplo, no son plurales o presentan desbalances de recursos entre sus integrantes.

**Distribución del poder en la gobernanza urbana.** Esta dimensión corresponde al plano que antes destacué en términos de ejercicio del poder dentro de las redes de

gobernanza. Este tipo de estudio del poder permite cuestionar la existencia de relaciones horizontales y la ausencia de conflicto dentro de las redes o estructuras de la gobernanza. A partir de la utilización del modelo de análisis de redes, propuesto por Adam y Kriesi (2007), es posible identificar formas de gobernanza en las que operan relaciones verticales, en lugar que horizontales. Así como formas de gobernanza en las que la interacción funciona en términos de competencia, o conflicto, en lugar de negociación.

**Ejercicio del poder sobre la gobernanza urbana.** En este caso la caracterización puede ser orientada por la propuesta de análisis de Kickert, Klijn y Koppenjan (1997), originalmente planteada por ellos como perspectivas en relación con la gestión de redes. O partir del desarrollo de las aproximaciones de Jessop (2003), Sørensen y Torfing (2009), Torfing y Triantafillou (2012), entre otros, en torno a la metagobernanza. La gestión de la gobernanza, o la metagobernanza, es una peculiar forma de poder, que reemplaza la autoridad propia de las estructuras jerárquicas tradicionales, pero que no sigue un patrón único.

Hasta aquí el instrumental recogido es bastante potente. Sin embargo, en mi criterio, todavía los resultados obtenidos pueden ser insuficientes para una cabal comprensión del fenómeno. Las herramientas acumuladas permiten descifrar aspectos como quienes son los actores centrales, cuáles son las características de las redes o estructuras de la gobernanza, cuál es su configuración interna, cuáles son las pautas de interacción que operan en ellas, qué modalidades asume el poder en, y sobre ellas; y específicamente cuál es el papel de las instituciones públicas. Pero no aportan todavía suficiente información acerca de las condiciones que afectan la gobernanza ni sobre el para qué de la misma, y por consiguiente tampoco aportan suficiente información sobre los retos que tendría que asumir la metagobernanza. Para trascender este nivel de análisis, la gobernanza urbana tiene que constituirse como un marco más amplio que incluya más elementos.

### **2.6.2 El estudio de los factores de configuración y de los condicionamientos a los que está sujeta la gobernanza**

Como mencioné anteriormente, la teoría de la regulación aporta elementos que permiten entender que los cambios económicos de trayectoria global inciden en la política urbana

y en las políticas urbanas. Por consiguiente, contribuye a la explicación de la emergencia de la gobernanza urbana. Además, es necesario develar los condicionamientos estructurales a los que está sujeta, en especial los de índole económica. Estos aspectos hacen parte de lo que sería una **dimensión económico-estructural** en el estudio de la gobernanza, pero también puede tener un peso significativo la **dimensión político-institucional**. Dentro de ellas pueden encontrarse factores de carácter endógeno respecto de determinada región, país o ciudad que determinen o condicionen a la gobernanza. Los elementos a examinar en cada dimensión serían los siguientes:

**Dimensión económico-estructural.** Desde una macrovisión, se evaluarían distintos aspectos que permiten ver la relación entre cambio económico y política urbana. También sería útil el concepto de poder sistémico enunciado por el análisis del régimen urbano (Stone, 1989) o diversos componentes de economía política urbana (DiGaetano y Klemanski, 1999). Esta dimensión puede incluir aspectos como: contexto económico, condiciones del régimen de acumulación y del modo de regulación —en el sentido asumido por la teoría de la regulación—, grado de pobreza y desigualdad, existencia de procesos de exclusión y segregación, intereses económicos organizados, estructura empresarial en el territorio, grupos sociales, élites dominantes, poderes estructurales. E incluso aspectos económicos que implican constricciones a la capacidad institucional o al liderazgo político (Pierre y Peters, 2012).

**Dimensión político-institucional.** El análisis en esta dimensión incluiría características político-institucionales como: conflictividad política, consolidación de las instituciones políticas, tipo de gobierno, modelo de administración vigente, mecanismos de prestación de servicios, situación de los partidos, grado de descentralización o autonomía, mecanismos de participación política, relaciones con otros niveles de gobierno y relaciones con otras ciudades, influencia del sector asociativo y organización de la sociedad civil. Se corresponden en gran medida con los elementos que Le Galès (2002) asume como variables de la estructura de la sociedad local y variables sobre la institucionalización de la acción colectiva. Los modelos de gobernanza local planteados por Miller, Dickson y Stoker (2000) también aportan significativas perspectivas de análisis: localista, individualista, de movilización y centralista.

### 2.6.3 El estudio de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas

Cuando el enfoque de la gobernanza reduce su instrumental al análisis de redes permite una aproximación más formal que sustancial, pues tal andamiaje analítico no aporta mayores rendimientos para examinar los contenidos de las políticas públicas urbanas y los modelos de ciudad que estos determinan. Por consiguiente, son indispensables herramientas y un marco conceptual que nos den la capacidad de profundizar en los contenidos de las políticas públicas. Por ejemplo, que nos permitan apreciar aspectos claves como su inscripción en determinados valores sobre la ciudad, los intereses que prevalecen en un determinado caso, los objetivos y estrategias predominantes de desarrollo urbano, entre otros. Esta intencionalidad es también la que guía las perspectivas que han abierto dentro del enfoque de la gobernanza urbana Pierre (1999, 2011) y otros autores ya aludidos.

Sus propuestas siguen criterios de diferenciación de carácter sustancial, los cuales posibilitan llenar de contenido el enfoque de la gobernanza y dotarlo de elementos suficientes para comprender un amplio rango de tipos de interacción, o de arreglos público privados, que rigen el destino de las ciudades, así como las políticas públicas que éstos producen. Las dimensiones que estimo más relevantes para el aspecto en estudio son:

**Orientación política.** En esta dimensión lo central es determinar si hay predominio de una visión individualista o de una visión que enfatiza lo social (Le Galès, 2002). Son relevantes el modelo de ciudad establecido, los valores que lo inspiran o el marco ideológico en que se inscribe, las metas consideradas como claves, los objetivos de las políticas públicas urbanas, los sectores de políticas urbanas enfatizados, los asuntos que se definen como problemas a tratar. Así como las cuestiones que, pese a su importancia o gravedad, no se incluyen como objeto de políticas públicas, es decir, las no decisiones.

En esta dimensión pueden ser buenas pistas de investigación los tipos de regímenes enunciados por Stone (1993) en el análisis del régimen urbano, ya que ilustran diversas opciones del desarrollo de las ciudades: mantenimiento, desarrollo, progresistas y de expansión de oportunidades de las clases bajas. De igual manera, los modelos propuestos por Pierre (1999, 2011): gestión, corporativista, procrecimiento y gobernanza de bienestar; los de Stoker (2006a): básico, económico, bienestar y estilo de

vida; y los tipos de agendas descritos por DiGaetano y Klemanski (1999): procrecimiento, gestión del crecimiento, reforma social y cuidadora.

**Resultados.** Los aspectos a analizar en esta dimensión pueden ser: efectividad, eficacia, eficiencia y pertinencia de las políticas derivadas de los procesos de gobernanza; identificación de ganadores y perdedores (Le Galès, 2002); instrumentación de la gobernanza. Y finalmente, resultados del proceso de gobernanza, en términos de legitimidad, grado de ampliación de la participación, construcción de capital social, entre otros.

**Tabla 5. Propuesta de matriz de análisis de la gobernanza urbana**

<b>Dimensiones generales</b>	<b>Desagregación de las dimensiones</b>
El análisis del poder dentro y sobre las estructuras y prácticas de la gobernanza urbana	Los actores en la gobernanza urbana
	Características de las redes y estructuras de la gobernanza urbana
	Distribución del poder en la gobernanza urbana
	Ejercicio del poder sobre la gobernanza urbana: gestión de la gobernanza, metagobernanza
El estudio de los factores de configuración y condicionamientos a los que está sujeta la gobernanza urbana	Dimensión socio-económica estructural
	Dimensión político-institucional
El estudio de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas	Orientación política
	Resultados

*Fuente: Elaboración propia*

Conviene recalcar que la apreciación en torno a la necesidad de tener en cuenta estas líneas de análisis, que trascienden la clase de indagaciones que normalmente puede hacerse desde la perspectiva del análisis de redes de políticas públicas, no implica que en una sola investigación tengan que incluirse todas. Lo que se intenta con esta propuesta conceptual y metodológica, es mostrar posibles caminos a través de los cuales el estudio de la gobernanza urbana pueda adquirir un carácter más sustantivo y, de esa manera, hacer mayores aportes para la comprensión de la transformación de la política y las políticas públicas urbanas en las ciudades contemporáneas.

De manera particular, la inclusión de las líneas de análisis presentadas puede permitir que el enfoque de la gobernanza urbana lea, con mayor fiabilidad y validez, los procesos

de configuración del fenómeno de la gobernanza en contextos diferentes a aquellos en que dicha aproximación surgió originalmente.

Esta tesis enfatizará en algunas de las líneas de análisis propuestas. Al tener en cuenta la premisa teórica que orienta la investigación, “La metagobernanza puede contrarrestar el impacto de condicionamientos negativos sobre las redes de gobernanza”, el acento estará puesto en los condicionamientos existentes para la gobernanza en una ciudad como Medellín, perteneciente a un país latinoamericano. Específicamente se analizará: cómo ciertas expresiones de metagobernanza pueden filtrar o matizar la incidencia de esos condicionamientos en las prácticas de gobernanza y en las políticas públicas producidas a partir de ellas.

Los dos capítulos siguientes se encargarán precisamente de abordar tales condicionamientos y luego, en el capítulo séptimo, se examinarán los elementos de metagobernanza que posiblemente actuaron como filtros de aquellos. En los capítulos intermedios se analizarán las políticas de regeneración urbana llevadas a cabo en Medellín en el período 2004-2011, los actores más relevantes en las prácticas de gobernanza y sus relaciones, así como la manera en que se imbricaron las políticas públicas estudiadas, y las prácticas de gobernanza existentes en ellas, con condiciones estructurales de la ciudad.

### **CAPITULO 3. CONTEXTO ECONÓMICO-SOCIAL Y CONDICIONAMIENTOS DE LA GOBERNANZA**

La aproximación de la gobernanza tiene la tendencia a explicar la transición del gobierno local a la gobernanza urbana como un proceso unidireccional, que se estaría dando en todas partes de manera más o menos igual. Por consiguiente, se echa de menos en su narrativa la existencia de mejores elementos y herramientas que permitan la consideración con mayor profundidad de los procesos de transformación en distintos países y más aún en distintas regiones. Los condicionamientos de la gobernanza pueden ser suficientemente fuertes como para que su significado y práctica tomen sentidos distintos en diversos lugares.

Los factores propicios para la configuración de la gobernanza, reseñados en el capítulo precedente (globalización, creciente involucramiento del sector privado, cambio ideológico con adopción de postulados neoliberales, paso a un Estado pos-burocrático con la aplicación de las medidas de la nueva gestión pública, etc.), cuando son visualizados en el escenario latinoamericano, presentan unos referentes comunes dentro de la región, en tanto coinciden en mayor o menor grado con la aplicación de una serie de medidas de ajuste económico estructural, otros programas complementarios o sucedáneos de acento institucional, así como con las dinámicas de instalación y apertura de la democracia. Sin embargo, pese a las similitudes que puedan hallarse, ello no debe llevarnos a concluir que los procesos de transformación vividos en América Latina sean equiparables a los experimentados en Europa.

Teniendo en cuenta lo anterior, con el propósito de examinar la relación entre contexto y gobernanza, en este capítulo y en el siguiente, abordaré los condicionamientos a los que se sujetan las políticas públicas urbanas y la gobernanza en la ciudad de Medellín, ello sin perder de vista el país donde está ubicada, Colombia, y la región del mundo a la que pertenece, Latinoamérica. Por ello afrontaré las características que en un plano general identifican el contexto latinoamericano y el colombiano, como también las que en un plano particular permiten singularizar a Medellín. Se trata de características que constituyen condicionamientos de la gobernanza, debido a que pueden determinar que en ella aparezcan rasgos disruptivos del patrón reconocido por la narrativa europea predominante.

Varias de dichas características están vinculadas con los procesos de transformación que han propiciado la emergencia de la gobernanza en la región, ya que han sido profundizadas o agravadas por ellos; es el caso tanto de la pobreza y de la extrema desigualdad, como de la debilidad del Estado. Por consiguiente, antes de entrar a detallar los condicionamientos sociales y económicos de la gobernanza en América Latina se hará referencia a las reformas de ajuste económico estructural. De manera similar, en el siguiente capítulo, relativo a los condicionamientos políticos e institucionales de la gobernanza, se hará referencia a los factores de configuración de la gobernanza relacionados con ellos: la adopción de reformas de carácter institucional y el proceso de democratización experimentado.

Las *reformas de ajuste económico estructural* en América Latina tuvieron como referente preciso al “Consenso de Washington”. Esta expresión ha sido usada como síntesis del conjunto de políticas económicas de ajuste estructural que durante los años 90 constituyeron el programa económico que se creía, debían poner en práctica los países latinoamericanos para lograr el crecimiento. Tal denominación se debe al economista John Williamson, quien en 1989 integró en una lista de diez puntos lo que era aceptado como solución para los problemas latinoamericanos por diversos organismos y dependencias gubernamentales de los Estados Unidos, los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) y los grupos de expertos con asiento en Washington: disciplina fiscal para reducir el déficit, priorización del gasto público, reforma tributaria con impuestos indirectos, liberalización de las tasas de interés, tasas de cambio determinadas por el mercado, liberalización del comercio internacional, apertura a inversiones extranjeras, privatización de las empresas públicas, desregulación y protección de derechos de propiedad (Williamson, 2003).

El programa pretendía modificar la concepción y el papel del Estado, ya no orientado a redistribuir la riqueza, impulsar directamente la economía y proveer servicios sociales, sino a garantizar la interacción entre los agentes económicos y posibilitar así la inserción dentro del mundo globalizado. Buscaba conformar un modelo de desarrollo orientado hacia el mercado, sus instrumentos eran la reducción del Estado, la liberalización y la apertura económica (Bresser, 1995). Se asumía que, una vez las economías estuvieran estabilizadas e insertas en el mercado mundial, aparecería un



crecimiento sostenido, sus efectos se distribuirían por toda la población, extendiendo la riqueza y por ende, aumentaría el nivel de vida.

Sin embargo, la promesa no se cumplió, por eso en la actualidad todavía sobresalen varios rasgos en América Latina: la pobreza y la extrema desigualdad, y como se verá en el presente capítulo hay otras características relacionadas con ellos. De todos modos, es difícil evaluar si fenómenos como la pobreza y la desigualdad son provenientes directamente de la globalización y de las medidas económicas aplicadas en América Latina, en razón de que, como afirma Brand (2009), en América Latina no se dio con antelación un proceso de homogenización territorial bajo el modelo keynesiano. Por consiguiente, no es posible determinar, de manera nítida, cuál fue el agregado proveniente del modelo neoliberal.

La desigualdad se evidencia con fuerza en las ciudades latinoamericanas en términos de distribución inequitativa de ingresos, segregación social y espacial:

—Las ciudades de la región, vistas en su conjunto, son y se mantienen como las más inequitativas del planeta. Pese a los avances económicos y las iniciativas para combatir la pobreza, no ha habido mejoras significativas en materia de equidad. Las ciudades latinoamericanas y del Caribe son ciudades —duales”, —divididas”, —segregadas”, algo que se expresa tanto espacial como socialmente. Esa división se manifiesta de manera flagrante en el alto coeficiente de desigualdad de ingreso en las ciudades, así como en la existencia de asentamientos informales” (ONU, HÁBITAT, 2012:12).

La cuestión cobra más significado si se tiene en cuenta que América Latina y el Caribe es la región en el mundo con mayor concentración de población en áreas urbanas: el 80% del total de su población vive en las ciudades (UN-HABITAT, 2013: 30).

En los siguientes apartados de este capítulo se tratarán diversos condicionamientos socioeconómicos de la gobernanza. Se hará especial énfasis en la pobreza y la desigualdad y se examinarán también otros aspectos relacionados, tales como el desempleo, la informalidad laboral y la exclusión. También se enfatizará en el impacto que tales condicionamientos han tenido en lo urbano. Finalmente, se analizan las transformaciones de la sociedad civil determinadas por las medidas de reestructuración económica.

### 3.1 La persistencia de la pobreza

Colombia, al igual que la mayoría de países de América Latina y el Caribe, presenta altas tasas de pobreza e indigencia, así como altos niveles de desigualdad y exclusión, informalidad en el empleo y un bajo cubrimiento en materia de protección social.

La pobreza se mide desde diferentes metodologías. Una de ellas es la línea de pobreza, la cual calcula el nivel de vida teniendo como referencia dos medidas: una que representa el costo de una canasta mínima de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades básicas y otra que representa una canasta que únicamente incluye alimentos (Restrepo, 2000). Tomando estos parámetros, los hogares con ingresos *per cápita* inferiores a la primera línea son considerados pobres. Y quienes tienen ingresos inferiores a la segunda son considerados como pobres extremos o indigentes. Este método ha sido criticado a menudo por concentrarse sobre todo en la medición de la pobreza alimentaria, pero no la pobreza en general (Restrepo, 2000). Además, también ha sido cuestionado porque los organismos multilaterales e incluso los países manejan distintas líneas de pobreza, lo cual dificulta la comparación. Sin embargo es uno de los métodos más usados.

Este es el método empleado por la CEPAL, el Banco Mundial y otros organismos multilaterales. Teniendo en cuenta este método de medición, se observa que Colombia excede los promedios de pobreza de América Latina, aunque presenta avances en esta materia. De acuerdo a datos de la CEPAL, puede verse que para el año 2002 Colombia contaba con una incidencia de la pobreza del 49,7% y de indigencia del 17,8% (CEPAL, 2012), mientras que el promedio en América Latina era de 43,9 % y de 19,3% respectivamente (CEPAL, 2011). Estos promedios para el 2011 se situaron para Colombia en el 34.2% de incidencia de pobreza y en el 10.7% de indigencia; mientras que para América Latina en su conjunto la pobreza pasó a 29,4% y la indigencia al 11,5% (CEPAL, 2012). Pese a la disminución de la pobreza en América Latina, las cifras en términos absolutos siguen siendo altas. Para el 2012, se calculaba la existencia de 167 millones de personas en situación de pobreza y 66 millones de personas en extrema pobreza o indigencia (CEPAL, 2012).

Luego de la crisis financiera que padeció Colombia a finales de los años noventa, comenzó a experimentar una mejoría desde el cambio de siglo. Tal dinámica de la economía fue común a toda América Latina, y tuvo como expresión el aumento de la tasa de crecimiento del PIB y la disminución del desempleo. Entre el 2000 y el 2011 el crecimiento del PIB en Colombia fue en promedio de 4,26 % (Banco Mundial, 2012) teniendo efectos en el aumento del ingresos y en la disminución de la pobreza. Sin embargo, tal senda de crecimiento no incidió sustancialmente en la disminución de la desigualdad y lo hizo débilmente sobre el desempleo.

La siguiente tabla muestra los porcentajes de pobreza e indigencia para las cuatro principales ciudades colombianas así como el promedio nacional (de todas las ciudades capitales) para los años 2010 y 2011.

**Tabla 6. Pobreza, Pobreza extrema ciudades principales en %, 2010-2011.**

<b>Dominio</b>	<b>Pobreza 2010</b>	<b>Pobreza 2011</b>	<b>Indigencia 2010</b>	<b>Indigencia 2011</b>
Nacional	37,2	34,1	2,3	10,6
Bogotá	15,5	13,1	2,6	2,0
Medellín	22,0	19,2	5,6	4,0
Cali	26,1	25,1	6,4	5,2
Barranquilla	39,5	34,7	7,4	5,3

*Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2012.*

*Nota: Los datos de las ciudades se refieren a toda su área metropolitana, con excepción de Cali, la cual es medida con Yumbo.*

Desde la perspectiva de las ciudades, se evidencia la tendencia que sigue Bogotá en el ámbito nacional al mostrar los valores más bajos. Por su parte, Medellín muestra reducciones tanto de la pobreza como de la indigencia y, al compararla con Cali y Barranquilla, mantiene incidencias menores.

Al evaluar el caso de Medellín-Valle de Aburrá para el período 2002-2011, se observa que pasó de tener aproximadamente el 36,1% de su población en situación de pobreza en 2002 a tener el 19,2% en 2011 y en cuanto a la pobreza extrema o indigencia pasó de 7,9% en 2002 a 4% en 2011 (Departamento Administrativo de Planeación, 2012b).

En Colombia, al igual que en el resto de América Latina, las tasas de pobreza son mayores en las zonas rurales que en las urbanas. Sin embargo, en razón de los altos índices de urbanización, hay más pobres en las ciudades que en el campo (ONU,

HABITAT, 2012). Por esta razón, Ziccardi afirma que la pobreza constituye la principal cuestión social en las ciudades en América Latina, a diferencia de lo que sucedía en el pasado cuando se localizaba en el campo, –en las últimas décadas ha crecido notablemente en el medio urbano”. Agrega que ello –está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera tanto desempleo como las diferentes modalidades de empleo precario e informal” (Ziccardi, 2002: 103).

La siguiente tabla permite ver la evolución de la incidencia de la pobreza y la indigencia sobre la población urbana en Colombia y América Latina, a partir del informe *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012* (ONU HÁBITAT, 2012).

**Tabla 7. Pobreza e indigencia urbana en Colombia y América Latina (%), 1999-2009**

País/Región	Año	Pobreza Nacional	Pobreza urbana	Indigencia nacional	Indigencia Urbana
Colombia	1999	54,9	50,6	26,8	21,9
	2009	45,7	39,7	16,5	12,4
América Latina	Cerca a 1999	43,9	37,2	18,7	12,1
	Cerca a 2009	33,1	27,8	13,3	8,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Anexo 8 Población en situación de pobreza e indigencia por área geográfica (ONU, HÁBITAT, 2012: 178) Se observa que para Colombia los datos de pobreza nacional son diferentes a los generados por el gobierno nacional a través del DANE.

Medellín se ha preocupado por la medición no solo de la pobreza sino de la calidad de vida, y desde 2001 realiza periódicamente la Encuesta de Calidad de Vida. Asimismo, con base en esta encuesta desde el 2004 se calcula el Indicador de Calidad de Vida –ICV-, con el propósito de medir las condiciones de vida de los hogares a nivel de comunas y corregimientos. Los componentes que evalúa este indicador son: capital físico, acceso a servicios públicos, capital humano, aspectos demográficos y capital social. El ICV para Medellín en 2004 fue de 82,20 y en 2011 de 83,48<sup>21</sup>. Es menor el indicador para los corregimientos que para las comunas<sup>22</sup>. Sin embargo, éste ha mejorado más para los corregimientos que para las comunas (Departamento Administrativo de Planeación, 2012a).

<sup>21</sup> Un mayor valor del indicador representa una mayor calidad de vida.

<sup>22</sup> Comunas y corregimientos son las unidades en las que se subdivide el territorio municipal, los corregimientos corresponden al área rural y las comunas al área urbana.

**Figura 1. Mapa de Medellín urbano y sus comunas**



*Fuente: Archivo de la Oficina de Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia*

Además de los métodos mencionados anteriormente, uno de los más reconocidos es el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual se aplica desde 1990 y se divulga a través de los *Informes de Desarrollo Humano*. Se trata de un índice compuesto que mide tres dimensiones básicas: vida larga y saludable, conocimiento y nivel de vida digna. Éstas se expresan mediante los indicadores de esperanza de vida al nacer, años de instrucción e ingreso nacional bruto

*per cápita*. De acuerdo con el informe de 2011, Colombia ocupa el puesto 87 entre 187 países, hace parte del grupo de Estados con desarrollo humano alto, y pasó de tener un índice de 0,594 en 1990 a 0,710 en 2011. América Latina y el Caribe para el mismo período tenía un índice de 0,624 y 0,731 respectivamente (PNUDa, 2011). El último informe específico para Colombia data de 2011. En él se da cuenta del índice de desarrollo humano por departamentos con datos actualizados para el 2009. Así, para el departamento de Antioquia, el índice fue de 0,57, para el Valle del Cauca fue de 0,70 y para Bogotá Distrito Capital fue de 0,76 (PNUDb, 2011: 406).

Según datos del Departamento Administrativo de Planeación (2012b) del municipio de Medellín, el índice de desarrollo humano para el área urbana de Medellín pasó de 80,94 en 2004 a 86,80 en 2011. El bajo nivel que tiene el índice de desarrollo humano para Antioquia, comparado con el de Medellín, como se puede apreciar, es explicable por el desequilibrio entre su región central, en la que se ubica Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con respecto a las demás regiones.

La siguiente tabla muestra el índice de desarrollo humano para las comunas de Medellín en el período 2004-2011.

**Tabla 8. Índice de Desarrollo Humano para Medellín por Comunas 2004-2011**

Comuna	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1 – Popular	73,14	73,97	77,56	78,18	78,21	78,71	78,74	78,20
2 - Santa Cruz	74,13	72,81	77,33	77,99	79,09	79,37	79,34	80,31
3 – Manrique	75,59	77,11	80,60	81,90	81,76	82,42	81,09	80,27
4 – Aranjuez	76,82	76,59	80,83	81,53	81,15	81,67	83,43	83,88
5 – Castilla	79,78	80,74	83,03	83,82	82,97	84,02	85,16	86,11
6 - Doce de Octubre	77,56	77,09	81,19	80,84	81,03	81,58	82,67	82,71
7 – Robledo	79,96	78,89	81,83	81,32	81,88	82,92	83,86	83,98
8 - Villa Hermosa	75,45	76,99	79,56	80,60	80,15	80,82	81,53	81,51
9 - Buenos Aires	78,97	79,94	81,70	82,24	83,91	84,21	83,98	85,46
10 - La Candelaria	80,50	82,05	84,95	79,17	85,97	87,10	87,07	88,86
11 - Laureles Estadio	90,37	90,60	91,02	90,12	91,35	91,28	93,77	93,91
12 - La América	87,61	86,98	88,94	88,02	87,88	87,89	90,53	92,55
13 - San Javier	76,96	77,05	80,05	80,96	81,88	82,00	82,07	81,34
14 - El Poblado	92,36	94,75	95,26	96,90	96,63	97,52	96,00	97,92
15 – Guayabal	80,70	82,40	84,03	83,77	84,80	85,86	85,71	86,93
16 – Belén	83,45	85,73	88,07	88,99	87,58	89,38	88,57	90,83
Total Comunas	80,94	81,67	84,20	84,48	85,21	85,57	86,13	86,80

*Fuente: Municipio de Medellín (2012) Plan de Desarrollo 2012-2015.*

La desigualdad en desarrollo humano se observa en las diferencias de aproximadamente veinte puntos entre las comunas más pobres (Popular y Santa Cruz) y las más ricas (El Poblado y Laureles-Estadio).

### **3.2 La profunda desigualdad**

Además de la pobreza, América Latina padece un problema de desigualdad profunda y persistente, que la caracteriza como la más desigual del mundo. Usualmente el grado de desigualdad en la distribución del ingreso es medido a través del Coeficiente de Gini, cuyos valores se expresan entre 0 y 1, correspondiendo 0 a la perfecta igualdad y 1 a la perfecta desigualdad. Al comparar este indicador para el año 2009, se observa que en América Latina y el Caribe alcanzó 0,52 mientras que los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) alcanzaron 0,33 y África Subsahariana 0,44 (CEPAL, 2011)<sup>23</sup>.

Las diversas formas de desigualdad dependen, aunque no totalmente, de la incapacidad y de la ausencia de voluntad política por parte del Estado para garantizar una ciudadanía plena. La década de los ochenta en América Latina había sido testigo de un empeoramiento de las condiciones sociales debido a la crisis económica. Las tendencias desatadas por la implantación del modelo económico traído con las reformas, que vinieron posteriormente, no resolvieron los problemas sociales.

Incluso, hay quienes sostienen que el éxito del modelo económico neoliberal implantado requirió del incremento de la desigualdad en las ciudades (Portes, et al., 2005). En este sentido, Brand da una buena explicación del por qué las reformas económicas sí pudieron incrementar la pobreza y la desigualdad en las ciudades latinoamericanas:

—(dado que) el neoliberalismo concentra la distribución del ingreso y de la riqueza, dirige las políticas urbanas hacia el capital privado y reduce el Estado de Bienestar a una estrategia de focalización del gasto en los más pobres de los pobres, es inevitable la agudización de la desigualdad social, impuesta además, en el caso latinoamericano, sobre ciudades ya sumamente injustas” (Brand, 2009: 9).

---

<sup>23</sup> El promedio del Índice de Gini de América Latina y el Caribe ha estado situado por encima de los correspondientes a las demás regiones del mundo desde 1970 (ONU, HABITAT, 2012a)

Elementos similares se encuentran entre las explicaciones que da la ONU en cuanto a la alta desigualdad en Colombia: “el aumento de la inversión privada, las exportaciones, los flujos de capital y sobrevaluación de la moneda” (UN-HABITAT, 2010:78), en general circunstancias ligadas a su inserción en la economía globalizada.

Desde 2002, en varios países de América Latina la desigualdad empezó a tener una tendencia decreciente, pero sigue siendo muy alta: el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe sólo el 15% (CEPAL 2012).

Para el año 2010, en Colombia, el decil más rico obtenía el 40% de los ingresos totales y los deciles uno a cuatro, en conjunto, recibían solo el 12% aproximadamente (CEPAL 2012). Ocampo muestra que en los países con ingreso per cápita similar al promedio regional, como son los casos de Colombia o República Dominicana, casi todos los hogares ubicados en los quintiles tres y cuatro “ganan menos del equivalente a tres líneas de pobreza”, es decir, no son realmente clase media sino que están al borde de la pobreza, y que en general, “la mala distribución del ingreso típica de América Latina está asociada a la concentración en el decil más rico” (Ocampo, 2008:47).

En el trasfondo de la situación de inequidad en América Latina y el Caribe, se encuentran además de las ya mencionadas, causas como: sistemas impositivos que favorecen a los más ricos y que afectan más al trabajo que al capital<sup>24</sup>, concentración de la propiedad de la tierra, gasto social insuficiente, o incluso una característica de la economía de sus países que se ha denominado como heterogeneidad estructural.

La heterogeneidad estructural consiste en la segmentación de los mercados, debido a las brechas de productividad: las actividades de exportación y empresas de gran escala aportan aproximadamente el 70% del PIB y contribuyen con sólo el 20% del empleo, mientras el sector informal concentra aproximadamente 50% del empleo y genera menos del 11 % de PIB (CEPAL, 2011). Lo anterior se expresa en la apropiación heterogénea de las ganancias, las cuales se concentran en el estrato alto.

---

<sup>24</sup> Entre los problemas fiscales del desarrollo económico de América Latina, Ocampo señala la fragilidad de la estructura tributaria y el gran peso de los sistemas de carácter indirecto (2008: 57).



La heterogeneidad estructural tiene una clara muestra en Colombia: las llamadas Pymes (pequeñas y medianas empresas) constituían para el año 2004 el 97% del número total de empresas, contribuían con el 37% del PIB y generaban el 63% del empleo nacional (Restrepo, 2011).

En términos cercanos, Ziccardi, refiriéndose específicamente al sector urbano, destaca que la desigualdad y las condiciones en que se expresa, tales como la segregación, la fragmentación y la segmentación, han caracterizado a las ciudades latinoamericanas desde su propia conformación, pero que «iertamente se han profundizado por la dinámica de una economía urbana que posee un segmento integrado a la economía internacional, otro que opera en el mercado interno, y un tercero comprendido por una amplia variedad de actividades que forman parte del sector informal» (Ziccardi, 2002: 105).

Otro factor que actualmente aporta elementos para el círculo vicioso de la desigualdad tiene que ver con la fecundidad. Mientras las mujeres de estratos medios y altos han disminuido de manera significativa el número de hijos, las de los estratos más bajos no.

Además, ha habido una tendencia de aumento en el embarazo adolescente (CEPAL, 2011). Actualmente, son las mujeres jóvenes con hijos pequeños las que mayores dificultades tienen para acceder al trabajo. Lo cual es aún más problemático, si se tiene en cuenta que muchos hogares pobres tienen como jefe a una mujer. Estos hogares monoparentales en 2008 representaban el 18,8% del primer quintil de ingresos (CEPAL, 2011), los cuales son los más vulnerables desde todo punto de vista.

Para el 2011, en Colombia, el 32,4% de los hogares tenía jefatura femenina. En el caso de Medellín, la jefatura femenina de los hogares alcanzó un porcentaje mayor, el 42,74%. La pobreza se concentra más en hogares con jefatura femenina: en Colombia, las personas pertenecientes a hogares con jefatura masculina presentaron un porcentaje de pobreza en 2011 de 33,1%; mientras que las personas pertenecientes a hogares con jefatura femenina presentaron un nivel de pobreza de 36,4% (DANE, 2012a).

Los anteriores son elementos que aportan al círculo vicioso de la desigualdad: «La heterogeneidad estructural (debida a las brechas de productividad), la estratificación del descenso de la fecundidad y la desigualdad de género operan como verdaderas fábricas de desigualdad en los mercados laborales latinoamericanos» (CEPAL, 2011:14).

En América Latina, Colombia ha sido uno de los países con mayor desigualdad. Según datos de la CEPAL, el coeficiente de Gini para Colombia en el 2002 era de 0,594 y en el 2010 de 0,578, el más alto de la región (CEPAL, 2011). A su vez, varias de las ciudades colombianas integran la lista de ciudades más desiguales del mundo: en el informe *Estado de las Ciudades en el Mundo 2010* aparecen, con datos del 2005, Bogotá con un Gini de 0,610; Barranquilla 0,570; Cali 0,530 y Medellín con 0,510 (UN-HABITAT, 2010).

De acuerdo a las cifras oficiales colombianas presentadas por el DANE el índice de concentración de Gini tuvo en 2010 un valor de 0,560 y bajó a 0,548 en el (DANE, 2012a), valores que siguen siendo de los más elevados en el contexto regional actual. Los valores para las tres principales ciudades colombianas y para los departamentos de que hacen parte fueron en el 2010 los siguientes:

**Tabla 9. Coeficiente de Gini en las principales ciudades colombianas y sus departamentos 2010 y 2011.**

Año	Nacional	Ciudad Bogotá D.C.	Cundina -marca	Ciudad de Medellín	Antioquia	Ciudad de Cali	Valle del Cauca
2010	0,560	0,526	0,460	0,538	0,561	0,529	0,520
2011	0,548	0,522	0,458	0,507	0,537	0,504	0,505

Fuente: Elaboración propia a partir de DANE (2012a) y DANE (2013)

### 3.3 El desempleo y la informalidad laboral

La desmejora del empleo y la fuerte tendencia hacia la informalidad han sido constantes en todas las ciudades latinoamericanas desde la década de 1980. Estos son efectos de la liberalización y desregulación de los mercados de trabajo, la desindustrialización y el crecimiento del sector servicios, y la detracción del Estado en el cubrimiento de las necesidades sociales (de Mattos, 2009).

Los mercados de trabajo han presentado una tendencia a la polarización, con sus consecuencias de precarización e informalización laboral para las grandes mayorías;

mientras los ingresos se concentran, aún más, en los sectores económicos y sociales que han logrado articularse a la globalización.

La apertura económica aplicada a lo largo de América Latina en la década del noventa tuvo entre sus efectos la disminución del valor real de los salarios y la flexibilización de los empleos con estrategias como la subcontratación y la temporalidad (BID, 2008). También creció la tasa de desempleo –que en Colombia llegó a alcanzar más de 19% en 1999 (CEPAL, 2011) - y los nuevos puestos de trabajo se concentraron en sectores de baja productividad<sup>25</sup>.

En Medellín durante los años ochenta y noventa se vivió un proceso de reconversión económica. De ser una ciudad industrial, pasó a dedicarse a los servicios. Este fenómeno vino marcado por la disminución de la competitividad de sus industrias de una parte, y por la apertura económica por otra, que al igual que en otros países de América Latina reemplazó el modelo de sustitución de importaciones que había sido instalado desde mediados de siglo XX.

Sin embargo, el gran capital de Antioquia y Medellín realmente no salió como perdedor del proceso de transformación de la economía colombiana. Por ejemplo, en el caso de la industria, si bien hubo empresas que se cerraron, la apertura representó una oportunidad para modernizar el sector, hacer las empresas más productivas y competitivas, y por consiguiente abrir nuevos mercados con el exterior. Además, en una buena medida, las inversiones se trasladaron con gran éxito al sector financiero, de seguros y de pensiones. Nicanor Restrepo, quien se ha desempeñado como presidente de varias de las compañías del Grupo Empresarial Antioqueño<sup>26</sup>, considera que tal grupo:

–avanzó en el proceso de internacionalización de su operación, disminuyendo el riesgo local, aumentó su actividad en el sector terciario de la economía sin abandonar ciertas industrias consideradas –estratégicas” y encontró mecanismos para acudir a capital de terceros y

---

<sup>25</sup> En Colombia de cada diez puestos de trabajo creados en la década del noventa ocho eran empleos de baja calidad (ONU-HÁBITAT, 2010).

<sup>26</sup> El Grupo Empresarial Antioqueño es un conglomerado de empresas de distintos sectores, caracterizado por poseer una estructura de propiedad cruzada, estrategia usada desde la década del ochenta para impedir que sus empresas fueran adquiridas a través de la compra de acciones por otros grupos empresariales del país. El GEA, como se le conoce comúnmente, ha contribuido en los últimos años al PIB colombiano con cifras que están entre el 6 y 7%, además su participación en el mercado bursátil supera el 20% (Restrepo, 2011; El Colombiano, 2011; Semana, 2011).

ensanchar su capacidad empresarial, sin perder el control del instrumento propietario que relaciona las empresas entre sí” (Restrepo, 2011: 206)<sup>27</sup>.

El empleo en la ciudad sin duda salió perjudicado. Además de los efectos que tuvo la apertura en toda América Latina, la reconversión generó otras consecuencias: los servicios emplean menos trabajadores; las inversiones en el sector financiero son altamente rentables, pero dicho sector no demanda gran cantidad de trabajo; y la mejoría de la competitividad en el sector industrial implicó inversión en bienes de capital, es decir, conllevó el reemplazo de trabajo humano por maquinaria. Además, la flexibilización laboral, apoyada en Colombia por los empresarios, como complemento de recetas que integraban la reforma económica estructural, afectó al empleo de diversas maneras (Betancur, Stienen y Urán, 2001).

Como resultado del proceso de transformación de la economía, en los últimos años, varias de las empresas antioqueñas se han configurado como empresas multilatinas, utilizando una expresión adoptada por la revista *América Economía*. Este término se refiere a las compañías surgidas en América Latina que vienen extendiendo sus posiciones en el mercado latinoamericano y global y que desplazan a empresas de los países desarrollados. Y aunque el éxito de estas empresas ha reportado grandes ganancias para sus accionistas, ello no se ha traducido en una mejora significativa de oportunidades de trabajo para la población de Medellín.

De este modo, en Medellín se ha transformado el mercado laboral en las últimas décadas a partir de un cambio en el modelo de acumulación, fenómeno que, aunque es de carácter global

—afecta con mayor intensidad a los países dependientes y dentro de ellos a las ciudades, como en el caso de Medellín, con larga tradición en la economía formal, con un

---

<sup>27</sup> Franco describe de manera contextual el proceso de transformación de tal grupo económico empleando elementos de la teoría de la regulación: “El proceso de reorganización del Grupo Empresarial Antioqueño como centro de poder fue particularmente dinámico en la década de los noventa. Los cambios en las condiciones de competencia internacional y en el modo de regulación condujeron a una nueva fase de expansión y a un momento importante en la trayectoria de centralización de capitales. En este punto se redefinió la jerarquía de sectores económicos —a partir de la focalización de la inversión— que pone el centro en el sector terciario y particularmente en la actividad financiera; se produjo una nueva reorganización del control de la propiedad accionaria —mediante el desenroque en la base del grupo—; y se inició un proceso de ampliación de la escala de operaciones, que se traduce en la búsqueda de mercados internacionales. A partir de ello, la tendencia que se configura es hacia el refuerzo de los efectos de la acumulación y la modificación del significado y función de la región como base territorial de esta” (2006:372-373).

importante sector manufacturero, que se ha ido reduciendo y transformando. Crecen las actividades financieras y de servicios, pero no crece el empleo formal y de calidad (con excepción de ciertos cargos y ciertos niveles educativos), en su lugar aumentan los cuenta propia, el subempleo, la informalidad y la discriminación. Estas son las nuevas caras de la exclusión contemporánea” (Bernal y Alvarez, 2010: 201).

Ahora, volviendo a América Latina, entre 2003 y 2008 experimentó un período de crecimiento económico que implicó una mejoría del mercado de trabajo, reflejándose en una disminución de la tasa de desempleo, pasando del 11,2% al 7,2%, (CEPAL, 2009). El aumento del empleo se concentró en los sectores de productividad media y alta. También se amplió la cobertura de la protección social y disminuyó la informalidad. La brecha salarial entre ocupados de alto y bajo nivel educativo se redujo. Estas tendencias positivas tuvieron un freno con la crisis de 2009.

No obstante los avances que ha experimentado América Latina en materia de empleo, persisten problemas en el funcionamiento del mercado de trabajo y en las instituciones que los regulan. La heterogeneidad estructural sigue produciendo gran desigualdad entre los empleos de alta y baja cualificación. La informalidad que cubre una proporción alta del mundo del trabajo y la flexibilización propician empleos precarios, con bajos ingresos y con una mínima o ninguna protección social, quedando por fuera de la institucionalidad laboral y social (CEPAL, 2010). Es claro que los ingresos laborales no son suficientes para la inclusión: en América Latina la mayoría de las personas pobres y vulnerables se encuentra ocupada, por consiguiente, el empleo remunerado no garantiza la superación de la pobreza (CEPAL, 2012).

Además, el acceso al empleo no es homogéneo: están en situación de desventaja las mujeres, las minorías étnicas, las personas mayores y los jóvenes de ambos sexos (CEPAL, 2010). Las cifras de desempleo juvenil en Colombia han sido especialmente altas. De acuerdo con datos de la CEPAL, el desempleo de jóvenes entre los 15 y 24 años, alcanzó un 36% en 1999; un 26,3% en 2009 y un 25,7% en 2010 (CEPAL, 2011). Estas cifras son alarmantes teniendo en cuenta que el desempleo juvenil es un factor asociado con la proliferación de pandillas juveniles y altas tasas de crimen y violencia.

Por otra parte, en América Latina la protección social sigue fuertemente ligada al empleo, pero ni siquiera estar empleado garantiza estar cobijado por ella, pues los

empleos informales no gozan de dicha garantía. En promedio, la cobertura de seguridad social es inferior al 40% (CEPAL, 2010).

Entre 2002 y 2011, se redujo la tasa de desempleo en Colombia, pasando del 14,7% en septiembre de 2002 al 9,2% en el mismo mes del 2011 (DANE, 2012c). El desempleo sigue siendo de los más altos en la región y no disminuye sustancialmente ante crecimientos del PIB (CEPAL, 2011).

En 2011 el promedio de la tasa de desempleo para las 13 principales ciudades colombianas y sus áreas metropolitanas, se situó en el 11,6%. Para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la tasa fue del 12,2%, mientras que en Cali-Yumbo fue del 15,4% y en Bogotá D.C. del 9,5% (DANE, 2012d).

A partir del *Informe de Mercado Laboral* de 2011 elaborado por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, puede caracterizarse el mercado laboral de la ciudad así: en Medellín el desempleo afecta de manera más fuerte a las comunas más pobres, pues durante el 2010 la menor ocupación estuvo en la Comuna Popular que tuvo una tasa de desempleo del 18,4% y la mayor ocupación en el Poblado, comuna que concentra la mayor parte de viviendas de estrato social alto, que tuvo una tasa de desempleo de 5,8% . De acuerdo a la edad, los jóvenes son los que presentan una mayor tasa de desempleo (28,7%), y las personas más ocupadas están entre 25 y 55 años. En cuanto al género, para las mujeres es más difícil ingresar al mercado laboral en comparación con los hombres, siendo mayor la brecha de género en las comunas de nivel socioeconómico más bajo. Las actividades laborales predominantes son comercio (29,24%), servicios (22,71%) e industria (19,56%) (Departamento Administrativo de Planeación, 2011), evidenciándose así el declive de la actividad industrial que en otra época fue característica de la ciudad.

La informalidad es una característica que afecta la calidad del empleo, lo cual tiene expresión “en la no cobertura en seguridad social, estructuras de contratación precaria, baja o nula remuneración salarial e incumplimiento de alguna de las regulaciones laborales establecidas legalmente” (Departamento Administrativo de Planeación, 2011: 24).

El *Informe del Progreso Económico y Social* de 2008 del Banco Interamericano de Desarrollo explica que el porcentaje de trabajadores por cuenta propia en América Latina durante los años ochenta en actividades diferentes de la agricultura era el 29%, tres puntos porcentuales por encima del promedio mundial. Durante los años noventa, el porcentaje alcanzó un 44%, 12 puntos porcentuales por encima del promedio mundial, acercándose a la tasa promedio africana, de un 48%, hecho que, sumado a los altos costos asociados al empleo formal, ha hecho persistente el empleo informal y mal remunerado. Y si bien esta tendencia se ha revertido en algunos países (Argentina, Chile y Costa Rica), viene en aumento en otros (Nicaragua, Paraguay, Venezuela y Colombia).

En Colombia viene bajando la tasa de desempleo, pero en gran medida los nuevos empleos creados pertenecen a la economía informal. La informalidad del empleo supera el 50% en los años transcurridos entre 2007 y 2012 (DANE, 2012c). El *Informe sobre el Mercado Laboral* de Medellín, muestra que en 2010, del total de la población ocupada en la ciudad, el 47,9% estaba en empleos informales, con mayor tendencia a que estos puestos fuesen ocupados por mujeres, jóvenes entre los 12 y 17 años y personas mayores de 56 años.

### **3.4 Los condicionamientos socio-económicos y la dimensión urbano espacial**

El contexto latinoamericano actual muestra la concentración del crecimiento económico en algunas regiones y la conformación de ciudades ganadoras y ciudades perdedoras. Es decir, se trata de la desigualdad entre regiones y entre ciudades. Y al detallar un poco más en las ciudades en particular, se observa el predominio de intereses económicos en los procesos de desarrollo urbano, la conformación de ciudades segregadas y un alto grado de informalidad en su configuración.

#### **3.4.1 El desarrollo económico desigual**

Durante las últimas décadas, en América Latina ha sido verificable la tendencia hacia la concentración del crecimiento económico en las regiones con mayores ventajas (Brand, 2009; Gallup, Gaviria y Lora, 2003; Moncayo, 2004; Betancur, 2009) y, en especial, la concentración en las ciudades centrales de cada país. Las regiones que poseían rasgos

más modernos y tenían mayor desarrollo fueron las más favorecidas con la inversión extranjera, mientras las más tradicionales no han sido objeto de interés (Cabrero, 2005).

La desigualdad entre regiones, reconocida en el informe del Banco Mundial denominado *Una Nueva Geografía Económica* (2009), aparece como efecto negativo del modelo económico, pero también como condición necesaria para el crecimiento, dado que se considera que para que éste sea posible, se requiere de la concentración de la producción económica. Ello supone la aceptación de que la competencia entre regiones y ciudades produce ganadores y perdedores. Por consiguiente, ahora de lo que se trata es de ensayar fórmulas de integración económica para ocuparse de los perdedores.

### **3.4.2 El predominio de los intereses económicos en el desarrollo urbano**

Los efectos de la globalización y el neoliberalismo son heterogéneos, no producen un solo modelo de ciudad (Brand, 2009: 17). Ello es explicable por la forma en que se concentra el crecimiento económico, como se mostró con antelación, y porque, de acuerdo a los patrones de desarrollo urbano actuales, las ciudades no pierden su identidad, debido a que precisamente una de las estrategias para su competitividad es poseer un sello que las identifique respecto de otras (de Mattos, 2009). Igualmente, porque en la vida de las ciudades juegan papeles determinantes tanto las experiencias nacionales como las trayectorias locales, es decir, hay una dependencia del camino.

No obstante lo anterior, hay ciertas tendencias que se replican de una ciudad a otra en América Latina:

1. Aplicación de estrategias de *city-marketing*, que buscan ajustar las ciudades a las tendencias globales (de Mattos, 2009). Estas estrategias se concentran en la construcción o reconstrucción de imágenes arquitectónicas y culturales, la renovación de espacios públicos, infraestructuras y equipamientos, entre otras prácticas que pretenden cambiar la cara de la ciudad (Brand, 2009: 9).

2. Empleo de un tipo de arquitectura y urbanismo de baja inversión y calidad, propiciados por la ausencia de controles y el afán de lucro del sector inmobiliario, por una parte. Y por otra, generado por los gobiernos que buscan dar soluciones al alto



déficit de vivienda. Se trata de conjuntos de vivienda estandarizada que en ocasiones tienden a la marginalidad (Borja, 2003).

3. Sometimiento al abandono y decadencia de ciertas zonas de la ciudad. Este fenómeno tiene diversas causas que pueden estar interrelacionadas: estas zonas han quedado obsoletas, no generan rentabilidad, se trata de áreas que presentan problemas de seguridad, o son espacios que no sirven al patrón de ciudad que se quiere instalar.

4. Los centros urbanos tradicionales sufren un proceso de despoblamiento y desuso. En particular, los centros históricos pierden su protagonismo tradicional en tanto las funciones que antes cumplían tienden a ser asumidas por nuevas centralidades. Por otro lado, en algunos casos ganan un nuevo protagonismo, pues se las usa para atraer turismo dentro de las estrategias de *city-marketing* antes mencionadas.

5. Realización de cuantiosas inversiones en lugares donde la rentabilidad se pueda desencadenar (Pradilla, 2009). Es común la construcción de lugares de ocio y viviendas de lujo dirigidas a los grupos poblacionales de mayores ingresos.

6. Construcción de espacios públicos ~~privados~~, cerramiento de urbanizaciones, creación de lugares de congregación para el consumo, lugares a los cuales está vedado el ingreso y circulación de los pobres (Fleury, 1998).

7. La planeación con sentido de racionalidad y de futuro es reemplazada por la construcción de megaproyectos urbanos. Éstos se instalan de manera inconexa y fragmentaria, sin tener en cuenta lo que sería más adecuado para el buen funcionamiento y organización de la ciudad de acuerdo a una visión integral (de Mattos, 2009), y se realizan en función de los intereses de empresas multinacionales y de las élites locales (Ribeiro, 2009).

8. La articulación de las economías nacionales a la economía globalizada ha propiciado, en las ciudades latinoamericanas más importantes, la asunción de un patrón de estructura cercano al de las principales ciudades en el mundo (Sassen, 1991, 2007; Borja y Castells, 2004). Se trata del modelo en red, cuya configuración depende de ~~la~~ confluencia de una multitud de flujos y la localización de un número creciente de nodos de empresas-red en ciudades consideradas como estratégicas para la valorización del capital” (de Mattos, 2009: 50). Además, este patrón está asociado a la difusión de las

tecnologías de la información y comunicación y al aumento de la movilidad intra e interurbana que permiten la localización en sitios más alejados. Según Baumann Burgos, el mismo fenómeno se estaría viviendo tanto en América Latina como en Asia y África, lo peculiar es que la redefinición de las dinámicas centro-periferia dan lugar a gigantescos conglomerados urbanos, en los que se genera favelización de los centros urbanos de manera simultánea con la formación de otros centros en las periferias, rodeados de pobreza y miseria (Baumann, 2009).

9. En lo relativo a las funciones cumplidas, las grandes metrópolis de América Latina también están siguiendo el patrón de las denominadas ciudades globales (Sassen, 2007). Las funciones asumidas por estas ciudades tienen que ver entre otras con: dirección, gestión, coordinación y control de las empresas globales o en proceso de globalización; servicios a la producción (financieros, jurídicos, consultoría, publicidad, ingeniería, entre otros) y actividades relativas a las tecnologías de información y comunicación (de Mattos, 2009). El cumplimiento de estas funciones puede implicar la instalación de espacios especiales para ubicar tales servicios (Ribeiro: 2009), los cuales funcionan como enclaves.

Es evidente que el cumplimiento de las funciones antes reseñadas supone una tercerización de la economía, con las implicaciones que ello tiene en el mercado de trabajo ya identificadas por Sassen (1991): disponibilidad de ofertas laborales y altos salarios para una fuerza de trabajo muy cualificada y reducida, en contraste con bajos ingresos y desempleo para una mayoría no cualificada. Las ciudades con mayores capacidades para adaptarse son las que han logrado insertarse en tal lógica, es decir, se trata de las ciudades que de cierta forma “ganaron” en el proceso de globalización.

Las tendencias mostradas constituyen la particularización en las ciudades de la transformación del modelo económico. Por ello, en gran medida constituyen también factores determinantes o agravantes de condiciones como la pobreza, la desigualdad y la exclusión que marcan también la realidad contemporánea de las ciudades latinoamericanas como puede apreciarse en el siguiente apartado.

Estas tendencias, sin embargo, también pueden ir acompañadas de otras que tienen un carácter más democrático e igualitario, tales como las que buscan la ampliación de

espacios públicos o la intervención sobre barrios marginales o degradados, con el fin de integrarlos a la ciudad.

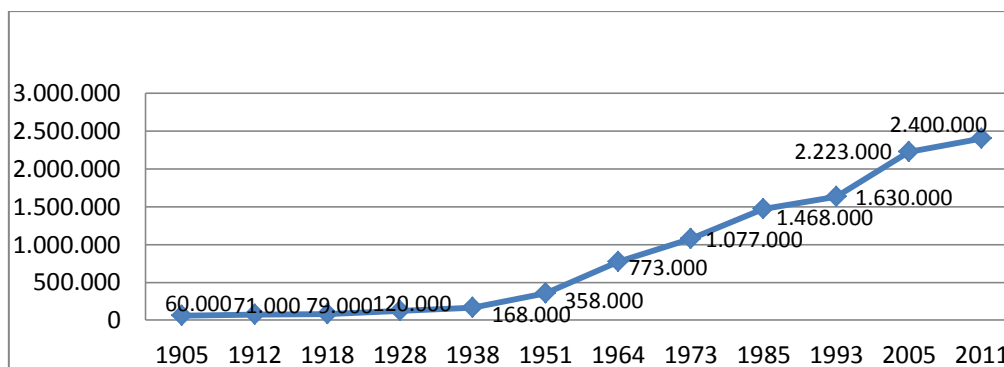
### 3.4.3 La configuración de las ciudades a partir de la informalidad

Una muestra evidente de la desigualdad, expresada como segregación social y espacial, es la existencia de barrios o asentamientos informales o incluso de *slums* o tugurios. Las viviendas de este tipo, según ONU-Hábitat, combinan estas características: acceso inadecuado al agua potable, falta de servicios de saneamiento y otras infraestructuras, hacinamiento, mala calidad en la estructura de la vivienda e inseguridad en el estatus de la tenencia (ONU-HABITAT, 2003: 47).

De acuerdo a ONU Hábitat para el año 2010, en América Latina y el Caribe había 110.763 millones de personas que vivían en barrios de tugurios, equivalentes al 23,5% de la población. Pese a estas cifras desalentadoras, desde el 2000 se observan avances: 30 millones de personas dejaron de estar en condiciones de vida marginales (UN-HABITAT, 2010). Concretamente, Colombia ha logrado reducir su proporción de habitantes en barrios de tugurios, pasando de 22,3% en 2000 a 13,5% en el 2010 y siendo uno de los países de América Latina y el Caribe con más éxito en tal cometido, junto a Argentina y República Dominicana (UN-HABITAT, 2010).

Gran parte de la ciudad de Medellín, como sucede también en otras ciudades colombianas, ha sido construida y habitada a partir de procesos informales o irregulares. El proceso de urbanización experimentado por Medellín ha respondido a un rápido incremento de la población y ha estado caracterizado por la desigualdad en el uso y aprovechamiento del territorio (Granda, Vanegas y Zuluaga, 2010).

**Gráfico 1. Crecimiento demográfico Medellín, 1905-2011**



Fuente: Martin, 2012: 607. Toma datos del Dane.

En Medellín, la urbanización y construcción de viviendas informales comenzó en la primera mitad del siglo veinte a raíz de la migración atraída por el progreso industrial, y prosiguió en la década del cincuenta debido al desplazamiento de población rural, generado por la ola de violencia producto de la confrontación entre los partidos Liberal y Conservador. La dinámica urbanizadora en su conjunto se expresó en términos de segregación:

—al crecer de intensidad, comienza a generar una profunda segregación de orden físico, social y económico en la ciudad. Hacia el norte y hacia las partes altas de las laderas oriental y occidental se va localizando la ciudad informal, donde encuentran albergue los pobres de la ciudad no consolidada. Paralelamente las clases media y alta ocupan el centro y el sur del valle, sobre la superficie planificada de la ciudad formal. Medellín define su camino de dos realidades, dos —ciudades— opuestas segregadas dramáticamente por sus condiciones de localización y relieve geográfico” (Echeverri y Orsini, 2010: 134).

La Administración Municipal no fue capaz de responder a la demanda de vivienda, ni al proceso de urbanización que el aumento de población requería. De cierta forma se asumía que los asentamientos informales no hacían parte realmente de la ciudad (Naranjo, 1992). Y por consiguiente, no se usaban instrumentos de planeación y ordenamiento que permitieran —proveer suelo urbano en condiciones dignas a la población pobre” (Granda, Vanegas y Zuluaga, 2010: 168), pese a que existían planes piloto y regulador desde 1952, formulados a partir del estudio que sobre la ciudad hicieron los urbanistas Wiener y Sert (1948-1951):

—Si bien hubo una visión a largo plazo para la ciudad esbozada en los planes, el actuar sobre ella en concreto fue limitado, en buena parte, precisamente, por la debilidad de la administración local... Pese a los impactos profundos del Plan Regulador, las respectivas administraciones municipales, por su alta rotación y por su debilidad y escasez de recursos, la mayoría centralizados por el gobierno nacional, no lograron garantizar una institucionalización y regulación apropiada en los tiempos de crecimiento explosivo. El crecimiento demográfico, al no ser atendido de manera integral, derivó en la evolución de una urbe sin una adecuada planeación urbanística, social e institucional” (Martin, 2012: 51).

Pese a un papel más activo de los gobiernos municipales desde la década del ochenta frente a los asentamientos informales, éstos y sus problemas asociados siguieron extendiéndose. La situación se agravó con las distintas expresiones del narcotráfico y del conflicto armado:

—con una nueva ola de violencia, desplazamiento rural, y la aparición del narcotráfico, el fenómeno comienza a asumir una dimensión política y social dramática, nunca antes experimentada. Los barrios de las laderas del norte del valle, comúnmente llamadas

“comunas”, se convierten en el hábitat natural de bandas ilegales, de pandillas de sicarios a las órdenes de los narcotraficantes y de delincuencia común” (Echeverri y Orsini, 2010:134).

Con la intensificación del conflicto armado a finales de la década del noventa, se recrudeció todavía más el desplazamiento forzado desde las zonas rurales a las ciudades. Medellín se convierte en la segunda ciudad receptora de población desplazada, población que va a engrosar los asentamientos informales.

Los procesos de urbanización irregulares en Medellín han seguido dos tipos de patrones. El primer tipo es una ocupación que presenta hasta cierto punto algo de planificación: son procesos de urbanismo y construcción que fueron adelantados por urbanizadores particulares pero que no fueron terminados. En ellos se hizo un loteo con algo de técnica, dando lugar al a la conformación del damero tradicional. El segundo tipo es de carácter espontáneo, está ausente la planificación necesaria para permitir la separación y complementariedad entre el espacio público y el privado. De esta manera, desde lo espacial, la forma que toman estos asentamientos es absolutamente particular, generalmente siguiendo los estructurantes naturales del sector, como las quebradas, las laderas y cerros” (Granda, Vanegas y Zuluaga, 2010: 168). Un ejemplo de esta forma de urbanización se encuentra en gran parte de la Comuna 13.

#### **Fotografía 1. Vista de la Comuna 13**



*Fuente: Archivo Oficina de Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UdeA*

En muchos casos, los inmuebles se encuentran en espacios que no cumplen con las condiciones adecuadas para el asentamiento humano, —ya sea porque corresponde a áreas de retiro de quebradas, de interés ambiental o que presentan algún riesgo geológico” (Granda, Vanegas y Zuluaga, 2010: 168).

Al igual que en Medellín, en otras ciudades de la región y del país también se habían formulado planes reguladores y directrices con la pretensión de ordenar el desarrollo urbano de la ciudad, como en Bogotá y Cali. Y de la misma manera que en Medellín, fueron desbordados por el gran aumento de la población urbana y los problemas institucionales.

Lo cierto es que Medellín, en comparación con otras ciudades colombianas y latinoamericanas, pese a haber sido configurada en gran parte sin la planeación adecuada, ha contado con mejor suerte en lo referente a la prestación de servicios públicos domiciliarios e infraestructura. Ello debido a que la empresa prestadora de los servicios de agua y alcantarillado no ha negado tales servicios a los barrios construidos de manera informal, actitud que tiene su lado negativo en el sentido de que pudo haber servido como incentivo para la proliferación de barrios informales. Tal circunstancia contribuyó a que los conflictos suscitados en la ciudad a partir de reivindicaciones sobre el hábitat revistieran menor gravedad (Urán, 2009).

#### **3.4.4 La segregación socio-espacial**

La pobreza y la desigualdad, la precarización del empleo y la informalidad, tienen una expresión clara en el espacio urbano: se generan cambios en los usos del suelo y de los inmuebles; se configura una ciudad desigual, segmentada y excluyente (Fleury, 1998).

A su vez, estas circunstancias, sumadas a otras condiciones, como la ampliación de expectativas que genera el mercado sobre toda la masa de la población conduciendo a que sobre todo los jóvenes se vean tentados a cumplirlas por cualquier medio (Briceño-León, 2001), tienen una nítida repercusión en el incremento del conflicto urbano, la criminalidad y la inseguridad.

Y como si se tratase de una espiral, ello redundo en procesos de discriminación social y segregación espacial. La inseguridad, la percepción incrementada respecto de la misma y el miedo al extraño, estos dos últimos, de cierto modo alentados, remarcados o a veces

construidos por el mercado inmobiliario y el de la seguridad (sector floreciente en los países de América Latina), incentivan la fragmentación de la ciudad. Ello se logra a través de mecanismos como la construcción de enclaves urbanos con acceso restringido, la vivienda en urbanizaciones cerradas y la proliferación del uso de diversos dispositivos de seguridad y vigilancia.

En este sentido, una tendencia de diferentes grupos sociales -especialmente las clases altas- es la utilización del miedo a la violencia y al crimen para justificar nuevas tecnologías de exclusión social y el alejamiento de los barrios tradicionales (Caldeira, 2007).

De este modo, la desigualdad se manifiesta en ciudades divididas social y espacialmente (ONU, HABITAT, 2012), que tienden a conformarse de modo tal que hay zonas exclusivas para ricos y zonas para pobres. Para el caso colombiano, y en particular de Medellín, el examen de la estratificación socioeconómica puede ilustrar tal fragmentación<sup>28</sup>.

De acuerdo a la Encuesta de Calidad de Vida –ECV-de Medellín, el 79,2% de la población se concentra en los estratos bajo-bajo, bajo y medio-bajo, mientras que sólo el 3,9 % residen en el estrato alto (Departamento Administrativo de Planeación, 2012a).

**Tabla 10. Población según estrato socioeconómico de la vivienda en Medellín, 2011**

Estrato de la vivienda	Hombres	Mujeres	Total población	%
1. Bajo bajo	142.686	156.165	298.851	12,62
2. Bajo	418.169	458.868	877.037	37,03
3. Medio bajo	332.183	369.782	701.964	29,64
4. Medio	108.851	126.970	235.821	9,96
5. Medio Alto	71.303	90.163	161.466	6,82
6. Alto	41.732	51.410	93.142	3,93
<b>Total</b>	<b>1.114.923</b>	<b>1.253.359</b>	<b>2.368.282</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Expandida. Medellín, 2011*

<sup>28</sup> En Colombia suele usarse la estratificación socioeconómica como un mecanismo que le permite al Estado la clasificación espacial de los inmuebles residenciales, a partir de sus condiciones físicas, con el propósito de cobrar de manera diferenciada los servicios públicos domiciliarios y el impuesto predial. También, le permite a las autoridades tomar decisiones con respecto a la planeación de la inversión pública, el ordenamiento territorial y el mejoramiento de la infraestructura en materia de vías, salud, saneamiento y educación, entre otros servicios. Esta escala de valores se establece de la siguiente manera: el estrato 1 es bajo-bajo, el estrato 2 es bajo, el 3 medio-bajo, el 4 medio, el 5 medio-alto, y el 6 alto.

A partir de la Encuesta de Calidad de Vida se pueden examinar distintos aspectos que evidencian segregación social y espacial: por ejemplo, según el indicador *ingresos por trabajo del jefe del hogar*, el promedio para el estrato alto supera casi en nueve veces el del estrato bajo-bajo y casi en tres veces al estrato medio. Asimismo, el indicador de *ingresos mensuales destinados para alimentos* muestra que el estrato bajo-bajo destina a tal objetivo más de la mitad de sus ingresos, mientras el estrato alto destina menos de la novena parte de sus ingresos. En cuanto a *último nivel de estudios aprobado* solo cerca del 6% de los habitantes de estrato bajo-bajo, y el 1.8% de los de estrato bajo han alcanzado estudios universitarios, mientras que en el estrato medio alto han alcanzado este nivel de estudios cerca del 30% de los habitantes y en el estrato alto el 38% (Departamento Administrativo de Planeación, 2012a).

Las mediciones de la calidad de vida, efectuadas a través de las encuestas practicadas en la ciudad para evaluarla, también aportan para el examen de la desigualdad en Medellín. En ellas se observa que pese a las disparidades de resultados entre estratos socioeconómicos en dimensiones tales como vulnerabilidad, calidad de vida y entorno, capital físico en el hogar, escolaridad, lo cierto es que en la percepción acerca de la calidad de vida hay poca distancia entre los estratos más altos y los más bajos (Departamento Administrativo de Planeación, 2012a). Lo que muestra que el grado de desigualdad que experimenta la ciudad, o no es percibido por los menos favorecidos, o simplemente es aceptado.

### **3.5 La exclusión como resultado**

La desigualdad y la pobreza no son fenómenos únicamente económicos. La desigualdad en la distribución de ingreso en América Latina, está acompañada de otras circunstancias menos evidenciadas, que generan como resultado exclusión. Para observarlas es necesario tener en cuenta la desigualdad en relación con las capacidades y las oportunidades. Prats mostró las otras facetas de la desigualdad en la región:

1. *—por razón de género y de grupo étnico de procedencia—*; 2. *—en el acceso a la seguridad tanto frente a los riesgos naturales como a los procedentes de la criminalidad o de la dinámica social o laboral—*; 3. *—en derechos de propiedad — los activos de los pobres están mal definidos y protegidos legalmente y no generan capital sino en mercados financieros informales e ineficientes —*; 4. *—en acceso a la justicia y a las administraciones públicas y sus servicios, pues los costes de incertidumbre soportados por los pobres en sus relaciones con los aparatos públicos los condenan a las limitaciones de la informalidad*



económica”; 5.-en el acceso a la educación y la salud pues los indudables avances registrados en estos sectores no obstan a que la educación y salud, que da acceso a los empleos bien redistribuidos quede en manos de las clases altas”; 6.-en el acceso a las oportunidades empresariales y a los empleos productivos”; 7.-son desiguales políticamente porque las condiciones de pobreza e indigencia hacen que muchos vivan las elecciones como oportunidad para la venta de un activo –su voto- y otros participen no tanto por razones programáticas cuanto por la necesidad de capturar un empleo o renta” (Prats, 2006b: 526-527).

El desempleo y la informalidad laboral son factores productores de exclusión, teniendo en cuenta que estas condiciones usualmente generan otras circunstancias desfavorables: vivir en barrios pobres, alcanzar bajos ingresos, contar con un bajo nivel educativo o incluso, en una ciudad como Medellín, ser más vulnerable a la violencia (Bernal y Álvarez, 2010).

El concepto exclusión ha venido ganando terreno en la medida de que amplía el análisis y no se queda sólo en la privación económica, ni en la inequitativa distribución de la riqueza. La exclusión social incorpora elementos adicionales, incluye las privaciones sociales pero también refiere a las razones o procesos generadores de exclusión. En gran medida, la exclusión social está relacionada con las consecuencias derivadas de la falta de acceso al empleo (Álvarez, *et. al.* 2010). Otros sentidos de la exclusión pueden resaltar la falta de integración a la economía de mercado, tal como aparece en la aproximación del BID en su informe *¿Los de afuera?:*

La exclusión social es un proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega a personas y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza... Dichos procesos podrían afectar el comportamiento, la disposición de recursos, o el acceso a instituciones por parte de personas o grupos excluidos de manera tal que entorpecen sus capacidades para funcionar y, por lo tanto, para adquirir o emplear aptitudes que tienen valor en una economía de mercado (BID, 2008: 5-6).

Los siguientes datos, producto de la investigación sobre la exclusión realizada en Medellín por la Corporación Región y la Universidad de Antioquia en 2008 (Álvarez *et. al.*, 2010), muestran como el sentimiento de exclusión depende del lugar de la ciudad en donde se vive, los ingresos recibidos, el estrato social al que se pertenece, el nivel educativo al que se ha llegado y el grado de protección social que se alcanza:

**Tabla 11. Percepción de exclusión en Medellín, 2008**

VARIABLES de exclusión	Percepción de sentirse excluido
Zona de residencia	28,2% de habitantes de la zona nororiental (una de las más pobres) 6,5% de habitantes de la zona suroriental, el Poblado (la más rica)
Nivel de Ingresos	19% de quienes reciben hasta dos salarios mínimos mensuales 7% de quienes reciben entre 7 y 10 salarios mínimos mensuales
Estrato social donde se ubica la vivienda	21,2% de las personas del estrato bajo 13,7% de las personas del estrato medio 5,6% de las personas del estrato alto
Nivel Educativo	38% de quienes no tienen ningún nivel educativo 20% de quienes no tienen primaria 6% de quienes tienen estudios superiores completos o incompleto
Afiliación a la seguridad social	12% de los afiliados al régimen contributivo 21% de los del régimen subsidiado 18% de los no afiliados

Fuente: Elaboración propia a partir de Bernal, Álvarez y Sepúlveda (2010).

El concepto de exclusión social incluye una dimensión objetiva y otra subjetiva. La investigación mencionada mostró como en Medellín no hay una clara coincidencia entre las dos dimensiones. Pese a existir factores de exclusión objetivos, la población afectada no se reconoce a sí misma como excluida. Mirada cada una de las variables en contraste con los porcentajes de quienes se sienten excluidos, puede evidenciarse cierta correspondencia entre la dimensión objetiva y la subjetiva, pero la investigación mencionada encontró que no hay correspondencia al examinar la percepción de exclusión de manera global, ya que sólo un 14,5% de las personas encuestadas se sentía excluida (Bernal, Álvarez y Sepúlveda, 2010) De modo similar en cuanto a la pobreza, los resultados de la *Encuesta Medellín Cómo Vamos*<sup>29</sup> revelan una baja autopercepción de la misma, en 2011 solamente el 12% de los encuestados se reconocía como pobre (Medellín, Cómo Vamos, 2012).

Con las distintas problemáticas experimentadas en las ciudades latinoamericanas, de lo cual es muestra Medellín (desempleo, informalidad, segregación espacial, precarización del hábitat para los más pobres, discriminación y exclusión) lo que está en juego en el escenario es la ciudadanía. Todos habitan la ciudad, pero no todos son verdaderos

<sup>29</sup> La encuesta es realizada anualmente por el programa Medellín Cómo Vamos instituido con la asociación entre varias instituciones privadas para hacer seguimiento y evaluación del estado de la calidad de vida en la ciudad. En este programa participan Proantioquia, el periódico El Colombiano, la Universidad Eafit, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, las cajas de compensación familiar Comfama y Comfenalco, Casa Editorial El Tiempo, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Fundación Corona.

ciudadanos. Como afirma Queiroz Ribeiro, los derechos están formalmente reconocidos, pero la organización social del territorio y la vida social que la ciudad genera “parecen desligar la condición urbana de la ciudadanía” (2009: 75).

### **3.6 Transformaciones de la sociedad civil determinadas por las reformas económicas**

La trascendencia en la vida cotidiana y en las relaciones sociales de las medidas implementadas durante los ochenta y los noventa en América Latina es significativa, pues ellas implicaron la adopción de fuertes reestructuraciones. Algunas muestras de ello son extensión de los valores liberales individualistas, la aparición del discurso de la competitividad y su aplicación, no sólo en la vida empresarial sino también en los territorios e incluso en la vida personal, así como la precarización y flexibilización de las relaciones laborales que condujeron a un incremento de la informalidad<sup>30</sup>.

Estas son transformaciones que, con la desigualdad reforzada por las reformas, se suman a rasgos tales como el patrimonialismo, el clientelismo, la corrupción y al tipo de cultura política en el cual están fincados. Estos males endémicos de América Latina no fueron eliminados por las medidas de libre mercado adoptadas, ni por los cambios institucionales, sino en algunos casos exacerbados. Estos elementos se adicionan al panorama de los condicionamientos de la gobernanza.

Los cambios en la estructura económica llevada a cabo en los noventa también determinaron transformaciones en la configuración de la sociedad civil. Por ejemplo, tal reforma económica en la región provocó el debilitamiento y reducción de los sindicatos (BID, 2008) y, en general, la desestructuración de intereses de clase, debido a la flexibilización del empleo y el aumento de la informalidad.

---

<sup>30</sup> Lechner enfatizó en el surgimiento de una sociedad de mercado como consecuencia del avance de la economía capitalista de mercado en Latinoamérica hacia los años noventa: “Hoy por hoy, se impone una sociedad de mercado donde el cálculo egoísta de beneficios máximos orienta casi todas las conductas sociales. Observamos el surgimiento de un nuevo tipo de individualismo que ya no valora las anteriores formas de sociabilidad. Por el contrario, pierden importancia las organizaciones comunitarias, los lazos de reciprocidad y, en general, las motivaciones valóricas de antes. Esta capitalización radical de todas las relaciones sociales se hace presente también en las sociedades latinoamericanas a través de los procesos de globalización” (Lechner, 1995: 10).

Pero, simultáneamente al impacto de las reformas económicas neoliberales y la globalización en general, también han propiciado el surgimiento de nuevos intereses, los cuales constituyen el fundamento para la emergencia, articulación y consolidación de nuevos actores colectivos, en la forma de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y asociaciones que se organizan en torno a asuntos como el género, el ambiente, los derechos humanos y la participación ciudadana, entre otros (Panfichi, 2002). En un sentido similar, son sugerentes las tesis de que las segregaciones espaciales en las ciudades, resultantes del cambio económico, favorecieron la formación de movimientos sociales en los barrios o que en respuesta al debilitamiento de los sindicatos surgieron nuevos movimientos urbanos (Portes, Roberts y Grimson, 2005). Sin embargo, es necesario reconocer que nuevas y viejas formas de participación y demandas por la inclusión pueden superponerse. Esto debido a que los problemas de siempre (ligados a condiciones de clase y de tenencia de recursos), como lo son la insatisfacción de necesidades básicas o la falta de acceso a la tierra, se suman a las nuevas luchas por el reconocimiento y por la defensa de nuevos intereses colectivos.

Para el caso de Medellín, particular atención requiere, por una parte, la existencia de un tejido social comunitario configurado en gran medida a partir de los procesos de urbanización. Y por otra, la aglutinación de diversos sectores de la sociedad civil en torno a la búsqueda de salidas a la violencia. De estos aspectos se hablará al tratar el tema de los actores de la gobernanza urbana en las políticas objeto de estudio y sus relaciones, en un capítulo posterior.

A lo largo de América Latina, tanto los efectos de las reformas económicas de ajuste estructural, especialmente las resultantes de la privatización y la apertura de los mercados, como las reformas de carácter institucional inspiradas en la nueva gestión pública, así como los procesos de apertura y profundización democrática, determinaron la emergencia de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, que hoy pueden cobijarse dentro del concepto abarcador de gobernanza. El panorama resultante es la inclusión del sector privado en las políticas públicas y en la satisfacción de necesidades de carácter general, esto es, en la gestión de servicios públicos y en la prestación de los derechos sociales y colectivos.

Hay que diferenciar entre el sector privado económico de índole empresarial y el sector privado social y comunitario. Las razones de la intervención de unos y otros pueden ser, en principio, distintas. Mientras los primeros ocupan nuevos nichos del mercado y asumen una actividad empresarial, obviamente determinada por el lucro, se supone que los segundos no se mueven en esa dinámica. Se trata del llamado Tercer Sector, que orienta su actuación dentro de la lógica de los fines públicos y el bien común. Sin embargo, pueden haber tendencias que confundan los roles. Así, por ejemplo, Ramió y Salvador (2005) enfatizan el hecho de que en América Latina han crecido las organizaciones no gubernamentales que operan con una racionalidad de mercado; por otro lugar, está en aumento la creación de fundaciones y asociaciones por parte de empresas o grupos económicos, inscritas en el principio de responsabilidad social hoy en boga.

Esta última tendencia ha estado presente en Colombia y en particular en Medellín. El sector empresarial ha virado desde una concepción asistencialista con un fuerte sesgo religioso que caracterizaba sus labores sociales en gran parte del siglo XX, hasta una concepción basada en la noción hoy vigente de responsabilidad social (Restrepo, 2011).

Por otra parte, no puede soslayarse el hecho de que, al igual que sucede respecto del Estado y sus instituciones, en América Latina los poderes fácticos limitan a la sociedad civil, y ello también tiene trascendencia para la gobernanza.

Tales poderes fácticos condicionan a la sociedad civil de diversas maneras. Los medios masivos de comunicación tienen el poder de enfocar o desviar la atención sobre ciertos tópicos y así incluirlos o extraerlos de la arena pública y, por ende, incidir en las acciones de aquella. Los poderes fácticos ligados a actividades ilegales muchas veces coartan a las organizaciones sociales que chocan con sus intereses. Los grupos de interés económico más poderosos, en un contexto de desigualdad social, cuentan con más recursos para conseguir sus objetivos en situaciones en las que ello implique vencer los intereses defendidos por la sociedad civil.

### **3.7 Los condicionamientos socio-económicos y sus efectos sobre la gobernanza urbana**

Los efectos beneficiosos en los aspectos económicos y sociales de las medidas de reforma estructural y en general del ingreso de América Latina en la globalización han sido cuestionados. Los resultados negativos de la puesta en práctica del consenso de Washington y las medidas posteriores muestran, entre otros aspectos, que es necesario distinguir entre crecimiento económico y desarrollo social, pues lo uno no conduce necesariamente a lo otro.

Lo cierto es que en América Latina persisten altos índices de pobreza y una profunda desigualdad. Hay un desempleo creciente y fuertes tendencias a la informalidad. La sumatoria de todas estas condiciones genera que amplios sectores de la población sean excluidos de las ventajas del desarrollo, así como de los beneficios de hacer parte de Estados que se asumen como democráticos. Estas características tienen expresión en las ciudades, sus territorios están segregados social y espacialmente, en ellas predominan los intereses económicos de las clases sociales más aventajadas. Es la misma ciudadanía la que queda en cuestión, en la medida de que no están dadas las condiciones para su cabal ejercicio por parte de la mayoría de personas que habita la ciudad. ¿Cómo las características examinadas en este capítulo pueden incidir en las prácticas de gobernanza urbana?

Llama la atención el hecho de que en América Latina puedan existir mayores desequilibrios de poder entre los posibles sectores y actores involucrados en escenarios de gobernanza, que los existentes en otras latitudes. En otras palabras, la pobreza y la extrema desigualdad social que hay en la región y que se traducen en exclusión, necesariamente trascienden al espacio de la política y específicamente al de la gobernanza. El sector privado económico beneficiado directamente de los procesos de liberalización, privatización, externalización, desregulación, flexibilización entre otros, ha acumulado bastante poder de toda índole. Mientras tanto la mayor parte de la población ve perpetuada su pobreza como resultado del desempleo y la informalidad creciente. De este modo la desigualdad social y económica se convierte en desigualdad política.

¿Cómo la gobernanza urbana puede tener expresión en relaciones horizontales en territorios donde la desigualdad, la pobreza y demás condiciones ligadas a ellas, es constitutiva de la realidad? Antes de terminar este capítulo esbozo algunas posibles consecuencias de las características examinadas.

Considero que la desigualdad puede conducir a una gobernanza urbana segmentada. En esta, algunos asuntos de menor importancia pueden llegar a tener un mayor grado de incidencia de la participación comunitaria, mientras que otros, más relevantes para la vida de las ciudades, pueden corresponder a escenarios de gobernanza más cerrados, en los que la incidencia definitiva queda en cabeza de las élites. De similar manera, una ciudad fragmentada por la segregación social y espacial, da lugar a formas de gobernanza fragmentadas y a soluciones focalizadas en la atención de micro situaciones problemáticas, lo cual puede ocultar que estas situaciones problemáticas corresponden a condiciones estructurales de injusticia social que requerirían otro tipo de soluciones.

De otra parte, lo más evidente es que la desigualdad social y económica se expresa en desequilibrio de recursos y en relaciones en las que no hay horizontalidad. Por ejemplo, la capacidad de influencia y los recursos con que cuenta un gremio económico como el de la construcción, no son equiparables a los de una asociación de vecinos, cuando uno y otro hacen parte de alguna forma de gobernanza que tenga lugar en relación con el ordenamiento territorial de la ciudad.

La pobreza puede afectar de diversas formas la gobernanza. Por un lado, porque lo imperioso de atender las necesidades primarias impide que los pobres cuenten con el tiempo y disponibilidad requeridos para hacer parte de espacios de participación. Y porque, aun intervienen en ellos, será lógico que busquen sacar provechos que les permitan ventajas para acceder a recursos destinados a atender sus necesidades primarias, recursos que de otra manera no tendrían. Adicionalmente, las personas pobres, dada su escasez de recursos de toda índole -por ejemplo, de educación- quizá cuenten con menor autonomía, lo cual puede incidir para que sean manipulados por líderes y políticos acostumbrados al ejercicio de prácticas clientelares. Si la exclusión tiene expresión en varias facetas como se mostró atrás, es necesario reconocer que una de ellas es la que tiene que ver con la imposibilidad de acceso a espacios de deliberación y decisión de las políticas públicas (Fleury, 2004), esto significa que la *exclusión* también *excluye* de la gobernanza.

Finalmente, es necesario precisar que un adecuado desempeño de la gobernanza tendría que suponer la existencia de una sociedad civil con suficiente fortaleza y autonomía, tanto respecto del Estado, como también del mercado y de otros poderes fácticos. Difícilmente los propósitos de la gobernanza, relativos a la solución conjunta de los problemas colectivos, pueden ser alcanzados si no se cuenta con suficientes y vigorosas organizaciones civiles, cuya autonomía, estructuración y estabilidad garantice que no sean fácilmente cooptadas, la formación de redes de cooperación y una negociación equilibrada<sup>31</sup>.

Ello no sólo depende de factores internos de la sociedad civil, sino también de la actitud tomada por los gobiernos y por los actores económicos poderosos, pues unos y otros podrían invocar la presencia de aquella, o propiciar la participación social de manera selectiva (en cuanto a asuntos o actores que les convenga incluir), con intenciones de instrumentación, o relegarla a la rendición de cuentas o ejercicio de controles (traspasándole las funciones de control que antes ejercía el propio Estado). Casos en los cuales su papel podría quedar reducido a la mera legitimación, sin que su intervención participe en la definición de objetivos de acción pública.

---

<sup>31</sup> Desde una visión escéptica Betancur plantea: "Una gobernanza verdadera requeriría un Estado independiente del sector privado y con la capacidad de exigirle que cumpla con su papel de servir a la sociedad, una sociedad civil con la misma capacidad de lobby y los mismos recursos para influir políticas que el sector privado. En su ausencia, la gobernanza no es más que una retórica para disimular el hecho de que en la globalización el sector privado pone a los Estados y a las ciudades a competir por su favor; o el hecho de que la fuerza de trabajo esté cada día más impotente frente al capital que entonces manipula esta impotencia para rebajar los salarios y las condiciones de trabajo al mínimo posible. De acuerdo, la gobernanza como ideal es ideal. Sin embargo, requiere una verdadera negociación y no la subvención diaria del sector privado a nombre de la competitividad..." (2009: 113).



## **CAPITULO 4. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL Y CONDICIONAMIENTOS DE LA GOBERNANZA**

En el capítulo anterior fue examinado un conjunto de condiciones económicas y sociales propias del contexto latinoamericano y colombiano, que establece constricciones a las prácticas de gobernanza. En el presente capítulo se estudian diversos aspectos políticos e institucionales que también operan como constricciones o condicionamientos de la gobernanza. Al igual que en el anterior capítulo, antes de detallar los condicionamientos objeto de atención, se hará referencia a los factores de configuración de la gobernanza en América Latina que tienen una relación más directa con tales condicionamientos. En esta oportunidad, concretamente se hablará de las reformas de carácter institucional realizadas con posterioridad a las de carácter económico, así como de los procesos de democratización experimentados en la región.

Las llamadas *reformas institucionales* derivaron de propuestas sobre la manera en que debían reconfigurarse los organismos estatales en América Latina. Se trataba de una segunda generación de reformas (Naím, 1994), estimadas como necesarias para que el mercado tuviera un adecuado soporte institucional. Desde una visión neoinstitucionalista, según la cual existe una recíproca influencia entre el ambiente institucional y el comportamiento económico (North, 1993), combinada con orientaciones neoliberales, se buscaba disminuir los costos de transacción para la economía de mercado. Esto es, garantizar condiciones de seguridad y certeza para la inversión privada (García, 2006).

Las medidas obedecieron centralmente a las lógicas y postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP). De nuevo tuvieron como fuentes principales las recomendaciones de los organismos internacionales. Las propuestas se acercaban a las lógicas operantes dentro del sector privado, que se consideraban como las más adecuadas para llevar a cabo una buena gestión: descentralización de tareas respecto de los gobiernos locales, desconcentración organizacional hacia agencias descentralizadas, fomento del control ciudadano sobre las actuaciones públicas, flexibilización, externalización o transferencia hacia las empresas y las organizaciones no gubernamentales de la prestación de ciertos servicios, entre otras (Fleury, 2000; Aguilar, 2006, 2007; Prats, 2006c).

Un ingrediente de especial relevancia para la configuración de expresiones de la gobernanza, con este tipo de medidas, es el acento que se pone en la necesidad de que se cuente con la “voz” ciudadana. Esto es, con la participación de la ciudadanía, como modo de lograr mayor responsabilidad y eficiencia del sector público.

En la interpretación de Aguilar: “Se acepta favorablemente en la región que el gobierno quiebre su monopolio operativo y devuelva poder de decisión y actividades al sector privado, a las organizaciones sociales y a los niveles inferiores de gobierno, a los que entran en comunicación directa con los ciudadanos...” (Aguilar, 2006: 196). De este modo se fue extinguiendo el monopolio directivo y administrativo en cabeza del Estado y tomó forma un nuevo modo de gobernar en el que participan actores externos al gobierno (Aguilar, 2007).

En América Latina tanto los efectos de las reformas económicas de ajuste estructural, especialmente las resultantes de la privatización y la apertura de los mercados, como las reformas de carácter institucional, influyeron en la emergencia de nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y el mercado, entre lo público y lo privado, que hoy pueden cobijarse dentro del concepto abarcador de gobernanza. No solo se trató de que el Estado se abriera a tales relaciones (en gran parte presionado por los organismos internacionales) sino de que los actores económicos y sociales también lo hicieran. Los primeros, principalmente por razones ligadas a la racionalidad económica, asumieron nuevos nichos del mercado ante el retroceso del Estado. La explicación de la reacción seguida por los segundos puede ser compleja y tener diversas razones: desde la consolidación de movimientos sociales de carácter más específico, de índole diferenciada (en materia ambiental, de género, étnico, derechos humanos etc.) y por consiguiente, más articulables a políticas públicas sectoriales, hasta la búsqueda por parte de las organizaciones civiles y de la ciudadanía de mayores espacios de participación y autonomía en un contexto de instalación de la democracia.

Como se ha visto hasta ahora, las reformas de primera generación, correspondieron a una visión instrumental, de claro acento macroeconómico y modificaron el papel del Estado respecto de la economía. Las siguientes, se insertaron en un enfoque con acento institucional. De manera que, en esta segunda etapa de lo que se trató fue de la reducción del aparato estatal por un lado, pero por otro, del aumento de ciertas

funciones escogidas selectivamente según criterios de eficiencia y de generación de seguridad para el mercado.

Una tercera orientación más reciente, también influyente en la emergencia de la gobernanza, tiene como preocupación los resultados de las reformas en lo social y reflexiona sobre sus efectos en el déficit de democratización (Cuervo, 2003). Se asume que el desarrollo está ligado a la gobernabilidad democrática, creyéndose que es a través del ejercicio mismo de la política y no solo de la economía que pueden generarse mejores condiciones de vida (PNUD, 2004a).

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante también examinar los *procesos de democratización en América Latina* como parte de los factores que dieron lugar a la configuración de la gobernanza. Durante las últimas tres décadas del siglo pasado Latinoamérica vivió la transición hacia la democracia en los países que tuvieron regímenes militares y, en general, en toda la región, una ola de democratización expresada en la pretensión de fortalecer las instituciones y en un aumento de mecanismos de participación política.

No obstante las diferencias de los procesos en los países que pasaron de un régimen autoritario a uno democrático, Nohlen observa similitudes:

–las transiciones se efectuaron de manera pacífica. Se generaron pactos entre las élites en el poder –sobre todo militares- y los partidos de la oposición; los compromisos emprendidos por las fuerzas militares fijaron los parámetros de interacción entre las esferas militar y civil restringiendo la agenda política mediante la exclusión de temas problemáticos para la propia supervivencia de la democracia (el papel del ejército, los derechos humanos, etc.)” (Nohlen, 1996: 12).

Luego de los procesos de democratización América Latina se tuvo que hacer más inclusiva en términos políticos. Hoy, pese a los problemas persistentes en sus democracias, es verificable tal ampliación, aunque persisten los riesgos: –La paradoja de tal apertura política es la tentación del caudillismo, el mesianismo y el autoritarismo popular por arriba, y por abajo la fragmentación social mediante una mirada de micro gestiones forjadas desde las múltiples expresiones de un cierto individualismo comunitario” (Restrepo, 2009: 315).

En los siguientes apartados se analizarán los principales condicionamientos políticos e institucionales de la gobernanza en América Latina, algunos de ellos están relacionados de manera directa con los factores de configuración de la gobernanza reseñados antes, otros no. Se examina la violencia, que aunque en la mayor parte de América Latina es una violencia de tipo social, en Colombia, por la permanencia del conflicto armado interno, es en gran medida de tipo político. Luego se efectúa una aproximación a algunos rasgos de la cultura política que pueden afectar negativamente las prácticas de gobernanza. Se consideran también la precariedad de la democracia y la debilidad del Estado en sus elementos y dimensiones básicas. Posteriormente, se examinan el presidencialismo y el fortalecimiento del poder ejecutivo en América Latina, para determinar de qué manera afectan la gobernanza. Finalmente, son revisadas las implicaciones de la descentralización territorial, examen que permite estudiar con mayor profundidad la gobernanza local y urbana.

#### **4.1 La violencia y el entrecruzamiento de conflictos no resueltos**

Una característica ineludible de América Latina, al examinar los condicionamientos de la gobernanza, es la violencia. Como afirma Briceño-León, la violencia ha estado ligada a la vida de América Latina: “La violencia no ha sido ajena a los procesos de cotidianidad o transformación social de América Latina: violenta fue la conquista, violento el esclavismo, violenta la independencia, violentos los procesos de apropiación de las tierras y de expropiación de los excedentes...” (Briceño-León, 2001: 2). Podríamos proseguir el relato: violentas fueron las dictaduras y violentos aquellos regímenes que, aunque democráticos, siguieron las pautas de la doctrina de la Seguridad Nacional (construida y acompañada en la práctica por los Estados Unidos) para protegerse de la izquierda. También violentas fueron algunas formas de resistencia o de rebelión que buscaron subvertir el orden que se creía injusto. Y pese a la superación de la guerra fría, a la caída de las dictaduras, a los procesos de paz alcanzados en la mayoría de los países que vivieron conflictos armados hacia al final del siglo XX, América Latina sigue experimentando la violencia.

Usualmente el grado de violencia se mide a partir de la tasa de homicidios, la cual es alta en la región. De acuerdo al Informe *Nuestra Democracia* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de Estados

Americanos (OEA) de 2010, la tasa de homicidios para 2004 fue de 20,82 en América Latina y el Caribe, mientras que en Europa fue de 3,85; en América del Norte 3,95; en Asia 5,97; y en África 19,82 (PNUD-OEA, 2010)<sup>32</sup>. Obviamente no todos los países de la región padecen la violencia de la misma forma sino que sobresalen los casos de Brasil, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Colombia y México, con altas tasas de homicidios. Ellos comparten una forma peculiar de violencia, que en el caso de Colombia se entretiene con el conflicto armado que padece desde hace más de medio siglo.

La violencia que existe en la región desde la década del ochenta presenta rasgos peculiares: es una violencia fundamentalmente social porque sus actores, salvo el caso colombiano que todavía tiene guerrillas, no buscan cambiar el orden estatal. Es una violencia cuyo escenario son las ciudades. En ella están involucrados los hombres jóvenes y tanto víctimas como victimarios hacen parte generalmente de la población más pobre y excluida.

Además, en los últimos años, está relacionada con los aspectos más negativos y oscuros de la globalización y la transnacionalización: los mercados ilícitos de drogas, de armas, de personas y de capitales. La violencia, al igual que la corrupción, es uno de los mecanismos que posibilitan la permanencia de tales mercados ilegales que se alimentan y entretienen con la creciente informalidad.

Como afirma el informe *Nuestra Democracia*, el inmenso flujo de recursos que genera el mercado de las drogas y la gran sofisticación de las redes criminales que lo sustentan, que a su vez alimentan otras formas de delincuencia organizada, han transformado la seguridad y la política de América Latina (PNUD-OEA, 2010).

En Colombia, la violencia social se mezcla con el conflicto armado interno. El conflicto armado colombiano es un fenómeno complejo que presenta la coexistencia de múltiples actores, diversos motivos, orígenes y escenarios de la violencia. Colombia experimenta una acumulación, superposición y entrecruzamiento de conflictos no resueltos.

---

<sup>32</sup> En 2000 Colombia tuvo una tasa de homicidios de 63,3 por cada cien mil habitantes, momento en el cual estaba situada en 18,8 en América Latina. En 2008 se ubica en 39 y la de América Latina en 22,8 por cada cien mil habitantes (PNUD-OEA, 2010).

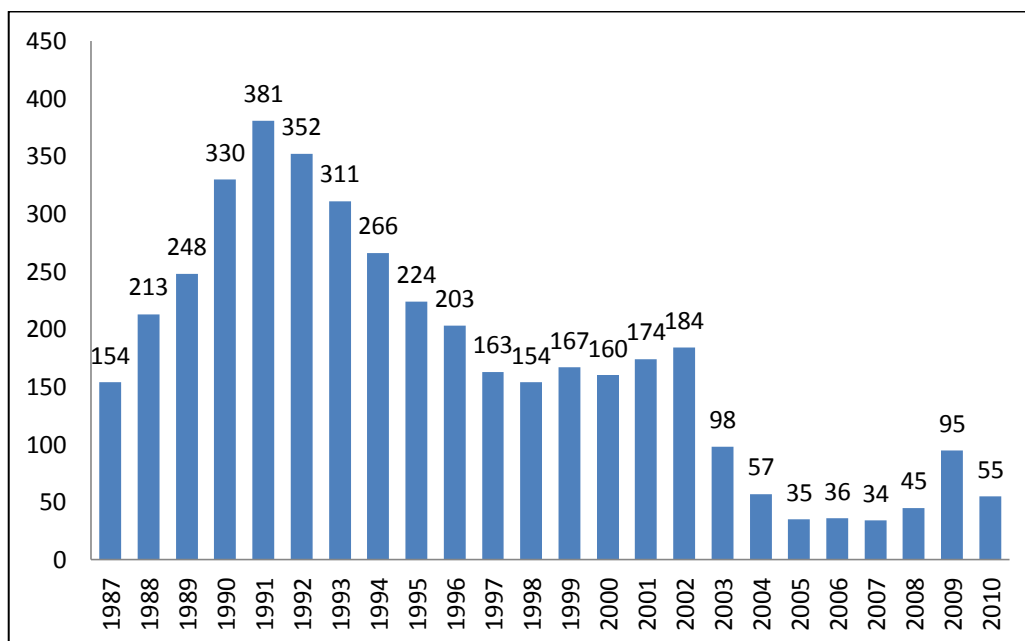
Varios rasgos sobresalen en este conflicto: por un lado, se trata de un conflicto de larga duración, que incluye diversos actores violentos y de intereses en juego (Uribe, 2001; Pécaut, 2001; Pizarro, 2004), que de cierto modo han configurado órdenes alternos al Estado que le disputan el monopolio de la fuerza y de los recursos (Alonso y Vélez, 1998; Santos y García, 2001). Por otro lado, lo caracteriza la vivencia de la dualidad guerra-paz, en tanto en la situación experimentada por Colombia no es posible describir un estado de paz, ni tampoco de violencia total (Pérez, 2000). Y además posee las características de una guerra irregular (Franco, 2000).

Si se mira el conflicto desde el punto de vista genérico de la violencia, puede ser ordenado teóricamente en varios campos: el primero es de carácter político, en el sentido de lucha por el orden ligado a lo estatal; el segundo está relacionado con la economía de las drogas; y el tercero se articula a partir de las tensiones sociales (Pécaut, 2001). Lo problemático es que estos campos no están diferenciados en la práctica y presentan entrecruzamientos, de manera que los protagonistas pueden intervenir en los tres ámbitos simultáneamente.

El conflicto armado en Colombia empieza a escalar de modo evidente a comienzos de la década del 80 cuando, de un lado, los grupos guerrilleros se expandieron con mayor fuerza que antes, y de otro, la economía de las drogas avanzó acompañada de métodos violentos. Es precisamente en ese momento, cuando las ciudades empiezan a ser escenario de variados actores y tipos de violencia (Jaramillo, 2011).

Durante los últimos 30 años, Medellín ha experimentado las peores olas de violencia en su historia. Ha sido una de las ciudades colombianas más afectada por el fenómeno del narcotráfico y la reacción nacional e internacional ante el mismo. En cierta medida, su reconocimiento mundial tuvo lugar cuando se hizo famoso el “Cartel de Medellín” y cuando, a raíz de la violencia desatada por el enfrentamiento de dicho Cartel con el Estado, llegó a ser una de las ciudades con las tasas más altas de homicidios.

**Grafico 2. Tasa de homicidios por 100.000 habitantes, Medellín 1987-2010**



Fuente: Adaptación a partir de ACI, BID, UN-HABITAT y Alcaldía de Medellín, 2011: 54. Toma los datos de la Secretaría de Gobierno.

En Medellín, los altos índices de violencia también han dependido de las confrontaciones que involucran a grupos guerrilleros, el Estado y grupos paramilitares. El incremento de la violencia de tipo político fue resultado de la expansión de guerrillas y grupos paramilitares hacia las ciudades y comenzó al final de la década del noventa, luego de la ola de violencia propiciada por el narcotráfico. Las bandas y “combos”<sup>33</sup> fueron cooptados y armados por estos grupos buscando el dominio territorial de ciertos sectores de la ciudad (Vélez, 2011).

Los paramilitares enfrentaron las milicias de las guerrillas, pero también tuvieron confrontaciones entre sus propias facciones, concretamente el Bloque Cacique Nutibara enfrentó al Bloque Metro, también paramilitar. Ante el dominio obtenido por el primero

<sup>33</sup> La forma de organización de los actores violentos que han operado en la ciudad de acuerdo a sus objetivos y formas de inserción territorial admite distintas clasificaciones: “desde los combos (grupos armados, numéricamente no muy grandes, con un fuerte arraigo territorial en espacios que cubren algunas cuadras, que realizan acciones de control de ese espacio, vigilancia y extracción de recursos por medio del cobro de impuestos); pasando por las bandas (grupos de mayor capacidad militar y económica que realizan acciones con algún grado de especialización - robo de vehículos, atraco de bancos, piratería terrestre, por ejemplo- y fuera de sus barrios de origen, aunque ejerzan formas de control y vigilancia en ellos); hasta los proyectos de autodefensa que involucran a milicias y a combos con una “vocación social” más fuerte (cuyas acciones incluyen la defensa territorial, la vigilancia y la extracción de recursos, pero orientadas a la defensa arbitraria de algunos valores comunitarios o de principios-ideológicos)” (Vélez, 2011: 278).

y el control ejercido por la organización delincriminal llamada Oficina de Envigado, cuya historia se remonta hasta el Cartel de Medellín, se vivieron varios años de disminución de la violencia (entre 2002 y 2008). En los últimos años, al final del proceso de desmovilización paramilitar y el debilitamiento de la Oficina de Envigado, la ciudad vive una suerte de transformación de la violencia, en la cual no existe un grupo que tenga el dominio pleno.

A partir de un estado del arte en materia de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín, Jaramillo (2011) muestra como ésta se ha desarrollado en varios ciclos:

–1985-1991. Auge de las violencias asociadas al fenómeno narcotráfico, y al sicariato.

1991-1994. Protagonismo de milicias y bandas hasta la negociación que conduce a su desmovilización.

1995-2005. Fortalecimiento de la presencia guerrillera y paramilitar en la ciudad, recomposición de la delincuencia.

2005-2008. Fracaso de la estrategia de urbanización de la guerra (Operación Orión en la comuna 13 de Medellín), desmovilización de los bloques (paramilitares) Cacique Nutibara y Héroes de Granada en 2003 y 2005. Incremento de los homicidios y recomposición de las estructuras delincuenciales” (2011: 94).

Desde 2009 ha predominado la fragmentación de los monopolios antes existentes, la tendencia a la desconcentración de los mercados ilegales, la búsqueda de rentas tanto a partir de la economía ilegal como legal y la aparición de nuevas disputas por el dominio de unos y otros (Alonso, 2011).

Al examinar la ubicación en el espacio urbano de los grupos violentos se observa que han estado diseminados en el área metropolitana, aunque pueden desarrollar actividades en toda la ciudad, tienen asiento en zonas densamente pobladas, usualmente ubicadas en las laderas de la ciudad, con altos índices de desempleo y con bajo cubrimiento de sus necesidades básicas (Vélez, 2011). Sin embargo, los jefes de alto rango, dedicados también a actividades del narcotráfico y los narcotraficantes, normalmente han radicado su vivienda en zonas lujosas de Medellín o de municipios cercanos, como Envigado.

En cuanto a los efectos en los territorios, además de la violencia, estos actores han producido fragmentación del espacio, en tanto crean fronteras invisibles que imposibilitan a la población el libre tránsito; expulsión de habitantes, dañando con ello el tejido social y generando dispersión social; establecimiento de monopolios y rentas



sobre las actividades económicas ilegales y en algunos casos sobre las legales, y lo más importante: crean órdenes paralelos al estatal. Se trata de

—combos, bandas y milicias que logran constituir, en territorios determinados de la ciudad, órdenes volátiles y transitorios, donde son aplicadas y aceptadas legalidades diferentes de la estatal, y donde existe una oferta de seguridad y justicia inmediata sustentada en el uso y concentración creciente del recurso a la fuerza y el acceso a recursos financieros” (Vélez, 2011: 284).

La confrontación no siempre ha sido la constante, también ha habido transacciones y negociaciones, que pueden implicar cese de hostilidades entre bandas, procesos de desmovilización propiciados por el Estado y reinserción a la vida civil. O incluso, oscuras alianzas entre sectores del Estado y paramilitares para eliminar las milicias en los barrios, como al parecer sucedió en varias operaciones militares, entre ellas la Operación Orión sobre la Comuna 13 durante el 2002.

Especial atención requiere el desenvolvimiento del conflicto armado en la ciudad desde 2002 cuando se inició el proceso de desmovilización paramilitar en Colombia. En particular, el fenómeno paramilitar en Medellín tuvo dos facetas centrales: por una parte, articuló conflictos barriales, propiciando ~~la~~ “guerra entre prójimos” (Sánchez, 2011: 333), generando fragmentación en los barrios; por otra parte, fue un elemento de agregación de nichos de ilegalidad que tendieron a agruparse en forma de red (Alonso, 2011: 327).

El proceso de negociación con los grupos paramilitares tuvo lugar en el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Tal proceso inició en 2002 con la declaratoria de cese de hostilidades por parte de los grupos paramilitares. Y fue precisamente en la ciudad de Medellín donde tuvo inicio el desarme y desmovilización de las estructuras paramilitares del Bloque Cacique Nutibara. En diciembre de 2003, se conformó la Corporación Democracia, una organización no gubernamental que llegó a integrar 4.500 desmovilizados. Esta Corporación, reconocida como vocera de los desmovilizados, buscaba contribuir a que transitaran hacia la vida civil, pudieran ejercer de manera coordinada acciones cívicas y tuvieran una representación política legal (Verdad Abierta, 2011). Con posterioridad fueron denunciados lazos entre esta Corporación y la llamada Oficina de Envigado, de la que se hablará más adelante, lo que evidenció que la Corporación estaba siendo usada por los poderes mafiosos.

Finalmente, la Corporación fue quedándose en el papel debido a la muerte de varios de sus integrantes centrales y la detención de otros.

La llamada Oficina de Envigado, surgida en la época del dominio de Pablo Escobar como una agencia de sicarios y de cobros ilegales, llegó a configurarse en la ciudad como una especie de confederación que aglutinaba diversos grupos ilegales. Muerto Escobar en 1993 pasó al mando de un aliado de sus enemigos, Diego Fernando Murillo, exguerrillero converso a narcotraficante. Este hombre, reconocido como “Don Berna”, lideró la organización por varias décadas. También fue comandante del grupo paramilitar Bloque Cacique Nutibara, que había alcanzado el monopolio sobre la ilegalidad en Medellín, participó con su grupo en el proceso de desmovilización paramilitar, pero fue extraditado a los Estados Unidos en 2008. Como resultado de su extradición, el mando de la Oficina empezó a pasar a otros narcotraficantes subalternos, muertos algunos de ellos en la lucha por el poder o detenidos otros por el Estado, la Oficina empezó un proceso de fragmentación. Hacia 2009 tal proceso finalmente dio lugar a un incremento de la violencia en la ciudad por la disputa entre sus integrantes por obtener la jefatura. Además, con el debilitamiento de la Oficina de Envigado otras organizaciones delincuenciales buscan quedarse con el monopolio sobre las actividades ilegales en la región y la ciudad.

En la actualidad, la fractura de los monopolios no sólo es una característica presente en la ciudad, sino en la región y en el país. Las bandas que se fueron configurando con posterioridad al proceso de desmovilización (Urabeños, Rastrojos, Paisas, entre otros) tienen algo en común con los grupos paramilitares: han incorporado al crimen organizado los métodos de la guerra irregular, los medios degradados y crueles, y al parecer también algunos aspectos de su disciplina militar.

Un artículo periodístico aparecido en la revista Semana, de noviembre 10 de 2012, sobre la violencia en Medellín, muestra que el dominio que intentan ejercer dichas bandas sobre sus territorios amplía el abanico de prácticas: se oponen al ingreso de la fuerza pública a los barrios, crean barreras invisibles que impiden el paso de los habitantes de un sector a otros so pena de ser asesinados, realizan extorsiones a las rutas de buses que llegan a los barrios, a los taxis, y en algunos casos a todo tipo de actividades comerciales, cobran por vigilancia a residencias y establecimientos de comercio, hacen toques de queda, controlan el ingreso de vehículos, sacan provecho de

la distribución de alimentos básicos obligando a los tenderos a vender productos sin marca registrada. Todo lo anterior adicional al control sobre el microtráfico de estupefacientes, la venta de licor ilegal y otras actividades ilegales ya tradicionales.

Pero lo más novedoso es que también están aprovechándose de las infraestructuras realizadas por el Estado cobrando por su utilización o incluso disciplinan a los jugadores que hacen uso de escenarios deportivos. Además, las restricciones que generan las barreras invisibles hacen que los equipamientos construidos no puedan ser usados por todos los usuarios potenciales incluso asistir al colegio o a una biblioteca por parte de niños y jóvenes es una actividad peligrosa en algunos barrios de la ciudad (Semana, 2012).

La realidad muestra que muchos desmovilizados, incluso por fuera de la acción violenta directa, no han logrado incorporarse a la sociedad de maneras distintas a las lógicas de actuación del paramilitarismo, en algunas zonas de la ciudad persiste:

—una profunda desconfianza de las comunidades con los desmovilizados. Esta desconfianza se ve acentuada por la incapacidad de muchos desmovilizados para hacer un tránsito efectivo de guerreros a líderes comunitarios. En la construcción de posibles liderazgos sociales, los desmovilizados siguen estando atrapados en la “lógica” de la seguridad, en la función del control social y en el ejercicio de liderazgos autoritarios” (Sánchez, 2011: 334).

Pero también son las comunidades las que siguen atrapadas en la lógica paraestatal pues, en algunos casos, demandan de los desmovilizados servicios de seguridad o de intermediación para distintos fines: cobrar deudas, disciplinar, castigar a alguien por su mal comportamiento (Sánchez, 2011: 334). Lo cual afianza sus monopolios y les confiere legitimidad.

El interés económico de los grupos armados presentes en los barrios y en los que participan desmovilizados no sólo está puesto en actividades ilegales, sino también en actividades legales y específicamente en los recursos provenientes del Estado, pues se observan —acciones de intimidación sobre todo en la lucha por recursos públicos, Presupuesto Participativo, Juntas de Acción Comunal, contratos con el Estado, así como la cooptación de líderes para que participen junto con los desmovilizados en procesos de licitación” (Sánchez, 2011: 334-335). Estas formas de apropiación del Estado operan,

particularmente, como condicionamientos de las políticas públicas que se llevan a cabo en la ciudad.

Es necesario reflexionar sobre la relación entre pobreza, desigualdad y exclusión de una parte y conflicto y violencia de otra, dado que son los dos principales grupos de condicionamientos de las políticas públicas que operan en Medellín. En este punto existe un debate no resuelto acerca de si los conflictos violentos provienen más de las injusticias derivadas de la pobreza y la exclusión, o de otras causas.

La violencia en América Latina, y la inseguridad ligada a ésta, puede ser reconocida como un fenómeno multicausal en el que influyen desde el alto grado de impunidad, la debilidad del Estado y sus instituciones, hasta aspectos culturales, sociales y económicos. En este sentido, el informe PNUD-OEA (2010) afirma que “la relación empírica de la inseguridad ciudadana con la desigualdad socioeconómica está sólidamente establecida” (PNUD-OEA, 2010: 187), y sostiene que la inseguridad ciudadana es producto de múltiples carencias en el ejercicio de derechos sociales y políticos de una significativa parte de la población de América Latina. Así, la pobreza es un ingrediente importante para la violencia en América Latina, pero no por sí mismo, sino en relación con la desigualdad y la exclusión.

Otro ingrediente es la inflación de expectativas que en los ciudadanos genera el mercado, tal como lo reseña Briceño-León

—Este choque, esta disonancia que se le crea al individuo entre sus expectativas y la incapacidad de satisfacerlas por los medios prescritos por la sociedad y la ley, son un propiciador de la violencia, al incentivar el delito como un medio de obtener por la fuerza lo que no es posible lograr por las vías formales. En este contexto el tráfico de drogas y el robo de automóviles se convierten en los medios proscritos predilectos, por la altísima ganancia que reportan, que permite satisfacer las expectativas y mostrar hasta con vulgaridad los símbolos de éxito y riqueza sin tener muchas más herramientas que las armas de la violencia” (Briceño-León, 2001: 3-4).

Para el caso de Medellín y de Colombia, quizá la respuesta esté precisamente en la mezcla entre pobreza, desigualdad y exclusión, expectativas no resueltas, adicionadas con la existencia de una cultura oportunista, esta última presente tanto en los que excluyen como en los excluidos. Pero ¿qué puede explicar la intensidad de la violencia experimentada por Medellín si se le compara con otras ciudades del país y la región que han tenido condiciones socioeconómicas similares? Gerard Martin plantea que el factor

principal fue –el fatal encuentro entre las precariedades institucionales preexistentes – corrupción, impunidad, inequidad, centralismo, desgobierno– y las oportunidades criminales de extrema lucratividad ofrecidas por el tráfico global de cocaína” (Martin, 2012: 52).

Sin embargo, la cuestión puede ser aún más compleja, como muestra Jaramillo (2011) en su estado del arte sobre estudios de violencia y criminalidad en Medellín, al hacer un recuento de los factores explicativos de la violencia urbana. Encuentra que hay factores estructurales y coadyuvantes.

Los factores estructurales, entendidos como elementos de larga duración serían:

- La acumulación de problemas no resueltos de exclusión e inequidad, que han generado una sociedad dividida.
- La aceleración del proceso de modernización que no permitió la construcción de referentes de una sociedad moderna.
- La incapacidad del Estado para mantener o configurar el orden social y político, el error de llevar a cabo políticas de seguridad que contribuyeron al retiro del Estado favoreciendo así a los grupos delincuenciales, así como su falta de legitimidad frente a la sociedad, lo cual creó resistencias y otros canales para la resolución de los problemas.
- La existencia de una subcultura de la violencia configurada a partir de patrones del narcotráfico y del sicariato y que combina elementos de la *cultura paisa* (caracterizada por el oportunismo), de la sociedad de consumo y de la cultura maleva.
- La existencia de imaginarios y representaciones frente a la violencia y la muerte, así como la incidencia de la violencia en las prácticas culturales.

Como factores coadyuvantes, destacados en estudios que reconocen factores relacionados con las transformaciones recientes de la ciudad y de la sociedad urbana, se encuentran:

- Descomposición social producto del neoliberalismo, alta tasa de desempleo y problemas de corrupción en la ejecución del gasto público, que conducen a las personas a buscar otras vías de sustento y acudir a métodos violentos.

- Incidencia del narcotráfico en la configuración del sicariato y organizaciones delincuenciales.
- Importancia estratégica de ciertas zonas de la ciudad para las actividades delincuenciales.

Puede observarse que no hay consenso sobre los factores explicativos de la violencia en Medellín, lo que conduce a pensar que todos ellos pueden sumar en el resultado. De ahí también la dificultad para encontrar soluciones.

En lo que puede haber cierto consenso, es en los efectos de la violencia y el conflicto sobre la pobreza: *“La inseguridad humana, la destrucción de capital social, el debilitamiento de las instituciones y las pérdidas materiales que la violencia implica tienden a profundizar las condiciones de pobreza, creándose una trampa de pobreza y conflicto que empeora el problema, incluso en una situación de posconflicto”* (Galindo, Restrepo, y Sánchez, 2009: 317).

Un asunto por resolver sin duda es el de los efectos de la inversión y el gasto social sobre la disminución de la violencia. El informe *Nuestra Democracia* cita el caso de Medellín por haber reducido sustancialmente los índices de homicidios, y considera que tal éxito *“se debe, al menos en parte, a un programa que ataca directamente las causas sociales de la delincuencia, intenta restaurar la confianza en la policía y fortalece las relaciones comunitarias”* (PNUD-OEA, 2010: 27). De manera aún más específica un estudio efectuado por la escuela de salud pública de la Universidad de Columbia sobre Medellín, que contrasta datos del 2003 y del 2008, encontró relaciones entre el mejoramiento en la infraestructura física de los barrios y la disminución de la violencia (Cerdá, *et. al*, 2012).

De todas formas una pregunta que persiste en los estudiosos de la violencia de la ciudad es si influyó en la disminución de la violencia el aumento del gasto social por parte del municipio, una de cuyas expresiones fue el urbanismo social, o si lo que influyó fue la coincidencia con varios años de dominio paramilitar y de la Oficina de Envigado y de su correspondiente monopolio de la fuerza.

Tratando de relacionar lo aquí expuesto con la pregunta principal de este trabajo, cabe cuestionarse ¿cómo la violencia incide en la gobernanza urbana? La violencia puede infiltrarse en la gobernanza y promover la existencia de relaciones que no encajan con la lógica de la coordinación y la búsqueda de consensos, sino la de la oposición, la competencia y el conflicto. El contexto de violencia puede favorecer, del mismo modo, la estructuración de débiles formas de confianza entre los miembros de las redes de la gobernanza. En lugar de la confianza, podrían imperar la desconfianza, el temor o el cálculo estratégico propio de la guerra.

La violencia y la conflictividad se erigen así como otros condicionamientos de suma relevancia para la gobernanza urbana. ¿Cómo pueden ser posibles los acuerdos y soluciones consensuadas, supuestamente típicos de la gobernanza, en contextos donde la violencia acompaña la cotidianidad y donde seguramente atraviesa las relaciones entre actores públicos y privados que participan en la formulación y ejecución de políticas públicas?

#### **4.2 Rasgos de la cultura política: tendencia al incumplimiento del derecho y débil configuración de una moral secular**

Se incluyen dentro de este apartado otros condicionamientos preexistentes que pudieron ser agravados o exacerbados por los procesos de reforma realizados en América Latina, y que seguramente han incidido de manera correlativa en sus resultados. Son rasgos presentes en toda la región, pero en algunos países tienen mayor contundencia. Algunas propiedades de la cultura política pueden explicar prácticas que han sido ciertamente cuestionables, pero que han hecho parte de la vida social y política de la región a lo largo de su historia, tales como el clientelismo y la corrupción.

El clientelismo puede ser asumido como un una relación política de intercambio de carácter asimétrico (Dávila, 1999). Una definición aún más sintética dice que es un “sistema de lealtades asimétricas” (Mair, 1967, citada por Gutiérrez, 1998: 56)<sup>34</sup>. La

---

<sup>34</sup> Es una categoría ciertamente difícil de asir, veamos sus componentes y características: es sistémico, no refiere a una relación ocasional o episódica o poco relevante, se produce en el espacio de lo público; involucra dos partes, pero tiene efectos respecto de un tercero a quién se transfieren los costos o consecuencias desfavorables (normalmente el Estado); es una relación asimétrica, una parte posee más poder y recursos que la otra; aunque es un pacto con obligaciones mutuas, la parte fuerte maneja un margen de discrecionalidad; los recursos a intercambiar pueden ser favores, bienes,

corrupción es un concepto tan genérico e impreciso que se hace prácticamente indefinible. Puede afirmarse que su rasgo principal hace referencia al aprovechamiento privado de lo público.

Si la democracia posee una cultura política que la fundamenta o le sirve de cierto modo como variable explicativa<sup>35</sup>, puede suponerse que las prácticas políticas que no encajan en los cánones de la moral o de la ética pública, como lo son el clientelismo, la corrupción, o incluso, la tendencia a usar la violencia, juegan en contra de ésta. Dos elementos característicos de la cultura política latinoamericana que dificultan la consolidación democrática, son: la tendencia al incumplimiento del derecho (Gutiérrez, 1998; García, 2006, 2009) y la débil configuración de una moral social secular (Uribe, 1992a, 1992b). A todo ello hay que añadir el hecho de que la sociedad de consumo y el neoliberalismo hayan implantado valores individualistas (en el sentido más económico del término) que, como ya se ha dicho, generan una “inflación de las expectativas” (Briceño-León 2001), sin que el sistema económico instalado dé lugar a la posibilidad de satisfacerlas por las vías legales.

La tendencia al incumplimiento del derecho es explicada por García (2006, 2009), como un fenómeno con presencia en Latinoamérica, cuyas raíces son complejas y se remontan a los tiempos de la colonización. Por una parte, el instinto de conservación generó en los grupos indígenas una actitud de desacato soterrado a las reglas impuestas por un orden ajeno e invasor; y por otra, la lejanía de los territorios gobernados respecto de la metrópoli colonizadora determinó la necesidad de conceder cierto grado de autonomía a las autoridades coloniales, para lo cual se crearon fórmulas flexibles de aplicación del derecho.

Al llegar la república, el poder político no alcanzó un alto grado de obediencia, los tributos y el alistamiento hicieron perdurar la percepción de ilegitimidad institucional, pues la

---

servicios, información, apoyo electoral (el más reconocido), apoyo a una causa, entre otros; requiere la existencia de un vínculo de lealtad determinado por la sensación subjetiva de interdependencia y compromiso (las partes se asumen como patrón y cliente); y los costos de la relación se asumen como menores a los beneficios (Dávila, 1999; Gutiérrez, 1998).

<sup>35</sup> La cultura política pese a las diversas dificultades para precizarla y enmarcarla, normalmente es analizada en términos de pautas, actitudes e ideas que explican el comportamiento político de los miembros de una sociedad. En uno de los textos clásicos de la política, Almond y Verba se ocuparon del análisis de la cultura política, como correlato y presupuesto de la democracia propia de un Estado moderno, la denominación adoptada para caracterizarla fue “cultura cívica” (Almond y Verba, 1970).



población no percibía la diferencia entre el nuevo Estado que predicaba igualdad y el viejo Estado colonial. De manera simultánea, las autoridades estatales no alcanzaban a copar todo el territorio. En tal situación prosperó una actitud de cálculo estratégico frente a la normatividad estatal. Los derechos y la ciudadanía entraron en competencia con prácticas clientelistas, mecanismos de justicia privada y prácticas de evasión. Se configuró una cultura popular que ve el derecho y las instituciones como obstáculos para el logro de los fines individuales y, también con frecuencia como oportunidades para el provecho personal. Tal actitud es reconocida socialmente como viveza.

En estas circunstancias se ve con malos ojos la defensa de lo público. Además, quien cuestiona o delata el incumplimiento se ve como un traidor. En una sociedad que valora la actitud del vivo y que comporta otros elementos como la exclusión social, el camino fácil para la obtención de riqueza encuentra un camino abonado. El reconocimiento social está ligado al triunfo, no al esfuerzo o al mérito moral.

Antanas Mokus, académico que se desempeñó como Alcalde de Bogotá (1995-1997 y 2000-2003) y promovió durante sus dos mandatos la cultura de la legalidad, considera que en Colombia los déficits en esta tienen raíces en la falta de coincidencia entre la regulación legal, moral y cultural, lo cual conduce a que el incumplimiento o el desacato de normas no sea considerado reprochable por la sociedad. Esta situación ha conducido a ~~un~~ auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; al desprestigio de las instituciones; al debilitamiento de las tradiciones culturales y a una crisis de la moral individual” (Mokus, 2001; citado por García 2009: 31).

Otra explicación de la admisibilidad social del desacato e incumplimiento de reglas, es la débil configuración de una ética civil o de una moral secular, que propicie suficientes restricciones al uso de la violencia, suficientes incentivos para la protección de lo público, o al menos un sentido de lo público. La moralidad social que ha persistido en Colombia, así como en otros países de América Latina, no se corresponde con los valores de la modernidad (Uribe, 1992b), sino que es una réplica maltrecha y acomodada de la moral católica. En las últimas décadas el orden impuesto por la religiosidad se ha ido desmoronando, sin que aparezcan eficaces referentes para sustituirlo como mecanismo de control social y como factor de cohesión.

En Colombia, desde la década del ochenta, particularmente en ciudades en las que hubo mayor penetración del narcotráfico, como Medellín y Cali, ya se había producido una fuerte transformación social que erigía como valores el rápido ascenso social, la alta capacidad de consumo, el reconocimiento social a través del poder y la belleza física. Además, resaltaba aún más que antes el oportunismo y la viveza para sacar provecho propio. Martín muestra cómo parte de la sociedad antioqueña se involucró de manera directa o indirecta con los narcotraficantes:

—La penetración de los dineros ilícitos en casi todos los ámbitos económicos de la ciudad era sistemática y todo el mundo tenía por lo menos un familiar, amigo o vecino metido en el tema. Aun así, dentro de cada sector profesional, en cada sector económico legal de la ciudad, y en cada familia, muchísimos otros se mantuvieron a distancia. Lo hicieron desde una posición ética o por considerar los riesgos mayores que los beneficios” (Martín, 2012: 164).

La sobredeterminación de la racionalidad oportunista que elude el cumplimiento de las reglas, la ausencia de una moral social o de una ética civil que de sentido a lo público, la incorporación de valores liberales economicistas de acuerdo con los cuales opera la lógica de *sálvese quien pueda*, la inflación de las expectativas, la creciente tendencia a la informalidad, propician un terreno fértil para acudir a la corrupción, el clientelismo, la violencia, el fraude, entre otros.

¿Cómo la cultura política así constituida puede condicionar la gobernanza? En una sociedad donde impere este tipo de cultura política, o de reglas informales que subyacen a las prácticas políticas y sociales, difícilmente la confianza tiene lugar en términos que no sean los de las lealtades determinadas por las relaciones de sujeción o intercambio de índole clientelar que buscan el provecho mutuo, en contravía del interés público. Un intercambio individualista, no altruista.

Las alianzas siempre se asumirían en términos instrumentales, buscando el provecho propio. Los objetivos de los miembros serían egoístas. La gobernanza podría operar como un subsistema que clausura el ingreso de otros actores que pudiesen entorpecer la búsqueda de tales intereses. Además, la existencia de esa cultura podría generar que la cooperación se bloqueara porque los participantes se enfrascasen en el dilema del prisionero. En tal contexto los fines de las redes, de las alianzas, de los intercambios y, en general, de la interacción público privada podrían no ser los públicos, o los medios utilizados no ser aceptables desde el punto de vista jurídico o moral. En esos casos, los

escenarios de la gobernanza podrían ser los escenarios de la corrupción, de prácticas clientelares o patrimonialistas. Precisamente actitudes y prácticas que irían en contravía de las ideas de capital social y cultura cívica en términos de Putnam (1993), como expresiones del trabajo colaborativo basado en la confianza, que posibilita un mejor desarrollo de las sociedades. Se trataría de una **gobernanza perversa**, pero de todas formas, gobernanza.

### 4.3 La precariedad de la democracia

Durante los últimos veinte años América Latina ha avanzado en aspectos institucionales y en el funcionamiento electoral. No obstante las singularidades de los países todavía los aquejan problemas similares: debilidad estatal, desigualdad y pobreza, crisis de representación, entre otros. Mirada en su conjunto, en la actualidad América Latina presenta las siguientes características (PNUD-OEA, 2010:41):

- Nuevos movimientos políticos y nuevas experiencias de gobierno.
- Reconocimiento de derechos de sectores tradicionalmente discriminados: mujeres, indígenas y afrodescendientes.
- Mayor concentración del poder en el Ejecutivo.
- Énfasis en la lucha contra la pobreza y, en menor medida contra las desigualdades.
- Cuestionamiento de las recetas del Consenso de Washington aunque se considera necesario el equilibrio macroeconómico y aprovechar las oportunidades de la economía mundial.
- Mayor autonomía respecto de las potencias centrales y de los organismos multilaterales de crédito.
- Surgimiento de Brasil como potencia regional que alcanza talla mundial.
- Reconocimiento de la importancia de la cooperación e integración regional.

Con mayores o menores dificultades es verificable la existencia de democracias electorales en la mayoría de países en la región. Particularmente en Colombia tales dificultades tienen que ver con la presencia de grupos armados ilegales que imponen restricciones de diverso tipo a los procesos electorales.

Los países latinoamericanos cumplen los requisitos básicos de un régimen democrático, de acuerdo al Índice de Democracia Electoral (IDE), medida que conjuga cuatro variables: derecho al voto, elecciones limpias, elecciones libres y elecciones como el medio de acceso a los cargos públicos. La democracia alcanza para el 2002 un valor de 0.93 (PNUD, 2004)<sup>36</sup> y para el 2008 avanza hasta 0,96 (PNUD-OEA, 2010).

El régimen electoral es fundamental para la democracia, pero no es suficiente, la democracia como forma de organización del poder requiere de la existencia y buen funcionamiento de las burocracias y organizaciones de un Estado dotado de poder, e implica el ejercicio de una ciudadanía integral” (PNUD-OEA, 2010:41).

Como he mostrado, reforma económica y reforma política e institucional se conjugaron en la década del noventa, Ocampo observa que, con algunas excepciones la oleada de democratización en la región que se inició a mediados de los ochenta asumió las reformas económicas orientadas a la ampliación de las esferas del mercado como su propia agenda” (Ocampo, 2004: 358). Los ingredientes de libertad económica y libertad política en un contexto de pobreza y desigualdad, pueden no generar como resultado ni el fortalecimiento de la democracia en un sentido pleno ni un desarrollo de la economía que permita mejores condiciones de vida para toda la población. Cobra así sentido la interpretación según la cual debilidad de las democracias e instituciones y la desigualdad son fenómenos interdependientes que se retroalimentan mutuamente en América Latina (Adelantado y Scherer, 2008).

Sonia Fleury ha evidenciado que la democracia instalada en la región, en conjunto con la inserción en una dinámica de economía globalizada, condujo a la emergencia de varias paradojas (Fleury, 2004: 68):

*“Una democracia sin política”*. Dada la imposibilidad de elegir otra opción distinta a la estabilidad monetaria.

*“Una democracia sin inclusión”*. Hubo mayor concentración de la renta y persistieron altos niveles de exclusión social.

---

<sup>36</sup> El valor del IDE varía entre 0 y 1, donde 0 indica la inexistencia de democracia electoral y 1 el máximo. Según el informe América Latina subió rápidamente de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985 y a 0.86 en 1990, hasta alcanzar 0.92 en el año 2002 (Compendio Estadístico del Informe).

*“Una democracia sin mecanismos de promoción de la igualdad y de la cohesión social”*. En su lugar se establecieron mecanismos de individualización del riesgo o de individualización de la pobreza.

*“Una democracia sin autoridad pública ni un aparato estatal correspondiente”*. Permanecieron prácticas patrimonialistas sumadas a políticas públicas ineficientes y a la disminución de la capacidad productora del Estado.

Finalmente, muestra la paradoja de una democracia que debiera poseer una legitimidad fundada en pactos de poder nacional y estables en contraste con una situación de sujeción de los gobiernos elegidos a poderes externos y supranacionales, lo cual determina la *“búsqueda de una legitimidad «hacia fuera», rompiendo con los acuerdos y frustrando las expectativas de quienes los eligieron”* (el resaltado es de la autora) (Fleury, 2004: 68).

Así, la calidad de la democracia en América Latina sigue en entredicho, las expectativas que generó en un principio no han tenido la respuesta esperada en términos de disminución de la pobreza y desigualdad pero tampoco de fortalecimiento institucional. El caso colombiano revela de manera paradójica una prolongada tradición en materia de elecciones, pero quizás muchos más problemas políticos e institucionales que la mayoría de países latinoamericanos: *“A pesar de que Colombia tenga una larga historia de elecciones democráticas, no tiene instituciones inclusivas. Su historia ha estado marcada por violaciones de libertades civiles, ejecuciones extrajudiciales, violencia contra los civiles y guerra civil. No es el tipo de resultados que se esperan de una democracia”* (Acemoglu y Robinson, 2012: 441-442).

#### **4.4 La debilidad del Estado en sus elementos y dimensiones básicas**

Para analizar la situación en que se encuentran los Estados latinoamericanos O'Donnell (2004a) tiene en cuenta tres dimensiones: el Estado como conjunto de entes burocráticos para la protección del bien común o interés general; el sistema legal que pretende generar orden, previsibilidad y sustento de las relaciones sociales a través del poder coercitivo; y finalmente, la pretensión del Estado de ser foco de identidad colectiva para

los habitantes del territorio, esto es, de construir un “nosotros” por encima de las diferencias existentes.

Al examinar estas tres dimensiones respecto de América Latina, los Estados y sus instituciones presentan valores deficientes. Las consecuencias de tal configuración estatal son especialmente perjudiciales para la conformación de la ciudadanía, un sistema legal que no se extiende a todo el territorio nacional, que coexiste con poderes coactivos alternos, o que se aplica de manera discriminatoria respecto de los grupos poblacionales beneficiando a algunos y afectando o desconociendo a otros, crea ciudadanía de baja intensidad<sup>37</sup>.

La precariedad del Estado ha sido particularmente grave en el caso colombiano debido al conflicto armado. En Colombia los actores bélicos, (Estado, guerrilla, paramilitares), han coexistido en simultaneidad como órdenes políticos y normativos. Podría incluso afirmarse que han existido soberanía múltiples. Adicionalmente, la persistencia del conflicto armado, y su carácter de guerra irregular, han propiciado la conformación de una especie de “Estado irregular”, en el sentido de que sus elementos también han asumido tal condición (Montoya 2009).

Es así como el territorio está configurado como si se tratase de un archipiélago, con zonas de dominio variable, zonas en disputa y zonas de control de un actor (Pérez, 2000). La burocracia e institucionalidad que tiene presencia en espacios territoriales donde no hay monopolio de la fuerza por parte del Estado usualmente es acallada, sometida, cooptada o incluso anulada, por el actor dominante en ellos. Desde el punto de vista de la población eso provoca que la sujeción a la institucionalidad se imposibilite o diluya, o al menos se relativice ante diferentes alternativas, en el primer caso porque el soberano es otro distinto al Estado y en el segundo, porque existen varios centros de poder que se disputan la soberanía<sup>38</sup>. Esto adicionalmente provoca una escasa o ausente legitimidad del Estado, que

---

<sup>37</sup> La ciudadanía de baja intensidad es un concepto ideado por O’Donnell (1993) para referir a la inexistencia de derechos civiles y sociales en relación con ciertos grupos poblacionales.

<sup>38</sup> Es necesario reconocer que las “otras formas de soberanía” no equivalen a la estatal. Por ello es esclarecedora la explicación de Pizarro (2004: 64-65) sobre el alcance, que en este sentido, tienen las guerrillas: “Es decir, ni en cuanto hace al reconocimiento diplomático, al control territorial, al control de población, a la capacidad de captación de recursos o al número de hombres en armas (cinco rasgos fundamentales de cualquier Estado), es posible afirmar que las guerrillas y en particular las FARC hayan creado las bases de un ‘Estado dentro del Estado’. El problema de Colombia no ha sido tanto la

por otra parte se ve afectada porque este ejerce violencia contra la población en términos de guerrero irregular, al igual que lo hacen los otros guerreros.

La pervivencia del conflicto armado interno colombiano ha incidido también en la imposibilidad de configurar la nación, el nosotros del que habla O'Donnell. Pues no ha logrado consolidarse un proyecto de unidad nacional, por el contrario, los diversos imaginarios que operan en los proyectos de nación existentes, reproducen la escisión social y alientan los antagonismos (Vélez, 2004).

Volviendo a América Latina, entre los diagnósticos que usualmente se han efectuado sobre la debilidad de los Estados se han observado, en particular, los problemas de sus administraciones públicas. Las instituciones estatales ~~no~~ logran regular con presteza y neutralidad los ámbitos públicos y privados, ni prestar servicios públicos adecuados a las necesidades existentes ni, finalmente, redistribuir correctamente los recursos para alcanzar una mayor equidad social” (Ramió y Salvador, 2005: 12). Y pese a los cambios institucionales que se han ensayado la debilidad institucional persiste. Esa debilidad institucional se expresa de manera extrema en una sensación de falta de Estado, que no ha tenido que ver necesariamente con el tamaño del mismo, sino con sus capacidades (PNUD-OEA, 2010).

Entre las condiciones que contribuyen a la debilidad institucional tienen un papel preponderante la existencia de poderes fácticos que socavan la autonomía estatal, así como los efectos de las reformas económicas e institucionales que menguaron la capacidad y legitimidad de los Estados y que no se compaginaron con las condiciones institucionales previas.

#### **4.4.1 Centros de poder que socavan la autonomía estatal**

La debilidad e incapacidad de los Estados para enfrentar los problemas sociales más acuciantes y para sustentar una democracia más integral es explicable por los límites que a su autonomía imponen diversos poderes. Se trata de poderes fácticos como los propios de los grupos de interés económico, o los medios de comunicación, usualmente

---

fortaleza de la guerrilla o de los grupos paramilitares, sino la inmensa debilidad del Estado”.

ligados en América Latina a los primeros<sup>39</sup>, o incluso de poderes correspondientes a órdenes coactivos alternos como sucede con las mafias narcotraficantes que hoy se extienden por el continente, o los grupos guerrilleros y paramilitares que han operado en Colombia, como se mostró anteriormente.

De manera general la alta desigualdad social constituye un factor que incide en la debilidad de los Estados latinoamericanos, dado el gran poder que tienen quienes concentran el ingreso: la concentración del ingreso “altera la voluntad expresada en el voto y compite con la soberanía interior del Estado” (PNUD-OEA 2010: 94).

Adicionalmente la autonomía de los Estados ha sido limitada por su sujeción a los organismos financieros internacionales que determinan y condicionan la ruta que deben seguir los países en materia económica e institucional y, obviamente, por las presiones de los Estados Unidos.

Para el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina de 2004, fue realizado un estudio de percepción a un conjunto importante de líderes latinoamericanos, entre los puntos que fueron objeto de consulta estaba su opinión sobre las limitaciones a los órdenes democráticos provenientes de los poderes fácticos nuevos o tradicionales. Las respuestas identifican riesgos de diversas fuentes (PNUD, 2004a):

Los líderes de los países más grandes y de aquellos en los que existe mayor arraigo de la democracia señalan que los límites de carácter interior devienen de controles institucionales inadecuados; además de la multiplicación de grupos de interés, sobre todo empresariales, que emplean el cabildeo como instrumento. Mientras que los de carácter externo provienen de los mercados internacionales, de las calificadoras de riesgo y del papel de las organizaciones internacionales de crédito.

Los líderes de los países más pobres y de aquellos con menor tradición democrática, señalan como límites internos el poder de los grupos de interés, específicamente empresarios y terratenientes, pero en este caso los instrumentos que utilizan son prácticas como la compra de votos o la fabricación de candidatos. Los límites que

---

<sup>39</sup> En América Latina los conglomerados nacionales y transnacionales controlan más de las tres cuartas partes de la oferta audiovisual existente (PNUD-OEA, 2010).



proviene del exterior devienen de los organismos internacionales de crédito y de la gran influencia que ejercen las empresas extranjeras establecidas en los propios países.

Señalan como otro factor limitante al narcotráfico, su énfasis depende del grado de existencia de tal fenómeno en cada país. Entraña diversos desafíos en tanto intenta controlar sectores de la estructura estatal y zonas del territorio, así como incentivos para entrar en la economía informal. De otro lado, tiene efectos indirectos por llamar la atención de Estados Unidos, lo cual provoca más presiones externas que limitan la autonomía y adicionalmente porque el dinero proveniente del narcotráfico, usado en la corrupción, afecta el comportamiento de los dirigentes y el funcionamiento de las instituciones.

Los consultados también señalaron a los medios de comunicación como limitantes al poder de las instituciones. Los medios tienen carácter ambivalente, pues aunque hacen parte de los controles que han posibilitado la democratización del poder, también constituyen una restricción a esta, en tanto tienen la posibilidad de manipular la opinión pública, crear agendas propias y afectar la imagen de figuras públicas. Aunque siempre habían tenido poder, lo nuevo es que muchos son ahora independientes de los partidos políticos y forman parte de grupos económicos no subordinados al poder político.

¿Cuáles son los efectos que sobre la gobernanza puede tener la existencia de estos poderes fácticos? ¿Es posible que estos poderes desarrollen procesos de gobernanza prescindiendo del Estado? Este tipo de preocupaciones llevan a Whittingham (2005) a preguntarse si es posible identificar sistemas paralelos que actúan en los términos de la gobernanza. Latinoamérica plantea un caso inquietante, dado que existen organizaciones paralelas que están involucradas en la solución de asuntos públicos:

—Así es posible encontrar estructuras de poder paralelas y coexistentes, podríamos hablar incluso de paragobiernos. Por ejemplo, asumiendo que *gobernanza* es la interacción a través de la cual se toman decisiones sobre asuntos públicos, en el caso de Colombia se puede aventurar que en regiones del país ha habido *gobernanza* sin incluir las instituciones del gobierno. En ocasiones, la población ha "reconocido" como autoridad actores paraestatales, ya sean los paramilitares o la guerrilla. No se conocen estudios que aborden esta problemática desde el concepto de *gobernanza*, esta es un área de investigación particularmente interesante en el contexto latinoamericano, y aun por desarrollar” (Whittingham, 2005: 7).

Esta reflexión lleva a la gobernanza a un punto extremo, es un claro ejemplo de que ciertas realidades pueden coincidir con la famosa frase de “gobernar sin gobierno”

(Rhodes, 1996), pese a que tales realidades no hayan sido las que tenía en mente el autor cuando la postuló.

#### **4.4.2 Reducción de la capacidad del Estado y erosión de su legitimidad como efecto de las reformas económicas e institucionales**

Durante la vigencia del modelo de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro, el Estado en Latinoamérica, pese a sus precariedades, había cumplido un rol central en la economía como impulsor del desarrollo, no solo a través de instrumentos de intervención como regulación, inversión y subsidios, sino también actuando incluso como empresario y asumiendo directamente el monopolio de muchas funciones relativas a la provisión de servicios, que con las reformas del Consenso de Washington fueron relegadas al mercado. Lo anterior no significa, sin embargo, que sus actuaciones no hubieran favorecido a las elites económicas y a la concentración de la riqueza.

El Estado constituía el principal agente modernizador de la sociedad, pese a que en muchas ocasiones hubiera modernización sin modernidad. Y teniendo en cuenta que en Latinoamérica la construcción de la nación devino después de la construcción del Estado, este tuvo un papel definitivo en la configuración de la ciudadanía y en la integración social. Dadas estas condiciones previas, las reformas de ajuste estructural y sus sucedáneos necesariamente transformaron mucho más que el mundo económico. Por lo anterior es bastante sugerente la hipótesis planteada por Cuervo, quien afirma que las reformas estructurales desmontaron la matriz estadocéntrica (2003: 69-70)<sup>40</sup>.

Varios aspectos relativos a la mengua de capacidad del Estado merecen especial atención: la privatización de empresas y servicios públicos con el traslado del lucro para el sector privado, la pérdida de oportunidades de intervención en la economía y la cesión de la agenda pública y de las funciones públicas a actores privados.

El problema de las privatizaciones no radica sólo en que la rentabilidad de las empresas pasó a manos privadas y que el aumento de las ganancias en dichas empresas una vez privatizadas, se haya logrado con prácticas como la precarización de los empleos y el encarecimiento de servicios públicos. Las implicaciones van mucho más allá: recortan

---

<sup>40</sup> El concepto matriz estadocéntrica es empleado por Marcelo Cavarozzi (1991), para significar que el Estado en Latinoamérica constituyó desde finales de la primera guerra mundial hasta los 80's, el eje estructurante para la integración y el desarrollo.

el poder de los Estados para orientar sus economías y para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, sustraen de la arena política los derechos sociales y, obviamente, socavan la soberanía del Estado. Este termina abdicando la soberanía nacional y dedicándose en cambio a garantizar las condiciones demandadas por el capital global y a cuidar los privilegios de la propiedad privada” (Betancur, 2009: 101).

Las reformas además hicieron mella en la legitimidad de los Estados, la crisis se imputaba a su deficiencia, por eso implantar las medidas pasaba por un proceso previo de descrédito. En este sentido, de manera particular hubo una cierta instrumentación de la corrupción (Montoya, 2000), en tanto la intensificación de un discurso sobre la misma y sus consecuencias negativas fueron estratégicas para impulsar la privatización y la apertura de nuevos mercados para los inversionistas. No es extraño entonces que el fortalecimiento del presidencialismo haya aparecido con posterioridad o incluso de nuevos populismos, sirviéndose de ese descrédito de las instituciones públicas y de la política.

Así el Estado resultó deslegitimado como jugador en el proceso de desarrollo (Lechini: 2008): ante la sistemática erosión de la efectividad de la hechura de políticas públicas y de la capacidad del Estado en esta materia, la toma de decisiones macro-económicas fue localizada en los mercados y en manos de las organizaciones financieras internacionales, poniendo en peligro tanto la consolidación democrática como el desarrollo. Obviamente ello implicó la afeción de la soberanía estatal, que en la mayoría de los países ni siquiera había sido un proceso acabado respecto de su interior.

De especial relevancia es la reflexión sobre cómo se han compaginado las medidas adoptadas con las condiciones propias de América Latina. Joan Prats (2006b) entra en este tipo de reflexión al enfatizar la ingenuidad del segundo paquete de reformas, por partir de premisas discutibles:

–El supuesto básico era que las reformas burocráticas, con su aporte de racionalidad gerencial y legal que tanto contribuyeron al desarrollo de los países industrializados, se habían completado en lo esencial en América Latina durante los años treinta y que la gran reforma pendiente era la que estaban viviendo los países desarrollados: la reforma gerencial. Desde luego no se desconocía que subsistían en la gran mayoría de nuestros países grandes enclaves de burocracias patrimoniales, pero eran vistos como buropatologías en vías de extinción, no se establecía ninguna relación significativa entre este tipo de patrimonialismo y el sistema económico y

político vigente. De hecho, el patrimonialismo no era considerado, junto con otros rasgos como el clientelismo, el prebendalismo o el corporativismo, un rasgo fundamental del sistema a reformar, sino como excrecencia histórica en vías claras de autoextinción, que no podían constituir el foco central de la reforma” (Prats, 2006b: 485).

Esta afirmación da en el blanco, en tanto permite visualizar cómo la mezcla de los ingredientes de las medidas de cambio institucional con características de nuestras burocracias, regímenes políticos y sociedades, fueron hasta cierto punto contraproducentes o al menos funcionales al estado de cosas previamente existente.

Ramió y Salvador (2005) analizan en particular los problemas que trajo la implantación de las estrategias de la NGP. En su criterio, éstas no sólo no incentivaron el pretendido fortalecimiento institucional, sino que incluso lo han frenado. Principios institucionales de raigambre weberiana tales como la igualdad, la capacidad y el mérito en el servicio civil fueron abandonados, cuando eran claves para el fortalecimiento de las instituciones. Mientras tanto, la atención fue puesta en técnicas y estrategias de corto plazo.

Introducir valores neoempresariales que supuestamente buscan la eficacia y la eficiencia en un contexto en el que no se habían configurado los valores públicos, ni institucionalizado una cultura administrativa y organizativa inspirada en la prevalencia del interés público, esto es, en un contexto que no había entrado plenamente a la modernidad, crea resultados nefastos. Se generan altos riesgos y situaciones en las que se abandonan los valores y objetivos de la administración pública (Ramió y Salvador, 2005).

¿Qué entrañan estos riesgos y amenazas en relación con la gobernanza? Lo que nos muestran es que el resultado de la implantación de las reformas institucionales determinó formas de interacción público privada desequilibradas; potentes ventajas para el sector privado directamente beneficiado por las reformas; un estado sin herramientas, ni siquiera las necesarias para ser un buen catalizador, como lo querría el relato de la gobernanza; desprotección ciudadana; desviaciones respecto de la garantía del interés público en la prestación de los servicios, entre otros. Un escenario en el que hay ganadores y perdedores, incluso antes de las jugadas.

En términos más generales, los factores singularizados en este apartado como existencia de poderes fácticos que socavan la autonomía estatal y efectos de las reformas económicas e institucionales, que menguaron la capacidad y legitimidad de los estados, dan lugar a contextos en los que la gobernanza no cuenta con las condiciones necesarias que un Estado sólido le propicia. La fragilidad estatal expresada en una soberanía en crisis, territorios desgarrados por la presencia y presión de poderes fácticos y una población que no logra ser articulada en un proyecto político propio que le garantice una ciudadanía plena, limita el surgimiento, permanencia y alcance de formas de gobernanza de carácter democrático, privilegiando otras formas de gobernanza que dan lugar a que sean unos pocos quienes definen los asuntos de mayor importancia para la vida social, lo hagan en contradicción con el bienestar general, y quizás, en muchas ocasiones, ni siquiera con una intervención relevante del mismo Estado.

#### **4.5 El presidencialismo y el fortalecimiento del ejecutivo en los distintos niveles gubernamentales**

La mayoría de los países de América Latina poseen un modelo político presidencialista, con diferencias entre ellos, pues cuentan con diversos tipos de régimen político y condiciones políticas que pueden determinar la configuración de distintas modalidades de acción dentro del modelo (Cavarozzi, 2013).

En América Latina, el presidencialismo no ha tenido, por regla general, buenas consecuencias respecto del sistema político en su conjunto. Ha sido criticado desde varios flancos: acentúa prácticas plebiscitarias, liderazgos carismáticos y populistas; no ha propiciado la institucionalización de los partidos ni de la administración pública; está asociado frecuentemente con partidos débiles, fragmentados, clientelares y personalistas; el tipo de democracia que lo sustenta, mayoritaria, no permite la construcción de consensos necesarios para gobernar en países que lo requerirían (Nino, 2000; Lijphart, 1998; Linz y Valenzuela, 1998, entre otros).

Los mayores riesgos del presidencialismo en Latinoamérica están sintetizados en el concepto de “democracia delegativa”, construido por O’Donnell<sup>41</sup>. Este tipo de

---

<sup>41</sup> Se trata de un tipo de democracia basado en elecciones libres y limpias pero en las que los gobernantes electos actúan sin restricciones institucionales ni controles, se asume que los votantes delegan el poder al gobernante para que resuelva los asuntos de acuerdo a su voluntad.

democracia ha estado presente en diversos países de América Latina y ha tenido expresión clara tanto en la izquierda (Hugo Chávez), como en la derecha (Álvaro Uribe). El presidencialismo en los términos expuestos, no supone la presencia de un Estado fuerte, sino al contrario, se trata de un Estado débil, las expectativas se concentran sólo en el presidente. Todo el aparato estatal queda eclipsado. Ello obviamente incentiva prácticas como el cabildeo y el clientelismo, que reemplazan los canales regulares ofrecidos por la burocracia de acuerdo a los principios weberianos. Esta forma de presidencialismo además puede estar acompañada de otras características como la estrategia política de descalificación de la clase política que gobernaba con anterioridad, la deslegitimación de la oposición y el énfasis de que se gobierna para el pueblo, caso en el cual estaría configurado el denominado “populismo” (Paramio, 2008).

¿Cómo el presidencialismo afecta a la gobernanza? Quizá lo más evidente es que se corre el riesgo de que las autoridades que intervienen en los escenarios de la gobernanza no cuenten con la autonomía que supone su investidura, sino que en sus decisiones e interacción dentro de la respectiva red de gobernanza estén a merced de la discrecionalidad del presidente. El personalismo propio del presidencialismo eclipsa la estructura institucional, todo tiene que pasar por la voluntad del presidente, o al menos insertarse dentro de su concepción acerca del ámbito específico de que se trate. El presidencialismo puede favorecer cierta tendencia a que los asuntos, aunque correspondan a otros niveles de gobierno, primero tengan que ser negociados “por arriba” para obtener la vía libre, el apoyo presidencial o al menos la no obstaculización.

El presidencialismo además puede aprovecharse de los escenarios de gobernanza de carácter más social, esto es, de los espacios de participación comunitaria para instalar el populismo. Pero si el escenario de la gobernanza es el de las grandes decisiones en materia de desarrollo económico y de las políticas públicas correspondientes, el presidencialismo supondrá la negociación directa del presidente con las élites económicas o con los empresarios transnacionales.

Ligada a la tendencia presidencialista está otra tendencia consistente en el fortalecimiento del poder ejecutivo en los niveles subnacionales. Siguiendo a Carrión (2007), puede observarse como esta última tendencia se ha venido configurando desde dos vías: por una parte, desde el nivel nacional con los procesos de modernización del

Estado, las reformas constitucionales sucesivas y el deterioro de la actividad parlamentaria, transformaciones –enmarcadas en las críticas a lo estatal, lo público y lo político” (Carrión, 2007: 81).

Por otra parte, desde los niveles subnacionales se observan dos corrientes que impulsan tal fortalecimiento, una que proviene de las lógicas de eficiencia en la provisión de los servicios y del desarrollo de procesos de privatización, y otra que deviene de diversas prácticas que se han venido extendiendo en América Latina, tales como la elaboración de planes estratégicos y presupuestos participativos –bajo los lineamientos de buscar racionalización en las decisiones y participación en las decisiones” (Carrión, 2007: 81).

#### **4.6 Características de la descentralización territorial y su incidencia en la gobernanza**

La descentralización territorial en América Latina es un proceso todavía inacabado y en ocasiones con fuertes retrocesos. También es irregular, evidenciándose en desarrollos diferenciados en los distintos países. Además, es un proceso complejo y ambivalente, en tanto es producto de la convergencia de diferentes causas: se inscribe tanto en el contexto de transformaciones económicas e institucionales impulsadas por el neoliberalismo (Restrepo, 2006b), como por los procesos de democratización (Restrepo, 2007c; Carrión, 2007; Daughters y Harper, 2007).

El sentido que se ha dado a la descentralización cambia dependiendo de que su demanda provenga de ciudades o regiones ricas y pujantes, o ciudades o regiones pobres (Carrión, 2007; Restrepo y Agudelo, 2011). En el primer caso, los promotores de la descentralización consideran que la dependencia respecto de la capital del país y del Estado constituyen un freno al desarrollo, se aboga por menor presencia del Estado central y una mayor autonomía de las regiones o ciudades, de modo que puedan integrarse a los mercados internacionales y sea posible una mayor acumulación de recursos. Ejemplos de estas demandas están presentes en Santa Cruz (Bolivia), Guayaquil (Ecuador) y, en algún grado, en Medellín. Por el contrario, las regiones o ciudades pobres reclaman mayor presencia del Estado central en la satisfacción de sus necesidades, –la construcción de una mayor representación política o el impulso a las políticas públicas” (Carrión, 2007: 85).

#### 4.6.1 Las dimensiones de la descentralización

Los procesos de descentralización en América Latina incluyen tres dimensiones: política, administrativa y fiscal, a partir de las cuales usualmente se alude a tipos o formas de descentralización.

**Descentralización política:** refiere a la elección directa de gobernantes en las unidades subnacionales y al fortalecimiento de su legitimidad (Restrepo y Agudelo, 2011). Así como a la capacidad para decidir autónomamente sobre asuntos de interés propio.

**Descentralización fiscal:** consiste en la distribución de recursos desde el nivel central hacia los niveles inferiores, según criterios estandarizados de reparto. Para 2004, la descentralización del gasto en América Latina había alcanzado un 19,3%, en contraste con el 29,1% de los países de la OCDE (Daughters y Harper, 2007).

**Descentralización administrativa:** implica la asignación de competencias a las unidades subnacionales. La mayoría de países latinoamericanos han descentralizado las siguientes funciones: servicios de salud y educación básicos, servicios públicos domiciliarios, infraestructura, transporte y ordenamiento del espacio físico (Restrepo y Agudelo, 2011; Daughters y Harper, 2007):

Ahora, estas distintas dimensiones de descentralización pueden existir conjuntamente o no. En Colombia, que se ha caracterizado en América Latina como uno de los países que más ha avanzado en materia de descentralización, las tres dimensiones mencionadas coexisten simultáneamente. Sin embargo es observable que han cambiado los énfasis: en principio (a finales de la década del sesenta en el siglo XX) fue un proceso eminentemente político, con el paso del tiempo ha primado una visión fiscal, acompañada de un énfasis en la eficiencia y en la moralidad de la gestión pública, reduciendo la descentralización a una cuestión administrativa y financiera (Estrada, 2007). Tal tendencia también es observable en América Latina en su conjunto (Daughters y Harper, 2007).

Las características predominantes de la descentralización en América Latina condicionan el ejercicio y alcance del poder político regional y local, y por consiguiente las prácticas de gobernanza. En términos generales, a mayor grado de descentralización,



mayores pueden ser los alcances de la gobernanza. Al especificar cada dimensión de la descentralización pueden encontrarse situaciones particulares:

### **La descentralización política y la gobernanza:**

Su núcleo central está en la elección directa de los gobernantes del correspondiente nivel territorial, ello redundando en una mayor legitimidad en el origen del poder. Tal condición facilita la existencia de prácticas de gobernanza, en tanto el gobernante puede contar con arraigo en el territorio, relaciones de proximidad con los intereses sociales y mayores incentivos para rendir cuentas a sus electores.

No obstante, la fundamentación y seguridad que imprime la representación podría hacer que el gobernante elegido por votación popular considere que la participación a través de prácticas de gobernanza no cuenta con la misma legitimidad de su propia elección. Situación en la cual podría optar por no propiciar dichas prácticas e incluso restringirlas. Esta interpretación, por ejemplo, predominó en el gobierno del Alcalde Luis Pérez Gutiérrez en Medellín, antecesor de los alcaldes correspondientes al período objeto de estudio en este trabajo.

El hecho de que la descentralización política implique un mayor margen de autonomía para la decisión de los asuntos propios, sin duda significa a su vez que los actores presentes en el territorio tengan mayores posibilidades para participar en la toma de decisiones que más los afectan. Ello concentra las relaciones de gobernanza en el ámbito local o regional, y simultáneamente las hace susceptibles al control ciudadano y al control de los organismos locales o regionales, y menos susceptibles al control de organismos centrales.

Pero si los ciudadanos y organismos locales o regionales no poseen suficientes capacidades para ejercer la veeduría necesaria, o han sido cooptados por el gobierno respectivo, se configura un escenario que facilita la corrupción. Fenómeno que ha tenido lugar en Colombia, la mayoría de las veces en municipios y departamentos que no cuentan con fortalezas institucionales ni con ciudadanos bien informados.

Si los asuntos propios de mayor interés son objeto de decisión en niveles superiores, debido a que no se trasladen las competencias respectivas, se requerirá un mayor esfuerzo de parte de los actores interesados para acceder a las instancias políticas superiores. Solo podrán acceder a éstas quienes cuenten con suficientes capacidades y recursos, configurándose de este modo una gobernanza con tintes elitistas y, por lo regular, exenta de controles ciudadanos. Un ejemplo de prácticas de gobernanza de esta índole operan en el campo de políticas relativas al modelo de desarrollo económico en los países latinoamericanos.

### **La descentralización administrativa y la gobernanza**

Entre más competencias hayan sido descentralizadas, mayor alcance podrían tener las prácticas de gobernanza en los niveles subnacionales, pues cada competencia supone un nicho posible para las redes de gobernanza.

Si existen competencias compartidas entre distintos niveles subnacionales se requerirá del establecimiento de mecanismos para el manejo adecuado de las relaciones intergubernamentales<sup>42</sup>, y si conectados con los gobiernos de los distintos niveles comprometidos es necesario el concurso de otras instituciones, agencias o actores económicos y sociales en la hechura de políticas, se requerirá del empleo de la gobernanza multinivel. En América Latina este tipo de gobernanza tiene su mayor relevancia en materia de desarrollo económico territorial y en las áreas de políticas locales y regionales que son objeto de cooperación internacional.

Como se pudo constatar, las funciones o sectores descentralizados en América Latina son más o menos los mismos. Si las prácticas de gobernanza se circunscriben a las

---

<sup>42</sup> Tal como explica Leyva (2011), en Colombia el ordenamiento jurídico ha hecho más énfasis en la distribución de competencias que en mecanismos que garanticen un adecuado funcionamiento de las relaciones intergubernamentales. Por otra parte, las normas relativas a descentralización han buscado fundamentalmente establecer límites en materia fiscal, dejando de lado la regulación de mecanismos de coordinación. Ante la inexistencia de tales mecanismos se abrió un espacio para el oportunismo político (Leyva, 2011: 234). Se podría afirmar que la ausencia de mecanismos reguladores de las relaciones intergubernamentales abrió una ventana de oportunidades para formas de gobernanza verticales, como en el caso de los consejos comunitarios, o incluso perversas, como es el caso de las prácticas de corrupción facilitadas con la discrecionalidad en el gasto.

competencias jurídicamente establecidas para la unidad territorial, tendrían un alcance restringido, pues las competencias descentralizadas no cubren todos los ámbitos de interés.

Si los temas abordados por las prácticas de gobernanza desbordaran los límites de las competencias asignadas a la unidad subnacional, ello tendría como consecuencia que no fuera posible la toma de decisiones jurídicamente válidas con base en los acuerdos o decisiones surgidas a partir de dichas prácticas de gobernanza. Estos acuerdos y decisiones no podrían seguir el canal del derecho y se quedarían en el campo de lo político. Un ejemplo de este tipo de situación es verificable en materia de orden público en Colombia, pues los gobernantes locales y departamentales, aunque constituyen autoridades de policía en su territorio, están sujetos a la autoridad presidencial en esta materia. Sin embargo, es bastante común que la ciudadanía continuamente reclame a los gobernantes de los niveles inferiores el ejercicio de competencias que corresponden al presidente. Y que en ocasiones algunos gobernantes de las unidades subnacionales hayan sido impelidos a llegar a acuerdos con grupos armados ilegales para garantizar el orden público y la seguridad en su territorio.

### **La descentralización fiscal y la gobernanza**

Los recursos de transferencias en América Latina han venido reglamentándose de tal manera que los gobernantes subnacionales no cuentan con un amplio margen de discrecionalidad para el gasto<sup>43</sup>. Esto implica una fuerte restricción a las prácticas de gobernanza.

Si la unidad subnacional, además de los recursos provenientes de transferencias, dispone de recursos propios, el margen de maniobra se amplía. El caso del municipio de

---

<sup>43</sup> En este punto hay que establecer diferencias en relación con el caso colombiano, pues las transferencias provienen de dos fuentes: del Sistema General de Participaciones (SGP) - destinadas a salud, educación, agua potable y saneamiento básico - y de las regalías por la explotación de minerales e hidrocarburos. Mientras el SGP ha operado de acuerdo con estipulaciones estrictas y limitaciones en su crecimiento, las transferencias por regalías tuvieron menos reglamentaciones y controles, sólo recientemente, su uso ha sido objeto de regulación en términos más detallados y estrictos. Sin embargo, tanto una fuente de recursos como la otra han sido objeto de desviaciones a través de prácticas corruptas, que en diversas ocasiones han beneficiado a los grupos armados.

Medellín es ilustrativo en ese sentido: el hecho de contar con recursos propios provenientes de un sistema impositivo eficiente y de ser propietario de la empresa de servicios públicos domiciliarios de mayor fortaleza en el país, le garantiza la posibilidad de contar con recursos económicos suficientes para impulsar diversas prácticas de gobernanza, entre ellas, por ejemplo, la planeación local participativa y el presupuesto participativo.

La precariedad de los recursos también puede actuar como incentivo para el impulso de prácticas de gobernanza, sobre todo de aquellas que involucran a las propias comunidades en la ejecución de las políticas de manera voluntaria y aquellas que invitan a los actores económicamente fuertes a hacerse corresponsables de políticas públicas y proyectos de ciudad a través de donaciones o mediante alianzas público-privadas. El municipio de Medellín también cuenta con experiencias diversas que encajan en estas situaciones: en el período objeto de análisis algunas fundaciones privadas hicieron donaciones de inmuebles destinados a equipamientos públicos, los colegios de calidad fueron realizados con dineros aportados por Empresas Públicas de Medellín que excedían el monto de las transferencias que obligatoriamente debía ceder al municipio; las bibliotecas fueron puestas en operación con un esquema según el cual las Cajas de Compensación Familiar comparten gastos de funcionamiento con el Municipio, el Parque Explora recibe apoyo de una variedad de empresas de la ciudad.

Un asunto sin duda importante para los resultados de la descentralización es el de la capacidad institucional, en el sentido que una débil capacidad institucional propicia formas de gobernanza perversas. Esto es, la captura o cooptación de las entidades subnacionales por parte de intereses privados para su propio provecho. Puede existir el riesgo de que los poderes fácticos y las élites capturen el poder y corrompan el proceso de toma de decisiones” (Daughters y Harper, 2007: 246).

Finalmente, se hará hincapié en las orientaciones predominantes de la descentralización en América Latina y sus implicaciones para la gobernanza.

#### 4.6.2 Las orientaciones de la descentralización

Dentro de las tendencias u orientaciones posibles en materia de descentralización, se identifican los siguientes como relevantes para la gobernanza, en tanto suponen el involucramiento de actores privados en las dinámicas de las unidades subnacionales.

En la **orientación económica**, la descentralización es propuesta desde la perspectiva de las reformas neoliberales y tiene un acento en el ajuste fiscal y en las privatizaciones. Su intención es disminuir la intervención estatal en la economía, el gasto público y el tamaño de las burocracias. La parte del presupuesto nacional que se transfiere a las entidades subnacionales debe ser inferior o al menos igual a las funciones que son descentralizadas. El éxito es mayor si además hay externalización o subcontratación de las funciones públicas con el sector privado y respecto de asuntos de baja complejidad, con organizaciones sociales y solidarias (Restrepo, 2009). Además, facilita la privatización en la medida de que, si los recursos son insuficientes para atender las funciones transferidas, los mandatarios se pueden ver obligados a privatizar las empresas municipales (Restrepo, 2009).

Entre los principios aplicados está el de separación entre política y administración. Se asume la unidad territorial como si fuese una empresa de carácter competitivo, esto sustrae a la política del escenario local. En cuanto a la inclusión de la ciudadanía, es necesaria para construir un poder local consecuente con la visión gerencial y empresarial (Restrepo, 2009).

La gobernanza tiene entonces lugar a partir de la interacción entre: lo que queda del sector público, los nuevos actores que asumen las empresas privatizadas y las actividades externalizadas, y la ciudadanía que asume funciones de veeduría.

En los últimos años, esta orientación potenció además la descentralización como una estrategia de consolidación del desarrollo regional y local para enfrentar los retos de la globalización (Montecinos, 2005; de Mattos, 2010). El objetivo era generar “territorios competitivos”, lo cual suponía la concertación y el trabajo conjunto entre el sector público y el sector privado. La descentralización es importante, en tanto garantiza que los gobiernos subnacionales puedan asumir un nuevo rol como promotores de tales

dinámicas tendientes a fortalecer el desarrollo local y regional. Opera así un traslado del eje de las políticas de desarrollo desde el centro hacia las unidades subnacionales.

La adopción de esta reorientación trae aparejada la asunción de más funciones a cargo de los gobiernos territoriales, las cuales son necesarias para adoptar el papel de promotores del desarrollo económico. Así mismo, los actores privados privilegiados en los espacios de concertación pública-privada son preponderantemente los actores económicos de mayor incidencia en el territorio, esto es, particularmente el sector empresarial más fuerte.

Una segunda orientación que interesa resaltar es de carácter socio-político. Asocia la descentralización con la profundización de la democracia y en particular con el aumento de la participación social y ciudadana. De este modo la descentralización implica una cierta “socialización del poder”, que además pretende la socialización del bienestar y del poder económico (Restrepo, 2009). Supone la reemergencia de la sociedad civil en el ámbito local y por consiguiente la articulación entre organizaciones no gubernamentales y gobiernos municipales. La descentralización, incluso llevada a territorios más específicos que las municipalidades, garantiza una mayor proximidad entre el gobierno y la sociedad, y por ende, el acercamiento de los ciudadanos a la gestión pública. Para ello son adoptadas nuevas instancias de representación política y nuevos canales de consulta y participación respecto de temas de interés público.

Visualizada en términos de gobernanza, esta orientación implica la articulación de los gobiernos locales con las organizaciones no gubernamentales, los movimientos sociales y la ciudadanía en general. Según Montecinos (2005), los estudios que se centran en esta perspectiva han identificado varios problemas y riesgos:

- Los objetivos de los procesos de descentralización pueden no coincidir con las capacidades de los gobiernos locales. El poder puede caer en manos de caciques locales y se pueden facilitar redes y relaciones clientelares. Así mismo, puede haber un mal uso de los recursos públicos.
- La descentralización no ha promovido una tendencia generalizada a la participación ciudadana, ni un incremento con ésta de la eficiencia de la gestión pública.
- Los actores políticos y los movimientos sociales son débiles en algunos países.

- Los mecanismos de participación ligados a la descentralización no cumplen un papel efectivo en la discusión y solución de los principales problemas de la comunidad.

Por su parte, Brand observa que, si bien la descentralización ha implicado socializar el poder, las expectativas de los grupos sociales tradicionalmente marginados de éste no son satisfechas, dado que los resultados sociales y materiales han sido limitados. Esto es debido a que el espacio de maniobra de las nuevas fuerzas políticas está condicionado por las restricciones que imponen los agentes privados de la economía global a través de los Estados nacionales y por el entorno de competencia territorial (Brand, 2009). En sentido similar, Restrepo ha mostrado que si bien la descentralización en América Latina ha incidido en una ampliación de la democracia, se trata de una ampliación restringida al campo electoral, pero no ha incidido en el aumento de la democracia en términos materiales, porque los poderes económicos y políticos siguen concentrados y además los asuntos más importantes se sustraen a su órbita:

—La descentralización amplía la presencia y la difusión del Estado y del mercado, así como las oportunidades de participación política, y canaliza esfuerzos de millones de personas y miles de organizaciones sociales latinoamericanas hacia las estructuras descentralizadas. Pero debe reconocerse que no permite definir las privatizaciones, los impuestos regresivos, la lucha por la propiedad, el modelo de desarrollo, las aperturas y la financiación de la economía. Estas decisiones no se descentralizan, se transnacionalizan, escapan así a la lógica local, por lo que se limita el alcance transformador de los alcaldes que practican la transparencia, la rendición de cuentas y los planes y los presupuestos participativos” (Restrepo, 2007b: 300).

Finalmente, no puede dejar de reconocerse para el caso colombiano las consecuencias de la combinación entre descentralización y violencia. Varios estudios realizados en Colombia han evidenciado cómo la gestión local constituyó una ventana de oportunidades para la obtención de ventajas y recursos por parte de los actores armados. La descentralización —hizo atrayente para los actores armados ilegales — sobre todo paramilitares y mafiosos la gestión pública local. (...) las transferencias de recursos y la autonomía política se convirtieron en objetivos estratégicos de los grupos, pues les representó no solo capital económico fuente de riqueza, sino también capital político, posicionamiento y poder para ejercer control territorial” (Zubiría, *et. al.*: 270-271).

Al recapitular este capítulo puede observarse que la gobernanza urbana en América Latina está condicionada de muy diversas formas por distintos tipos de factores políticos e institucionales de naturaleza estructural, entre otros: gran fragilidad institucional y precariedad de sus democracias; una cultura de incumplimiento del derecho; turbulencia y violencia urbana social; y en algunos casos, como el de Colombia, de violencia política, que a su vez ha tenido expresiones en la captura de las instituciones.

En particular, la democracia tiene expresión en la existencia de procesos electorales, pero persisten deficiencias en la configuración de una ciudadanía plena. No obstante, la experimentación con mecanismos innovadores que trascienden la democracia representativa tradicional puede generar avances en el desarrollo de la ciudadanía, y por ende mayores posibilidades para la configuración de formas de gobernanza abiertas y participativas que incidan en la mejoría del bienestar social.

Por otra parte, los procesos de descentralización tienen retos en cuanto al ajuste entre sus dimensiones política, fiscal y administrativa y en cuanto a su articulación con las prácticas de gobernanza. Tales procesos, en conjunción con las prácticas de gobernanza, evidencian la presencia simultánea y ambivalente de distintas orientaciones que pueden entrar en tensión o pueden determinar la configuración de formas de gobernanza segmentadas.

A todas luces es evidente que el Estado (en todos sus niveles) no puede ser un actor más en la solución de los problemas colectivos en Latinoamérica, sino que su papel tiene que sobrepasar el rol limitado que le asignan las concepciones de gobernanza que presumen condiciones de horizontalidad y por ello lo señalan como un simple catalizador. Teniendo en cuenta los desafíos que enfrentan, y en especial que la situación de desequilibrio entre los actores privados es de gran envergadura, el Estado en esta región tiene que asumir un papel mucho más activo que en los países desarrollados.



## **CAPITULO 5. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REGENERACIÓN URBANA EN MEDELLIN (2004-2011)**

Al tener como referente la noción de regeneración urbana antes aludida en este trabajo, las políticas públicas relativas a dicho ámbito son asumidas en un sentido amplio. Comprenden diversas formas de intervención pública sobre el territorio urbano de la ciudad que buscan mejorar aspectos físicos tratando problemas de varios tipos: atinentes a espacio público, equipamientos urbanos, movilidad, entre otros, pero en los que adicionalmente se agrega un sentido de integralidad. Es decir, son intervenciones que van más allá de la mejora urbanística en sentido estético y funcional, involucrando otros elementos que producen bienestar.

Durante los períodos de gobierno 2004-2007 y 2008-2011, en Medellín la mayoría de estas formas de intervención tuvieron asidero tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial, como en los respectivos planes de desarrollo. Otras, como los proyectos urbanos integrales, no estaban contempladas originalmente en dicho plan pero fueron incorporadas en el plan de desarrollo de cada período del alcalde. Desde el punto de vista sustancial, las políticas de regeneración urbana son implementadas mediante varios tipos de instrumentos y, desde el punto de vista institucional, son atribuibles al accionar de varias entidades públicas o dependencias con competencias sobre el territorio municipal.

En este trabajo se asumen como componentes de las políticas de regeneración urbana diversos instrumentos o formas de intervención sobre el territorio físico, que van desde obras físicas individuales, hasta modalidades de proyectos y planes que integran diversas acciones. Así, en cuanto a obras individuales son destacables la construcción de equipamientos culturales y educativos, entre ellos las bibliotecas y los colegios de calidad; en cuanto a planes, se destacan los planes parciales, y en particular el plan especial del centro que a su vez integró diversos proyectos de renovación; en materia de proyectos sobresalen los proyectos urbanos integrales (PUI); obras, planes y proyectos que serán examinados en este capítulo.

El primer apartado del capítulo, abordará el marco normativo de las políticas de regeneración urbana, sus antecedentes y bases generales en la ciudad de Medellín. El

segundo, se ocupa de la inclusión de tales políticas en los planes de desarrollo existentes durante el período 2004-2011. El tercer apartado, versa sobre las intervenciones más significativas comprendidas dentro de las políticas de regeneración urbana. Finalmente, se analizan de manera genérica los actores involucrados en tales políticas en la ciudad de Medellín.

### **5.1 El marco normativo de las políticas de regeneración urbana en Medellín**

Las políticas urbanas en Colombia están inscritas en un marco integrado por diversas fuentes y escalas de regulación. En el nivel nacional se encuentran las normas de ordenamiento territorial previstas en las leyes reconocidas como de reforma urbana (Ley 09 de 1989) y desarrollo territorial (Ley 388 de 1997) de un lado, y de otro, las normas sobre planeación del desarrollo (Ley 152 de 1994). Ambos grupos constituyen aplicación de normas constitucionales.

Las disposiciones constitucionales y legales relativas al ordenamiento territorial establecen las reglas generales y mecanismos que permiten al municipio ordenar el territorio urbano y rural. Enfatizan aspectos urbanísticos y de gestión del suelo y obligan a los municipios a elaborar planes de ordenamiento territorial.

Las normas de planeación del desarrollo regulan los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Estos instrumentos involucran los distintos sectores en los que tienen funciones asignadas las entidades territoriales, entre ellas, los municipios.

Los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo, ambos expedidos por acuerdo municipal, constituyen los productos centrales y más generales de las políticas urbanas en el orden local. Ello hace necesario resaltar la imbricación existente en Colombia entre políticas urbanas y planeación (Salazar, 1995). Las normas sobre políticas urbanas, cuando están ligadas al territorio, usualmente constituyen normas sobre planeación, y los planes son los soportes de tales políticas.

Cuando el municipio hace parte de un área metropolitana reconocida institucionalmente, como es el caso de Medellín en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, las directrices y planes de dicha entidad jurídica también lo vinculan.

Adicionalmente, las políticas urbanas están relacionadas con otra fuente de producción de instrumentos de planeación que es más política que jurídica: la planeación estratégica, que en el caso de Medellín y el Departamento de Antioquia cuenta con tradición y ha dado lugar a diversos productos a lo largo de las dos últimas décadas que han influido las políticas urbanas actuales.

### **5.1.1 El ordenamiento y la planeación territorial urbana**

El sistema jurídico urbanístico colombiano en la actualidad es uno de los más ricos y completos de América Latina. Sin embargo, en el orden nacional no cuenta con una larga tradición de instrumentos normativos. La Ley 09 de 1989, conocida como **Ley de Reforma Urbana** fue expedida después de treinta años de intentos fallidos con diversos proyectos de ley que buscaban enfrentar la problemática urbana derivada del acelerado y desordenado crecimiento de las ciudades, la generalizada informalidad y el déficit de vivienda, entre otras situaciones. Esta ley introdujo novedosos instrumentos, pero estos no aportaron un sistema de intervención coherente. Además, la ley tuvo poco interés para el gobierno nacional, dado que, en el gobierno subsiguiente a su expedición (1990-1994) primó una visión neoliberal. Adicionalmente, dicha ley fue objeto de resistencias tanto locales, como del sector privado inmobiliario y constructor (Maldonado, 2006).

La **Constitución Política de 1991** trajo consigo una mayor fundamentación que la Constitución anterior para el sistema urbanístico, tal y como se reseña en el recuadro siguiente.

#### **Recuadro 1. Aspectos que fundamentan el sistema urbanístico colombiano de acuerdo a la Constitución de 1991**

- Intervención estatal en el uso del suelo para racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo y preservar un ambiente sano (art. 334).
- Deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular (art. 82 inciso primero).
- Garantía de la propiedad privada y los derechos adquiridos, con primacía del interés público o social (art. 58 inciso primero).
- Atribución a la propiedad de una función social y ecológica (art. 58 inciso segundo).
- Admisibilidad de la expropiación judicial o administrativa por motivos de utilidad pública o de interés social (art. 58 inciso cuarto).
- Participación de las entidades públicas en la plusvalía que genere su acción urbanística (art. 82).

- Regulación estatal de la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (art. 82 inciso segundo).
- Potestad impositiva en cabeza de los municipios para gravar la propiedad inmueble (art. 317).
- Competencia del Municipio para construir las obras que demande el progreso local y ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311)
- Competencias específicas del concejo municipal para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (art. 313 numeral 7); y para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313 numeral 9).

Lo más importante es que en la Constitución de 1991 el **ordenamiento territorial** es asumido como una función pública de competencia municipal que pretende orientar y regular el uso y ocupación del espacio. Sin embargo, esta función no se ejerce en completa autonomía sino que está sujeta a la ley, la cual establece las reglas y criterios generales del ejercicio de tales competencias.

Con posterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, hacia mediados de la década del noventa y como parte del plan de gobierno del presidente Ernesto Samper (1994-1998) se establecieron los **lineamientos para la política urbana** a través de un documento denominado **“Ciudades y ciudadanía”**, que constituyó un hito importante para la construcción de orientaciones de la política urbana desde el orden nacional, luego incorporadas en la Ley 397 de 1998.

Entre los problemas que se diagnosticaban en esa época respecto de las ciudades colombianas estaban los siguientes: crecimiento desordenado, hacinamiento, agudización de la pobreza y de la marginalidad, precariedad de espacios públicos y equipamientos colectivos, mezcla de usos del suelo poco compatibles, problemas en la calidad del transporte y primacía del transporte privado sobre el público. Adicionalmente se reconocía el alto costo del suelo y el inadecuado funcionamiento de su mercado, que generaba especulación y captación inequitativa de las plusvalías (Departamento Nacional de Planeación, 1995). Se consideraba entonces necesaria una regulación que brindara a los municipios mayores instrumentos para atacar dichos problemas y que además adaptara la legislación urbanística a la Constitución expedida en 1991.

La **Ley 388 de 1997**, conocida como **Ley de desarrollo territorial**, fue expedida en tal contexto, y buscó adaptar el régimen urbanístico a la Constitución, así como armonizarlo con otras leyes relacionadas con el tema urbano posteriores a ésta, tales como la **Ley Orgánica del Plan de Desarrollo** (152 de 1994), la **Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas** (128 de 1994) y la Ley que creó el **Sistema Nacional Ambiental** (99 de 1993). Es necesario destacar que en tanto la Ley 388 de 1997 es una ley de desarrollo territorial, no solamente toca el régimen urbano sino también el relativo al territorio rural de los municipios.

La Ley dio las pautas para pensar la ciudad como un todo e incluir los distintos problemas que tienen que afrontar las administraciones urbanas, permitiendo superar el enfoque que limitaba el panorama de acción exclusivamente a la oferta de vivienda de interés social que había existido en Colombia (Molina, 2003: 17). En el siguiente recuadro se exponen el concepto de ordenamiento del territorio y los fines que este tiene como función pública.

#### **Recuadro 2. Ordenamiento del territorio, Ley 388 de 1997 de Desarrollo Territorial**

**Significado del ordenamiento del territorio:** conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete. Su intencionalidad es disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (art. 5).

#### **Fines del ordenamiento del territorio como función pública:**

- Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
- Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
- Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo, y preservar el patrimonio cultural y natural.
- Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Esta normativa también aporta los parámetros para que los municipios puedan asumir las distintas escalas del urbanismo: la planeación urbana, relativa a la definición del

modelo de desarrollo de ciudad, y la gestión urbana, que permite definir cómo se ejecuta lo planeado, es decir cómo se llevan a la práctica las políticas públicas urbanas.

De manera especial regula el instrumento básico con el que cuentan los municipios para el desarrollo del proceso de ordenamiento territorial: el **plan de ordenamiento territorial**. Este es definido como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (art. 9 Ley 388 de 1997). El plan de ordenamiento territorial define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal, señalando su estructura básica y las acciones territoriales necesarias para su adecuada organización (art. 21).

El concepto de regeneración urbana no aparece en estas leyes. En la ley 09 de 1989 se habla de **renovación urbana** (artículo 39), término similar y de mayor uso en América Latina. Hasta la expedición de la Ley 09 de 1989 la renovación urbana en Colombia había estado regulada en normas municipales o en normas nacionales cuya aplicación se restringía a un aspecto específico, como conservación del patrimonio y monumentos históricos, infraestructura urbana, entre otros; o a un territorio específico, como el Distrito de Bogotá o la ciudad de Cartagena (Morcillo, 2007).

En la actualidad la renovación urbana, o su equivalente en el lenguaje de las políticas públicas, la regeneración urbana, puede ser asumida como un concepto genérico, cuyas especies son las formas de **tratamiento** adoptadas para llevarla a la práctica. Morcillo (2007), a partir de un rastreo sobre los desarrollos de las leyes mencionadas a través de los planes de ordenamiento en Colombia, encontró que la renovación urbana es llevada a la práctica a partir de las siguientes formas: tratamiento de desarrollo, tratamiento de redesarrollo, conservación histórica, conservación urbanística o arquitectónica, conservación ambiental, rehabilitación, mejoramiento integral, tratamiento de desarrollo incompleto y de mejoramiento, erradicación de tugurios, tratamiento de reasentamientos, tratamiento de consolidación, legalización de asentamientos humanos, tratamiento de regularización, entre otros.

Puede observarse cómo algunas de las figuras o instrumentos reseñados contemplan implícitamente **características de integralidad**, tal como lo determina el concepto de regeneración urbana asumido en este trabajo. A su vez representan oportunidades para

la configuración de **prácticas de gobernanza**, ya que sus cometidos suelen implicar la vinculación tanto de actores públicos como privados y su actuación conjunta.

El plan de ordenamiento tiene un **carácter obligatorio**, pues ningún agente público o privado puede realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a los contenidos de los planes de ordenamiento territorial.

Finalmente se observa que, no obstante su autonomía para la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento, los municipios deben tener en cuenta distintos **determinantes**, que constituyen normas de superior jerarquía. Entre ellas están las relacionadas con la conservación y protección ambiental; las regulaciones sobre patrimonio cultural; el señalamiento y localización de las infraestructuras relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía; y las normas de ordenamiento provenientes de las áreas metropolitanas (artículo 10 Ley 388 de 1997). En este último caso es necesario aclarar que las áreas metropolitanas sólo podrán ocuparse de la regulación de los **hechos metropolitanos**, esto es, aquellos que afecten simultánea y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que las integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación.

### **5.1.2 La planeación del desarrollo**

En Colombia las entidades territoriales, departamentos y municipios, deben contar al igual que la Nación con planes de desarrollo. Se trata del tipo de planeación tradicionalmente conocido como planeación económica y social, pero que en realidad toca todos los ámbitos de competencia de la respectiva entidad. Según el art. 339 de la Constitución estos planes tienen como objeto asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones. La Ley 152 de 1994, **Ley Orgánica del Plan de Desarrollo**, establece los principios que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales en materia de planeación; así como procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo de todos los órdenes.

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales se configuran a partir del programa de gobierno del candidato que resulte elegido para gobernar la respectiva

entidad territorial. Están conformados por una parte general estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo.

Sin perjuicio de la autonomía de las entidades territoriales, sus planes de desarrollo deben tener en cuenta las políticas y estrategias del plan nacional de desarrollo para garantizar coherencia. Y para efectos del ejercicio de las respectivas competencias de los distintos niveles de autoridad deben ser observados los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad<sup>44</sup>. Entre los principios que rigen las actuaciones de las autoridades de planeación se encuentra el principio de participación, de acuerdo con el cual durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación deberán velar por hacer efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en dicha ley (art. 3 Ley 152 de 1994).

Es necesario precisar además que en el nivel municipal deberá existir armonía entre los planes de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, pues las definiciones de ocupación del territorio de largo y mediano plazo, establecidas en el plan de ordenamiento territorial, deberán ser tenidas en cuenta en la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios (art. 21 Ley 388 de 1997). Los planes de desarrollo tienen la misma vigencia que el tiempo de mandato de la administración municipal; en la actualidad este período es de cuatro años, por consiguiente, la vigencia de un plan de ordenamiento territorial cubre más de un plan de desarrollo.

Como puede apreciarse de lo dicho hasta aquí, las políticas públicas de regeneración urbana de los municipios en Colombia están inscritas dentro de un marco configurado por normas que regulan la planeación territorial, por una parte, y la planeación del desarrollo económico y social, por otra. Es necesario resaltar que tales normas establecen reglas relativas a fines de las políticas en un sentido abstracto, actores

---

<sup>44</sup> Según el criterio de concurrencia, cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna y procurar la mayor eficiencia, respetando mutuamente los fueros de competencia de cada. Según la subsidiariedad, las autoridades de planeación del nivel más amplio deben apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo. De acuerdo al criterio de complementariedad, las autoridades colaborarán con las demás dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia (Ley 152 de 1994).



involucrados en los procesos de elaboración, procedimientos a seguir, instrumentos de dichas políticas, entre otros.

En el siguiente apartado me ocuparé de estudiar los antecedentes de las políticas de regeneración urbana en Medellín y los soportes en el nivel municipal de dichas políticas.

## **5.2 Los antecedentes y las bases en el nivel municipal de las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín**

Las políticas públicas urbanas sobre el territorio en Medellín no han estado ligadas siempre de la misma manera a la planeación. Además, la existencia de planes no necesariamente ha determinado que las prácticas urbanísticas se sometieran a ellos.

### **5.2.1 La planeación física y la arquitectura urbana en Medellín**

Como un antecedente importante en las políticas sobre el territorio urbano es necesario citar el **Plan Piloto**, elaborado por José Luís Sert y Paul Lester Wiener, hacia la mitad del siglo XX, transformado luego en plan regulador. Este plan se basaba en los principios del urbanismo moderno consagrados en la Carta de Atenas (Schnitter, 2005).

Su impacto puede advertirse en características que han marcado el desarrollo de la ciudad y que con el paso del tiempo han incidido en la desarticulación y fragmentación de la misma: separación entre el vehículo y el peatón, conformación de un centro administrativo de la ciudad (reconocido como La Alpujarra), definición del corredor del río como eje de transporte, zonificación estricta de actividades, entre otras. No obstante la influencia del plan en estos aspectos, hay otros en los que no logró trascender. Pese a que podría haber incidido en el crecimiento ordenado de la ciudad, preponderó un crecimiento informal y desordenado en una gran porción del territorio. Este tipo de ocupación estuvo determinado por el incremento acelerado de la población derivado del desplazamiento desde el sector rural ocasionado por la violencia y de la atracción que ejercía Medellín como ciudad industrial.

Transcurrieron con posterioridad varias décadas sin que hubiera un plan piloto, aunque sí existían normas dispersas en materia de urbanización, construcción y usos del suelo. Así como planes sectoriales con incidencia sobre el territorio, como el Plan de

Intervención del Centro, el Plan de Parques, planes de ordenación y manejo integral de cuencas hidrográficas, entre otros (Alcaldía de Medellín, 2011).

El **Acuerdo 038 de 1990**, Estatuto de urbanismo, usos del suelo y construcción del Municipio de Medellín, representó la última normativa urbana municipal antes del Plan de Ordenamiento Territorial, aunque no era en sí mismo un instrumento de planeación de tal naturaleza. De modo específico, para el centro de la ciudad, existió un plan al igual que en Cali y Bogotá. Estos planes tuvieron lugar entre 1986 y 1992 (González, 2010), pretendían con medidas de revitalización, remodelación, y generación de espacios públicos dar solución a los problemas que ya tenían para la época los centros urbanos. En el caso de Medellín, sin embargo, las acciones derivadas del plan fueron muy focalizadas y menos contundentes que en las otras ciudades mencionadas.

Pese a la inexistencia de un marco normativo fuerte que soportara las políticas de regeneración urbana, en la década del noventa Medellín contó con un programa de mejoramiento integral de barrios reconocido como PRIMED, Programa de mejoramiento de barrios subnormales, el cual tuvo apoyo de la Presidencia de la República y contó con cooperación alemana. Este programa constituye una experiencia previa que influyó en las políticas que se han llevado a la práctica a través de los Proyectos Urbanos Integrales, uno de los instrumentos derivados del plan de ordenamiento territorial vigente. De similar manera también constituyó una experiencia previa enriquecedora el Programa Núcleos de Vida Ciudadana. Liderado en la década del noventa por la Consejería Presidencial para Medellín y formulado por el PNUD y el Municipio de Medellín, este programa se dirigió a la conformación de lugares ubicados dentro de los sectores urbanos con mayores problemáticas, en los que se buscaba integrar tanto el espacio público como la prestación de servicios administrativos y sociales (Dapena, 2003).

En Medellín, al igual que en otras ciudades del país, hacia finales de los noventa e inicios del siglo XXI, hubo un proceso de transición entre medidas de renovación urbana, los planes del centro y los planes de ordenamiento, que empezaron a definir proyectos urbanos (González, 2010: 62). Particularmente en Medellín lo anterior tuvo expresión en la construcción de equipamientos de variada índole que funcionaron como obras significativas en la búsqueda de la revitalización urbana, adicionalmente algunos

edificios históricos ubicados en el centro de la ciudad fueron restaurados. Pero no había todavía políticas coherentes e integrales sobre el desarrollo de la ciudad.

Así que, como consecuencia de lo heredado del Plan Piloto, de la insuficiencia de las políticas ante la gravedad de las problemáticas, de la preponderancia de intereses particulares sobre los colectivos y de la incidencia de los problemas políticos, económicos y sociales, el paradigma imperante fue una ciudad como resultado de la actividad individual, con procesos de urbanización y construcción predio a predio. Se configura así, una ciudad desarticulada, con limitaciones en la dotación de infraestructuras, con atomización y escaso espacio público y desaprovechamiento de sus condiciones naturales. Tienden a abandonarse las zonas centrales construidas, se sobrepasan los bordes que la estructura física del valle determina y en amplias zonas predomina la informalidad. Se trata de una ciudad fragmentada, como resultado de la gran desigualdad social y de la influencia en la arquitectura de los dineros del narcotráfico. Esos eran precisamente algunos de los retos para el plan de ordenamiento territorial y sus políticas derivadas.

### **5.2.2 El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín**

El primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Municipio de Medellín, elaborado con fundamento en la Ley 388 de 1997, fue aprobado mediante el Acuerdo 62 de 1999. En términos del reconocimiento de prácticas de gobernanza importa destacar que su proceso de elaboración y aprobación contempló diversos niveles de actuación y participación: un nivel constituido por las entidades estatales vinculadas por la ley a la formulación del plan y otro nivel integrado por las personas y organizaciones convocadas en el trabajo técnico y/o la participación en distintos frentes (discusiones temáticas; información y capacitación; participación de zonas y corregimientos). También contó con la utilización de foros que divulgaron los resultados del trabajo en tales frentes y el uso de diversos escenarios organizados por el Consejo Territorial de Planeación para la discusión con sectores territoriales y sociales (Echeverría, 2001). Sin embargo se dedicó poco tiempo a la consulta ciudadana, lo que limitó, entre otros aspectos, las posibilidades de negociación y concertación entre intereses (Echeverría, 2001: 27).

El Plan de Ordenamiento definió un modelo de ciudad y unos proyectos estratégicos que empezaron a ponerse en práctica a principios de la década de 2000, entre ellos el proyecto Museo de Antioquia – Ciudad Botero, que alberga las obras del artista Fernando Botero, el Centro Internacional de Convenciones Plaza Mayor, la renovación de la Plaza Cisneros. Además, un proyecto de gran significación para la zona norte pese a no estar previsto en el plan de ordenamiento fue el Parque de los Deseos; este parque tuvo una rápida apropiación comunitaria y permitió empezar a articular equipamientos preexistentes del centro norte.

Como se verá después, el plan de desarrollo 2004-2007 del gobierno de Fajardo dio prioridad a la puesta en práctica de los proyectos del plan de ordenamiento territorial y consideró como un criterio de importancia la articulación de equipamientos y obras preexistentes, una muestra de ello fue el museo interactivo Parque Explora que también se incorporó a la misma zona y que había sido concebido desde 1999 como Museo de Ciencia y de Tecnología. Durante el período de gobierno en mención se cumplió el plazo para la revisión y modificación del plan de ordenamiento territorial, oportunidad que fue aprovechada por dicha administración para introducirle cambios que permitieran un mejor acople entre los propósitos de su gobierno y el plan de ordenamiento territorial.

En el año 2006, luego de un proceso de revisión del plan de ordenamiento que comenzó un año antes e involucró un gran número de actores de todos los sectores, el Alcalde de Medellín presentó un proyecto con el fin de actualizar su contenido. Con base en tal proyecto el Concejo Municipal expidió el Acuerdo 46 de 2006 mediante el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín. El Concejo Municipal en el proceso de discusión y aprobación del proyecto tomó la decisión de compilar en un solo texto, integrado en dicho instrumento, las disposiciones del Acuerdo 62 de 1999 que seguirían vigentes, las que fueron objeto de modificación y las nuevas disposiciones propuestas. Los siguientes son los elementos del POT que, con los ajustes de 2006, dotan a las políticas urbanas sobre el territorio de la ciudad de los contenidos más generales.

Con el Acuerdo 046 de 2006 se incluyeron **lineamientos** que sustentaban la revisión y ajuste de los componentes del POT (artículo 2). En estos lineamientos, es apreciable la influencia del plan de desarrollo del gobierno Fajardo.

### **Recuadro 3. Lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial**

- –Hacer de Medellín, un territorio líder e innovador, que para propiciar su productividad y competitividad capitaliza sus activos físicos y sociales, coopera y se integra con la región y con el mundo”.
- –Promover un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apuesta a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar como el objetivo principal, con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión”.
- –Dar prioridad al espacio público; a su generación, consolidación, mejoramiento y apropiación social, articulándolo al patrimonio, a los equipamientos y a los sistemas de movilidad y a la estructuración de las movilidades, donde tenga prioridad el peatón, y el transporte público tenga prevalencia sobre el particular”.
- –Entender a Medellín como el núcleo de un sistema territorial de mayor escala en el que su equilibrio y sostenibilidad dependen de las interrelaciones con la región, así como entre lo urbano y lo rural”.
- –Promover un desarrollo urbano compacto y policéntrico, de tal manera que dinamice y revitalice diversas zonas de la ciudad y consolide su sistema de centralidades en un contexto metropolitano”.

El **modelo o proyecto de ciudad** que establece el plan se fundamenta en los principios de sostenibilidad ambiental, competitividad, equidad social y equilibrio funcional del territorio. No obstante la incorporación de la equidad social, los componentes que desarrollan el modelo o proyecto de ciudad enfatizan los aspectos espaciales. En el siguiente recuadro se incluyen los componentes del modelo de ciudad de carácter físico espacial de relevancia para los procesos de regeneración urbana (art. 12 Acuerdo 46 de 2006).

### **Recuadro 4. Componentes del modelo de ciudad en el Plan de Ordenamiento Territorial**

- –Un crecimiento orientado hacia adentro, con énfasis en las zonas centrales próximas al río dotadas de excelente infraestructura, que experimentan actualmente procesos de estancamiento, degradación o subutilización”.
- –Un río Medellín (río Aburrá) integrado espacial y ambientalmente al desarrollo urbanístico de la ciudad, y que aporta significativamente a su valor paisajístico y a su espacio público”.
- –Una ciudad que ha valorado los componentes originales de su sistema estructurante, complementándolos con nuevos elementos y otorgándoles tratamiento integral, de acuerdo con sus particularidades”.
- –Una ciudad con un sistema jerárquico de centralidades en equilibrio dinámico, a partir del centro tradicional y representativo, de unas centralidades de equilibrio norte y sur propuestas y de los centros zonales debidamente complementados con un amplio subsistema de centros barriales”.
- –Un centro tradicional y representativo con recuperada calidad y significación, mediante proyectos e intervenciones estratégicas a su interior y en su periferia”.
- –Una ciudad con una racional mezcla de usos que permite distribuir equitativamente en el territorio las actividades productivas, comerciales y de servicios, los equipamientos comunitarios y la vivienda”.

El **imaginario de ciudad** es planteado en términos de pensar a Medellín como una ciudad –competitiva, ambientalmente sostenible, socialmente equilibrada, acogedora e integrada espacial y funcionalmente a partir de los ejes estructurantes y del sistema de centralidades”. Estas características a su vez son desarrolladas en el plan de manera más detallada. La misma norma da cuenta de que este imaginario fue construido colectivamente –con visiones de diversos grupos sociales, manifestadas a través de amplios procesos participativos, entre los cuales sobresalen los adelantados por el Plan Estratégico del Municipio de Medellín desde diferentes programas, otros aportes de grupos sociales o gremiales organizados y muy especialmente las visiones zonales generadas en el proceso de participación en la formulación del presente plan” (art. 13 Acuerdo 46 de 2006).

El plan de ordenamiento formula **objetivos estratégicos** que cubren un espectro de dimensiones relacionadas en clave económica, ambiental, urbanística, social e institucional. Dentro del conjunto, se destacan por su importancia para las políticas de regeneración urbana los siguientes (art. 13):

- Contribuir a consolidar una plataforma metropolitana y regional competitiva.
- Valorar el medio natural como principal elemento del ordenamiento territorial y componente esencial del espacio público.
- Convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano, escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía.
- Orientar el crecimiento de la ciudad hacia adentro y racionalizar el uso y ocupación del suelo.
- Implementar un nuevo modelo de movilidad soportado en el metro y en un sistema complementario de mediana capacidad.
- Convertir la vivienda y el barrio en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana.
- Contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa.

Adicionalmente el POT asume una serie de **proyectos estratégicos**, como formas de intervención que pueden –modificar un problema crítico o aprovechar un potencial especial, contribuyendo a generar impactos significativos en la estructura espacial y a orientar favorablemente el desarrollo” (art. 129 Acuerdo 046 de 2006).

### 5.2.3 La planeación del desarrollo económico y social

Con la existencia de la Ley Orgánica de Planeación, que en 1994 desarrolló los postulados constitucionales sobre el tema, la ciudad pasó de la planeación sectorial a una planeación social y económica de carácter más integral con base en los planes de desarrollo, que deben incluir los diversos frentes de la vida municipal. Por lo anterior, además de los antecedentes propiamente centrados en lo urbanístico y en el ordenamiento urbano, es necesario reconocer como antecedentes de las políticas de regeneración urbana los procesos ligados con la participación en la planeación social y económica de la ciudad.

En este sentido un punto de inflexión que es necesario reconocer, como antecedente en la apertura democrática, es la expedición del **Acuerdo 043 de 1996** del Concejo Municipal. Mediante este acuerdo fue instituido el **sistema de planeación**. Desde el punto de vista normativo constituyó el desarrollo en el nivel municipal de la Ley Orgánica de la Planeación (Ley 152 de 1994) y de las normas constitucionales respectivas.

Desde el punto de vista político esta norma regulatoria del sistema de planeación municipal nació en un contexto de ampliación de la participación en el país. Además fue resultado de un proceso de construcción colectiva que tuvo lugar en la década de los noventa, caracterizada por la presencia de variados y significativos procesos de participación. Procesos tales como los impulsados por la Consejería Presidencial para Medellín, la convocatoria para la elaboración del Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana, la construcción comunitaria de los planes zonales, la integración del primer Concejo de Planeación y la creación de la Veeduría del Plan de Desarrollo (Restrepo, s.f.; Entrevistas 1 y 4).

El Acuerdo articulaba los distintos componentes del sistema: actores, escenarios, instrumentos, pasos, oportunidades de actuación. Institucionalizó la planeación local, estableció instrumentos para la democratización de la información y de la comunicación, amplió la composición del Consejo de Planeación Municipal y creó además otros espacios incluyentes para la participación en la planeación. Pero el grado de aplicación del Acuerdo no fue el esperado, por el contrario, durante su vigencia hubo propuestas de modificación que pretendieron dar marcha atrás a la apertura democrática

que su puesta en práctica implicaba (Restrepo, s.f.). Al llegar a la Alcaldía, uno de los objetivos del movimiento Compromiso Ciudadano, fue el de poner en práctica este sistema de planeación, y fue durante el gobierno de Fajardo que tal acuerdo fue revisado y mejorado incluyendo dentro de sus normas el presupuesto participativo.

#### **5.2.4 La planeación metropolitana y regional**

Medellín hace parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Para el momento en que empezó el gobierno de Sergio Fajardo estaba vigente el **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Proyecto 2002-2020**, formulado en el año 2001. En el año 2007 este Plan fue sustituido por el **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metrópoli 2008-2020** (Acuerdo Metropolitano 40 de 2007). Este plan incluye contenidos que reconocen la gobernanza como estrategia de desarrollo del Área Metropolitana, resaltando condiciones necesarias para el desarrollo de la subregión que comprende, tales como: participación, coordinación, cooperación, negociación, corresponsabilidad, construcción de confianza, entre otras (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007).

Previa a la expedición de este último plan, a través de un proceso que dio lugar a un pacto entre todos los municipios del Valle de Aburrá, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, la Gobernación de Antioquia, y otras entidades públicas, fueron elaboradas las **Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial –Hacia una Región de Ciudades**” y vertidas en el Acuerdo Metropolitano 015 de 2006. Dentro de estas directrices son resaltables los proyectos estratégicos, en tanto “permiten concretar el modelo de ordenamiento metropolitano mediante intervenciones integrales que abarcan los componentes ambientales, sociales, físicos, económicos y de gestión urbana” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2006b: 114). Con las obras físicas que ellos incluyen se pretende enfrentar la segregación de algunas porciones territoriales, cualificar sectores subequipados, incentivar la redefinición económica del Valle de Aburrá, valorar el sistema natural estructurante y optimizar el sistema vial (2006b: 107).

Estas directrices sirvieron de base para el trabajo de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento de los municipios integrantes del Área Metropolitana, entre ellos Medellín, que revisó y modificó su plan de ordenamiento en ese mismo año.



Como referentes de las políticas también deben reconocerse los **planes estratégicos**: para el caso de Medellín y Antioquia hay una trayectoria de procesos de planeación dentro de esa línea que han involucrado distintos niveles institucionales y movilizadado gran cantidad de actores, entre ellos se cuentan Visión Antioquia Siglo 21, Alianza por la competitividad, Plan Estratégico de Antioquia PLANEA, Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015, Proyecto CITIES Medellín Metropolitana, entre otros. Dichos procesos en sí mismos constituyen ricas experiencias de gobernanza y de metagobernanza que han tenido diversos grados de trascendencia en las políticas urbanas.

En particular, las líneas estratégicas y proyectos del **Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana** (1997), han incidido en los contenidos del Plan de Ordenamiento Territorial y en los planes de desarrollo municipales, especialmente en los correspondientes a los dos períodos de gobierno examinados en esta investigación (Bravo y Echeverría, 2009).

Examinado el marco normativo y los aspectos más generales de las políticas de regeneración urbana en Medellín, con el fin de avanzar en la concreción de las mismas, en los siguientes apartados son examinados los planes de desarrollo vigentes para los períodos 2004-2007 y 2008-2011. Adicionalmente, se describen los proyectos implementados a partir de ellos que tuvieron mayor significación en la regeneración urbana.

### **5.3 Las políticas de regeneración urbana en el Plan de Desarrollo 2004-2007 del Alcalde Sergio Fajardo**

Sergio Fajardo ganó las elecciones para el período 2004-2007. Su programa de gobierno tuvo como eje fundamental la educación: *“Medellín la más educada”*. Se inspiraba parcialmente en la experiencia alcanzada en Bogotá con la propuesta del Alcalde Antanas Mokus en materia de cultura ciudadana.

En el programa de Fajardo no hubo un énfasis especial en la transformación física de la ciudad. Pero en la práctica, en términos de los medios utilizados en su propuesta de fortalecer la educación, la apuesta se puso en una buena medida en lo físico, a través de

la construcción de nuevos equipamientos, concretamente colegios y bibliotecas, se hablaba de *colegios de calidad* y de *parques biblioteca*.

El Plan de Desarrollo 2004-2007, **“Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía”**, fue adoptado mediante el Acuerdo 03 de 2004 del Concejo Municipal de Medellín. A continuación se enfatizan los contenidos de la parte I relativa a Fundamentos y de la parte II concerniente a Líneas Estratégicas.

En los fundamentos examinó las **condiciones de la ciudad** que se querían transformar, es decir, los problemas de política pública de carácter general a enfrentar. Señalaba como los principales: la crisis sistemática de gobernabilidad, altos niveles de pobreza, desigualdad creciente, obsolescencia de la estructura económica y social, insuficiente integración con el país y el mundo.

El plan planteaba un modelo de ciudad, caracterizado por la inclusión, la democracia, la sostenibilidad y la competitividad. Se proponía como fin el desarrollo humano integral. Para cumplir sus cometidos el plan contaba con cinco líneas estratégicas que se exponen en el recuadro a continuación.

En la forma de conectar las líneas se advierte un énfasis en el desarrollo económico de la ciudad como prioridad, mientras los demás propósitos parecen funcionales a ella.

#### **Recuadro 5. Líneas estratégicas del plan de desarrollo 2004-2007**

- Medellín Gobernable y Participativa
- Medellín Social e Incluyente
- Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano
- Medellín Productiva, Competitiva y Solidaria
- Medellín Integrada con la Región y con el Mundo

**Articulación de las líneas:** —. las líneas cuatro y cinco del Plan hacen énfasis en la necesidad de identificar las oportunidades de los mercados y brindar los instrumentos necesarios para conectar las actividades productivas de la ciudad a los mismos, mientras las líneas uno, dos y tres reconocen la necesidad de acondicionar a la ciudad en función de las apuestas productivas y sus requerimientos de desarrollo social” (Municipio de Medellín, 2004)

El modelo de gestión propuesto por este plan de desarrollo se asentaba en el principio de **corresponsabilidad**, su adopción puede entenderse claramente como un intento de institucionalización de prácticas de gobernanza. Adicionalmente, el plan adhirió a

catorce principios, algunos de los cuales, al igual que la corresponsabilidad, pueden ser entendidos como base o incluso parámetros para las prácticas de gobernanza, tal como sucede con los principios de **participación, confianza y transparencia**. Estos principios, que también fueron adoptados en el plan 2004-2008, serán objeto de un análisis más detallado en el capítulo correspondiente a la gestión de la gobernanza.

La parte II del plan de desarrollo desplegó las líneas estratégicas, cada línea estaba integrada por componentes, estos a su vez contaban con objetivos, estrategias, programas y proyectos.

La línea tres, llamada **“Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano”**, fue la que más directamente estableció contenidos de políticas de regeneración urbana. La línea tres estaba integrada por cinco componentes, así: proyectos estratégicos, espacio público, vivienda y hábitat, movilidad y transporte, y medio ambiente. Me ocuparé con mayor énfasis de los tres primeros, pues es allí donde las políticas de regeneración urbana estaban comprendidas de manera más directa; aunque es necesario advertir que todos los componentes se complementaban unos con otros.

En la línea en mención el diagnóstico identificó de manera específica un conjunto de **problemas** en el territorio de la ciudad, que pueden ser asumidos como los problemas que las políticas de regeneración urbana debían enfrentar (Municipio de Medellín, 2004: 91-97):

#### **Recuadro 6. Problemas a enfrentar en el territorio, Plan de Desarrollo 2004-2007**

- Inequidad territorial y exclusión social.
- Crecimiento de cinturones de miseria en zonas de riesgo
- Carencia de una política integral de cerros y bordes
- Déficit habitacional
- Falta de organización y cualificación del espacio público y de identificación de éste como lugar de encuentro ciudadano, así como ocupación indebida y deterioro como consecuencia de su privatización y ausencia de control
- Falta de equipamientos culturales, deportivos y recreativos, y de complementariedad entre los existentes
- Progresivo despoblamiento y deterioro del centro de la ciudad
- Prevalencia del transporte privado sobre el público y deficiencia de un sistema integrado de transporte público, colectivo y masivo
- Altos niveles de deterioro ambiental

Esta línea destacó el papel central del espacio público, y resaltaba su dimensión política a través de tres factores: equidad, democracia e inclusión, y su dimensión física en términos de hábitat, movilidad y sostenibilidad. También asumía que una adecuada política de espacio público tendría implicaciones en la calidad de vida –como primera condición para avanzar hacia una ciudad y una región competitiva en el entorno nacional e internacional”.

Los componentes de la línea se examinan a continuación:

- **Componente Proyectos Estratégicos de Ciudad:** condensó formas de intervención sobre el territorio a partir de proyectos específicos que podrían jalonar el desarrollo y renovación de un área de la ciudad. Fueron establecidos como objetivos la mejora de la oferta de infraestructura para brindar igualdad de oportunidades de desarrollo social y económico, la intervención integral de la ciudad con macroproyectos que apuntaran a solucionar la deuda social acumulada y la promoción de cambios favorables en los comportamientos sociales y culturales de la población. Lo anterior, bajo el entendido de que los cambios en el espacio generarían cambios sociales. Esta idea, en particular, tuvo un fuerte acento durante todo el período de administración correspondiente al plan, y fue fundamental en la progresiva configuración del concepto de urbanismo social dentro de la ciudad.

Como estrategias para cumplir dichos objetivos se plantearon la invitación a entidades de todos los órdenes, incluso internacionales, para “gestionar y optimizar la disponibilidad de recursos en torno a proyectos focalizados, que incidirán en el mejoramiento del desarrollo humano” (Municipio de Medellín, 2004). Y la realización de intervenciones de impacto, mediante el desarrollo de grandes infraestructuras que permitieran acciones sectoriales integrales.

Los programas formulados y sus correspondientes proyectos se visualizan en la siguiente tabla.

**Tabla 12. Programas y proyectos del componente Proyectos Estratégicos de Ciudad de la Línea Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, Plan de Desarrollo 2004-2008**

<b>Componente Proyectos Estratégicos de Ciudad</b>	
Programas	Proyectos
<p><b>Revitalización del Centro de la Ciudad – “El Centro Vive”.</b> Iniciativas sobre puntos vitales del centro de la ciudad, a través de acciones físicas y de gestión encaminadas a integrar el territorio –desde el espacio público, los equipamientos, la movilidad, la cultura, la educación, la ciencia, la tecnología y la recuperación de la vivienda, mediante la formulación e implementación del Plan Especial del Centro”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan especial del Centro</li> <li>• Construcción y consolidación de Parques (Parque y Biblioteca Explora, Parque Jardín Botánico – Centro Cívico San Lorenzo y Plaza de Cisneros).</li> <li>• Construcción y consolidación de paseos urbanos (Avenida la Playa y Carabobo).</li> <li>• Articulación de espacios públicos (Cisneros, Alpujarra I y II, Plaza Mayor; Centro de Espectáculos).</li> <li>• Organización y adecuación de espacios para venteros ambulantes.</li> <li>• Reasentamiento de población por procesos de renovación urbana – bajo el principio de protección a moradores.</li> <li>• Construcción de vivienda nueva en el Centro.</li> </ul>
<p><b>Intervención integral en Moravia.</b> Actuación urbana sobre un barrio en el que funcionó años atrás el basurero de la ciudad y que reúne problemas de diverso tipo, entre ellos contaminación proveniente del basurero. Esta actuación urbana es asumida como un macroproyecto, se pretende –el mejoramiento de la calidad de vida de la población, promoviendo el desarrollo humano integral y sostenible por medio de acciones de reordenamiento urbano y mejoramiento de las condiciones ambientales, socioculturales y económicas”.</p> <p>Este programa tiene implicaciones para la gobernanza, en tanto el plan propone construir –una alianza pública, privada y comunitaria que conduzca a la adopción del plan parcial como marco de las acciones conjuntas y soporte para la priorización de los programas y proyectos de inversión”.</p>	<p>Entre los proyectos están: mejoramiento ambiental, del espacio público y de equipamientos sociales; mejoramiento ambiental de los cerros de basura y escombros; regularización urbanística, titulación y legalización de predios; reasentamiento de población localizada en zonas de riesgo no recuperables; mejoramiento y ampliación del Centro de Salud; mejoramiento de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y de movilidad; implementación de un programa de educación para el trabajo y de un Centro de Desarrollo Empresarial; adecuación de equipamientos institucionales existentes; mejoramiento de los servicios de educación y salud; mejoramiento de la convivencia barrial y vecinal; formación ciudadana, apoyo a las organizaciones comunitarias y promoción de nuevos liderazgos.</p>
<p><b>Intervención integral en el área de influencia de Metrocable:</b> proyecto que acompaña la puesta en funcionamiento del Metrocable (sistema de transporte por cable aéreo que complementa el metro). Busca –generar espacio público, construir nuevos equipamientos, recuperar elementos ambientales y adelantar procesos de regulación urbana y generación de vivienda”. Cuenta con un Plan de Movilidad y conectividad de la zona, para articular los barrios a los que sirve el metrocable y a éstos con el resto de la ciudad. Plantea fortalecer las centralidades barriales alrededor de las estaciones de Metrocable, dotándolas de espacios públicos y de equipamientos de servicios.</p>	<p>Cuenta con varios proyectos, entre ellos la construcción de una Biblioteca y la intervención Integral en el Cerro Santo Domingo Savio.</p>

<p><b>Intervención integral en las zonas de influencia de Metroplus:</b> diseño e implementación de un corredor de transporte masivo de mediana capacidad, que se acompaña con intervenciones urbanas integrales en sus zonas de influencia, que generen y adecuen el espacio público y potencien desarrollos comerciales, de servicios y vivienda.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de Metroplus Universidad de Medellín – Aranjuez.</li> <li>• Paseo de La Paz sobre la carrera 45 (Manrique).</li> </ul>
<p><b>Fortalecimiento de las bibliotecas como centros integrales de desarrollo cultural y social.</b> Busca que las bibliotecas de nivel barrial y zonal sean simultáneamente centros culturales y comunitarios, localizados en centralidades y que complementados con otros equipamientos menores, sirvan como dinamizadores de las actividades en el barrio, a través de proyectos estratégicos en el territorio.</p>	<p>Este programa implica proyectos de construcción y desarrollo de nuevas bibliotecas y adecuación de las existentes, así como la implementación, manejo y recuperación de edificios culturales.</p>
<p><b>Construcción y desarrollo del Parque Explora:</b> parque temático en ciencia y tecnología, para contribuir al desarrollo de capacidades cognoscitivas en matemáticas, ciencias sociales y naturales, especialmente en la población estudiantil. Se plantea como punto de partida para la renovación del sector urbano circundante, y para la articulación con otros equipamientos de importancia en la zona del centro norte de la ciudad (Universidad de Antioquia, Jardín Botánico y el Parque Norte entre otros).</p>	<p>Gestión y construcción del Parque Explora</p>

*Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2004-2008*

- **Componente Espacio Público:** tuvo como objetivo promover, a partir de cualificación y generación de espacios y edificios públicos, ~~la~~ construcción de lugares de encuentro e identidad que propendieran por una construcción de la civilidad y permitieran el desarrollo social, lúdico, cultural, productivo y competitivo de la ciudad” (Municipio de Medellín, 2004: 104).

Uno de sus programas fue el de Gestión para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT, el cual tuvo gran trascendencia pues versaba sobre los instrumentos centrales de las políticas urbanas sobre el territorio. Incluyó dos propósitos distintos, por una parte revisar y actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial, y por otra, diseñar y aplicar los instrumentos de gestión necesarios para su implementación, ambos propósitos ~~con~~ el fin de garantizar el desarrollo de estrategias de ciudad, globales y prospectivas”.

**Tabla 13. Programas y proyectos del componente Espacio Público de la Línea Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, Plan de Desarrollo 2004-2008**

<b>Componente Espacio Público</b>	
<b>Programas</b>	<b>Proyectos</b>
<p><b>Gestión para la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT.</b></p> <p>Revisar y actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial y diseñar y aplicar los instrumentos de gestión necesarios para su implementación, con el fin de garantizar el desarrollo de estrategias de ciudad, globales y prospectivas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial e implementación del Plan Especial de Espacio Público y Equipamientos.</li> <li>• Diseño e implementación de Planes Especiales (Río, Protección Patrimonial, Centros de Equilibrio Norte y Sur y planes de ordenamiento zonal de la Nororiental y El Poblado).</li> <li>• Diseño e implementación de planes parciales y especiales de territorio.</li> <li>• Formulación y ejecución del plan de concesión del amueblamiento urbano.</li> </ul>
<p><b>Intervenciones integrales en parques, cerros y bordes de la ciudad.</b> Este programa tiene ingredientes de política ambiental, está orientado a la cualificación de los elementos naturales del sistema de espacio público para que este sea disfrutado por la comunidad y haya sostenibilidad ambiental en la ciudad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico, inventario y articulación de los parques al sistema general de espacio público.</li> <li>• Adecuación, mejoramiento y mantenimiento de los parques zonales, corregimentales, barriales y parques lineales de quebradas.</li> <li>• Construcción y gestión compartida de nuevos parques.</li> <li>• Gestión del Proyecto Parque Lineal del Río Medellín y aprovechamiento de los Cerros Tutelares y Parque La Paz (Naciones Unidas).</li> </ul>
<p><b>Recuperación de la calle como espacio para el encuentro ciudadano.</b> Busca que la calle sea un lugar de encuentro ciudadano e integrar sistemas alternativos de movilidad, tales como ciclo rutas, paseos peatonales y corredores temáticos.</p>	<p>Sus proyectos cubren mejoramiento de calles barriales y recuperación de andenes, construcción de paseos y corredores, mejora de la accesibilidad para discapacitados, entre otros.</p>

*Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2004-2008*

- **Componente Vivienda y Hábitat:** no se redujo a la pretensión de aumentar la oferta de vivienda, sino que tenía propósitos de mayor envergadura: contribuir a la mejoría de la calidad de vida en la ciudad. Para lo anterior se consideraba necesario promover intervenciones en zonas que requerían de revitalización (como era el caso del centro de la ciudad), de legalización y mejoramiento, y de renovación urbana, de acuerdo al Plan de Ordenamiento.

Las estrategias propuestas para lograr estos cometidos fueron de variada índole: financiamiento habitacional a partir de la concurrencia de recursos de distintas fuentes, nacionales, internacionales, de las cajas de compensación; alianzas para el desarrollo habitacional y la innovación en mecanismos de financiamiento que permitiera el acceso a vivienda de los grupos de menores ingresos; realización de acuerdos territoriales

comunitarios, procesos de información, difusión, sensibilización, asesoría, capacitación, asistencia técnica a los grupos familiares y organizaciones populares de vivienda; articulación del sistema municipal habitacional con los sistemas metropolitano, departamental y nacional, entre otras.

**Tabla 14. Programas y proyectos del componente Vivienda y Hábitat de la Línea Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, Plan de Desarrollo 2004-2008**

Componente Vivienda y Hábitat	
Programas	Proyectos
Centralidades y ejes urbanos habitables. Pretende la distribución equilibrada de los asentamientos humanos en el territorio y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad en la ciudad.	Construcción de vivienda de interés social en centralidades y ejes urbanos, adquisición de vivienda usada en ellos, la adquisición de vivienda nueva y usada en otros municipios. Acompañamiento social y organización comunitaria en los programas de vivienda.
Barrios sostenibles, mejorados y consolidados. Se propone actuar en áreas de mejoramiento integral y consolidación, y en los barrios que tienen acordados proyectos urbanos de regularización y legalización urbanística	Construcción y adquisición de vivienda nueva y usada de interés social en procesos de mejoramiento y consolidación barrial; mejoramiento de vivienda urbana de interés social; consolidación y mejoramiento de entornos barriales; construcción de vivienda nueva y/o usada para atención de población vulnerable por emergencias y desastres.
Regularización de tierras y gestión del suelo: regularización de tierras urbanas y rurales, y simultáneamente realizar acciones de pedagogía en torno al control de la informalidad.	Adquisición de suelo para vivienda de interés social; regularización urbanística; titulación de vivienda de interés social urbana y rural; legalización de vivienda de interés social; agenda de acción pedagógica para la regularización territorial.

*Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2004-2007*

Como expresé antes, los componentes de la línea tres del plan de desarrollo 2004-2007 se complementaban mutuamente. Así, por ejemplo: el cuarto componente denominado **movilidad y transporte**” incluyó un programa denominado **–movilidad local para la integración social y territorial**, este hacía parte de la transformación integral que supone el concepto de regeneración urbana, en tanto se proponía fortalecer el sistema de movilidad local y articularlo **–a las acciones que se realicen sobre el espacio público, los equipamientos y en la recuperación de barrios, con el fin de promover la integración social y territorial**” (Municipio de Medellín, 2004: 114). En sentido similar el quinto componente de la línea, llamado **–Manejo integral de la cuenca del río Medellín**”, orientado a realizar intervenciones integrales en las quebradas que abastecen al Río



Medellín, pretendía trascender las tareas de saneamiento, creando conciencia ambiental, además de generar espacio público y propiciar el uso adecuado del suelo y la prevención de desastres, mejorando así la calidad de vida de los habitantes (Municipio de Medellín, 2004: 116).

En una perspectiva más amplia las distintas líneas también son complementarias: la línea cuatro del plan denominada **“Medellín productiva, competitiva y solidaria”** integraba entre sus componentes la cultura y la creación de empresas, este a su vez contaba con distintos programas, entre ellos el llamado **“cultura del Emprendimiento y creación de empresas sostenibles”**, que proyectó la construcción de cinco centros de desarrollo empresarial<sup>45</sup> en la ciudad, lo cual suponía más equipamiento para las comunas y atención integral de sus problemas. Esta línea en particular pretendía enfrentar el alto desempleo. Así mismo, los resultados de la línea 3 pueden verse reflejados en un mejoramiento de la imagen de la ciudad, que contribuyera a su proyección para captar inversión extranjera y a su competitividad, propósitos que enmarcan la línea 5 del plan, nombrada como **“Medellín Integrada con la Región y con el Mundo”**<sup>46</sup>.

### **La ejecución del plan de desarrollo 2004-2007**

De acuerdo al informe de gestión presentado en diciembre de 2007, al final del período, el plan de desarrollo tuvo un cumplimiento de metas superior al 97%, algunas de las metas alcanzaron un 100%. El presupuesto de inversión ejecutado fue de \$5.944.038 millones de pesos, superando el inicialmente previsto en el plan de \$4.013.482. Este aumento en la ejecución fue propiciado por el creciente aumento de los ingresos del municipio durante el período, el cual se debió al ajuste y mejoramiento del sistema tributario municipal, a la mayor disposición de los ciudadanos para pagar impuestos, y al mayor uso de los excedentes de Empresas Públicas de Medellín -EPM. Además la disminución de los gastos de funcionamiento y de la deuda pública permitió poder destinar más dinero a proyectos de inversión. El 15% del total del presupuesto con que

---

<sup>45</sup> Para ofrecer asesoría empresarial, comercial y financiera a los pequeños y mediano empresarios.

<sup>46</sup> La línea 5 tiene como objetivo “promover la creación de mecanismos institucionales e instrumentos y condiciones físicas, culturales y sociales para que la ciudad y la región sean más competitivas y puedan proyectarse en el contexto internacional” (Municipio de Medellín 2004:138).

contó el municipio fue destinado a gastos de funcionamiento, el 4% al pago de la deuda; el 81% fue destinado a la inversión social (Municipio de Medellín, 2007b).

La línea 3 Medellín un espacio para el encuentro ciudadano, que fue la que más incluyó intervenciones en materia de regeneración urbana, alcanzó una ejecución 92,4%, menor a la de otras líneas. En particular en ello incidieron los retrasos de algunas obras relacionadas con el proyecto Metroplús y los retrasos de la reubicación de familias en las nuevas urbanizaciones que fueron construidas ((Municipio de Medellín, 2007b: 286).

**Tabla 15. Presupuesto y ejecución por líneas del plan de desarrollo 2004-2007 en el Municipio de Medellín**

Líneas del plan del Plan de Desarrollo 2004-2007	Presupuesto proyectado (en millones de pesos)*	Ejecución financiera (en millones de pesos)**	Cumplimiento de metas **
Medellín Gobernable y participativa	\$360.745	\$533.433	98.6%
Medellín social e incluyente	\$2.229.008	\$3.104.843	97.5%
Medellín un espacio para el encuentro ciudadano	\$731.938	\$1.610.623	92.4%
Medellín productiva competitiva y solidaria	\$63.880	\$96.803	99.5%
Medellín integrada con la región y con el mundo	\$47.229	\$44.963	100%
Total líneas plan de desarrollo	\$3.432.800	\$5.390.665	97.6%

\*Según datos del Plan de Desarrollo de Medellín, 2004-2007.

\*\*Según datos del informe final de gestión del Plan de Desarrollo.

*Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2004-2007 y del Informe Final de Gestión 2004-2007*

Como puede observarse, las políticas derivadas del plan de desarrollo muestran un alto grado de eficacia: 97.6%. En particular, la línea tres que tuvo por nombre **Medellín, un Espacio para el Encuentro Ciudadano** era la que más concentraba contenidos de políticas de regeneración urbana, se evalúa con un 92.4% en cumplimiento de metas.

La eficacia en el cumplimiento del plan de desarrollo examinado se nota de manera más evidente si hace la comparación con Cali, tercera ciudad de Colombia en grado de importancia, que tuvo en el mismo período una ejecución del plan de desarrollo del 70,6% y cuyo presupuesto no alcanzó a ejecutarse en su totalidad (según datos del informe de evaluación del Plan de Desarrollo de Cali 2004-2007). En Medellín por el contrario, el presupuesto ejecutado fue superior al inicialmente previsto, esto debido a

que se obtuvieron más recursos y los recursos disponibles fueron efectivamente empleados.

#### **5.4 Las políticas de regeneración urbana en el Plan de Desarrollo 2008-2011 del gobierno del alcalde Alonso Salazar**

El programa de gobierno de Salazar constituyó la continuidad del presentado por Fajardo, aunque tuvo mayor acento en las políticas sociales. Luego de la deliberación prevista en la ley el programa de Salazar se convirtió en Plan de Desarrollo 2008-2011, mediante el Acuerdo 16 del 16 de junio de 2008 y fue reconocido con el eslogan –Medellín es Solidaria y Competitiva”. Al igual que el anterior, el Plan también está estructurado en tres partes: Parte I –Fundamentos, Parte II – Líneas Estratégicas, y Parte III –Inversiones y Financiación.

Dentro de sus fundamentos el plan asume el desarrollo humano integral como un fin superior y un propósito colectivo, busca centrar la acción gubernamental en la superación de la pobreza y de la inequidad. Dice asumir varios enfoques transversales: derechos humanos, reconocimiento de las diferencias de los grupos poblacionales, reconocimiento de las diferencias de los territorios, enfoque de género y urbanismo social. Como enfoque metodológico adopta la gestión pública orientada al logro de resultados. Adicionalmente, señala varios énfasis, los cuales parten del reconocimiento de problemas que deben ser afrontados en la ciudad:

- *Medellín es solidaria*, reconoce los altos niveles de pobreza existentes y se orienta a su superación.
- *Medellín la más educada*, busca la creación de oportunidades y el desarrollo de capacidades para superar la desigualdad.
- *Medellín es joven*, consciente de que las potencialidades de los jóvenes se han orientado hacia la violencia y el crimen busca incorporarlos al proyecto colectivo de ciudad.
- *Medellín rural*, se dirige a cerrar la brecha en materia de desarrollo humano y calidad de vida entre el sector urbano y el rural en el municipio.

La segunda parte del plan desarrolla en seis líneas los frentes de actuación durante el período 2008-2011.

**Recuadro 7. Líneas del plan de desarrollo 2008-2011**

- Medellín ciudad solidaria y equitativa
- Desarrollo y bienestar para toda la población
- Desarrollo económico e innovación
- Hábitat y medio ambiente para la gente
- Ciudad con proyección regional y global
- Institucionalidad democrática y participación

Cada línea se subdivide en componentes, correspondientes a propósitos, que se traducen en programas y estos se subdividen en proyectos. Las políticas que pueden asumirse como de regeneración urbana están presentes en varias líneas, a diferencia del anterior plan que las concentraba más.

- **Línea Medellín ciudad solidaria y equitativa:** buscaba contribuir a remover los obstáculos de naturaleza económica, social, cultural, política, institucional y territorial que impiden el acceso a los derechos y el desarrollo de potencialidades.

Uno de sus componentes era la **vivienda y el hábitat**. Tal componente tenía como propósito la elevación de los estándares de habitabilidad para la integración socioterritorial y funcional de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado. Otro de los componentes de la línea era denominado **actuaciones urbanas integrales**, su propósito era fortalecer el tejido social, cultural y económico, así como la participación ciudadana, mediante la inversión en obras de mejoramiento físico. Los programas y proyectos de los componentes mencionados se visualizan en la siguiente tabla.

**Tabla 16. Programas y proyectos de los componentes de la Línea 1 “Medellín es solidaria y equitativa” referentes a regeneración urbana (Plan de Desarrollo 2008-2011).**

Programa	Proyecto
<b>Componente Vivienda y Hábitat</b>	
<b>Mejoramiento integral de barrios:</b> dirigido a atender de forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos en la ciudad y lograr el incremento de los niveles de integración socio espacial, la sostenibilidad ambiental, el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la convivencia y la seguridad ciudadana”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Legalización de vivienda, dirigida entre otros aspectos a la legalización de construcciones</li> <li>- Mejoramiento de vivienda urbana de interés social, a través de subsidios</li> <li>- Titulación de predios, convirtiendo en propietarios a poseedores</li> <li>- Regularización urbanística, para revertir la informalidad de los asentamientos elevando estándares de habitabilidad y seguridad;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejoramiento de entornos barriales, realización de obras que garanticen condiciones de habitabilidad y el acceso a bienes y servicios esenciales</li> <li>- Acompañamiento social a familias beneficiarias de proyectos de vivienda</li> </ul>
<b>Componente actuaciones urbanas integrales</b>	
<b>Proyectos urbanos integrales:</b> intervienen un territorio teniendo en cuenta las dimensiones físicas, sociales, e institucionales, para mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Las intervenciones en el espacio público tienen un impacto zonal que trasciende el barrio.	Proyectos urbanos integrales
<b>Macroproyecto de Intervención Integral de Moravia y su Área de Influencia:</b> se enfoca en un barrio construido alrededor de un basurero. Cuenta con un plan parcial de iniciativa pública, el objetivo es mejorar la calidad de vida de sus habitantes y de su área de influencia. Incluye el reasentamiento.	Macroproyecto de intervención integral de Moravia y su área de influencia – Nueva Ciudadela de Occidente
<b>Gestión del Plan Especial del Centro:</b> busca mejorar la calidad urbanística y ambiental del Centro de la ciudad, y recuperar su significación y capacidad de convocatoria. Los medios son la integración y coherencia de las diversas intervenciones, así como la protección y potenciación de su patrimonio cultural.	El Centro es Cultural, Seguro y Solidario: –Contribuye a posicionar el Centro de Medellín en el escenario local, regional y nacional, repoblarlo mediante estrategias de atención a grupos vulnerables, acompañamiento a obras, reconocimiento de los bienes patrimoniales, la autorregulación como ejercicio de ciudadanía y promover la apropiación por parte de la población residente y transitoria”.

*Fuente: Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2008-2011*

- **Línea desarrollo y bienestar para toda la población:** esta línea, orientada a la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, al parecer no contemplaba componentes que de manera directa se relacionaran con la regeneración urbana o el modelo de urbanismo social. No obstante, en la mayoría de sus componentes se incluían obras de mejoramiento de las estructuras que se correspondían con cada sector que involucraba.

Así, entre los proyectos del **componente de Educación** estaba la construcción, reposición, ampliación, mantenimiento y dotación de las plantas físicas de las instituciones educativas, especialmente en sectores de la ciudad con déficit en la oferta y alta demanda escolar. En el **componente Salud** se establecía un proyecto para el mejoramiento, reposición y sostenimiento de la infraestructura de la red pública hospitalaria y otro para construcción de nuevos equipamientos en salud. En el componente **Arte y Cultura** estaba incluida la recuperación de los bienes patrimoniales

de la ciudad y la construcción de nueva infraestructura cultural. En el **componente Recreación y Deportes** se incluía la construcción, mantenimiento y adecuación de escenarios deportivos y recreativos. En el **componente Seguridad y Convivencia** se establecía la construcción y adecuación de diversos equipamientos para la prestación de los servicios correspondientes.

Al tener en cuenta que la regeneración urbana y, en particular en Medellín el modelo de urbanismo social, suponían actuaciones integrales sobre el territorio, los programas y proyectos mencionados implicaban formas de intervención que complementaban las intervenciones que buscaban mejorar los espacios de la ciudad en los que había un deterioro físico sumado a problemáticas sociales y económicas.

**-Línea hábitat y medio ambiente:** esta línea tiene entre sus objetivos lograr que Medellín sea ~~una~~ una ciudad con equidad territorial, con equipamientos de alta calidad para toda la población y generosa en espacio público, con equilibrio funcional del territorio, con un modelo que atienda y mitigue los problemas de movilidad, accidentalidad e impactos ambientales y con servicios públicos accesibles para todos” (Municipio de Medellín, 2008: 181). Era la línea que de manera más directa encaminaba el plan de desarrollo dentro de la ruta trazada por el plan de ordenamiento vigente.

El modelo de ciudad que pretendía el plan de desarrollo coincide con los parámetros propuestos desde el plan de ordenamiento, pero daba mayor relevancia a la equidad e integralidad de las intervenciones. Pretendía que los equipamientos y espacios públicos fueran de calidad y permitieran equilibrar el territorio y disminuir la segregación socio espacial. Además que se lograra un alto impacto social, económico y urbanístico a través de proyectos estratégicos e intervenciones urbanas integrales (Municipio de Medellín, 2008).

En el mismo sentido, una anotación relevante en relación con las políticas de regeneración urbana es la que afirma que la inversión pública en infraestructura, equipamientos y espacios públicos se enfocará a los sectores de menores ingresos.

Así mismo, enfatizaba la necesidad de hacer a la ciudad más democrática, con ciudadanos interviniendo y decidiendo sobre su desarrollo, con este sentido, buscaba legitimar el proceso de planeación participativa que tuvo inicio con la formulación del

Plan de Ordenamiento Territorial, enmarcando en él las actuaciones públicas e instrumentos concernientes con el desarrollo territorial.

La línea cuenta con cuatro componentes interrelacionados: Espacio Público, Equipamientos y Hábitat Sostenible; Medio Ambiente; Movilidad y Transporte; y Servicios Públicos. En la siguiente tabla se explicitan los contenidos del primer componente.

**Tabla 17. Componente “Espacio Público, Equipamientos y Hábitat Sostenible” de la línea 4, “Hábitat y medio ambiente” (Plan de Desarrollo 2008-2011).**

Programas	Proyectos
<b>Componente “Espacio Público, Equipamientos y Hábitat Sostenible”</b>	
<p>Espacios Públicos para la gente: Construir y mantener de forma adecuada los espacios públicos de la ciudad, para que cumplan la función social y urbana a que están destinados y sean sitio para la vida en comunidad. Los criterios de mejoramiento ambiental, armonía con el entorno y valoración paisajística orientarán las intervenciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de espacios públicos</li> <li>- Mantenimiento del espacio público</li> <li>- Espacio público, equipamientos y movilidad en proyectos habitacionales adelantados por la administración</li> <li>- Fortalecimiento de centralidades</li> </ul>
<p>“Construcción de nuevos equipamientos deportivos”: construir y reestructurar escenarios deportivos de alta competencia, que cumplan con las condiciones para la realización de los IX Juegos Suramericanos Medellín 2010 y construir Unidades Deportivas Integrales para que la ciudad tenga equipamientos de calidad para toda la población.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción de nuevos equipamientos deportivos con miras a atender las necesidades de los IX Juegos Suramericanos Medellín 2010 - Construcción Unidades Deportivas Integrales con sentido de inclusión y equidad territorial.</li> </ul>
<p><b>“Desarrollo de Instrumentos de Planificación, Gestión y Financiación”:</b> avanzar en el desarrollo de los instrumentos de la ley 388 de 1997 para ordenar el territorio en ámbitos de escala menor, gestionarlos según sus especificidades, con mayores posibilidades de financiación de los proyectos. Busca la integralidad de los proyectos a través de la participación ciudadana como expresión del principio de corresponsabilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos y gestión del Plan de Ordenamiento Territorial, dirigido a desarrollar: planes temáticos como el plan estratégico habitacional o de movilidad; planes especiales para la regularización de territorios; proyectos urbanos integrales; estudios puntuales sobre determinados territorios; apoyar la formulación y gestión de los Planes Parciales. Realizar estudios y consultorías para la gestión y financiación del desarrollo, planificación de la ciudad en los contextos regionales y nacionales, entre otros.</li> <li>- Control y seguimiento al desarrollo urbanístico.</li> </ul>
<p>Obra Pública en los PUI (proyectos urbanos integrales).</p>	<p>Construcción de espacio público en tres PUI: comuna 13, centro oriental y noroccidental. Los PUI articulan programas de inversión social y comunitaria contenidos en la línea 1.</p>

*Elaboración propia a partir del plan de desarrollo 2008-2011*

Ni la línea llamada **Desarrollo Económico e Innovación**, ni la denominada **Ciudad con Proyección Regional y Local**, mencionaban directamente formas de intervención

propias del urbanismo social, sin embargo son referentes importantes para contextualizar las políticas examinadas y el doble propósito del plan de desarrollo: enfrentar la desigualdad y la pobreza y al mismo tiempo hacer de la ciudad una ciudad competitiva. Ambiciones explícitas en el eslogan que acompaña el plan.

Contrastado el plan de desarrollo con el plan de ordenamiento, y con procesos previos y concomitantes de planeación estratégica en la ciudad y en la región, en algunas de los cuales ha participado el sector privado empresarial, estas dos líneas aparecen con un fuerte énfasis en el rumbo que en tales instrumentos se ha marcado para la ciudad, en el sentido de hacerla más competitiva y vincularla con otras regiones del país y con el mundo.

La línea **“Desarrollo Económico e Innovación”** pretendía enfrentar los problemas económicos de la ciudad, entre ellos el desempleo a través del componente creación y fortalecimiento de empresas, tenía como propósito promover la creación de empresas innovadoras y sostenibles, así como mejorar el tejido empresarial. Uno de sus programas, el fortalecimiento del emprendimiento barrial, cumplía un papel complementario en las distintas formas de intervención integral sobre territorios urbanos con mixtura de problemáticas.

La línea **“Ciudad con proyección regional y global”**, reconocía a Medellín dentro de su contexto metropolitano y regional. Pretendía la gestión articulada, responsable e integrada del desarrollo de la región, con el fin de mejorar en conectividad y competitividad dentro del país y del mundo. Buscaba que fueran reconocidas sus potencialidades en materia de inversión, como destino turístico-cultural, centro de negocios y de recepción de cooperación internacional. Entre sus programas, uno tenía relación con los procesos de transformación física de la ciudad: el de mejoramiento de la integración vial, regional y nacional, referente a la participación de Medellín en proyectos estratégicos de infraestructura vial para mejorar la conectividad con el área metropolitana del Valle de Aburrá y el Departamento de Antioquia.

De manera inversa en el análisis, los propósitos de estas dos líneas a su vez podían beneficiarse con la transformación urbana derivada de las distintas intervenciones establecidas en las demás líneas del plan. Es decir, la transformación urbana es un



elemento importante en el incremento de la competitividad de la ciudad. Así, por ejemplo, un programa incorporado en el plan, en la línea 3, que ha venido siendo promovido por instituciones locales y regionales con el liderazgo de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia durante los últimos años, es el de los *cluster* como sectores económicos estratégicos para el desarrollo de la ciudad y de la región<sup>47</sup>. Es de suponer que los sectores económicos a los que se refieren los *cluster* son beneficiados con la mejora de la imagen física de la ciudad, y en mayor medida si ello se acompaña de la disminución de problemas como la violencia y la pobreza. También en relación con lo anterior, tales procesos de cambio podían contribuir a su vez al logro de los objetivos de la línea cinco: un mejor posicionamiento y reconocimiento nacional e internacional para atraer la inversión en distintos frentes, y el interés en la ciudad como centro de negocios, destino turístico y cultural, o participe de la cooperación internacional por vía activa y pasiva.

Finalmente la línea 6 del plan de desarrollo denominada **“Institucionalidad Democrática”** incorpora dos ejes que presentan articulaciones entre sí: la transformación de la institucionalidad y la ampliación de la democracia. Algunos elementos de esta línea serán examinados en el capítulo correspondiente a la gestión de la gobernanza.

### **La ejecución del plan de desarrollo 2008- 2011**

Según el informe de gestión del plan de desarrollo de Medellín del período de gobierno 2008-2011, en términos porcentuales el cumplimiento del plan de desarrollo alcanza un 95%, siendo dos puntos inferior al porcentaje de cumplimiento del anterior período de gobierno. En Cali, para seguir con el contraste, el porcentaje de cumplimiento de metas respecto de su plan anterior baja casi cinco puntos, situándose en 64,8%.

En Medellín las líneas que desarrollaron intervenciones propias de la regeneración urbana en promedio alcanzan un 94% de cumplimiento. A inversión social, es decir, a la

---

<sup>47</sup> Los *cluster* identificados han sido: textil/confección, diseño y moda, construcción, energía eléctrica, servicios especializados de salud, turismo de negocios, ferias y convenciones. Adicionalmente se considera que otros sectores económicos tienen potenciales para constituirse en clusters estratégicos: desarrollo de software, productos forestales, alimentos procesados, maquinaria y equipo y logística y transporte de carga ([www.medellinciadadcluster.com](http://www.medellinciadadcluster.com) y [www.comunidadcluster.com](http://www.comunidadcluster.com))

satisfacción de necesidades sociales priorizadas en el plan de desarrollo se destinó un 86% del presupuesto total ejecutado, superando así la proporción correspondiente del gobierno anterior.

El presupuesto de inversión ejecutado en Medellín fue de \$9.709.151, casi el doble de lo ejecutado en el período anterior. Al igual que en este, el incremento de ingresos del municipio facilitó una mayor inversión que la inicialmente prevista, una de las razones para el flujo de ingresos crecientes fue el recaudo por concepto de impuestos, que entre 2008 y 2011 aumentó el 28%. Mientras tanto, si se continúa con el ejemplo de la ciudad de Cali, allí el presupuesto ejecutado siguió siendo inferior al inicialmente previsto (según datos del Plan de desarrollo de Cali 2008-2011 y del Informe de Evaluación del mismo).

**Tabla 18. Líneas del plan de desarrollo de Medellín 2008-2011 y presupuesto proyectado y ejecutado**

Líneas del plan	Presupuesto proyectado (en millones de pesos)*	Ejecución financiera (en millones de pesos)**	Cumplimiento de metas**
Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa	\$898.586	944.415	95%
Desarrollo y Bienestar para toda la población	\$4.256.004	\$5.033.849	93%
Desarrollo Económico e innovación	\$204.835	\$235.716	98%
Hábitat y Medio Ambiente para la gente	\$1.816.582	\$2.450.302	94%
Ciudad con proyección regional y global	\$577.233	\$525.126	98%
Institucionalidad Democrática y Proyección Ciudadana	\$315.596	\$469.742	99%
Total	\$8.068.836	\$9.709.151	95%

\*Según datos del Plan de Desarrollo de Medellín, 2008-2011.

\*\*Según datos del Informe Final de Gestión del Plan de Desarrollo 2008-2011. La ejecución incluye, en cada línea del plan, además de la inversión directa del municipio, las inversiones correspondientes al presupuesto participativo.

*Elaboración propia a partir del Plan de Desarrollo 2008-2011 y del Informe Final de Gestión 2008-2011*

## **5.5 Los principales proyectos de las políticas públicas de regeneración urbana ejecutados durante el período 2004-2011**

En este apartado son descritos los principales proyectos de las políticas objeto de estudio que fueron concebidos e implementados, durante el período 2004-2011, en el área urbana del municipio de Medellín. Para la descripción se usan fuentes

documentales<sup>48</sup>, la observación directa de los proyectos e información obtenida con los entrevistas.

### **5.5.1 Las intervenciones sobre el centro tradicional de la ciudad**

El centro de la ciudad de Medellín está integrado por un área núcleo constitutiva de lo que es llamado como centro tradicional y un área que lo circunda. El núcleo no constituye propiamente un centro histórico como sí lo es en otras ciudades latinoamericanas, pues en la ciudad de Medellín la conservación de lugares y edificios patrimoniales no ha sido una prioridad. En dicho centro tradicional predominan actividades de servicio y comercio. Las principales funciones institucionales fueron trasladadas hace más de tres décadas desde el núcleo hasta La Alpujarra, un área adyacente ubicada más al sur, la cual en la actualidad también hace parte del perímetro del centro.

Desde los años sesenta se han venido realizando estudios sobre las problemáticas que enfrenta el centro de la ciudad. Al principio se mostraban sobre todo los problemas de movilidad vehicular, debido a la alta densidad derivada de la construcción de edificios de grandes proporciones; algunas de las medidas tomadas con énfasis en el aspecto vial, tuvieron un efecto negativo en tanto aumentaron el tráfico vehicular y segmentaron el territorio. Luego se fueron haciendo cada vez más evidentes el proceso de deterioro de edificaciones y espacios públicos, el aumento de la inseguridad, la disminución del uso residencial, la contaminación producida por el alto tráfico vehicular, así como el incremento de la informalización de las actividades económicas, especialmente expresada en términos de ventas ambulantes y estacionarias. En décadas recientes se sumaron otros problemas: inadecuada disposición de desechos, aumento de la mendicidad y alta presencia de actividades ilegales.

Uno de los instrumentos derivados de los planes de desarrollo y del plan de ordenamiento territorial que mayor resonancia tuvo durante el período 2004-2011 fue el Plan Especial del Centro, asumido como uno de los proyectos estratégicos de ciudad.

---

<sup>48</sup> Las fuentes documentales se omitirán en la exposición para facilitar la lectura, salvo que se cite de manera expresa, son: ACI, BID, UN-HABITAT y Alcaldía de Medellín (2011); González (2010); Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo (2009a), la Exposición Guía de la Transformación Ciudadana 2004-2011 (2011-2012), las páginas web de las instituciones comprometidas y plegables de diversas entidades y del Municipio de Medellín que por brevedad no son referenciados.

Esta iniciativa estaba planteada en el POT desde 1999, pero las obras que se habían realizado tenían carácter aislado y les faltaba coherencia (González, 2010). Este plan fue configurado y caracterizado durante el gobierno de Fajardo con el eslogan “el Centro Vive”. En el gobierno de Salazar se continuó su gestión y le fue incorporado el proyecto “El centro es cultural, seguro y solidario”.

El plan, cuya vigencia se planteó hasta el año 2020, buscaba canalizar para el Centro de la ciudad políticas y acciones que potenciaron su fortaleza y frenaron su deterioro, incluía diversos procesos de renovación urbana, compendia programas y obras que buscaban articular componentes ambientales, de movilidad, espacio público, desarrollo inmobiliario, de protección a la población vulnerable, entre otros. La Gerencia del Centro fue la institución, creada en el primer gobierno, que tuvo a cargo la gestión de este plan especial y la articulación de las distintas dependencias municipales y entidades descentralizadas que cumplieran funciones relacionadas con el centro de la ciudad. Los ejes estratégicos del Plan Especial del Centro para el período 2004-2008 fueron participación ciudadana, cultura ciudadana, poblaciones vulnerables, espacio público y movilidad, desarrollo inmobiliario, seguridad, productividad y competitividad incluyente (Municipio de Medellín, 2007b). En el período 2008-2011 se continuó con la implementación del Plan Especial del Centro, las obras de renovación física tuvieron menos resonancia que las realizadas durante el gobierno anterior. Fueron enfatizadas la reactivación del centro con actividades culturales; la atención de poblaciones vulnerables, especialmente residentes de inquilinatos, mujeres en situación de prostitución y niños en situación de calle; y la recuperación de espacios públicos, que entre sus propósitos incluía la mejoría de la seguridad.

Durante los dos períodos de gobierno objeto de análisis las obras físicas se concentraron en grandes calles y avenidas, mejorando el espacio público y propiciando su disposición para el uso peatonal: Carrera Carabobo, Avenida Oriental, Calle San Juan, Avenida del Ferrocarril, Avenida 33, entre otras. Sin duda unas de las intervenciones realizadas en dicho marco y que revistieron mayor relevancia son las siguientes:

**Paseo Urbano Carabobo:** la carrera Carabobo atraviesa la ciudad de norte a sur, siendo una de las vías más antiguas y un eje para el transporte vehicular, que se había caracterizado por su gran congestión, contaminación de toda índole, deterioro, presencia de ventas estacionarias y prostitución. La intervención fue planeada para una longitud

de 4.750 metros, partiendo desde el puente Guayaquil hasta el Museo Pedro Nel Gómez en el barrio Aranjuez, al norte de la ciudad. La ejecución alcanzó tres kilómetros y medio, que incluyen tres tramos, permitiendo conectar la zona norte del centro con la zona sur y articular edificios de interés cultural ubicados a lo largo de la vía, así como equipamientos públicos y privados, algunos de los cuales fueron también objeto de transformación o de construcción. La intervención incluyó renovación de redes de servicios públicos domiciliarios, levantamiento del pavimento y construcción de pisos, mobiliario urbano y arborización.

No obstante el generalizado reconocimiento de los méritos de la intervención ella ha sido criticada: –el diseño es monótono en color y texturas, demasiado esquemático, reiterativo y falta de sorpresas” (González, 2010: 175)

La obra fue objeto de resistencias de transportadores y comerciantes debido a que implicó la peatonalización de gran parte del tramo que atravesaba el centro de la ciudad, 887 metros, y por consiguiente el traslado de 17 rutas de buses de transporte público.

Desde antes de comenzar el proyecto se iniciaron acercamientos con los interesados, en 2004 se conformaron mesas de trabajo como espacios para el conocimiento y participación sobre el plan del centro y, a partir de allí, en 2005, una veeduría ciudadana a las obras de Carabobo.

**Avenida Oriental:** este proyecto tuvo como principal objetivo la reorganización del espacio público en esta concurrida avenida, implicó la intervención a lado y lado de la vía con el ordenamiento de paraderos, la construcción de módulos para ventas estacionarias, y el amueblamiento urbano en general. Con el fin de evitar la indisciplina de los peatones que no cruzaban por los semáforos, sino por cualquier lugar y, simultáneamente, aportar a la estética de la avenida, el separador intermedio fue adornado con montañas de colores, que popularmente se conocieron como pirámides. Esta intervención en particular generó bastante controversia, pues no era del todo funcional y para muchos tampoco estéticamente aportante. Lo cierto es que sí aportó a la seguridad vial.

**Paseo Junín:** esta vía, ubicada en el corazón del centro de la ciudad, ya era un pasaje peatonal concurrido desde décadas atrás, pero tenía problemas en materia de redes de acueducto, alcantarillado, energía, gas y telecomunicaciones. Durante el gobierno de

Salazar la intervención necesaria para el cambio de redes fue aprovechada para remodelar el paseo: se cambiaron los módulos de venteros, se mejoró la iluminación, se renovaron los andenes y pisos, se eliminaron antejardines que dificultaban la circulación y se sembraron nuevos árboles. Una temporada de fuertes lluvias sumada a retrasos del contratista dificultó la realización de la obra en el tiempo inicialmente previsto, lo que llevó a situaciones de malestar de los comerciantes ubicados en el paseo peatonal, debido a la disminución de la clientela.

**Pasaje Tejelo:** esta intervención, también llevada a cabo en el gobierno de Alonso Salazar, tuvo como propósito la organización de un mercado a cielo abierto de frutas y verduras y contó con el apoyo de la ciudad de Barcelona a través del programa ERICA, de transferencia de buenas prácticas. El mercado, cuyo origen se remonta al siglo XIX, está ubicado en un área que tenían un gran deterioro, contigua al paseo Carabobo, y que por su ubicación hace parte del corredor patrimonial que comunica con la plaza Botero. Se realizaron labores de remodelación en la zona, cambio de instalaciones eléctricas y del acueducto. A cada uno de los ochenta comerciantes instalados allí, se le asignó un módulo para el funcionamiento de su negocio, con mejores diseños y especificaciones, de acuerdo a la normatividad vigente en relación con la venta de alimentos. Los beneficiarios recibieron capacitaciones para el desempeño de su labor y además se realizó un trabajo social que cubrió aspectos como reglas de convivencia, fortalecimiento de organizaciones y vinculación de los participantes del proceso a los programas ofrecidos por el municipio para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

### **5.5.2 Intervenciones sobre el nuevo norte de la ciudad**

Además de las anteriores hay otra serie de intervenciones que se realizó sobre una zona que se ha denominado “el nuevo norte” o centro norte de la ciudad:

Estas intervenciones cubrieron un área que poseía varios equipamientos culturales, educativos, ambientales, deportivos y recreativos que se encontraban desarticulados y algunos de ellos deteriorados. El conjunto de intervenciones se benefició por la construcción del paseo Carabobo que con su tramo norte articuló equipamientos ya existentes: el parque Norte, el Jardín Botánico, el Parque de los Deseos, el Planetario, la Universidad de Antioquia, así como otros nuevos: el centro cultural de Moravia, el Parque Explora y el Edificio de Extensión de la Universidad de Antioquia. Próximo a

esta área además fue construido un equipamiento destinado a la salud preventiva, llamado Parque de la Vida.

**Jardín Botánico Joaquín Antonio Uribe:** al iniciarse el gobierno de Sergio Fajardo la institución propietaria de este jardín pasaba por una fuerte crisis económica. Se trata de una fundación privada sin ánimo de lucro, conformada por la Sociedad de Mejoras Públicas, la Sociedad Colombiana de Orquideología, el Municipio y el Club de Jardinería de Medellín. La crisis ya mostraba efectos graves sobre el funcionamiento y las condiciones físicas del Jardín Botánico. El municipio de Medellín aportó gran parte de los recursos para su renovación, la cual fue apoyada a su vez por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, quién empezó a ser socia de la institución propietaria de tal equipamiento.

El proceso de transformación física, realizado entre 2005 y 2007, incluyó colecciones vivas e infraestructura. Las obras de infraestructura implicaron además de la adecuación de senderos, redes de riego, iluminación, intervenciones hidráulicas y señalización, la renovación de espacios existentes así como construcción de otros nuevos: el Orquideorama (que obtuvo un premio de arquitectura), el acceso principal, el Teatro Suramericana, la Casa de las Mariposas, un parqueadero, y la generación de espacio público alrededor del Jardín. Los muros del Jardín fueron derribados y reemplazados por mallas que permiten visibilizar la naturaleza desde el exterior.

**Parque Explora:** puesto en funcionamiento desde 2006, es un centro y museo interactivo que busca la divulgación y apropiación del conocimiento científico y tecnológico por todos los públicos. El equipamiento, que ha sido calificado como propio del estilo *hight tech* (González, 2010: 198), tiene 22 mil metros cuadrados de área interna y 15 mil de plazas públicas; cuenta con un gran número de experiencias interactivas, un auditorio para proyecciones en 3D, salas de exposiciones temporales, un estudio de televisión, una sala infantil, lugares para la experimentación y un Acuario con énfasis en peces de agua dulce que recrea el bosque húmedo tropical y los arrecifes de coral. El diseño de la edificación, de tres contenedores, estuvo a cargo del arquitecto Alejandro Echeverri, quién también tuvo protagonismo en los Proyectos Urbanos Integrales.

## Fotografía 2. Parque Explora



*Fuente: archivo personal de la autora*

Desde su planeación y construcción las relaciones de gobernanza han tenido un papel importante en el Parque Explora: cuenta con un comité asesor integrado por ocho científicos reconocidos, es patrocinado, además del Municipio de Medellín y de Empresas Públicas de Medellín, por ocho de las empresas más grandes del país que tienen origen en Antioquia. Es apoyado por la Fundación Amigos de Explora que asocia a ocho fundaciones pertenecientes al sector privado económico fuerte.

**Parque de la Vida:** equipamiento destinado a actividades de formación en el cuidado de la salud y prevención de las enfermedades. Surge de un convenio entre la Universidad de Antioquia y el municipio de Medellín. Está ubicado en un área en la que hay equipamientos en materia de salud y educación; al norte está el Hospital San Vicente Fundación, al occidente la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia, al oriente la IPS (Institución Prestadora de Salud) de la misma Universidad, y al sur linda con manzanas de uso mixto. Cuenta con tres niveles con diversas aulas para la formación, sala múltiple, taller de audiovisuales, galería, ludoteca, entre otros.



### Fotografía 3. Parque de la Vida en construcción



*Fuente: archivo personal de la autora*

**Centro Cultural de Moravia:** a diferencia de los otros equipamientos de la zona, que estaban planteados en el plan de ordenamiento territorial y en los planes de desarrollo, este centro cultural surgió posteriormente como iniciativa de la comunidad del barrio Moravia. Este es un barrio de origen informal que se integró alrededor del botadero de basuras de la ciudad (en desuso desde hace varias décadas), el barrio ha sido foco receptor de inmigrantes de distintos lugares del país y de la región, en parte población negra. Lo anterior, hace de Moravia un área de gran diversidad cultural, de ahí que la comunidad considerara la importancia de tener un centro cultural.

El diseño de la sede fue de Rogelio Salmona, el arquitecto de mayor reconocimiento en Colombia, quien murió antes de que el equipamiento fuera terminado. La construcción fue financiada con dinero donado al municipio de Medellín por una fundación privada. El edificio se integra al entorno, se caracteriza por la belleza propia de las creaciones de Salmona, que integran de manera sutil la arquitectura árabe y la precolombina. El centro está dispuesto para las actividades culturales, especialmente música, teatro, cine y artes plásticas. Cuenta con un auditorio para albergar a 370 personas, cubículos insonorizados para ensayos y capacitaciones en música, ludoteca, un aula múltiple, seis aulas de capacitación, espacio para exposiciones, cafetería, jardines, corredores y terrazas.

### 5.5.3 Intervenciones en materia de emprendimiento e innovación

En el marco de las políticas de emprendimiento e innovación, y en concreto del programa Cultura E, para el fomento del emprendimiento en la ciudad, se construyeron varios equipamientos:

**Cedezos:** se trata de centros para el apoyo al emprendimiento barrial, desde ellos se brinda acompañamiento y asesoría en la creación de micro y famiempresas. Se crearon ocho en total, que se ubicaron en zonas poco desarrolladas de Medellín: en Santo Domingo, San Cristóbal, Manrique, Moravia y en los parques Biblioteca de San Javier, La Ladera, La Quintana y Belén. Esto es, en algunos casos se hicieron equipamientos destinados específicamente para su funcionamiento, en otros casos los Cedezos operan dentro de los edificios de los parques Biblioteca.

**Parque del emprendimiento:** adecuación de una bodega ubicada cerca de la Universidad de Antioquia, está ubicado dentro del perímetro del centro, en la zona norte. Como fruto del asocio entre esta institución y el Municipio se dispuso para el funcionamiento de un centro de fomento de la cultura emprendedora. El público objetivo son los profesores y estudiantes de las instituciones de educación superior de la ciudad, a quienes se brinda programas de formación y sensibilización en materia de emprendimiento, así como apoyo y asesoría para la conformación de empresas.

**Ruta N:** este equipamiento también fue construido en el centro norte, al frente de la Universidad de Antioquia, para ubicar allí un centro de innovación y negocios. Se trata de un complejo integrado por varios edificios hechos con tecnología amigable con el medio ambiente. Implicó una fuerte renovación del área, que se encontraba en deterioro, pero también el desplazamiento de quienes la habitaban.

Esta obra se realizó durante el período de gobierno de Salazar, y da cuenta del mayor énfasis que este puso al tema de la innovación y de contribuir a que la ciudad se encamine a una economía del conocimiento. El centro es una corporación creada por el Municipio de Medellín, EPM y UNE<sup>49</sup>, busca potenciar nuevos negocios con base en el conocimiento, con participación internacional, por medio del fomento, desarrollo y fortalecimiento del sistema científico, tecnológico y de innovación.

---

<sup>49</sup> Empresa de telecomunicaciones de la ciudad.

#### Fotografía 4. Edificio Ruta N



*Fuente: archivo de Oficina de Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia*

#### 5.5.4 Construcción y mejoramiento de equipamientos en educación

La educación fue una de las prioridades de los dos gobiernos en estudio. El énfasis en el mejoramiento de la educación tuvo una dimensión en materia de infraestructura. En el gobierno de Fajardo el acento se puso en la educación primaria y secundaria, a través de la política “Medellín la más educada” y del programa “escuelas y colegios de calidad”; como parte de dicho programa se construyeron nuevos colegios y se mejoró un gran número de los ya existentes. Durante el gobierno de Salazar los esfuerzos se concentraron en la educación preescolar, a través del programa “buen comienzo”. Adicionalmente, la puesta en funcionamiento de nuevas bibliotecas, el Parque Explora, la transformación del Jardín Botánico, el centro cultural de Moravia, el Parque E, los Cedezos, así como la gratuidad en los museos, entre otros equipamientos y servicios de carácter educativo y cultural, sirvieron de apoyo a la política de educación de los dos gobiernos.

**Colegios de calidad:** uno de los programas que mayor resonancia tuvo en el gobierno de Fajardo fue la construcción de diez colegios nuevos de grandes proporciones, que se llamaron “colegios de calidad”. Sumada la administración de Salazar estos colegios alcanzaron el número quince. Se construyeron en áreas que tenían déficit en materia de cubrimiento de la demanda educativa y en áreas deprimidas social y económicamente:

Santo Domingo Savio, La independencia, San Antonio de Prado, Boston, Niquitao, Plaza de Ferias, Francisco Miranda, Llanadas, Altavista, Las Mercedes, y San Javier, entre otras. La arquitectura de los colegios rompió con los cánones tradicionales que se acostumbraba para este tipo de equipamientos públicos: edificios austeros, encerrados y aislados del entorno. Sin que se siga un único patrón los nuevos edificios se caracterizan por la presencia de amplios espacios públicos, estilos novedosos, apertura e integración con el espacio exterior. Además de las aulas, ofrecen una variedad de espacios a los estudiantes: ludotecas, salas de lectura, biblioteca, restaurante escolar y sala de audiovisuales y proyecciones. Sus instalaciones físicas también se abrieron a las comunidades mediante el programa “aulas abiertas” y la oferta de servicios deportivos y recreativos.

El programa escuelas y colegios de calidad además se caracterizó por el uso de la gobernanza en su sistema de gestión, buscando articular el sector educativo (colegios públicos, colegios privados y universidades), con empresas y organizaciones no gubernamentales. Las universidades fueron encargadas de apoyar la formación de maestros y directivos, los colegios privados de contribuir al mejoramiento de los componentes pedagógicos y directivos, la empresa privada y las organizaciones del sector social de transferir conocimientos en aspectos directivos y administrativos (Laboratorio Medellín, 2011). Este sistema de gestión ha recibido críticas que hablan de tendencias a la privatización y a la introducción de criterios tecnocráticos (Martin, 2012: 484).

De manera paradójica, teniendo en cuenta el nombre del programa, pasados varios años desde que fueron creados, estos colegios muestran problemas de calidad en sus instalaciones físicas, aunque según ha sostenido la EDU, entidad encargada de contratar su construcción, muchos de esos problemas son consecuencia de su mal uso.

**Jardines infantiles:** en el gobierno de Salazar los equipamientos educativos de mayor reconocimiento fueron los jardines infantiles, dirigidos a la atención de la temprana infancia. Estos equipamientos fueron construidos en el marco de la política “Buen Comienzo”, que recibió el premio Honor Award de ONU Hábitat en 2010, y que se caracteriza por la integralidad en los servicios ofrecidos, ya que involucra componentes de educación, salud, nutrición, desarrollo físico y emocional. La atención en estos establecimientos hizo prioridad en la población más pobre y vulnerable.

El diseño de estos equipamientos tuvo en cuenta las características y necesidad de los niños; tanto el diseño, como los procesos de contratación para su construcción estuvieron a cargo de la EDU. Adicionalmente, esta misma institución asumió el acompañamiento a la comunidad para la apropiación de tales espacios. En cada sector fueron instituidas mesas de trabajo en materia de primera instancia para que líderes, vecinos y familias beneficiarias se comprometieran con la protección de la primera infancia.

Para la puesta en práctica del programa Buen Comienzo se contó con recursos públicos provenientes del municipio y de la nación, así como con recursos provenientes de organizaciones privadas y de cooperación internacional. La operación de estos centros educativos se lleva a cabo mediante alianzas entre el Municipio Medellín, el Instituto de Bienestar Familiar<sup>50</sup>, cajas de compensación familiar como Confama y Comfenalco y fundaciones privadas, donde ha tenido un papel importante Proantioquia. Para finales del año 2011 había nueve Jardines en operación y ocho más se encontraban en construcción.

**Parques biblioteca:** los parques biblioteca constituyeron uno de los proyectos estratégicos en el gobierno de Sergio Fajardo e implicaron a su vez un soporte para la política pública de educación; durante el gobierno de Alonso Salazar fueron incluidos en el componente de construcción de nueva infraestructura cultural. Como marco para su estructuración en 2004 fue creado el Plan Maestro de Servicios Bibliotecarios. La idea central fue trascender el concepto de biblioteca, dotando los nuevos equipamientos de un sentido más amplio como centros culturales para el desarrollo social a través del fomento del encuentro ciudadano, el acceso a la información, las actividades lúdicas y educativas.

El proceso seguido en la creación de los Parques Biblioteca incluye tres etapas: en la etapa previa se hace ambientación y sensibilización, con el fin de que la comunidad adhiera al proyecto y se apropie de él y de que se vinculen al mismo organizaciones nacionales o internacionales. En la etapa de construcción se enfatiza en la formación y en la motivación de la comunidad para el uso de los servicios. En la etapa de apertura de los Parques Biblioteca lo más importante es la garantía de sostenibilidad: se establece

---

<sup>50</sup> Institución del orden nacional con competencias en el cuidado de la primera infancia

un modelo financiero, se da aplicación a los acuerdos necesarios para su funcionamiento, y persisten las campañas y actividades de información y promoción con la comunidad, acerca de los servicios brindados.

Los parques biblioteca fueron ubicados en zonas pobres de la ciudad y carentes de servicios culturales, se escogieron sitios que tuvieran un fácil acceso a través de los medios de transporte existentes o que estaban siendo construidos, tales como los metrocables y el metroplus. Otro criterio para su ubicación fue la resignificación de lugares que tuvieran un estigma negativo. Así por ejemplo, en la zona nororiental la Biblioteca de Santo Domingo fue construida en un área que décadas atrás había sido signada por la violencia y tanto la Biblioteca de San Javier de la Comuna 13, como la Biblioteca La Ladera de la Comuna Centrorientales fueron construidas en lugares donde habían estado situadas cárceles.

Para su puesta en funcionamiento, y la articulación con otras bibliotecas y centros culturales, en 2006 fueron configurados el Sistema de Bibliotecas de Medellín y la Red de Bibliotecas de Medellín y el Área Metropolitana.

El desarrollo del Plan Municipal de Parques Biblioteca comprometió a varias secretarías del municipio: Educación, Cultura Ciudadana, Secretaría Privada y Obras Públicas y varias entidades administrativas descentralizadas: Instituto de Recreación y Deporte (INDER), Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (EDU), Biblioteca Pública Piloto y Empresas Públicas de Medellín (EPM). Para la construcción de bibliotecas se contó además de los recursos del Municipio con donaciones de varias empresas públicas: ISAGEN Energía Eléctrica, EPM Comunicaciones, UNE, ORBITEL, así como de la cooperación exterior: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y Telefónica de España.

Los Parques Biblioteca cuentan con espacios dotados con los materiales y equipos necesarios para la prestación de sus servicios: salas de lectura, sala de navegación virtual, auditorio, ludoteca, sala de exposiciones, servicios de cafetería. Una sala que merece especial mención es la Sala Mi Barrio, destinada a dar cuenta de la memoria histórica de la zona, las costumbres y tradiciones de los barrios que la configuran. En algunos casos los Cedezos (Centros de Desarrollo Zonal) tienen asiento en las

instalaciones de los Parques Biblioteca. En el período 2004-2011 fueron construidos once Parques Biblioteca.

La operación de los Parques Biblioteca se realiza con base en convenios de asociación celebrados con las cajas de compensación familiar Comfenalco y Comfama. La coordinación del sistema es responsabilidad de la Biblioteca Pública Piloto, entidad descentralizada del municipio que estaba a cargo de la administración de la biblioteca más grande y antigua de la ciudad, la coordinación de la Red de Bibliotecas de Medellín y el Área Metropolitana está en cabeza de la Fundación Empresas Públicas de Medellín.

### **5.5.5 Los Proyectos urbanos integrales**

Reconocidos con la sigla PUI, son proyectos de escala intermedia entre los planes y las obras individualmente consideradas. Se caracterizan por su integralidad en la medida de que involucran diversas dimensiones que se buscan transformar en el territorio: están orientados hacia el aumento de la calidad de vida, la inclusión, la superación de la desigualdad y la mejoría de la convivencia. Por ello focalizan los recursos y capacidades institucionales en las zonas del territorio de la ciudad que cuentan con los índices de desarrollo humano y calidad de vida más bajos. La participación comunitaria se asume como un elemento central para su desarrollo y son el tipo de proyectos más representativos del concepto urbanismo social.

Constituyen una derivación de la figura denominada actuaciones urbanas integrales, incluida en la Ley 387 de 1999, las cuales se caracterizan por impactar estructuralmente la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad. Estas integran un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos otros dos componentes de la acción sectorial sobre la estructura espacial de la ciudad (vivienda, espacio público, mejoramiento integral de asentamientos, renovación urbana, saneamiento básico, manejo ambiental, construcción de infraestructuras para servicios públicos domiciliarios, vías, sistemas de transporte o infraestructuras o equipamientos de impacto urbano o metropolitano) y contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado (art. 113).

Cada PUI pretende abarcar una población que oscila aproximadamente entre 150 a 300 mil habitantes y sumados para el 2011 llegaron a cubrir cerca del 40% del total de la

ciudad, sobrepasando 850 mil beneficiarios directos (ACI, BID, UN-HABITAT y Alcaldía de Medellín, 2011).

#### **Recuadro 8. Fases de los Proyectos Urbanos Integrales**

Los PUI se asumen como un proceso que incluye varias fases:

1. **Fase de planificación**, a partir del estudio y reconocimiento de la ciudad se define el polígono a intervenir. Se plantean el modelo de gerencia, los componentes del proyecto, las acciones municipales requeridas y se realizan contratos interadministrativos necesarios para la intervención.
2. **Fase de diagnóstico y formulación**. En el **diagnóstico** se identifican los problemas oportunidades y potencialidades de la zona; así mismo se identifican y articulan al proceso las acciones, programas y proyectos con destinación presupuestal en ese territorio. Las dos tareas requieren de la coordinación interinstitucional. En la **formulación** se trabaja a partir de comisiones temáticas. Son establecidos los objetivos específicos del proyecto y se elabora una propuesta con las acciones de cada componente, la localización de la intervención, el presupuesto, los parámetros para la participación comunitaria y el cronograma general de ejecución. El resultado de la fase completa es un plan maestro de intervención de la zona.
3. **Desarrollo del proyecto**. Incluye la consolidación del diseño urbanístico y arquitectónico a partir del trabajo en talleres de imaginarios con la comunidad. También la gestión en materia contractual para la realización de las obras, así como la socialización y la ejecución de las obras. El proyecto PUI se desarrolla a partir de la construcción y conexión entre tres tipos de proyectos que a su vez lo integran: detonantes (intervenciones de carácter estructurante), proyectos tensores (equipamientos que prestan servicios) y proyectos articuladores (espacios públicos y corredores de circulación).
4. **Fase final**. Se realizan actividades de animación para la apropiación y sostenibilidad de las obras, se suministran los insumos resultantes del proceso a planes de desarrollo local o zonal, se entregan los proyectos realizados a las entidades responsables de la operación y se ponen en marcha estrategias para garantizar la continuidad.

Los PUI comportan tres componentes:

- **Social**: incluye la participación de las organizaciones comunitarias y ciudadanía beneficiaria en la identificación de los problemas y oportunidades de la zona a intervenir, así mismo en el diseño y aprobación de los proyectos. Además, incluye acciones y estrategias para el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del área objeto de intervención.
- **Institucional**: enfatiza la intersectorialidad y la integralidad en la gestión de los proyectos, el conocimiento del territorio, la planificación, el buen manejo de los recursos públicos y la sostenibilidad. A su vez, implica la promoción de alianzas con organismos nacionales e internacionales, sector privado, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias.



- **Físico:** refiere a las intervenciones físicas para el tratamiento y mejoramiento de los aspectos que se consideran problemáticos, tales como el espacio público, la movilidad, el ambiente, carencias en materia de servicios sociales, etc. Los PUI no incorporan siempre como parte de la intervención el tema de vivienda; particularmente, el PUI nororiental se hizo en simultaneidad con proyectos de mejoramiento integral de barrios pero se manejaron de manera independiente.

Los PUI realizados en Medellín integraron obras de generación y recuperación de espacio público, senderos, andenes, vías, puentes. Adecuación y construcción de equipamientos culturales como los Parques Bibliotecas, educativos como los colegios y jardines infantiles, equipamientos de salud, casas de justicia, estaciones de policía. También infraestructura para los deportes y la recreación. En materia ambiental incorporaron diversas intervenciones, entre ellas la construcción de parques lineales contiguos a fuentes hídricas y obras para su protección. Los sistemas de transporte han sido empleados como proyectos detonantes por ser considerados como ejes estructurantes del territorio. A continuación se describen los proyectos urbanos integrales que se realizaron entre 2004-2011.

**PUI nororiental**, correspondiente a las comunas 1 y 2, comenzó en 2004, constituyó la primera experiencia a partir de la cual se configuraron pautas para ser replicadas en los siguientes casos. En este proyecto el metrocable fue utilizado como proyecto detonante. El área de intervención alcanza las 158 hectáreas y benefició de manera directa o indirecta a 170 mil habitantes, pertenecientes a 11 barrios. La obra de mayor significación en este proyecto ha sido la Biblioteca España, reconocida por los habitantes de la zona como Biblioteca de Santo Domingo.

**PUI Comuna Trece**, tuvo inicio en 2007. La intervención cubre 700 hectáreas y benefició, aproximadamente, a 140 mil personas directa o indirectamente y cubrió a 22 barrios. Dada la difícil configuración geográfica de la zona, en este PUI no se evidencia tan claramente, como sí ocurre en el nororiental, la coherencia y alcance de las intervenciones, las cuales pese a su gran número por estar dispersas no se visibilizan. El metrocable Nuevo Occidente funciona como proyecto detonante. La obra física más singular dentro del proyecto es el sendero de conexión Independencias que incluye un

sistema de escaleras eléctricas para facilitar la movilidad. También contó con la construcción de un Parque Biblioteca.

**PUI Centroriental**, en las comunas 8 y 9, se inscribió en el plan de desarrollo 2008-2011, beneficia a más de 300 mil habitantes de modo directo o indirecto, pertenecientes a 36 barrios. Las intervenciones tuvieron que enfatizar en el tratamiento de áreas con ocupación informal alrededor de cuencas hidrográficas, el énfasis se hace en la quebrada Santa Elena como eje estructurante del PUI, alrededor de la cual se construyó un parque lineal. Una obra significativa en el proyecto fue el parque Bicentenario en inmediaciones del centro de la ciudad y construido en conmemoración de los 200 años de independencia de Colombia, cumplidos en 2010. Dentro de dicho parque se construyó la “Casa de la memoria”, con el fin de promover la memoria histórica y el aprendizaje a través de ella. La construcción de este parque implicó el traslado de las personas que residían en las viviendas que tuvieron que ser demolidas, lo que generó enfrentamientos entre la comunidad allí establecida y la EDU. El futuro Tranvía que pasará por la calle Ayacucho, y un nuevo metrocable que conectará con este y facilitará el transporte hacia barrios más empinados, complementarán las obras de este PUI.

**PUI Noroccidental**, desarrollado en las comunas 5 y 6, también hizo parte del Plan de Desarrollo 2008-2011, el eje central de actuación es el componente ambiental con el propósito de preservar varios ecosistemas. Beneficia a más de 364 mil habitantes de 26 barrios. Este proyecto enfatizó en la generación de espacios públicos con paseos urbanos, parques lineales, construcción y mejoramiento de espacios deportivos y también contó con la construcción de un parque Biblioteca.

#### **5.5.6 El Mejoramiento Integral de Barrios**

De acuerdo con el POT de Medellín, Acuerdo 046 de 2006, el programa de mejoramiento Integral de Barrios, se orienta a la consolidación y mejoramiento de la habitabilidad de asentamientos con desarrollo incompleto o inadecuado, atendiendo de manera integral los desequilibrios de la ciudad en materia territorial, ambiental, socioeconómica y sociocultural (artículo 132). El organismo encargado de dirigir este programa es la Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda de la Subdirección de Planeación Territorial del Departamento Administrativo de Planeación.

Durante el período 2004-2011 algunos proyectos tuvieron especial resonancia en el marco de este programa, particularmente los proyectos de vivienda de Juan Bobo y la Herrera, siendo más reconocido el primero de ellos.

Los dos se ubican en la zona nororiental, en áreas con especiales problemas de informalidad, marginalidad y bajas condiciones de habitabilidad por haber sido conformadas por invasión y sin ninguna estructuración urbanística. Estos proyectos fueron desarrollados de manera simultánea al PUI de esa misma zona y su ejecución estuvo a cargo de la Empresa de Desarrollo Urbano, específicamente de la Gerencia Auxiliar de Vivienda y Hábitat.

La peculiaridad de Juan Bobo y la Herrera consistió en que garantizaron la permanencia de los habitantes en los barrios en los que residían, para lo cual las viviendas que tuvieron que ser derrumbadas fueron reemplazadas por viviendas en altura en bloques de edificios ubicados en dichos barrios. Las intervenciones consistieron en mejoramiento del entorno, adecuación de cauces de quebradas y recuperación de zonas de riesgo geológico, en cuanto a las viviendas hubo mejoramiento, legalización y construcción de nuevas unidades, también se realizaron acciones de conservación, saneamiento básico y agua potable.

La realización de estos proyectos de mejoramiento contó, además de la coordinación interinstitucional e intersectorial a cargo de la EDU, con un componente social orientado a la capacitación y fortalecimiento de liderazgos para la participación, socialización y conocimiento por parte de la comunidad de la gestión de los proyectos. Así mismo, se acompañó a la comunidad en el mejoramiento de la convivencia y la seguridad (ACI, BID, UN-HABITAT y Alcaldía de Medellín, 2011).

### **5.5.7 Los planes parciales**

Los planes parciales desarrollan y complementan las disposiciones del plan de ordenamiento para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (art. 19 Ley 388 de 1997). En esta figura puede advertirse el reconocimiento de prácticas de gobernanza en la medida en que los proyectos de planes parciales pueden ser elaborados

por las autoridades municipales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados. Durante el período 2004-2011 en Medellín se continuaron varios planes parciales que habían tenido inicio en períodos de gobierno anteriores y se iniciaron otros. Entre los planes parciales ejecutados de iniciativa privada se destaca el Plan Parcial de Redesarrollo **Gran Manzana de Simesa** que logró la renovación de un área industrial al convertirla en un área dedicada a los servicios y a la vivienda. Como expresión de la protección de la memoria histórica de la ciudad, el plan parcial además adecuó la construcción más antigua de la siderúrgica, que tuvo asiento en el área de intervención, como un equipamiento para la ciudad; en dicho equipamiento se instaló el Museo de Arte Moderno.

Además, un plan parcial en específico provino de la iniciativa comunitaria, concretamente el plan parcial **Corazón de Jesús**. La discusión comunitaria en relación con la renovación del sector había empezado a gestarse incluso antes del plan de ordenamiento territorial de 1999, ante amenazas de expulsión de la zona de algunas actividades económicas. El plan parcial terminó de formularse en 2007, para lo cual la comunidad contó con el apoyo de funcionarios del Municipio.

Entre los planes parciales de iniciativa pública tuvieron resonancia varios planes, algunos de ellos se habían empezado a formular en los períodos de gobierno anteriores: **San Lorenzo** (desde 2003), **Naranjal y Arrabal** (desde 2000), y **Moravia** (desde 2003). Los planes mencionados se orientaron a la renovación urbana y al mejoramiento integral. Tanto el plan parcial surgido de la iniciativa comunitaria, como los tres planes parciales de iniciativa pública mencionados antes, se proyectaron en áreas que se encuentran en gran deterioro y donde tiene presencia un alto grado de actividades económicas informales. Al terminar el año 2011, en el sector de San Lorenzo se habían realizado diversas intervenciones que añadieron espacios públicos y equipamientos importantes: un viejo cementerio fue remodelado para ser aprovechado como parque público y se construyó un colegio de calidad; no obstante estos avances, la mayor parte de propósitos del plan parcial no alcanzó a cumplirse. Ni Naranjal y Arrabal, ni Corazón de Jesús presentaban avances significativos en su ejecución.

También fue de iniciativa pública el plan parcial de **Pajarito** dirigido a la generación de vivienda nueva en suelo de expansión. Con base en este se construyeron un gran

número de viviendas en altura que facilitaron el asentamiento de muchas de las personas que tuvieron que ser trasladadas por la ejecución de los diversos proyectos y obras emprendidas por el Municipio. Sin embargo, dicho proyecto, denominado **Ciudadela Nuevo Occidente**, ha recibido numerosas críticas debido a la falta de construcción de equipamientos con antelación a la llegada de las personas a la zona, la deficiente calidad de las edificaciones y el hecho de que aglutine población de diversos lugares de la ciudad con problemáticas de violencia.

El plan parcial de **Moravia**, también de iniciativa pública, tuvo un mayor desarrollo. A continuación se describe este proyecto de forma más detallada por su relevancia, en cuanto a la integralidad que presenta como expresión de las políticas de regeneración urbana durante el período de estudio de esta investigación.

**Plan parcial del Macroproyecto de Moravia:** aproximadamente desde 1976 hasta 1987, el botadero de basuras de la ciudad estuvo ubicado en un área de la zona norte de Medellín, dentro del perímetro urbano, en la Comuna 4 de la ciudad, reconocida como Moravia. El barrio Moravia se había venido configurando de manera informal desde 1950, la ubicación del vertedero de basuras en sus inmediaciones aumentó el número de personas residentes en el mismo, e incluso el mismo morro de basuras fue lugar de asentamiento de población. Este grupo poblacional asumió como su principal actividad el reciclaje y la reutilización de basuras y resolvió, asentándose allí, su carencia de vivienda. Muchas de esas personas habían llegado a la ciudad expulsadas de sus lugares de origen debido a la violencia, o atraídas por el desarrollo de la ciudad. La conformación física del barrio, la apertura de caminos y el acceso a servicios públicos domiciliarios fueron en gran medida el resultado de procesos de autogestión, lo que marcó un gran sentido de arraigo en los habitantes.

Las condiciones negativas que afectan este barrio van desde el riesgo ambiental y sanitario proveniente de los desechos que reposan en el morro de basuras, la alta densidad poblacional, hasta los problemas ligados a la informalidad tanto en la configuración física del barrio como en las actividades económicas desempeñadas por quienes habitan allí. Además, la presencia de milicias, grupos paramilitares y bandas de delincuencia común también se han contado dentro de sus problemáticas.

Si bien hubo intentos de intervenir los problemas del barrio desde los años ochenta por parte de la administración municipal, tales esfuerzos no contaron con continuidad y con una visión integral.

En 2004 se planteó un plan parcial para tratar el área, asumido como un macroyecto estratégico que incluía varios componentes que lo dotaban de integralidad. Los macroyectos son un conjunto de acciones –orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y de orientar el crecimiento general de la ciudad” (art. 114 Ley 388 de 1997). En ese momento el barrio contaba con 42.000 habitantes ubicados en 42 hectáreas. Los componentes del macroyecto fueron acordados con la comunidad y a grandes rasgos fueron los siguientes:

- El reasentamiento de las viviendas localizadas sobre las zonas declarada como de alto riesgo, es decir, los morros de basura.
- Generación de espacio público y dotación de equipamientos sociales.
- Legalización y titulación de las viviendas localizadas en áreas que podían consolidarse.
- Sostenibilidad socioeconómica para la población trasladada a nuevos asentamientos.
- Fortalecimiento del tejido productivo existente en el barrio.
- Asistencia en temas críticos para el barrio, especialmente salud sexual y reproductiva.

Fruto de estudios que se venían adelantando desde 1999, en 2006 fue declarada por el Ministerio del Interior y de Justicia la calamidad pública, debido al alto riesgo derivado de la contaminación generada por el basurero. Con base en esta declaratoria se dio mayor impulso al Macroyecto, iniciándose el proceso de reasentamiento de más de 4000 viviendas, de las cuales aproximadamente 1800 se encontraban en el morro de basuras.

El desarrollo de los componentes del macroyecto estuvo a cargo del Municipio de Medellín e implicaron el trabajo de distintas dependencias administrativas y agentes externos, entre ellos universidades que se encargaron de la ejecución de ciertos aspectos del macroyecto, como es el caso de la legalización y titulación de viviendas, por parte de la Universidad de Antioquia. La coordinación del macroyecto estuvo a cargo de una Gerencia, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. De manera

específica el Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue la responsable de las acciones para la descontaminación del basurero, con este fin contó con apoyo de la Cátedra Unesco de Sostenibilidad y de la Universidad Politécnica de Cataluña, así como de varias universidades de la ciudad.

Para 2011 los resultados del proyecto eran muy significativos pero parciales: si bien se avanzó en la construcción de espacios públicos, equipamientos y en las actividades de descontaminación, contando para ello con la comunidad, el tema del reasentamiento seguía siendo generador de conflictos. La administración no pudo cumplir con su promesa de generar vivienda suficiente en el mismo barrio o en sus alrededores por diversas dificultades. Alrededor de 200 viviendas no habían podido ser reasentadas por falta de acuerdo entre la administración municipal y los moradores: quienes no contaban con los requisitos para ser beneficiarios de vivienda nueva, consideraban que lo que pagaría el municipio por sus viviendas no les alcanzaría para obtener otra de reemplazo en la ciudad de Medellín. Quienes contaban con los requisitos para acceder a vivienda nueva, se resistían al traslado porque los proyectos ofrecidos por el municipio no llenaban sus expectativas por estar retirados del centro de la ciudad, tener espacios reducidos en que no cabían las familias expandidas, o existir problemáticas de violencia en el nuevo vecindario.

### **5.5.8 Otros proyectos importantes para la regeneración urbana de la ciudad de Medellín**

Además de los casos antes descritos, durante el período 2004-2011 el urbanismo social tuvo expresión en un gran número de proyectos que buscaron mejorar la calidad de vida de los habitantes de barrios con bajos estándares urbanísticos y sociales. En materia de salud, varios centros de atención y hospitales fueron mejorados o construidos. En cuanto a la cultura, fueron restauradas varias edificaciones consideradas como patrimonio arquitectónico de la ciudad y se instalaron allí servicios culturales (en el centro de la ciudad el teatro Lido, el edificio Escuela de Derecho de la Universidad de Antioquia, la Casa Barrientos convertida en sala de lectura para la infancia).

En el componente de medio Ambiente, se realizaron intervenciones integrales en las quebradas que abastecen la cuenca del río Medellín, consistentes en el saneamiento físico químico, la generación de espacio público para el disfrute colectivo, el uso

adecuado del suelo y la prevención de desastres. Se destaca la construcción de parques Lineales paralelos a ellas en La Presidenta, La Bermejala, La Quintana, La Herrera, La India y Quebrada Ana Díaz o parque de los Sentidos. Algunas de estas intervenciones estuvieron ligadas a proyectos urbanos integrales. Además en convenio con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los cerros de la ciudad fueron intervenidos para mejorar el acceso público a los mismos y sus condiciones ambientales.

Adicionalmente, por fuera de la noción de urbanismo social que lleva implícita la idea de mejoramiento de sectores con problemas de calidad de vida y bajos niveles de desarrollo humano, la ciudad vivió un proceso de transformación física en equipamientos y espacios públicos de zonas consolidadas y que contaban con más altos estándares de urbanismo, así como en materia vial y de movilidad: se mejoraron andenes de avenidas, se construyeron puentes y vías que buscaron mejorar la circulación, se cualificaron los espacios deportivos de ciudad para atender las necesidades de los juegos suramericanos celebrados en 2010.

El siguiente capítulo presenta los actores centrales en las políticas públicas de regeneración urbana y sus relaciones, además analiza la incidencia de condiciones adversas sobre la gobernanza.



## **CAPITULO 6. ACTORES, RELACIONES DE GOBERNANZA E INCIDENCIA DE LOS CONDICIONAMIENTOS EN ELLAS**

Como fue mencionado con anticipación, en Medellín durante el período 2004-2011 se pretendió poner en práctica un estilo de políticas públicas sobre el territorio urbano reconocido como “modelo de urbanismo social”, el cual tenía entre sus principios el de la integralidad de las políticas públicas. Así mismo, las administraciones de los gobiernos correspondientes al período objeto de investigación se caracterizaron por la apertura de canales de participación y el trabajo mancomunado con diversos actores para la solución de los problemas urbanos.

Este capítulo se ocupa centralmente de los actores de las políticas públicas de regeneración urbana y de la incidencia de los condicionamientos de la gobernanza en sus relaciones. Parte de resaltar algunos antecedentes de la intervención de la sociedad civil en las políticas de la ciudad, para luego especificar los actores involucrados en las políticas públicas de regeneración urbana durante el período 2004-2011. Finalmente, se analiza cómo se imbrican las políticas públicas estudiadas y las prácticas de gobernanza existentes en ellas con condiciones estructurales de la ciudad de Medellín estudiadas también anteriormente: informalidad, pobreza, desigualdad y violencia entre otras.

### **6.1 Antecedentes de la intervención de la sociedad civil en las políticas de la ciudad**

Al hablar de articulación de actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos en Medellín, es necesario tener en cuenta una experiencia lejana en la ciudad, el papel cumplido en la primera mitad del siglo veinte por la Sociedad de Mejoras Públicas. Entidad de carácter privado en la que participaba la elite de la ciudad, y que tuvo a cargo una especie de coadministración de la planeación y el ordenamiento urbano, o lo que se entendía por ellos (Botero, 1996). Sin duda, la Sociedad de Mejoras Públicas sentó una tradición de colaboración entre el sector económico fuerte y el sector público; además conformó un específico tipo de compromiso cívico que todavía hoy tiene referentes.

Por otra parte, Medellín ha contado con un tejido social configurado a partir de los procesos de urbanización de los barrios populares y de las reivindicaciones de sus habitantes en torno a infraestructuras, servicios públicos, sociales y aspectos relativos al hábitat en general (Naranjo, 1992; Urán, 2012). En los años ochenta en estos territorios

aparece la movilización en torno a la planeación participativa y la descentralización municipal (Urán, 2009), y hacia finales de esa misma década y principios de los noventa la resistencia frente a las distintas formas de violencia se vuelve una cuestión central.

Sin embargo, tal tejido social no ha sido uniforme en todo el territorio de la ciudad. Por ejemplo, Urán (2012), al comparar la comuna 1 y la comuna 13, evidencia que la primera se ha caracterizado por procesos de organización y gestión autónomas que en un principio buscaban la mejoría en la prestación de servicios de infraestructura, transporte y salud, destacándose entre sus organizaciones el papel de las juntas cívicas que luego se articularon en red a ONGs y grupos universitarios. De manera diferente, la población de la comuna 13 ha contado con un alto nivel de apatía política y un bajo grado de auto organización, y la vinculación a la política ha seguido patrones más clientelares.

Volviendo a la ciudad en su conjunto, es necesario destacar la notoria dinamización de la sociedad civil ocurrida a principios de la década del noventa. En la misma época en que se estaba dando la apertura económica impulsada por el gobierno del presidente César Gaviria y la creación de una Constitución en Colombia, que abría mayores espacios para la democracia y para los derechos, Medellín experimentaba su peor ola de violencia. Distintos sectores de la sociedad civil reaccionaron ante ésta, empezando a hacer diagnósticos y a reflexionar sobre las posibles salidas a la crisis:

–Organizaciones públicas, privadas, eclesíásticas, comunitarias y no gubernamentales se sentaron a conocerse, a dialogar, a coordinar y a diagnosticar el territorio fragmentado y dolido, a reinterpretarlo y representarlo como conjunto a partir de programas y proyectos de índole cultural, deportivo, social, formativo y comunicacional, con el deseo de contrarrestar la ola de violencia que azotaba a toda la ciudad, pero que victimizaba en particular a sus habitantes más vulnerables, entre ellos sus jóvenes y sus niños” (Martin, 2012: 235).

Fue el mismo presidente Gaviria, promotor de la apertura económica en Colombia, quien creó en 1991 la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. Esta dependencia, en coordinación con organizaciones como Corporación Región, una de las principales organizaciones no gubernamentales de la ciudad, y profesores de la Universidad de Antioquia, lograron movilizar aún más a otros actores sociales en búsqueda de soluciones para Medellín. La Consejería, contando con el apoyo en el tejido social preexistente (Urán, 2012), se encargó de generar procesos participativos, fomentar diagnósticos y propuestas, adelantar programas e invertir recursos para atender

las necesidades de los barrios más pobres y, por consiguiente, lograr la presencia del Estado en los sectores de la ciudad en los que había estado ausente (Martin, 2012)<sup>51</sup>. Sin duda, las convocatorias efectuadas por la Consejería dinamizaron la sociedad y sus prácticas constituyeron un aprendizaje para quienes participaron de ellas.

Durante la década de los noventa, muchos de esos mismos sujetos prosiguieron en su acción colectiva, promovieron instancias y procesos participativos en la ciudad, fueron parte de grupos culturales u organizaciones no gubernamentales preocupados por los asuntos urbanos, y en una buena medida, con posterioridad, se articularon en el movimiento político Compromiso Ciudadano que llevó a la Alcaldía a Sergio Fajardo y luego a Alonso Salazar.

Por consiguiente, puede afirmarse que el recrudecimiento de la violencia desde finales de los años ochenta en Medellín, tuvo como efecto el impulso de iniciativas sociales y culturales, así como la convergencia de intereses de actores económicos, políticos y sociales. Tal como afirma Urán:

—La crisis obliga a las élites económicas a buscar una apertura incluyente del escenario político de la ciudad y su entorno regional, así como también obliga a múltiples actores sociales y políticos de origen subalterno y popular a modificar sus estrategias de movilización y actuación política, en la cual el Estado deja de ser concebido como un mero aparato de dominación para ser entendido como una compleja construcción institucional susceptible de ser modificada que requiere de articular y moverse entre la protesta, la propuesta y la concertación” (2012: 3)

Asimismo, la promulgación de una nueva Constitución Política en 1991 incidió en una mayor sensibilización y movilización de la sociedad civil, y fungió como una ventana de oportunidad para las reivindicaciones de apertura de la participación y reconocimiento de derechos. Un dato interesante es que del total de organizaciones que hacen parte de la Federación Antioqueña de organizaciones no gubernamentales –

---

<sup>51</sup>La Consejería concretó sus acciones en programas específicos: un fondo de proyectos de inversión semilla, la creación de equipamientos públicos denominados Núcleos de Vida Ciudadana, espacios de participación llamados Foros Comunales, un programa de televisión comunitaria para identificar las realizaciones positivas de los jóvenes de los barrios, así como programas en materia de educación, empleo, vivienda (Mejía, 1992). Particular importancia tuvo el PRIMED, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín, experiencia pionera en la ciudad que tuvo como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida en los barrios informales de la ciudad. Así mismo, tuvieron gran reconocimiento los seminarios *Medellín: Alternativas de Futuro* que congregaron a académicos y a distintos actores de la sociedad civil en la reflexión sobre las problemáticas de la ciudad.

FAONG-, la mayoría de las cuales tiene asiento en la ciudad de Medellín, aproximadamente la mitad fueron constituidas a partir de 1991 (Cadavid, 2012).

También en la década del noventa se verifica un cambio en el tipo de organizaciones no gubernamentales existentes en la ciudad: las concernientes con capacitación e investigación se vuelven las más comunes, seguidas por desarrollo económico y social; y en tercer lugar, quedan las de asistencia y bienestar social, que antes eran las más comunes (Betancur, Stienen y Urán, 2001). Esta transformación puede ser interpretada como indicativa

—de una mayor profesionalización del trabajo e intervención social, resultado del efecto combinado del acumulado en las décadas de 1970 y 1980, del incremento de los programas universitarios en ciencias sociales, y el desmonte de ciertas tareas sociales del Estado a través del “ajuste estructural” y la descentralización político-administrativa que ocurre entre mediados de las décadas de 1980 y 1990. Hecho que coincide a su vez en la ciudad con la emergencia y protagonismo político-social de unas nuevas capas medias técnicas y profesionales, que desde las ONG, algunos gremios económicos (comercio y construcción principalmente) y las universidades públicas, en lo fundamental irrumpen con nuevos temas y agendas públicas para la ciudad, ligadas la mayor parte de ellas al discurso global sobre las ciudades, tal como se refleja en la filosofía y programa ejecutivo de iniciativas como el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana, los planes de desarrollo local y las redes locales de ciencia y tecnología” (Betancur, Stienen y Urán, 2001).

## **6.2 Actores involucrados en las políticas de regeneración urbana 2004-2011**

En el capítulo anterior se evidenciaron los distintos niveles de acción administrativa que comportan las políticas de regeneración urbana, de ahí que para hacer un examen de los actores de dichas políticas sea necesario tener en cuenta tales escalas de actuación. Por consiguiente, en el presente apartado referiré a los actores que tuvieron protagonismo en la elaboración o revisión del plan de ordenamiento territorial y en la elaboración del plan de desarrollo, instrumentos que constituyen las bases de las políticas analizadas. Al aludir en concreto a los actores involucrados en los planes de desarrollo del período 2004-2011, enfatizaré además en el movimiento político que dio lugar a las candidaturas de los alcaldes del período mencionado. Luego, haré referencia a los actores que participaron o intervinieron en la definición de planes, programas y proyectos más específicos, punto en el cual la información provendrá más de las entrevistas que de fuentes documentales.

### 6.2.1 Actores en la elaboración del plan de ordenamiento territorial

El plan de ordenamiento territorial existente en Medellín fue creado en 1999, por consiguiente, tal momento de creación se sale del período de investigación. De acuerdo a la normatividad vigente la revisión del plan sigue los mismos parámetros que su creación; en el caso de Medellín, esta revisión fue efectuada en 2006, año que sí está comprendido dentro del período objeto de investigación, de ahí la importancia de examinar someramente las reglas que regulan la intervención de actores en la producción de planes de ordenamiento.

La ley 388 de 1997 establece parámetros que determinan la manera en que las prácticas de gobernanza tienen lugar en el proceso de elaboración del plan de ordenamiento territorial en la medida de que establece quiénes tienen potestad para participar, de qué manera y en cuáles oportunidades. El siguiente recuadro sintetiza la participación de distintos actores en dicho proceso y las instancias previstas para ello.

#### **Recuadro 9. Actores e instancias participativas en la elaboración de planes de ordenamiento en Colombia, Ley 388 de 1997**

El **Alcalde municipal**, a través de la **oficina de Planeación** es responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto de dicho plan, y de someterlo a consideración del **Consejo de Gobierno**. Antes de la presentación del proyecto a consideración del **Concejo Municipal**, se surten los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana. El proyecto se somete a consideración de la **Corporación Autónoma Regional** o autoridad ambiental, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos ambientales. También realiza la concertación con la **Junta Metropolitana** para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigila su armonía con los planes y directrices metropolitanas. Luego se somete a consideración del **Consejo Territorial de Planeación**, instancia que debe rendir concepto y formular recomendaciones.

Durante el período de revisión del plan por estas instituciones la administración municipal solicita opiniones a los **gremios económicos y agremiaciones profesionales**, y realiza **convocatorias públicas** para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las **juntas administradoras locales**; expone los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recoge las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas **entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio**, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan.

Igualmente deben ponerse en marcha **mecanismos de participación comunitaria**. Para organizar la participación, en el caso del contenido urbano, las autoridades municipales pueden delimitar **barrios o agrupamientos de barrios residenciales**. Las **organizaciones cívicas** reconocidas en dichos lugares, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, pueden designar **representantes** para que transmitan y presenten sus propuestas.

Las administraciones municipales deben establecer los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garantice su conocimiento masivo. La **consulta democrática** debe ser garantizada en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

La participación comunitaria trasciende la adopción o revisión del plan, pues estas mismas **organizaciones cívicas** mantienen su participación en el ordenamiento del territorio para proponer la asignación de usos y aprovechamientos del suelo en la escala vecinal, para formular y proponer planes parciales y para ejercer acciones de veeduría ciudadana.

En el **procedimiento** previsto para la adopción del plan de ordenamiento son destacables rasgos propios de la gobernanza, tanto en la interacción requerida entre instituciones, como en la participación que tienen en su elaboración una instancia público privada como lo es el **Consejo Territorial de Planeación** y diversos sectores del ámbito privado y de la ciudadanía en general.

En particular, la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial realizada en el 2006, además de contar con el ejercicio de las funciones consultivas que asigna la ley a diversas instituciones públicas, también tuvo como base un proceso de participación social. Este proceso contó con dos momentos: una primera fase de carácter pedagógico y deliberativo. Y una segunda fase en la que se realizó el proceso de ajuste y aprobación. –Ambos momentos se realizaron con el fin de evaluar y calificar, desde la percepción de los actores sociales, los impactos que han generado en el territorio las acciones relacionadas con el ordenamiento. Para esto se evaluaron los aspectos positivos del plan, al igual que los asuntos que generan conflictos, prestando mayor atención a estos últimos, pues es a partir de ellos que los participantes en el proceso identificaron las propuestas de ajuste” (Municipio de Medellín, 2006b: 92). Mientras la primera se surtió para la consolidación del proyecto presentado al Concejo Municipal, la segunda tuvo lugar durante el proceso de deliberación y aprobación llevado a cabo en dicho organismo.

Para la primera fase, el Departamento Administrativo de Planeación concibió y construyó la Estrategia de Participación Ciudadana a partir de la alianza administración-

academia-sector social<sup>52</sup>. Dicha estrategia no sólo estuvo dirigida a involucrar a actores relevantes y a la ciudadanía en la revisión y ajuste del plan para dar cumplimiento a la consulta ciudadana que ordena la ley, sino que sus propósitos también trascendieron a ~~la~~ construcción y fortalecimiento del capital social que conlleve a un pacto social por la ciudad y por el Ordenamiento del Territorio” (Municipio de Medellín, 2006b: 93).

Los ejercicios de revisión cubrieron tres ámbitos y escalas de práctica participativa: microterritorial, sobre los territorios primarios de las comunidades; mesoterritorial, respecto del conjunto de territorios en términos de franjas teniendo en cuenta la división zonal; y finalmente, la escala de ciudad. Mientras las dos primeras tuvieron en cuenta la participación comunitaria, en la última escala la estrategia se orientó a temas generales de la ciudad involucrando a actores portadores de intereses relacionados con el desarrollo de la ciudad como un todo (fueron convocados los gremios económicos, las organizaciones sociales, las autoridades e instancias de planeación, el sector público y la academia) (Alcaldía de Medellín, Universidad Nacional, 2006: 7).

En la segunda fase, la estrategia de participación ciudadana fue diseñada por el Concejo Municipal. Los espacios de discusión fueron reuniones internas de la comisión de ponentes, reuniones con instituciones, sesiones descentralizadas del Concejo, plenarias temáticas y foros. Fueron realizadas sesiones especiales para escuchar los representantes de sectores gremiales.

Adicionalmente, el proceso de participación y discusión efectuado fue enriquecido con los encuentros convocados por Concejo Territorial de Planeación y por la publicación de un libro en el que consignó su concepto sobre la revisión y ajuste al plan de ordenamiento territorial (Consejo Municipal de Planeación, 2006).

A partir de la revisión de la documentación recolectada en la investigación sobre elaboración y revisión del plan de ordenamiento de Medellín puede afirmarse que el proceso participativo previsto en la ley se dio cabalmente. Así mismo, es posible reconocer que el Consejo Territorial de Planeación ha funcionado de manera continua, con la participación de representantes de los distintos sectores y que su labor ha sido reconocida nacionalmente. No obstante lo anterior, condiciones como la desigualdad

---

<sup>52</sup> La estrategia fue diseñada por la Escuela del Hábitat y la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional con fundamento en un convenio celebrado con el Departamento de Planeación del Municipio de Medellín.

afectan la participación y las prácticas de gobernanza en materia de ordenamiento territorial en la ciudad, tal como se podrá apreciar en el capítulo que trata el tema de la imbricación entre condiciones económicas y sociales de un lado y prácticas de gobernanza de otro.

### **6.2.2 Actores en la elaboración de los planes de desarrollo**

El origen de los planes de desarrollo está ligado a los programas de gobierno de los candidatos que se presentan a las elecciones para la Alcaldía. Por consiguiente, en términos de actores de políticas públicas del período 2004-2011, es necesario aludir a la procedencia política de los alcaldes que gobernaron durante dicho período y de manera específica al movimiento político del que hacían parte.

Compromiso Ciudadano fue el movimiento político que sirvió de plataforma a los alcaldes que corresponden al período objeto de investigación. Este movimiento hunde sus raíces en las dinámicas de reflexión que fueron impulsadas por la Consejería para la ciudad de Medellín, integrada en la década del noventa por la Presidencia con la intención de atender la problemática de violencia e inseguridad que experimentó la ciudad, en gran medida determinada por el narcotráfico (entrevistas 1 y 4).

Uno de los productos de esta Consejería fueron los Seminarios de Alternativas de Futuro para Medellín, espacios de reflexión en los que se articularon actores de diversos sectores: institucional, académico, comunitario, de las organizaciones sociales, e incluso empresarial. Dichos espacios fueron configurando lo que podría denominarse como el pensamiento sobre lo urbano en Medellín y contribuyeron en la conformación de una cultura participativa (entrevista 4). Generaron mesas de trabajo que, además de reflexionar sobre los problemas más acuciantes de la ciudad y sus posibles soluciones, en parte se articularon al proceso de elaboración de un Plan Estratégico para Medellín, trabajo que culminó hacia finales de la década del noventa. Esas mesas adicionalmente alimentaron las veedurías ciudadanas que se dedicaron al ejercicio del control ciudadano respecto de las alcaldías de la época.

El movimiento que se fue configurando, con un acento cívico, se nutrió también de la movilización ciudadana que se generó en torno a la iniciativa de creación del sistema de planeación local para la ciudad, que mencioné antes, el cual tuvo un fuerte énfasis en la



participación comunitaria, sistema que se llegó a plasmar en 1997 en un Acuerdo del Concejo municipal.

Hacia finales de los años noventa el movimiento conformado a partir de las dinámicas señaladas optó por la participación directa en la política municipal; fue así como algunos sectores intentaron llegar al Concejo Municipal. Luego, las energías se encaminaron a lanzar un candidato para la alcaldía. El movimiento eligió a Sergio Fajardo como posible candidato para participar en las elecciones de Alcalde. Los criterios que primaron para optar por él fueron: que él lo deseaba, pues eran pocos los miembros del movimiento que se atrevían a lanzarse a la política; que era una persona conocida y que inspiraba confianza a distintos sectores: sociales, económicos, políticos y académicos (entrevista 1). Precisamente, Sergio Fajardo provenía de este último sector, el académico, y simultáneamente generaba confianza para el sector empresarial, pues su familia tenía tradición dentro del sector de la construcción y había sido director de Proantioquia, una fundación perteneciente al grupo empresarial antioqueño, uno de los grupos económicos más importantes del país.

Con la candidatura de Sergio Fajardo a la Alcaldía de Medellín el movimiento se configuró más claramente y asumió el nombre de “Compromiso ciudadano”; toma además un eslogan que lo caracteriza a partir de sus orígenes “con todo el espíritu cívico de Medellín”. En las elecciones del año 2000 Fajardo no alcanza el poder, pero obtiene el triple de los votos esperados. En esa contienda accede a la alcaldía Luis Pérez, político del liberalismo, uno de los dos partidos políticos tradicionales en Colombia. Compromiso ciudadano asume entonces un papel de veeduría o control sobre el gobierno de Luis Pérez, que es percibido por la opinión pública como un gobierno corrupto e incurso en prácticas clientelares propias de la política tradicional, así como un gobierno autoritario. Esto último, debido a que en su período hubo fuertes episodios de represión armada sobre un sector de la ciudad en el que se decía había dominio armado de fuerzas ligadas con la guerrilla, operaciones que fueron ordenadas directamente por el presidente de la República y apoyadas por el gobierno municipal.

Durante el período de Pérez se presentaron además fuertes tensiones con las organizaciones en relación con la renuencia del alcalde a dar cumplimiento a lo establecido en el sistema de planeación local y a dar reconocimiento a los procesos de participación. Tal desprecio por los procesos participativos, acompañado de un fuerte

énfasis en que él era quien tenía representatividad política, así como la corrupción que se percibía en su administración, contribuyeron al fortalecimiento del movimiento Compromiso Ciudadano y a la identificación de Fajardo como un candidato idóneo para transformar la política local (entrevista 1).

La contienda siguiente por la Alcaldía de Medellín se dio entre Sergio Fajardo, por el movimiento Compromiso Ciudadano y Sergio Naranjo, exalcalde de la ciudad perteneciente al partido conservador, el otro partido de larga tradición en Colombia. Naranjo logró durante su campaña la articulación con el partido liberal a partir de acuerdos burocráticos. De este modo la contienda se daba entre la política tradicional de un lado y la propuesta de renovación que entrañaba Compromiso Ciudadano.

Compromiso Ciudadano sostenía un discurso de independencia de los partidos políticos que iba “contra la corrupción, contra la politiquería”, abogaba por “mayor transparencia, mayor participación y más educación” (entrevista 1). Además, tenía como condición para el pacto entre los distintos sectores que hicieron parte de la coalición la no privatización de Empresas Públicas de Medellín, una empresa pública descentralizada de carácter municipal dedicada a la prestación de servicios públicos domiciliarios, que es asumida como propia por los ciudadanos y como el principal patrimonio de la ciudad, y cuya amenaza de privatización ha aparecido, reaparecido y persiste desde que surgió esa opción dentro del ordenamiento jurídico colombiano en 1994.

En este orden de ideas, el programa de gobierno de Sergio Fajardo surgió de la amalgama entre intereses de diversa índole: muchas de las personas que habían hecho en el pasado parte de las mesas de trabajo, mencionadas con anterioridad, se encargaron de la elaboración de los componentes de tal programa, tales como la educación o el componente económico. Otras propuestas provinieron directamente de los movimientos ciudadanos y barriales, tales como la planeación local y el presupuesto participativo. Su campaña se caracterizó por el apoyo en el voluntariado, las principales ONG’s de la ciudad participaron en la campaña (Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación, la Escuela Nacional Sindical, Proantioquia, Fundación Social, entre otras). Las empresas privadas, también contribuyeron con recursos, entre ellas grandes

empresas, algunas del Grupo Empresarial Antioqueño (Concreto y Suramericana)<sup>53</sup>. Además, ahondaba en la diversidad original del movimiento el hecho de que, por no constituir un partido, usara como plataforma para la inscripción de su candidato el partido Alianza Social Indígena.

Uno de los entrevistados describe el contexto en el que estuvo inserta la campaña e inicio del gobierno de Sergio Fajardo:

—Entonces había ese clima, un clima muy de acercamientos entre distintos sectores. Lo que hace de esa alcaldía... que se recoja el impacto de más atrás: lo que se creó inicialmente en la Consejería, los seminarios de Alternativas de Futuro, ese asunto de encontrar gente, de volver a encontrar lo social de acá, pagar la deuda histórica, la deuda social, y alrededor de eso se crearon esas confianzas.

Estaba el clima de paz también, había una agenda de paz en Medellín, se estaba en el gobierno de Samper (presidente) cuando se inicia esto. En ese gobierno de Samper e inicios del de Pastrana estaba a la orden del día el asunto de la movilización ciudadana por la paz, por la convivencia... Entonces era el ambiente, también, el ambiente facilitaba también el acercamiento entre esta gente. No era el ambiente que llegó después con Uribe que era muy polarizado..." (Entrevista 1).

Hay visiones críticas del movimiento, varios de los entrevistados expresaron que en el movimiento había más personalismo de Fajardo que movimiento, uno en particular enfatizó que Compromiso Ciudadano no era un movimiento consistente, sino solo la unión de inconformes de todos lados respecto de la política tradicional (entrevista 4).

En la contienda electoral de 2007 para acceder a la alcaldía del período 2008-2011 estuvieron enfrentados Alonso Salazar, perteneciente al movimiento Compromiso Ciudadano y apoyado por el partido Alianza Social Indígena y, de nuevo, el exalcalde Luis Pérez, en esta ocasión inscrito como candidato independiente pero apoyado por varias fuerzas políticas del partido liberal y el partido de la U, entre otras.

Alonso Salazar ganó la alcaldía, no solo era una de los líderes más reconocidos dentro del movimiento Compromiso Ciudadano, sino que había hecho parte del equipo de gobierno durante la alcaldía de Sergio Fajardo como secretario de gobierno del 2004 al 2006. Salazar es periodista y escritor, con experiencia y conocimiento en procesos de reinserción. Durante el gobierno de Fajardo tuvo a cargo las tareas correspondientes al

---

<sup>53</sup> El Grupo Empresarial Antioqueño, conocido tradicionalmente como Sindicato Antioqueño, es un conglomerado económico de más de 125 empresas. El grupo es controlado por Cementos Argos, dedicado al área de cementos y concretos; Suramericana de Inversiones al frente de empresas de finanzas, banca, seguros, salud, pensiones y cesantías; y el Grupo Nutresa dedicado al sector de alimentos. Ha llegado a alcanzar un 8% de participación en el PIB del país.

nivel municipal del proceso de desmovilización paramilitar. Hizo parte a principios de la década del noventa de dos de las organizaciones no gubernamentales más importantes de la ciudad: Instituto Popular de Capacitación y Corporación Región, lo que hacía suponer que su gobierno tuviera grandes vínculos con este sector.

El programa de gobierno de Salazar representaba la continuidad del gobierno de Fajardo, sin embargo los énfasis de Salazar se ponían más en las políticas sociales. El plan de desarrollo construido a partir de ese programa de gobierno es mucho más técnico que el del anterior período, pero al mismo tiempo según se desprende de lo dicho por uno de los entrevistados fue un plan construido de una manera menos participativa que el anterior.

Ahora, en cuanto a lo relativo al proceso de elaboración del plan de desarrollo la Ley 152 de 1994 prevé que el proyecto de plan sea presentado por el alcalde al consejo de gobierno y una vez consolidado por este pase a revisión del consejo territorial de planeación, con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes, para luego pasar a consideración del concejo municipal para su aprobación mediante acuerdo municipal (art. 39). La participación de actores en tal proceso se resume en el siguiente recuadro.

**Recuadro 10. Actores e instancias participativas en la elaboración de planes de desarrollo municipal en Colombia, Ley 152 de 1994.**

La ley distingue entre autoridades de planeación e instancias de planeación (art. 33). Son autoridades de planeación: el **alcalde**, como máximo orientador de la planeación; el **consejo de gobierno municipal**; la secretaría, departamento administrativo u oficina de **planeación**, que desarrollará las orientaciones impartidas por el alcalde, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del plan con las **secretarías** y **departamentos Administrativos**; y las **entidades descentralizadas** que operen en la jurisdicción.

Son **instancias de planeación** los concejos Municipales y los consejos territoriales de planeación municipal.

Los **consejos territoriales de planeación** del orden municipal, están integrados por las personas que designe el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan los concejos municipales. Dichos Consejos deben estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios (art. 34).

Las funciones de los consejos territoriales de planeación son las siguientes:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan Municipal de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión municipal sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones en las cuales intervengan los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.
3. Absolver las consultas que, sobre el plan municipal de desarrollo, formule el gobierno municipal o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan.
5. Conceptuar sobre el proyecto del plan de desarrollo elaborado por el gobierno municipal.

La oficina o departamento de planeación municipal prestará al consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

Puede apreciarse que el consejo territorial de planeación constituye claramente una instancia de gobernanza y que a su vez tiene el liderazgo en lo que tiene que ver con la coordinación y organización de los procesos de participación ciudadana respecto de la formulación del plan de desarrollo municipal.

A partir de la revisión documental efectuada es posible afirmar que en Medellín, durante el período examinado, se dio cumplimiento a lo exigido por la ley en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo. Y que, por consiguiente, se trató de procesos participativos, en los que en efecto estuvieron involucrados los actores que refiere la Ley. Sin embargo, de algunas entrevistas surge la percepción de que el proceso de elaboración del plan de desarrollo de Fajardo, y en general su gobierno, lograron ser mucho más abiertos y participativos que los correspondientes a la alcaldía de Salazar (entrevistas 1 y 8).

### **6.3 Red de actores en el desarrollo e implementación de las políticas de regeneración urbana**

En este apartado enfatizaré en la participación de diversos actores en la escala de desarrollo y ejecución de planes, programas y proyectos específicos que llevan a la práctica las políticas de regeneración urbana.

### 6.3.1 Las instituciones públicas

La institucionalidad, y de manera concreta la **Alcaldía de Medellín**, ha sido protagonista central en las políticas públicas de regeneración urbana debido a que estas tienen sustento en el programa de gobierno que luego se convierte en plan de desarrollo, como se mostró con anterioridad:

–el liderazgo de esto lo tiene que generar, lo tiene que hacer siempre una alcaldía, porque básicamente la constitución colombiana le puso estas responsabilidades a los dignatarios locales. Entonces un alcalde, un alcalde y un gabinete si tiene claro en la ciudad los problemas que se tienen y las soluciones yo creo que eso ayuda mucho inicialmente. Y ya los actores que se convocan fuera de la alcaldía para proyectos como estos, aparecen primero que todo los entes descentralizados de los municipios” (entrevista 6).

Como parte del gabinete municipal, las **Secretarías** tienen un papel en tanto haya proyectos ligados al quehacer de una o varias secretarías, así por ejemplo nuevos equipamientos como los colegios y bibliotecas dependieron de la **Secretaría de educación**. O ciertos procesos de renovación, en el centro de la ciudad por ejemplo, estuvieron a cargo de la Secretaría de Obras Públicas.

Durante el período de Fajardo 2004-2011 la **Secretaría Privada de la Alcaldía** asumió la tarea de coordinar, articular las distintas dependencias involucradas y hacer el seguimiento a los proyectos estratégicos del plan de desarrollo. Algunos de esos proyectos eran claves en materia de transformación urbana: las bibliotecas, los colegios de calidad, la transformación del jardín botánico, la construcción y puesta en funcionamiento del parque Explora, entre otros.

En el nivel de secretarías, una de las unidades con más protagonismo en las políticas públicas urbanas es el **Departamento Administrativo de Planeación** del Municipio de Medellín. Además de poseer funciones genéricas concernientes con la proyección del municipio en sus diferentes entornos, la dirección del modelo de desarrollo y la planificación del desarrollo socioeconómico del territorio, tiene a cargo las funciones específicas de –establecer procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial” (Medellín, 2011). De las funciones en relación con el desarrollo social y económico se encarga la subdirección de Planeación Social y Económica. Y de las funciones concernientes al ordenamiento territorial se encarga la Subdirección de Planeación Territorial.

Además del Departamento de Planeación, un actor institucional clave en las políticas estudiadas es la **Empresa de Desarrollo Urbano**. Esta es una entidad descentralizada del orden municipal que tiene el carácter de empresa industrial y comercial del Estado y que por ello posee mayor flexibilidad en materia contractual que el Municipio de Medellín. Además, para 2004 se trataba de una empresa poco conocida, relativamente nueva y con una pequeña planta de personal. La administración de Fajardo aprovechó estratégicamente tales condiciones para centralizar en esta empresa la contratación requerida para realizar los proyectos urbanos integrales, proyectos bandera del modelo de urbanismo social (entrevistas 6 y 7). Según la misión establecida para la entidad tiene a cargo el diseño, gestión y ejecución de estos proyectos, para lo cual debe poner en práctica la articulación intersectorial y la coordinación interinstitucional. El hecho de que la Empresa de Desarrollo Urbano concentrara los recursos económicos aportados por distintas Secretarías interesadas en los proyectos simplificaba las relaciones en el territorio intervenido, porque fundamentalmente tenían lugar entre las comunidades y la Empresa de Desarrollo Urbano.

Dadas sus funciones complementarias, la EDU es una entidad que debe trabajar de manera articulada con el Departamento de Planeación. Como se verá más adelante, en esa relación hubo problemas de coordinación, en parte derivados de las interpretaciones posibles de las normas de planeación que rigen el ordenamiento urbano en la ciudad; solapamiento de funciones, o incluso por la realización de tareas que no guardaban coherencia, según afirmación de un entrevistado: el Departamento Administrativo de Planeación municipal “planea intervenciones urbanísticas que no se ejecutan y la EDU hace intervenciones que no están planeadas” (Entrevista 26)

Durante el período de gobierno de Salazar, la inclusión del tema de la vivienda dentro de las políticas de regeneración urbana implicó la intervención de otra entidad descentralizada: el **Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín**, ISVIMED organismo creado bajo su gobierno, orientado a garantizar las condiciones para el derecho a la vivienda digna, con atención especial a los asentamientos humanos y familias más pobres y vulnerables. Con estos fines le corresponde la coordinación del sistema habitacional y la implementación de la Política Pública Municipal de vivienda a través de la gestión de procesos con actores públicos, privados y comunitarios.

Dentro de la administración Salazar la vivienda tuvo un papel central, pues se comprometió a generar 15.000 viviendas nuevas de interés social durante su período de gobierno, tal institución asumió entonces una coordinación específica para la cuestión de política de vivienda. En algunos casos, como en el de la Iguaná, relativo al proyecto conexión vial Aburrá Río Cauca, y de manera parcial en el Macroproyecto de Moravia, este instituto ha tenido a cargo el reasentamiento de población que se requiere trasladar por la realización de las obras públicas.

En el proceso de transformación de Medellín también ha tenido un papel importante la **Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá – Metro Limitada**. Esta empresa de carácter público es fruto de la asociación entre el Departamento de Antioquia y el Municipio de Medellín. Ha tenido a cargo no solo la administración del metro de la ciudad que viene operando desde 1995, sino que en el período objeto de estudio también se encargó de la realización de obras necesarias para la elaboración de varios metrocables ligados al metro, y en la actualidad se encarga de la dirección de la ejecución de obras necesarias para el tranvía. Tales obras han sido asumidas como ejes estructurantes para el proceso de transformación de la ciudad, es decir, fueron proyectos aprovechados por el Municipio de Medellín y la EDU para vincular a ellos procesos de transformación física, en algunos casos a través de proyectos urbanos integrales, como es el caso del realizado en la comuna Nororiental.

En el contexto de la ciudad hay otra entidad descentralizada que tiene que ver de manera un poco menos visible con las políticas de regeneración urbana. Se trata de **Empresas Públicas de Medellín**, la empresa pública de mayor reconocimiento en la ciudad, y más rentable en términos económicos. Es una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios no sólo para Medellín sino para el Área Metropolitana y un gran número de municipios del Departamento. En la actualidad, más que una empresa, Empresas Públicas de Medellín constituye un grupo empresarial de carácter público. Su incidencia en las políticas públicas de regeneración urbana no es fácilmente reconocible, salvo el hecho de que algunas formas de regeneración implican la oferta o mejora de servicios públicos domiciliarios (entrevista 6), o de diversos programas que garantizan el acceso a los servicios públicos con mayores facilidades de pago a los clientes de menores ingresos. Pero quizás más significativo es el hecho de que una parte importante de los recursos públicos con los que cuenta el Municipio para las políticas públicas que



asume en el plan de desarrollo provengan de excedentes de Empresas Públicas de Medellín. Precisamente fue con dineros provenientes de esta empresa pública que se pudieron realizar los colegios de calidad y los parques biblioteca.

Esta condición de contar con una de las empresas más rentables de Colombia conduce a que usualmente desde una perspectiva algo superficial se piense que ello constituye la explicación de la eficacia de las políticas públicas en Medellín. Sin embargo, el hecho de contar con recursos no constituye una explicación suficiente de la mencionada eficacia, pues la existencia de recursos es una condición pero no una determinante de la eficacia.

Otros actores relevantes en las políticas de regeneración urbana fueron las **gerencias territoriales**, que existieron durante el período que cubre la investigación, vinculadas a proyectos o planes específicos en algunos lugares. Estas gerencias, bajo la dependencia de la **Secretaría de Desarrollo Social**, tenían como propósito fundamental la articulación de acciones sobre el territorio, no estaban previstas en la planta de cargos municipal y por ello su personal se designaba mediante contratos de prestaciones de servicios, lo cual propiciaba cierta flexibilidad pero generaba inestabilidad. Una de las gerencias más reconocidas en la ciudad durante el período estudiado fue la Gerencia del centro.

La finalidad de la **Gerencia del Centro** era coordinar el trabajo de todas las secretarías y dependencias de la administración municipal que intervinieran en el centro de la ciudad (entrevistas 13, 16, 19) en cualquier área de política pública. Esto implicaba que las intervenciones efectuadas respecto del centro de la ciudad comportaran el carácter de integralidad, que singulariza las políticas de regeneración urbana en los términos que han sido entendidos en este trabajo. Los énfasis en el trabajo de la gerencia y las relaciones con otros actores dependió en gran medida del perfil del Gerente (entrevista 11, 13, 36), mientras algunos estuvieron más abiertos a la participación de los actores privados con injerencia en el centro (comerciantes, habitantes, venteros ambulantes, etc.), otros enfatizaron más en la articulación institucional.

En otras gerencias de la ciudad se pudo observar una situación similar (entrevista 25 y 26), lo que indicaría que las gerencias territoriales tendrían que haberse

institucionalizado más, para que no fuera tan determinante en su funcionamiento la personalidad de quien estuviera a su cargo.

La **Personería de Medellín** -órgano estatal que tiene a cargo la defensa y protección de los derechos humanos y del control y vigilancia de la gestión administrativa en el nivel local- se encargó de la protección de los derechos e intereses de las personas que debieron ser trasladadas por las obras públicas realizadas. Actuó como mediadora entre estos grupos de personas y la administración en algunos conflictos y tuvo el liderazgo en la conformación del Laboratorio de Asentamientos que aglutinó a un gran número de dependencias e instituciones públicas y privadas buscando prevenir y dar solución a las problemáticas derivadas de la necesidad de hacer reasentamientos (entrevistas 32, 33 y 35). Es resaltable además el hecho de que incentivara la participación de los concejales en la solución de los conflictos entre administración y comunidades.

También dentro del ámbito institucional, un actor que jugó en el período estudiado un papel importante para el conocimiento y la legitimación de las políticas públicas en Medellín, y quizá con mayor énfasis en relación con las políticas que se pueden integrar dentro del concepto de regeneración urbana, fue el canal de televisión de propiedad de la municipalidad, **Telemedellín**. Como parte de la estrategia comunicacional que fue empleada a través de diversos programas de televisión se mostraban los logros alcanzados, se entrevistaba a los ciudadanos beneficiados con los proyectos, a los funcionarios directamente involucrados, entre otros. Puede afirmarse que Telemedellín fue uno de los principales medios, además de la página Web de la alcaldía y las redes sociales (Facebook y Twitter) para la publicación de la información relativa al quehacer de la administración y para su publicitación. Sus transmisiones tenían una fuerte carga discursiva que enfatizaba el imaginario de progreso en la ciudad, así como la inclusión, como característica de las políticas municipales.

En cuanto a los actores institucionales con un perfil político es necesario hacer referencia al **Concejo Municipal**, la corporación colegiada político-administrativa de elección popular. De acuerdo con la Constitución, al concejo corresponde adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (art. 313). Y como puede apreciarse de las normas acerca de la elaboración del plan de ordenamiento territorial y de los planes de desarrollo, el Concejo Municipal ejerce un papel importante en la aprobación de las bases generales de las políticas de regeneración urbana, en la

medida en que, tanto un instrumento como el otro, constituyen normas suyas; es decir, son acuerdos de esta corporación. Pese a la presencia minoritaria en el Concejo de Medellín de concejales del mismo movimiento político de los Alcaldes, correspondientes al período objeto de estudio, puede afirmarse que en general hubo buenas relaciones entre la Alcaldía y los concejales. Además, cuando fueron requeridas adiciones presupuestales que debían ser aprobadas por el Concejo, este las aprobó.

Es necesario precisar que esta corporación ejerce un papel menos determinante en la concretización de las políticas que van a ser llevadas a la práctica, en términos de proyectos o programas de intervención urbana. Los asuntos que tienen que ver con el desarrollo de dichas políticas llegan al concejo municipal por la vía del control político que le corresponde como función (art. 313 Constitución Política) y la rendición de cuentas que el alcalde tiene que realizar frente al organismo mencionado. Muchas veces el control se activa por la vía de las quejas ciudadanas, constituyéndose así una situación coyuntural en la que el concejo se ocupa de las políticas de regeneración urbana.

En algunos casos, el Concejo designa comisiones accidentales. Esta es una instancia creada en el reglamento del Concejo de Medellín que tiene por objeto el estudio de problemas puntuales que requieren una solución urgente e implican para el Concejo un trabajo de intermediación entre las comunidades y la administración municipal. Tal figura ha propiciado una mayor proximidad entre los miembros del Concejo que son designados en la comisión y las comunidades afectadas o inconformes. Dado que esta tarea demanda de la mediación del Concejo, ha sido aprovechada por parte de los concejales para aumentar su caudal electoral.

Desde la óptica de algunos de los entrevistados, en ocasiones los concejales actuaban de manera oportunista, buscando acrecentar los problemas, o crear problemas donde no los había, para obtener réditos políticos, o para simplemente –seguir vigentes” dentro de la política, dada la falta de protagonismo que para ellos podía significar la eficiencia de las dos administraciones objeto de estudio (entrevistas 1, 5 y 6). Por el contrario, otros entrevistados observan en la intervención de los concejales compromiso con las comunidades (entrevistas 27 y 28) y defensa de los derechos de las personas afectadas por las obras (entrevistas 32, 33 y 35).

En términos de **partidos** de soporte al accionar de la administración es necesario aclarar que tanto la candidatura de Fajardo como la de Salazar fueron avaladas por el partido **Alianza Social Indígena**, hoy Alianza Social Independiente, un partido pequeño pero con dos décadas de creación. Sin embargo, su relación con este partido no se hizo muy evidente durante sus gobiernos. Al entender de varios entrevistados, los gobernantes y sus funcionarios más cercanos no tenían realmente identidad con el partido que los avaló sino que simplemente lo usaron como plataforma (entrevista 8 y 36).

Finalmente, es importante enfatizar el papel de los **servidores públicos**. Mientras para algunas visiones los funcionarios de carrera tenían concepciones que no dejaban avanzar en el proyecto de ciudad propuesto por los planes de desarrollo de los dos gobiernos (entrevistas 6 y 7), otros consideran que son los funcionarios de carrera especialmente los de planeación los que sin tener un alto perfil y sin asumir posiciones visibles los que propician la verdadera transformación de la ciudad y están realmente comprometidos con la equidad y el bienestar de la ciudadanía (entrevistas 25 y 26).

### **6.3.2 Instituciones externas al municipio de Medellín**

El proceso de transformación urbana de Medellín y la aplicación del modelo de urbanismo social, se llevaron a cabo a partir de iniciativas locales que retoman elementos de experiencias extranjeras como las de Barcelona, Bilbao o Curitiba, entre otras (entrevistas 7, 16, 19), y nacionales, particularmente de Bogotá. Pese a estas influencias, tal proceso de transformación fue financiado en su mayor parte con recursos propios del municipio.

El **gobierno nacional** no tuvo mayor incidencia en el proceso de transformación de la ciudad. La influencia deriva de la existencia de normatividad de nivel nacional aplicable al ordenamiento territorial y a la planeación para el desarrollo económico y social. Por otra parte, también tuvo algún grado de incidencia en el caso de los procesos de intervención que comprendían el tema vivienda de interés social y, por consiguiente, requerían del apoyo en subsidios del orden nacional.

La participación del **Departamento de Antioquia** (unidad subnacional) en las políticas de regeneración urbana del Municipio de Medellín solo se evidenció, pero de manera indirecta, en el proyecto de conexión vial Aburrá Río Cauca, que se realiza en virtud de

un marco suscrito entre el Instituto Nacional de Vías -INVIAS, El Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín, el Área Metropolitana del Valle de Aburra y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia -IDEA. El desarrollo de este proyecto ha requerido el reasentamiento de población habitante del sector por donde pasará la vía, por ello se contempló además la realización de un proyecto urbano integral en el sector de la quebrada la Iguaná.

Por su parte, el **Área Metropolitana**, además de participar en el proyecto antes mencionado también participó en el macroproyecto de Moravia, en el cual ha tenido como tarea central la descontaminación del morro de basuras, y en general en aquellos proyectos relativos a la ejecución de obras de interés metropolitano. Durante el período objeto de investigación, en este sentido fueron relevantes las intervenciones sobre los cerros de la ciudad, conocidos como cerros tutelares, realizadas a partir de convenios entre el Ara Metropolitana y la Secretaría del Medio Ambiente del municipio de Medellín.

De alguna manera hubo una incidencia indirecta del Distrito Capital de Bogotá, en la medida en que en Medellín se examinaron sus experiencias de transformación urbana, cultura ciudadana y educación, de los gobiernos previos de Mokus y Peñalosa, excaldes de dicha ciudad.

Diversos organismos extranjeros han tenido algún grado de presencia en este tipo de políticas. Durante el gobierno de Fajardo fue fortalecida la **Agencia de Cooperación Internacional para Medellín y el Área Metropolitana**, organismo que buscó viabilizar procesos de colaboración de doble vía, de modo tal que no solo Medellín fuese objeto de colaboración por parte de las municipalidades de otras ciudades, especialmente españolas, o de agencias de cooperación internacional, sino que también llevara su experiencia a otras ciudades latinoamericanas. Esto propició que Medellín se convirtiera en receptora de una gran cantidad de visitas de funcionarios e instituciones extranjeras, quienes querían examinar más a fondo el proceso de transformación y el modelo que la soporta (entrevistas 6, 7, 14, 15, 16, 19). Algunos ejemplos del interés de organismos extranjeros son los siguientes: la agencia de cooperación internacional de Japón ha efectuado investigaciones sobre el caso de Juan Bobo, la agencia Francesa apoya el proceso de sistematización de los proyectos urbanos integrales, el ayuntamiento de Barcelona apoyó la transformación del mercado a cielo abierto de

Tejelo y la Universidad de Cataluña ha contribuido en el proceso de descontaminación del morro de basuras del barrio Moravia.

### **6.3.3 La academia y las universidades**

El sector académico y el sector público en Medellín regularmente han tenido buenas relaciones. La academia ha tenido influencia respecto de las políticas estudiadas. Por una parte, de manera indirecta, en tanto puede observarse un predominio del conocimiento y de la técnica en el estilo de las políticas urbanas de los dos gobiernos objeto de atención. Rasgo que ya caracterizaba hasta cierta medida esta área de políticas desde anteriores administraciones, pese a que algunos de los gobiernos hayan tenido una impronta menos progresista, menos democrática o incluso hayan sido percibidos como corruptos, como es el caso del período correspondiente al Alcalde Luis Pérez.

También la influencia se ha hecho presente de manera directa a través de la participación de académicos en los organismos que intervienen en la elaboración o revisión del plan de ordenamiento o en la elaboración del plan de desarrollo, o incluso de la incorporación de académicos a la administración municipal. Por ejemplo, algunos académicos pertenecientes a las facultades de arquitectura y urbanismo de la ciudad se articularon al gobierno de Fajardo.

En este sentido un papel protagónico fue cumplido por el Arquitecto y profesor Alejandro Echeverri, inicialmente profesor de la Universidad Pontificia Bolivariana, y que realizó estudios de doctorado en Barcelona. Él tuvo a cargo la dirección de los proyectos estratégicos, se encargó de la coordinación de la transformación de la zona norte de la ciudad, incluso diseñando uno de los equipamientos íconos, el Museo Parque Explora, y contribuyó a la creación del concepto de urbanismo social, que se ha usado por la administración y otros actores para caracterizar el tipo de intervenciones que tienen el componente de integralidad. Luego de su paso por la administración municipal, Echeverri fundó en compañía de otros colegas el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales (URBAM) de la Universidad Eafit, centro alrededor del cual giran también otras personas que hicieron parte de los proyectos de ciudad liderados por Fajardo y Salazar.

De otra parte, fue común que las universidades participaran en el proceso de transformación de la ciudad a través de la realización de contratos interadministrativos o

convenios para diseñar planes o poner en operación las políticas. Durante los períodos correspondientes a las dos alcaldías que cubre el proyecto de investigación, las universidades fueron aliadas de la administración en variados proyectos.

Puede advertirse a partir de las entrevistas, que las universidades cumplen papeles diferenciados: así por ejemplo, la Universidad Eafit, la universidad privada con más reconocimiento actualmente en la ciudad, ha cumplido un papel más protagónico en la fase de diseño de ciertas políticas, un ejemplo de ello fue el encargo de diseñar un plan director del desarrollo urbano, el plan director metropolitano BIO 20/30, el cual como su nombre lo indica, fue planteado para regir hasta el año 2030 en la región metropolitana. Por su parte, la Universidad Nacional, sede Medellín, que hace parte de la Universidad pública más grande e importante en el país, se encargó de asuntos si bien de carácter técnico, con mayor alcance participativo de las comunidades, como fue el caso de su intervención en el componente participativo de la revisión del plan de ordenamiento territorial en el 2006 (entrevistas 18 y 25), el diseño del Plan Estratégico Habitacional de Medellín (entrevistas 12 y 18) o el acompañamiento a varias comunas en procesos relacionados con la construcción social del hábitat (entrevista 12). Pese a lo anterior, esta Universidad tuvo un carácter más opaco durante estas dos administraciones que en otras anteriores. En particular, un entrevistado que hizo parte de la administración afirma de las universidades de la ciudad: “cuando hicimos la revisión del plan de ordenamiento territorial ninguna jugó un papel importante”, luego observa: “hubiera querido tener coequiperos muy potentes, ¿cierto?, unos intelectuales, las capacidades que sabe que tienen esas universidades para poder avanzar en los proyectos que son débiles” (entrevista 18).

La Universidad de Antioquia, también de carácter público, principalmente se ocupó de proyectos en los cuales era necesario el trabajo con las comunidades y de programas que requerían de intervención jurídica, como son los programas de regularización y de titulación, más relacionados con los problemas de la propiedad del suelo urbano. Las otras universidades de la ciudad que contratan con el municipio se encargaron de aspectos más operativos. Estas tendencias muestran que las relaciones no estuvieron circunscritas a las universidades que contaban con facultades de arquitectura o escuelas de planeación y, además, que las universidades participaron en procesos ligados a la transformación urbana y a su proyección para los próximos años de manera

diferenciada, de manera que de algunos asuntos de mayor escala se encargó la Universidad privada, mientras que las universidades públicas estuvieron más cercanas a las comunidades y a los microterritorios.

El hecho de que uno de los equipos con mayor protagonismo dentro de la Administración Fajardo se vinculara a la Universidad Eafit, equipo liderado por Alejandro Echeverri, obviamente dio un fuerte impulso a dicha Universidad en materia de capacidad para ofrecer sus servicios al Municipio de Medellín y al Área Metropolitana. Sin embargo, desde cierta perspectiva ello también tiene doble filo, pues alinea a la Universidad y al concepto de urbanismo social que dicho grupo académico ha buscado profundizar, con un proyecto político determinado.

En situaciones en las que los funcionarios de la administración mostraban prelación para otorgar contratos a universidades que tradicionalmente no habían contado con las capacidades para desarrollar las actividades inherentes a ellos, puede hacerse la lectura de que se ha buscado un “crecimiento intencionado” (entrevista 12) del rol de algunas universidades. Si bien ello pone más actores en las relaciones de gobernanza y puede a su vez ser leído como una manera de propiciar relaciones más igualitarias en la academia, afecta a las universidades que tradicionalmente se habían dedicado a dichas actividades.

Un aspecto preocupante surgido de las entrevistas es que el hecho de que las universidades actuaran como operadoras de los proyectos no necesariamente implicaba involucramiento directo de los profesores universitarios, dado que este tipo de convenios o contratos muchas veces era surtido con personal externo a la institución, de modo tal que no se posibilitaba la retroalimentación esperada entre la academia y el trabajo de extensión o proyección universitaria (entrevistas 25, 26).

#### **6.3.4 El sector económico**

Entre el sector público y el sector privado empresarial han predominado las relaciones de colaboración y cooperación. Durante el período 2004-2011 el respaldo del sector privado económico tuvo diversas expresiones entre ellas algunas donaciones de inmuebles o de dinero para llevar a cabo proyectos (entrevista 16), el apoyo a las decisiones (entrevista 18), el acompañamiento a algunas políticas específicas, o incluso la intervención urbanística en inmuebles y terrenos de su propiedad que requerían ser



reparados o reciclados para otros usos y que, por consiguiente, se sumaron al proceso de transformación física de la ciudad (entrevista 18).

En Medellín nunca ha habido mayores contradicciones entre el sector económico fuerte y tradicional y las administraciones municipales (entrevistas 4, 24). No obstante, es observable que los gobiernos de Fajardo y Salazar además de contar con el respaldo inicial de este sector, le generaron mayor confianza que otros gobiernos anteriores (entrevistas 10, 16, 36). Esta mayor credibilidad y confianza tuvo expresión en apoyos específicos como los mencionados y en un respaldo generalizado a las decisiones de gobierno durante el período 2004-2011.

La incidencia del sector económico fuerte también puede asociarse a la relación entre los procesos de transformación y los *clusters*. El actor central para esta vinculación entre transformación urbana y *clusters* es la Cámara de Comercio; además, esta institución aparece como un aliado de la administración en varios frentes de políticas públicas.

El Grupo Empresarial Antioqueño constituye un conglomerado de empresas que de acuerdo al criterio de varios entrevistados ejerce un fuerte poder y determina el rumbo de la ciudad, pese a que no aparezca de manera expresa (entrevistas 3 y 4). Se trataría de una especie de gobernanza de la ciudad tras las sombras.

Según algunos de los entrevistados, en la ciudad hay un pensamiento urbano a largo plazo, sus objetivos están planteados por expertos y técnicos (entrevistas 4 y 12), que definen los marcos estratégicos, y aunque se plantea que esta planeación es en interés de toda la ciudadanía, los grandes beneficios se concentran en las élites empresariales, especialmente en las empresas constructoras y en el Grupo Empresarial Antioqueño (entrevista 4). Sin embargo, esto no significa que los políticos sean simples títeres, pues conservan algún margen de decisión (entrevista 4). En este sentido, las características del vínculo del sector empresarial con las instituciones públicas podría tener elementos propios de lo que Stone denomina un régimen urbano, es decir, podrían leerse como constitutivos de una coalición para la construcción y logro de los propósitos públicos (Stone, 1989, 1993, 2005).

Entonces, desde la perspectiva que abre la pregunta de quién gana con las políticas, es necesario tener en cuenta que algunas de las empresas del Grupo Empresarial

Antioqueño pertenecen al sector constructor, de cierto modo entonces la relación entre administración y este sector depende de los contratos que se derivan del fuerte acento en la transformación física de la ciudad que hicieron los dos gobiernos que cubre la investigación. Es decir, han obtenido ganancias directas, por ejemplo para su cementera, ello sin tener en cuenta las ventajas indirectas derivadas del mejor posicionamiento de la ciudad que implican beneficios para las demás empresas del grupo. Un indicio de ello puede ser la ubicación de la sede central de Bancolombia, una de las empresas del grupo, en la ciudad de Medellín y, como consecuencia, su contribución con la instalación de dicha sede a la renovación de un sector de la ciudad.

Desde una perspectiva aún más concreta la incidencia del sector constructor se puede derivar del hecho de que la Familia de Fajardo pertenezca a este, su padre es socio principal de una firma de arquitectura con larga tradición en la ciudad. Sin embargo, fuera de las sospechas de algunos entrevistados y de los rumores en la ciudad, no parece apreciarse una influencia más allá de la derivada de ser cercano al sector, es decir, de tener proximidad con la red de arquitectos y urbanistas de la ciudad y del país, y por consiguiente, es probable que comparta criterios semejantes acerca del desarrollo urbano. También algunos entrevistados hablan de la existencia en Medellín de especies de monopolios u oligopolios de la contratación que benefician a ciertas empresas.

Las relaciones de la administración municipal con Camacol (Cámara Colombiana de la Construcción, Regional Antioquia) institución privada que agrupa al sector constructor agremiado, son más visibles para la opinión pública y son de índole cooperativa. Estas relaciones se han verificado en el tema de vivienda a través de alianzas colaborativas con el municipio. Durante el período de gobierno del Alcalde Salazar se hizo una alianza con este gremio para la construcción de 15.000 viviendas. Además, buscaron incidir fuertemente en la revisión al Plan de Ordenamiento Territorial realizada en el 2006 (entrevista 26).

El sector comercial tuvo un papel importante en los procesos de transformación sobre el centro de la ciudad. Sobre todo en el proyecto de Carabobo que vinculó a los comerciantes de la zona en mesas de trabajo y veedurías, allí tuvieron un papel activo los comerciantes organizados y los venteros estacionarios (entrevistas 13, 16 y 34).

Aunque los comerciantes formales también han hecho parte de instancias de participación en otros procesos de transformación del centro de la ciudad su papel ha sido gris, e incluso han tenido poca disposición para comprometerse (entrevistas 9 y 19).

Las **cajas de compensación familiar**, pertenecientes al sector económico solidario, tuvieron un papel importante durante los dos períodos de Alcaldía examinados. Existieron alianzas en distintos temas de políticas públicas: educación, emprendimiento empresarial, recreación, entre otras. Para el sector de política pública que interesa en esta investigación, concretamente las cajas de compensación familiar Comfama y Comfenalco realizaron convenios con el Municipio para operar las bibliotecas públicas conocidas como parques bibliotecas, es decir para prestar los servicios en ellas. La lógica desde la que funcionaban estas alianzas era que el municipio optaba por contratar la operación de las actividades en las que no tenía experiencia, con instituciones que sí la tenían (entrevista 6). Adicionalmente, las cajas tuvieron un papel preponderante en materia de vivienda de bajo costo y colaboraron con subsidios de vivienda en los procesos de reasentamientos necesarios para hacer los proyectos.

Finalmente, es importante reseñar que el sector privado empresarial más fuerte en la ciudad y el sector comunitario, salvo en el contexto de las fundaciones empresariales, fundamentalmente se relacionan en la lógica del mercado. Sobre este punto se profundizará más adelante.

### **6.3.5 Las organizaciones no gubernamentales**

En cuanto al sector de las organizaciones sociales, su participación e incidencia es visible de modo general en la configuración del pensamiento urbano en la ciudad. Especialmente se destaca el papel de dos: Instituto Popular de Capacitación y Corporación Región. Son organizaciones que han tenido líneas de trabajo sobre el tema ciudad a lo largo de su trayectoria. Durante la década del noventa las organizaciones no gubernamentales ejercieron un papel destacado en las reflexiones que tuvieron lugar con los Seminarios de Alternativas de Futuro, programados por la consejería que creó la Presidencia de la República para Medellín, y fueron centrales en la configuración de la cultura participativa que ha caracterizado a la ciudad.

En términos más concretos también fue notable la participación de las organizaciones no gubernamentales en los planes y documentos que se pueden estimar como las bases de las políticas de ordenamiento urbano actuales: el Plan Estratégico para Medellín y Antioquia de 1996 (entrevista 12), el Plan de Ordenamiento Territorial de 1999 (entrevista 6), revisado en el 2006.

Además, tuvieron un papel protagónico en la génesis del movimiento Compromiso Ciudadano, en la candidatura de Fajardo y en el inicio de su gobierno (entrevista 1 y 12). Fue así como en el sector público se insertaron miembros de ONGs fuertes y de tradición, muchos de ellos reconocidos como líderes dentro de la ciudad:

—Yo creo que mucha de la gente que participó desde las ONG o desde las organizaciones sociales quedaron inscritas en el municipio como personas. Creo que ciertos procesos de participación más grandes en estos dos últimos períodos no han sido tan fuertes” (entrevista 12).

Como se afirma en la cita, la participación de las organizaciones no gubernamentales fue reduciéndose. Algunos entrevistados destacan el hecho de que estas hayan sido prácticamente dejadas a un lado por los dos alcaldes (entrevistas 3, 4 y 8). Entre las explicaciones posibles está el hecho de que las dos administraciones hayan confiado más en los técnicos y en las universidades que en las organizaciones no gubernamentales más tradicionales.

Su participación más visible fue en políticas y procesos de carácter social y en menor grado en los proyectos que implicaban transformación física, pese a tener estos tanta importancia en lo social: —.ha habido niveles de participaciones de política social muy importantes de ONGs... como Región, como el IPC (Instituto Popular de Capacitación), yo creo que hay pues como una trayectoria que son los que han construido esto, creo que es mucho más permeable toda esa parte social de la ciudadanía, que la parte digamos de proyectos físicos” (entrevista 12). Otra interpretación es que las ONGs tradicionales no contaban con elementos suficientes para involucrarse de manera más profunda en el ámbito de las políticas públicas que implican ordenamiento territorial y transformación urbana (entrevista 26).

Puntualmente es reconocido el involucramiento de las organizaciones no gubernamentales respecto de las intervenciones que tienen que ver con el centro de la ciudad, y de una en particular, en relación con el plan parcial del Barrio Corazón de

Jesús (entrevista 13), cuya razón de ser está ligada a las precisas problemáticas del Barrio. Así mismo, algunas organizaciones no gubernamentales tradicionalmente han acompañado la elaboración de planes de desarrollo local, sea porque celebren contratos con la administración para ello o porque tengan sus sedes en las comunas respectivas (entrevista 26).

No obstante la opacidad observada de las organizaciones no gubernamentales, la forma en que el Municipio ha abordado la ejecución de muchos de los proyectos, sobre todo los relacionados con presupuesto participativo, ha incentivado en las comunidades la conformación de corporaciones que tienen como fin central y real la contratación con el municipio (entrevista 1), incluso fue creado un estatuto de contratación especial para ello. Esto ha supuesto un crecimiento de las organizaciones no gubernamentales en la ciudad, las cuales participan con mayor énfasis en la ejecución de las políticas y no tanto en las etapas previas del ciclo de políticas públicas. Sin embargo, tal crecimiento en número no necesariamente coincide con un mayor fortalecimiento del sector.

No puede dejar de destacarse el hecho de que algunas de las organizaciones sociales más reconocidas hayan participado en la evaluación de políticas públicas, a través de la veeduría que se hace al plan de desarrollo y del programa denominado “Medellín Cómo Vamos”, que mide diversos indicadores para dar cuenta de los logros de la ciudad. En estas funciones de evaluación es importante la participación de Proantioquia, una organización no gubernamental del sector empresarial, vinculada al Grupo Empresarial Antioqueño.

### **6.3.6 Las comunidades**

Por estar ligadas a los territorios las juntas administradoras locales y las juntas de acción comunal son organismos que propician el acceso del gobierno y la administración local a las comunidades, y por consiguiente, han estado relacionadas con las políticas objeto de estudio. Las Juntas Administradoras Locales son órganos colegiados de elección popular cuya circunscripción territorial son las comunas (en territorio urbano) y corregimientos (en territorio rural). Las funciones que les asigna la Constitución y la ley en Colombia implican participación en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas, la vigilancia y control de la inversión de recursos públicos y de la prestación de servicios públicos, la

formulación de propuestas de inversión y la distribución de recursos que les hayan asignado, entre otras. En tanto no poseen personalidad jurídica, ni autonomía administrativa, sus funciones son más de participación y de control que de gestión propiamente dicha.

Otro tipo de organismos de carácter comunitario son las juntas de acción comunal, organizaciones integradas voluntariamente por los residentes de un lugar, regularmente un barrio o un sector de él. Son por consiguiente asimilables a las asociaciones de vecinos. Pese a su raigambre comunitaria hoy están reguladas por la ley 743 de 2002, que las define como organizaciones de naturaleza solidaria, sin ánimo de lucro, con personería jurídica y patrimonio propio cuya finalidad es la unión de esfuerzos y recursos ~~para~~ para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa” (Art. 8). Un tipo de organización cercano a las juntas de acción comunal son las juntas de vivienda comunitaria, también reguladas por la ley y concebidas como organizaciones cívicas sin ánimo de lucro, integradas por familias que se reúnen con el propósito de adelantar programas de mejoramiento o de autoconstrucción de vivienda.

Tanto el gobierno de Fajardo como el de Salazar prefirieron relacionarse con las comunidades de manera directa, sin la intermediación de organismos como los antes mencionados, por considerar que usualmente han operado con lógicas clientelistas.

Así mismo, se optó por reconocer liderazgos distintos a los tradicionales, los que usualmente han estado también ligados a prácticas políticas clientelares. Al respecto, es posible afirmar que en la ciudad coexisten dos tipos de liderazgos comunitarios. Un liderazgo propio de personas que quieren sacar provecho individual y un liderazgo con un sentido colectivo. Incluso, pudo observarse en la investigación que tales liderazgos pueden tener presencia simultánea en las mismas personas: por ejemplo, en el período de campaña en el que quedó como Alcalde Salazar, cuyo gobierno es continuista del de Fajardo, hubo líderes que, pese a reconocer como muy valioso el trabajo de la administración Fajardo y a estar comprometidos en procesos participativos relativos a proyectos de tal administración, que consideraban que beneficiaban mucho a sus comunidades y satisfacían sus necesidades, trabajaron por la campaña del contrincante de Salazar, en razón de las dádivas que recibían de dicho candidato.

Más adelante, al tratar el tema del contexto de la gobernanza en Medellín, se examinará más ampliamente lo concerniente a la situación de las comunidades en relación con las políticas públicas de regeneración urbana y, específicamente, como inciden en las relaciones de gobernanza condiciones como la informalidad, la pobreza, la desigualdad y la violencia.

Como se aprecia en parte de lo expuesto hasta acá, en las políticas públicas de regeneración urbana participaron actores de distintos sectores, algunos más visibles que otros. A su vez, las relaciones entre los actores han tenido distinto carácter y están condicionadas de diferentes maneras como se pasa a mostrar en el siguiente apartado.

#### **6.4 Los condicionamientos de la gobernanza y las relaciones entre los actores**

Medellín es una ciudad dual, eso significa una ciudad con un alto grado de desigualdad, en la que se advierten partes del territorio de carácter informal o con un fuerte peso de la informalidad y otras consolidadas y configuradas de manera formal. Normalmente los territorios más informales corresponden a áreas de la ciudad cuya población es pobre y en los que ha habido ahora, o en el pasado, problemas de violencia. Lo anterior determina tratamientos urbanos diferenciados, el ejercicio de distintos roles por parte de los actores comprometidos y la existencia de distintas formas de relación entre ellos.

##### **6.4.1 La incidencia de la informalidad, pobreza y desigualdad en la gobernanza**

En la ciudad informal el Municipio desempeña la principal función (entrevista 2). Las políticas, proyectos y programas normalmente se caracterizaron durante los dos gobiernos examinados por la pretensión de la integralidad de las intervenciones, dirigidas a solucionar los problemas de estos territorios caracterizados por la baja calidad de vida. Se decía que la intención era saldar la “deuda social” respecto de estas zonas de la ciudad (entrevista 7). En otras palabras el propósito era atacar la inequidad presente en la ciudad que no ha sido atendida durante décadas.

En la ciudad formal el Municipio tradicionalmente ha tenido un papel menos protagónico, actuando incluso como un árbitro respecto de la actividad de los particulares en el desarrollo urbanístico de la ciudad, especialmente respecto de las relaciones entre particulares en el desarrollo de planes parciales.

Las intervenciones directas del Municipio en la ciudad formal han estado dirigidas al mejoramiento del espacio público y de los equipamientos; intervenciones que pese a que estar más centradas en aspectos estructurales y estéticos se han desarrollado con algún grado de integralidad. Estas intervenciones han transformado la ciudad para hacerla más competitiva. Hay una cierta relación entre estas transformaciones y los *clusters* que han sido definidos en compañía del sector privado empresarial, en concreto a través de alianzas entre la Cámara de Comercio y el Municipio de Medellín.

La suerte de los planes parciales en la ciudad constituye un buen indicador para examinar la relación entre instrumentos de intervención urbana y condiciones estructurales de la ciudad. Los planes parciales cuya iniciativa ha sido privada y que cubren áreas pertenecientes a pocas empresas y de alto nivel, han tenido un mejor desarrollo que los planes parciales de iniciativa pública en áreas que cuentan con muchos propietarios y en las que además hay variados problemas sociales, entre ellos pobreza o informalidad. Aunque esta última no esté relacionada siempre con pobreza, sino con el aprovechamiento para el beneficio particular de las oportunidades que puede brindar estar por fuera de las regulaciones formales (entrevista 6). Lo que estaría demostrando que estas problemáticas de ciudad inciden en el progreso o bloqueo de este tipo de instrumentos.

De hecho ha habido escasa o casi nula inversión autónoma del sector constructor e inmobiliario en las áreas de la ciudad con bajas especificaciones urbanísticas o con una alta degradación. La ausencia de inversión explica en alguna medida el bloqueo de varios de los planes parciales existentes en la ciudad. El sector privado constructor e inmobiliario no llega allí porque no hay rentabilidad.

En las ocasiones en que el sector constructor privado ha invertido en zonas menos favorecidas, en algunos casos con esquemas de planes parciales, las edificaciones han sido de tan baja calidad que con el tiempo provocarán lo que se ha denominado favelización horizontal (entrevista 16). Cuando a través del mismo esquema de planes parciales, han invertido en sectores de mayor estrato social, el producto son urbanizaciones que funcionan como enclaves que producen escaso espacio público y encerramiento, fragmentando aún más el territorio y volviéndolo más inseguro (entrevista 11).



Por circunstancias como estas es que puede afirmarse que el sector privado empresarial de mayor poder económico y el sector comunitario se han relacionado casi que únicamente en la lógica del mercado. En Medellín el sector privado empresarial no ha asumido de manera autónoma su responsabilidad frente al desempleo y a problemas derivados de él como la informalidad y el alto grado de desigualdad existente en la ciudad, que a su vez tienen implicaciones en la baja calidad urbanística de amplias zonas de la ciudad. Es el Estado, concretamente el Municipio y sus entidades descentralizadas los que se han encargado de intervenir en la ciudad informal.

Es así como los territorios que tienen esta condición, o que pese a poseer características de formalidad desde el punto de vista físico espacial, presentan una alta degradación vinculada a problemas sociales y económicos, requieren tratamientos más integrales. Los cuales se quisieron cobijar, en el caso de Medellín, bajo el concepto de urbanismo social, concepto que apareció con mayor fuerza en el segundo período de gobierno analizado como se ha afirmado antes.

Las condiciones sociales inciden en las relaciones, actitudes, expectativas de los actores involucrados en los instrumentos de intervención, e incluso en los efectos de estos.

Así, en los planes parciales que han sido de iniciativa privada y en los que los propietarios de los terrenos son pocos, no ha habido mayores conflictos, ni entre los actores privados que participan de ellos ni respecto de las instituciones estatales. Las relaciones tienden a ser simétricas (entrevista 2 y 5), los particulares no están en una situación de sujeción respecto del Estado. Como se mencionó anteriormente este asume allí una función de árbitro.

Por el contrario, los planes parciales de iniciativa pública usualmente planteados para reconvertir áreas con un fuerte deterioro no sólo físico, sino social y económico, usualmente han tenido un alto grado de conflictividad. Regularmente se refieren a áreas con muchos propietarios y moradores, y en las que hay presencia de variadas problemáticas sociales ligadas a la informalidad. En estos los conflictos han derivado de las implicaciones que tienen respecto del traslado o reubicación de negocios o habitantes. Las relaciones por consiguiente suelen ser más asimétricas (entrevista 5). Además, la inversión privada no se compromete con la transformación. Y, dado tanto lo uno como lo otro, son proyectos cuya ejecución ha quedado bloqueada.

En los denominados proyectos urbanos integrales, y en la construcción de parques bibliotecas, colegios de calidad u otros equipamientos ligados al urbanismo social estos bloqueos no tenían lugar, por el hecho de que las inversiones eran públicas.

Para hacer las adecuaciones y construcciones requeridas por estos proyectos muchas veces era necesario adquirir predios, lo que derivaba en algunos casos en conflictos con las comunidades allí asentadas. Los más conocidos por la opinión pública fueron el caso de la intervención sobre la comuna nororiental con la construcción de la biblioteca España en Santo Domingo, el caso de la intervención sobre el barrio La Iguaná en razón de la construcción de la vía de acceso al túnel de Occidente y el caso de la construcción del parque Bicentenario como parte del Proyecto Urbano Integral de la comuna noroccidental.

Fue principalmente en este último donde el conflicto tuvo mayores alcances, e implicó incluso fuertes movilizaciones que dieron lugar a enfrentamientos entre la comunidad y la fuerza pública. La intervención de la Personería en materia de reasentamientos surgió de este caso así como la iniciativa de crear un Laboratorio de Reasentamientos. Este Laboratorio elaboró un Manual de Reasentamientos, el cual hasta ahora no se ha convertido en norma jurídica.

Situaciones de conflicto como las mencionadas impulsan a los actores comunitarios a organizarse, estudiar y obtener mayor información para defender sus derechos, es decir, a ponerse en condiciones de igualdad con los funcionarios y operadores de los proyectos (entrevista 13, 32 y 33). Ello redundó en el aumento del capital humano y el capital social, en otras palabras asumidas estas situaciones como crisis, también empoderan a las comunidades. Obviamente, quienes sufren tales afecciones no reconocen la existencia de oportunidades de participación e interlocución, sino que ven en la administración solo la imposición (entrevistas 32 y 33).

La expulsión de población de las zonas intervenidas a partir de los procesos de transformación en la ciudad derivó no solamente de la necesidad de que algunos inmuebles fuesen adquiridos, por venta voluntaria o por expropiación, sino de que los habitantes se viesen obligados a buscar otras viviendas por el aumento en los costos de localización y por la llegada de intereses económicos a las zonas (entrevista 12). Aunque el municipio se esforzó en que los costos no aumentaran en términos de

impuestos y pago de servicios públicos, al parecer en las zonas intervenidas sí han aumentado otros (entrevistas 12, 25, 26).

En cuanto a los afectados hay una cuestión no suficientemente estudiada en la ciudad y es, pasado el tiempo, en qué estado quedan las personas trasladadas o expulsadas de sus territorios:

—¿Hacia dónde se van?, ¿dónde están?, en qué estado están todos los que han sido afectados y han tenido su desestabilización del hábitat, por razones de proyectos de obra pública, y bueno pueden estar los otros tres factores de desestabilización (conflicto armado, desastres, ubicación en zonas de riesgo). Pero digamos que el desplazamiento de población por conflicto armado más o menos está con organizaciones que los están defendiendo, el de los desplazados por desastres tienen también sus procesos... Y estos (los desplazados por proyectos) ¿dónde están? ¿En qué estado están? ¿En qué situación están? (entrevista 12).

De manera simultánea al proceso de transformación experimentado en Medellín con proyectos urbanos integrales, y demás mecanismos mencionados en esta investigación, se realizó un gran proyecto de expansión urbana con viviendas de bajo costo en las afueras de la ciudad. A este proyecto, llamado Ciudadela Nuevo Occidente y conocido popularmente como Pajarito, fueron llevadas muchas de las familias que requerían ser reasentadas y que provenían de varios sectores de la ciudad. La existencia de esta zona de expansión que contenía la mayor parte de la nueva oferta de vivienda que se creó durante los dos gobiernos, fue una de las razones por la que no se privilegió el reasentamiento en sitio (entrevistas 24, 25, 26). Otras razones eran la imposibilidad de hacerlo en algunos casos, o los altos costos que implicaba. Lo anterior explicaría en parte que el proyecto Juan Bobo, siendo un proyecto de asentamiento *—in situ*” que se ha valorado como proyecto exitoso y modélico, no se haya replicado sino en otros pocos lugares (entrevista 24).

Lo cierto es que el reasentamiento en otro sitio genera nuevas problemáticas: por una parte, desbarata el tejido social de los territorios intervenidos; por otra, afecta económicamente a las familias trasladadas, porque pierden con ello su circuito económico tanto si dependía del propio barrio o del centro de la ciudad, el cual ahora les queda muy retirado (entrevistas 12, 24, 25, 26, 32, 33). En síntesis, pierden su hábitat pues *—se descomponen todas esas tramas sociales, económicas, políticas y físico espaciales que construyen los seres humanos para poder vivir, para poder habitar*” (entrevista 12)

Pero quizás las dificultades más grandes aparecen con la concentración en un nuevo lugar de población proveniente de diferentes sitios de la ciudad, con situaciones previas de violencia. Se replican así, en la nueva zona, los enfrentamientos entre bandas y la lucha por el monopolio de la fuerza y de los recursos derivados de actividades ilegales: tráfico de drogas, extorsiones, etc. (entrevista 24). Esta no es la primera vez que la ciudad experimenta tal resultado, ya había ocurrido años atrás con otros proyectos de expansión que recibieron población trasladada por estar ubicada en zonas que tuvieron desastres o estaban declaradas como zonas de alto riesgo. Lo curioso es que la experiencia, al parecer, haya servido de poco (entrevista 24, 25, 26), pese a la insistencia de la Personería de Medellín, luego del conflicto de Bicentenario, en recomendar la reubicación *–in situ*” (entrevistas 32, 33, y 35).

Obviamente las posibilidades de participación para quienes tienen que ser trasladados se reducen a optar por las alternativas que les brinda la administración, las cuales dependen de su específica condición en relación con el inmueble que ocupan. Pese a lo nefasto que puede ser un traslado para las familias a otro barrio en términos de desarraigo, lo cierto es que Medellín es la única ciudad en el país que ha contado con normas que posibilitan poder otorgar mejores condiciones a las familias trasladadas para la obtención de una nueva vivienda (entrevista 35). Seguramente, de no ser así, los conflictos en la ciudad hubiesen sido mucho mayores.

Ahora, adicionalmente a las oposiciones por parte de las personas que tienen que ser reasentadas por los proyectos, se notan otras actitudes en los territorios. En algunos las comunidades pueden ser muy demandantes, como es el caso de las intervenciones sobre la Comuna Nororiental; o menos demandantes, resignadas y receptivas como es el caso de las intervenciones sobre la Comuna 13 (entrevista 2).

Los habitantes que sí se quedan en las áreas intervenidas y que no tienen que ser trasladados, pese al posible incremento de los costos de ubicación mencionado antes, reconocen cómo sus condiciones mejoran significativamente. Los siguientes relatos ilustran la manera en que nuevos espacios públicos y equipamientos construidos con proyectos urbanos integrales se han traducido en bienestar para las comunidades:

—. Al llegar el alcalde Alonso se continúa con esa proyección de ciudad de los parques biblioteca, y empezamos a trabajar en algo muy hermoso. Creo yo no solamente para nuestra comuna sino para nuestra ciudad, se trata de los PUI, desde la EDU, que

permitían hacer transformación de la calidad de vida. A nosotros acá en la comuna se nos transformó la vida con el parque biblioteca, alrededor del parque biblioteca hay toda una centralidad, el parque biblioteca quedó en toda la centralidad de la comuna. Pero también se nos mejoró la cancha y el entorno, los parajes cercanos a los espacios, los denominamos bordes, los denominamos paseos urbanos. Con el exalcalde Sergio comenzamos toda esa transformación, la vimos más culminada, lamentamos mucho que no la haya terminado, le tocó al doctor Aníbal terminarla, pero se empiezan a hacer unas transformaciones en la comuna que mejoran el entorno y la calidad de vida” (entrevista 27).

La misma persona más adelante agrega

—.. yo siento que no solo acá sino en todos los lugares donde pudo llegar este proceso transformó calidad de vida.... Y era que estábamos muy metidos solo en la violencia, en mirar cuántos muertos había en el día de hoy. Hoy claro, hoy no podemos ignorar ese fenómeno, pero esas transformaciones urbanas han permitido que baje por ejemplo el estrés en muchas comunidades, porque hay otros espacios de disfrute...”.

Otra entrevista complementa esta visión:

—.. yo pienso que sí fue muy importante esta transformación. Porque se recuperó el tejido social, las personas que, como en esos espacios que estaban vedados... que eran solo utilizados por esos chicos consumidores de sustancias psicoactivas, las personas los están recuperando de nuevo, apropiándose de esos escenarios, van a hacer su gimnasia, a practicar el deporte que les gusta. E inclusive es un lugar de encuentro, las familias van, se reúnen allá, es un lugar de encuentro donde se genera un sano esparcimiento. Que eso hace parte también de la calidad de vida de los habitantes” (entrevista 28).

Sin embargo, hay casos en la ciudad en los que la transformación ha sido estética y funcional pero en los que la creación de nuevos espacios públicos ha traído nuevos problemas a los barrios, derivados de que las problemáticas de la ciudad se extiendan también a ellos. Sobre el parque Bicentenario se expresa así una persona:

—realmente nosotros pensamos que en vez de que esa transformación haya sido un éxito, fue lo peor que pudieron haber hecho. ¿Por qué? Porque desorganizaron a 500 o 600 personas, como decir 150 o 160 familias, donde tenían su arraigo social ahí, vivían como un grupito, una familia. Allá el vecino conocía a aquel, y a aquel y sabía la problemática real. Y ahora ¿qué tenemos? Un problema de orden público, mucha inseguridad, hay alcoholismo, drogadicción, hasta prostitución encuentras ahí en ese proyecto” (entrevista 32).

En particular en las intervenciones cuyo desarrollo está a cargo de Universidades, como sucede con los procesos de titulación y con algunas fases de los procesos de regularización y de mejoramiento integral de barrios, hay una mayor disponibilidad y apertura de las comunidades si la intervención corresponde a una universidad pública que privada (entrevistas 2 y 5) y esta receptividad es mucho mayor si se trata de la

Universidad de Antioquia o la Universidad Nacional, universidades que tienen mayor grado de legitimidad en los sectores populares (entrevista 24).

Es posible afirmar que cuando las comunidades tenían un involucramiento directo en la formulación y el diseño sobre todo era en relación con proyectos de pequeña escala, ya que los asuntos de mayor escala se dejaban a los técnicos. Por otra parte, la participación comunitaria en la fase de ejecución también se daba en términos de prestación de mano de obra a través de contratos. En el caso de los Proyectos Urbanos Integrales las comunidades intermediaban estas relaciones, entre obreros y contratistas de obra, a través de comités de empleo (entrevistas 12, 27, 28, 29, 34).

Los habitantes de las áreas sujetas a transformación reconocían con beneplácito dicha estrategia de la EDU consistente en que las empresas encargadas de ejecutar la intervención contrataran la mano de obra con habitantes de las propias comunidades, en la medida en que tal estrategia aportaba recursos a comunidades con alto índice de desempleo (entrevistas 27, 28, 29, 30, 31). Algunos entrevistados cuestionan esta estrategia en razón de que realmente no deja capacidades instaladas en las comunidades (entrevistas 12, 25):

—No se están reforzando las capacidades organizadas de una economía popular o de una economía de unas redes populares de la comunidad o solidarias para que sean esas instancias las que se beneficien de las oportunidades económicas que se desprenden de estas transformaciones físico-espaciales, sino que finalmente lleguen más, otros intereses del mercado no solidario y más privado” (entrevista 12).

Tanto este esquema, como el existente en materia de planeación y presupuesto participativo, que propicia que las comunidades se encarguen a través de contratos de la ejecución de proyectos (entrevista 1), impulsa el acceso al trabajo en territorios en los que el desempleo es muy alto, pero además de ser un empleo que no es sostenible en el tiempo, genera manejos de los actores armados para su propio provecho y prácticas de los líderes tradicionales que tienden al clientelismo (entrevista 12).

El poder de decisión que entraña para las comunidades el presupuesto participativo las puede hacer presa fácil para prácticas a petición de posibles contratistas como queda ilustrado en este relato:

—un líder que yo conozco de la acción comunal de una parte muy lejana de esta ciudad... me decía: a nosotros nos pagan en la acción comunal unos contratistas para que les demos nuestro aval<sup>6</sup>. Unos contratistas pagan a la acción comunal para que les den un aval para que les den un proyecto que es de interés de la comunidad. Y yo le decía que eso no se podía hacer es mejor no aceptarlo, o sea, es que mire en lo que están cayendo<sup>6</sup>, y él decía: pero es que es un proyecto que nos interesa<sup>6</sup>. Pues entonces es como que ellos no entienden que hay algo malo, o aquí con todas esas cosas pues obviamente van a aparecer cosas de estas” (entrevista 12).

En cuanto a la relación entre participación y clase social se observa un mayor nivel de participación de los estratos sociales bajos en las instancias propiciadas por la administración. A medida que aumentaba el estrato la participación decrecía (entrevista 16). Sin embargo, ello no significa que los estratos más altos no incidieran en las decisiones de gobierno, pues los estratos sociales medios y altos cuentan con otros recursos para acceder a la administración pública y para movilizarse, distintos a las instancias y procesos abiertos por la propia administración (entrevista 25, 26). De manera concreta, en el centro de la ciudad tuvieron mayor disponibilidad para la participación los comerciantes informales (con ventas estacionarias o ambulantes) que los comerciantes formales (entrevistas 9, 16, 19).

Ligada a la pobreza y a la desigualdad está la falta de educación en las comunidades más marginales. Esta afecta la autonomía para participar y determina dependencias de los líderes tradicionales. Ante la pregunta: “¿crees la pobreza imposibilite o afecte la participación?”, un entrevistado responde:

—Sí, pero más que la pobreza es la falta de nivel educativo, de las condiciones mínimas, de la mínima educación, pues yo aquí no estoy hablando de que tengan doctorado y que vivan en la nororiental. No, no, pero el problema en esas comunidades que es la población más pobre, por lo general, es la población con mayores niveles de analfabetismo, y son poblaciones que hacen lo que el líder de antaño les dice que tienen que hacer. Entonces si llegas a una comunidad el líder es fulano, entonces aquí se hace lo que hace fulano...” (Entrevista 24).

Una mirada general a la participación comunitaria en Medellín revela que las mujeres tienen un alto grado de participación en los sectores populares, en muchos casos encargadas del hogar, que lo hacen con el interés de asumir otras actividades y que luego se van volviendo líderes comunitarias, sin embargo casi nunca trascienden a liderazgos más importantes en el ámbito de ciudad. También participan hombres adultos, que en muchos casos tienen vínculos con partidos políticos tradicionales. Los jóvenes durante las dos administraciones objeto de investigación tuvieron gran

protagonismo, ello se advierte sobre todo en el programa de presupuesto participativo (entrevista 1).

Uno de los efectos de la desigualdad es una valoración diferente de las necesidades según las condiciones de vida. Así por ejemplo, quien ha sido víctima del desplazamiento por el conflicto armado y ha llegado a la ciudad de Medellín para situarse en el borde urbano, ocupando una zona de alto riesgo, tiene prioridades muy distintas en contraste con quienes están en una zona muy consolidada, o con los funcionarios públicos que buscan cambiar tales situaciones (entrevista 12). El primer tipo de personas no ha tenido otra opción en la vida y eso determina su forma de apreciar los problemas:

—es claro que para unos seres que están allí ubicados, que es su única manera de poder vivir, porque el cuerpo en algún lugar del mundo se tiene que poner y no lo pueden poner en otra parte, porque en la mitad del Parque Bolívar no lo pueden poner, es claro que para ellos el problema de la expansión urbana (informal) no es un problema. O sea, al contrario, la expansión urbana es una solución, la única manera de subsistir en el mundo es esa, porque el cuerpo no lo pueden poner en otra parte, porque hasta ahora no hemos tenido una manera de no ponerlo, es que es así, eso no puede ser un problema mayor. El problema mayor es como consigo el agua, como consigo la leña, como no me echan de aquí, y cómo como; como no me violan la niña cuando estoy en estas zonas tan tenaces y me toca irme a trabajar y me toca dejarla allá” (entrevista 12).

Estas visiones contradictorias seguirán existiendo en la ciudad, debido a que Medellín, pese a todos los déficits que pueda presentar en materia de satisfacción de derechos y de igualdad, constituye un centro urbano que atrae población proveniente de otras regiones del departamento y del país, dado que en comparación con otras regiones y ciudades tiene una mayor oferta de servicios y oportunidades (entrevista 6, 24, 35).

La presencia de esas visiones dispares hace que los procesos de transformación urbana sean leídos y asumidos por los habitantes de acuerdo a intereses muy diferentes. Por ejemplo, mientras que en el sector económico privado formal y fuerte primaba el deseo de que la ciudad tuviera mejores condiciones estéticas y funcionales; en el sector informal o de bajas condiciones económicas el mejoramiento de una zona podía ir en contravía de sus intereses (entrevista 10), en tanto podía implicar la expulsión de habitantes y comerciantes, fuera por vía de la adquisición de predios por parte de las entidades estatales o por procesos de gentrificación.



En este orden de ideas, mientras para algunos actores con mayor grado de cultura puede primar una visión de largo plazo y de mayor alcance que no necesariamente coincide con los intereses comunes; para otros, puede prevalecer una de corto plazo y de estrecho alcance que no permite a tales actores trascender de las expectativas ligadas a las necesidades básicas y de supervivencia. Ello implica por ejemplo que en el nivel zonal sea difícil la negociación entre estratos sociales diferentes cuando se trata de concertar intereses comunes (entrevista 16). O que en el nivel macro, de ciudad, tenga mayor incidencia la visión de actores sociales o económicos que cuentan con mayor información y con más recursos relacionales para acceder a los organismos de decisión (entrevistas 4, 12 y 25). Esto último pudo advertirse en la ciudad en lo que tuvo que ver con la expedición y revisión del plan de ordenamiento territorial (entrevista 25).

Según lo dicho, la ciudad estaría evidenciando quizás la presencia de una gobernanza segmentada o por escalas. No solo determinada por las razones antes descritas, sino por las propias dinámicas que impulsa la administración municipal y metropolitana. Esta tendencia es cuestionada: en una de las entrevistas se observa que en el período examinado la administración hizo un esfuerzo importante por fortalecer la participación en lo barrial, lo comunal y lo zonal, pero no las escalas de mayor dimensión, esto en contraste con épocas anteriores, como aquella en que se discutió el plan estratégico de Medellín en los años noventa:

—en lo de ciudad, lo metropolitano y lo regional no hay esfuerzo de lograr participación y... esto está quedando más en manos de unos eventos públicos o en manos de los técnicos. Digamos que la participación en lo regional no puede llegar al nivel de presencia de todos y cada uno, pero a la vez tiene que haber participación, la participación en lo metropolitano no puede ser simplemente el área metropolitana y unos técnicos, o Medellín y el área Metropolitana y unos técnicos...Yo no sé si nos hemos cansado de la participación o si es que ha habido momentos de mayor capacidad de poner a concurrir a la gente, o sea que esto (lo de mayor escala) está quedando en el orden de eventos. O sea, cuando el plan estratégico había algo de ciudad que se estaba moviendo ahí en debate” (entrevista 12).

Pero la desigualdad en las posibilidades de participación puede ser aún más extrema. Uno de los entrevistados enfatiza como la pobreza y la exclusión social operan cual barreras para la participación. Describe la existencia de muchos habitantes de la ciudad que pertenecen a un circuito de pobreza e informalidad que no tiene ninguna posibilidad de acceder a las instancias y oportunidades ofrecidas por la administración:

—... hay un circuito de pobreza que no existe en ningún espacio político. O sea, estoy hablando de una población que es totalmente... a mí la palabra no me gusta: excluida..., puede ser segregada. Es una población que está ahí, en un circuito paralelo. Que ocupa el espacio. Que simplemente lo que hace es moverse de acuerdo a cómo se mueven los otros intereses. Si aquí se instaló una cosa, ellos se mueven; si aquí hay una construcción y los echaron, pues se van para otro lado. Y están a toda hora como una población flotante en la ciudad. Donde encuentra: migrantes internos, desplazados por violencia interna, drogadictos que han aumentado en Medellín bastante; encuentra pobres tradicionales estructurales de toda la vida que nacieron ahí, se criaron ahí, están viviendo ahí... ¿sí? Es una población masiva de Medellín. Esa está ahí. Es una población que es sin espacio, que no tiene territorio propio. Se mueve en lo que yo llamo por circuitos. O sea: aquí, aquí, y hacia allá... y van haciendo un circuito que cada vez cambia la forma, porque cada vez llega la policía allí, y los corren allí. Esa es una población que no sé cómo se representa, cómo actúa, cómo mora, porque no tiene representación de nada, ni denominación política” (entrevista 1).

Estos son habitantes de la ciudad que no ejercen la ciudadanía, es como si en el fondo no contaran para la participación. En ellos está representada la exclusión. Prácticamente ningún proceso los incluye, salvo que se trate de políticas públicas en que sean ellos de manera focalizada, en su problemática más acuciante, el público objetivo.

Finalmente, es necesario reflexionar sobre quiénes son los ganadores con los procesos de transformación urbana. Ciertamente ganan las comunidades que pudieron mejorar su calidad de vida con las intervenciones. Pierden las personas que tuvieron que trasladarse a otros territorios si con ello no vieron mejorar sus condiciones iniciales. Ha ganado el sector constructor y todos aquellos sectores económicos que han obtenido beneficios de que, como resultado del proceso de transformación física, la ciudad ahora esté mejor situada en un entorno competitivo.

#### **6.4.2 La incidencia de la violencia en la gobernanza**

La violencia y, específicamente como síntoma de ella, la presencia de actores armados ilegales en la ciudad, y en términos más abstractos la existencia de órdenes alternos al orden estatal, inciden fundamentalmente sobre las políticas urbanas relativas a territorios de las comunas más excluidas o en las que ha habido una trayectoria del conflicto armado en alguna de sus expresiones. Es, en estas áreas, en donde principalmente se nota la presencia de estos actores y órdenes.

Una primera anotación en relación con la incidencia de la violencia en las políticas urbanas estudiadas es la receptividad de las comunidades, uno de los entrevistados observó que estas reciben de diferente manera las políticas públicas: si se trata de

intervenciones que impliquen obras públicas hay mayor receptividad, en comparación con aquellas intervenciones que generen control o una posible disputa de los monopolios ejercidos por los actores armados, casos en los cuales las resistencias son más comunes (entrevista 2).

Como derivación del proceso de desmovilización paramilitar que hubo en el país y la extradición de sus comandantes principales, así como de la lucha estatal contra el narcotráfico, en algunas ciudades colombianas ha operado un proceso de fragmentación de las organizaciones delincuenciales en bandas, las cuales se disputan por ejercer monopolios. Estas luchas se sitúan cada vez más en los territorios, de lo cual son una muestra las fronteras imaginarias que dividen barrios y áreas en los mismos y el aprovechamiento de cualquier actividad de la cual se pueda sacar provecho económico: microtráfico de drogas, extorsiones (–vacunas”), vigilancia privada, cobro por el uso de espacios públicos.

En algunos barrios de la ciudad de Medellín, los proyectos que hacen parte de las políticas de regeneración urbana y las instancias participativas comunitarias fueron infiltrados, cooptados o afectados de alguna manera, por actores armados (entrevistas 2, 3, 16, 25, 26 y 34). Tales afecciones pueden ir desde las más indirectas, como la existencia de un ambiente de confrontación entre los grupos armados que pueden generar un enfrentamiento en cualquier momento que obligue a suspender los trabajos de obra pública; hasta las más directas, como las extorsiones o las cooptaciones de organizaciones comunitarias involucradas en los proyectos o, incluso, la participación de dichos actores en las mismas.

Los enfrentamientos armados tienen lugar fundamentalmente en los barrios periféricos, en los territorios que comúnmente se han reconocido en la ciudad como –comunas”. En el centro de la ciudad normalmente no se presentan este tipo de enfrentamientos, y por consiguiente las obras públicas no son paralizadas por este motivo. En las entrevistas realizadas tampoco aparecieron datos que evidenciaran la aplicación de extorsiones por grupos violentos a contratistas o a las personas involucradas en los proyectos del centro. El centro de la ciudad, sin embargo, es un lugar clave para un sinnúmero de actividades ilegales e informales cuyos beneficios se disputan los grupos violentos: venta de artículos piratas, prostitución, vigilancia privada, tráfico de estupefacientes, que pueden resultar afectadas por las políticas municipales.

La incidencia directa de la violencia en los proyectos que se realizan en los barrios periféricos ha ocurrido fundamentalmente en la ejecución de las políticas: las bandas o combos extorsionan a los contratistas quienes en algunas ocasiones tienen que pagarles “vacunas” (sumas de dinero para poder estar en el territorio ejecutando las obras), les exigen contratar laboralmente con quienes ellos digan, o les cobran por ejercer vigilancia sobre la obra. Estos actores armados desconfían y son reacios a las intervenciones del Estado que implican un cuestionamiento a sus monopolios, tales como las que buscan sustraer a los jóvenes de su influencia.

Uno de los beneficios que han recibido las comunidades derivados de la realización de proyectos de intervención urbanística y de mejoramiento de barrios es la generación de empleo para los habitantes en las mismas obras. Esta forma de generación de empleo ha sido cuestionada por razones expuestas con antelación, pero además porque también se vuelve objeto de los actores violentos, pues en algunos casos han ejercido presiones para que se vincule a su gente:

“Y otra cosa es que se mezcla mucho con el “¿y aquí cómo voy yo?”, que son mecanismos de presión muy fuertes que existen de sectores que tienen el control armado de las comunas, pues de la ciudad, no hablemos de las comunas, entonces lo que dicen es: “¡ey! Métame mi gente ahí”.... de alguna forma los constructores están siendo presionados por estos grupos de poder armado para que metan su gente, la gente se mete y no hace nada y no hay forma de controlarlo” (entrevista 12).

Por otra parte, las presiones también se ejercen contra miembros de comunidades que se encargan de ejecutar proyectos, fundamentalmente derivados de presupuesto participativo. La presencia y presión de actores violentos ha implicado que en los casos en los que la ejecución de los proyectos está a cargo de miembros de la comunidad, estos prefieran abstenerse de celebrar los contratos correspondientes con el municipio por temor a las extorsiones y amenazas de que son objeto.

Estos grupos armados en algunas zonas han cooptado a las organizaciones comunitarias, concretamente juntas de acción comunal (asociaciones de vecinos), comités barriales de diverso tipo, o se han hecho parte directamente de ellas (entrevistas 3, 16, 25, 26 y 34). Con estas estrategias buscaban asegurar los monopolios sobre el territorio, ejercer control sobre las comunidades, legitimarse y además aprovechar los recursos públicos que llegaban a través del presupuesto participativo o de contratos derivados de las obras públicas.

Obviamente la presencia de actores armados debilita los liderazgos barriales, las organizaciones comunitarias y la participación (entrevistas 1, 2 y 3). Sin embargo, la persistente situación de violencia en los barrios más marginales ha provocado una transformación de los liderazgos que de cierta manera los ha hecho más fuertes. Pese a que existen liderazgos que buscan más el provecho propio que el colectivo, se aprecia que los actuales actores comunitarios que luchan por los intereses colectivos tienen mayor consciencia de los retos que les corresponde superar:

–el papel era antes ayudar a organizar a su comunidad para obtener su vivienda, para satisfacer sus necesidades básicas, o necesidades entendidas de una manera más amplia, de manera integral, pero ahora son más conscientes de su papel político, de construcción de un sentido no convencional solamente, sino alternativo de estas fuerzas armadas... No es solo de cómo me consigo mi casa sino también cómo yo construyo un espacio alternativo a esas fuerzas, con una inteligencia que es que no lo pueden hacer con una oposición directa a esas fuerzas, porque también acaban con ellos. Una sabiduría para saberse manejar en medio de las fuerzas que realmente están cruzando su territorio” (entrevista 12).

De este modo la planeación local constituye una oportunidad para trascender los intereses micro:

–ser un líder con vocación civilista, no armada, cierto, de no dejarte involucrar, ser un líder además que no se está dejando manosear clientelaramente, que sos capaz de proponer una escala territorial como la de una comuna, porque está trascendiendo precisamente, no porque una intervención de barrio no sea legítima, es legítima, completamente, pero que sos capaz de ser un tipo pensando en grande, hagamos proyectos que inclusive toquen la política municipal y no simplemente que sea de menos cuatro pesos para pavimentar la calle, sino que toquen realmente estructuralmente la política municipal, que creo que es lo que ellos están tratando de hacer” (entrevista 12).

En la investigación no aparecieron datos sobre la incidencia de grupos violentos en etapas previas del ciclo de las políticas públicas. Adicional a lo ya dicho, su incidencia en el desarrollo urbano de la ciudad podría estar dándose por una vía menos visible: quizás en las iniciativas urbanísticas provenientes de particulares con el fin de lavar de activos. Es decir, del lavado de dinero proveniente del narcotráfico. Sin embargo, tal cuestión excede el alcance de esta investigación.

Finalmente, un rasgo interesante en las relaciones entre las comunidades y el Estado, derivado de la existencia del conflicto armado y de la confrontación izquierda derecha que ha caracterizado al país, es el hecho de que las comunidades al hacer sus demandas busquen respaldarse en el derecho:

—En Colombia la muerte de líderes, la amenaza... hace que la gente busque en la ley un mayor respaldo a sus acciones, cuando la gente habla desde la ley, y es una experiencia que yo sentí en la administración, la gente busca siempre hablar en Medellín amparada en un artículo de la Constitución, amparada en una norma. Nosotros hablamos desde ahí siempre, y eso nos da para decir: —no, es que yo no estoy cometiendo nada (ningún delito)” —yo no soy un subversivo”, —yo no soy un delincuente”. Porque aquí hay una visión de que todo el que protesta es como enemigo del Estado, es un agente fuera del orden, entonces la protesta hay que hacerla amparada en la norma. Yo creo que también hay una tradición, lo que uno ha descubierto en Medellín, un poco en Bogotá, es que la gente apunta a la norma como la manera que tiene de legitimar la acción...” (Entrevista 1).

## CAPITULO 7. TENDENCIAS DE METAGOVERNANZA EN LAS POLITICAS PÚBLICAS DE REGENERACIÓN URBANA

En este apartado daré cuenta de las tendencias de metagobernanza, relacionadas con las políticas públicas de regeneración urbana en el período 2004-2011, que emergieron del análisis de los datos recogidos en la investigación. Como producto de las narrativas que configuraron y desarrollaron las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín, durante el período 2004-2011, y de las estrategias y prácticas que las pusieron en ejecución, es posible reconocer la presencia de tres grupos de elementos que son constitutivos de metagobernanza:

1. Elementos **políticos y discursivos**, expresados en términos de narrativas como principios, modelos, ideas, entre otros; con contenidos tanto democráticos y de justicia social, como ligados a la búsqueda del progreso económico y del posicionamiento de la ciudad, que posibilitaron la incorporación y movilización de actores en torno a un proyecto de ciudad.
2. Elementos de carácter **sustantivo** que llenaron de contenido las políticas, les dieron valor público y orientaron estratégicamente las relaciones de gobernanza; posibilitando que tanto las políticas públicas como los proyectos e intervenciones derivados de ellas, fuesen más eficaces y tuvieran la capacidad de generar mejores resultados en las condiciones sociales y urbanísticas de la ciudad.
3. Elementos **operativos**, de gestión institucional y administrativa, que configuraron una manera de operar para propiciar la gobernanza y la participación e implementar las políticas estudiadas.

Estas categorías, extraídas a partir del análisis inductivo del caso de Medellín, coinciden o evocan tres tipos de dimensiones reseñadas por Subirats y Gomà (1998) como dimensiones de análisis de las políticas públicas: simbólica, sustantiva y operativa. Según la descripción que dan los autores, la dimensión simbólica –se relaciona con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos, adquiere un mayor relieve en el conflicto epistémico sobre la definición de problemas y su posible agenciación”. La dimensión sustantiva –tiene que ver con contenidos, es decir, con las grandes opciones alternativas de fondo, tiende a concretarse con fuerza en el proceso de toma de

decisiones”. Finalmente, la dimensión operativa –considera modos y valores de gestión, se ubica principalmente en la fase de implementación” (Subirats y Gomà, 1998: 389).

En el caso de Medellín, la conjunción de estos elementos, con expresión en la metagobernanza, contrarrestó el peso de los condicionamientos y restricciones de la gobernanza en las políticas públicas objeto de estudio, como se examina en el presente apartado.

Conviene precisar que las entrevistas y otras fuentes analizadas permiten reconstruir diversas lecturas de algunos de los elementos referidos; hay interpretaciones positivas, como interpretaciones negativas, que también serán tenidas en cuenta en el desarrollo de este capítulo. Este abordará en su orden los elementos antes señalados.

## **7.1 Los elementos políticos, discursivos y simbólicos de la metagobernanza**

La metagobernanza puede tener expresión en un conjunto de elementos políticos y discursivos en términos de principios, valores, modelos, ideas, narrativas, lemas o incluso símbolos. Estos elementos constituyen soportes discursivos de las políticas públicas y generan una interpretación compartida de la realidad y un lenguaje común que impulsa y facilita la acción colectiva. En el caso estudiado estos elementos no fueron necesariamente específicos para un sector de políticas públicas, sino que en gran medida operaron como concepciones que impulsaron los distintos sectores del accionar público en la ciudad. Comparado el lenguaje empleado por los entrevistados que participaron en las políticas objeto de estudio, hicieran parte o no de la administración, así como diversos documentos institucionales y libros que dan cuenta de experiencias, entre otros documentos, se observa una coherencia discursiva y unos tópicos compartidos. Para el caso objeto de estudio los elementos simbólicos de la metagobernanza destacables corresponden a cuatro ítems: principios y valores, modelo de ciudad, ideas predominantes en los discursos y, finalmente, uso de lemas y símbolos.

### **7.1.1 Los principios y valores como expresión de la metagobernanza**

Tanto el plan de ordenamiento territorial, como la normativa que contempla el sistema municipal de planeación y los dos planes de desarrollo correspondientes al período examinado, establecieron diversas pautas en términos de valores o principios, reglas, o incluso estrategias de gestión que propician la participación, la concertación, la



corresponsabilidad, enfatizan la construcción de una cultura de lo público, reconocen el capital social existente y el pensamiento sobre lo urbano acumulado en la ciudad. En este orden de ideas puede afirmarse que existía desde la misma normatividad propensión hacia la conformación de una gobernanza democrática.

Entre los principios que propician la gobernanza, quizás el más evidente es el de participación. Al revisar los documentos formales que constituyeron el marco de las políticas públicas objeto de estudio, a primera vista se advierte un gran énfasis en la garantía de la participación, y por ende de la democracia.

La Ley de Desarrollo Territorial, 388 de 1997, constituye la piedra angular de los procesos de transformación urbanística. Este instrumento normativo hace propicia la participación democrática: la participación es un principio al que debe darse cumplimiento en las diferentes actividades que conforman la acción urbanística y que operará no sólo en la formulación de los planes sino en su ejecución. De modo tal que la puesta en práctica de tal participación democrática daría lugar a formas de gobernanza participativa en las distintas fases de las políticas públicas urbanas.

Además, una muestra de este tipo de elementos la constituyen el conjunto de principios que adoptaron tanto el plan de desarrollo 2004-2007, como el del período 2008-2011, estos principios se detallan en el recuadro siguiente.

Una parte significativa de estos principios inspiraba una forma de administración abierta y plural pertinente para un tipo de gobernanza urbana en un sentido democrático, especialmente los correspondientes a los numerales 3, 8, 11, 12 y 13. Por esta razón pueden ser asumidos como elementos de metagobernanza, es decir, constituyeron narrativas que fundamentaron las relaciones de gobernanza desde una perspectiva normativa con sentido ético.

La manera particular en que se hace referencia a la participación, por una parte, diciendo que las relaciones con la comunidad debían ser abiertas y claras, y por otra, que debía desarrollarse a través de los espacios de participación, implicaba una postura de transparencia opuesta a transacciones clientelares.

#### **Recuadro 11. Principios de gestión pública, planes de desarrollo 2004-2007 y 2008-2011**

1. Los dineros públicos son sagrados.
2. La gestión de lo público es transparente. La Administración rinde cuentas de todo lo que hace, con quién lo hace, cuándo lo hace, cómo lo hace y con cuánto lo hace.
3. No aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos.
4. No utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones diferentes a las de la Administración.
5. El ejemplo de las autoridades es la principal herramienta pedagógica de transformación cívica.
6. Planeación sin improvisación.
7. Eficiencia, economía y eficacia son principios de todos los programas y proyectos.
8. Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras, y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana.
9. El interés público prevalece sobre los intereses particulares.
10. Los servidores públicos que trabajan en la Administración Municipal son honestos, capaces y comprometidos con el proyecto de ciudad.
11. El desarrollo de la ciudad es un compromiso entre la Administración Local y todos los ciudadanos y ciudadanas.
12. La solidaridad y la cooperación son la base de las relaciones de la ciudad con la Región, el Departamento, la Nación y la Comunidad Internacional.
13. La confianza en las personas que dirigen la Administración es esencial para garantizar la legitimidad del Estado y la gobernabilidad.
14. La vida es el valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que amerite el uso de la violencia para alcanzarlos.

El desarrollo de la ciudad como compromiso entre la Administración Local y los ciudadanos fue un principio conceptualizado como corresponsabilidad. En la explicación de sus implicaciones puede advertirse claramente que constituye la pretensión de institucionalizar prácticas de gobernanza:

—Grandes responsabilidades han sido transferidas a las comunidades locales, pero la respuesta a las nuevas exigencias debe residir no solo en el esfuerzo de la administración pública, sino en el surgimiento de nuevos actores urbanos y en la consolidación de pactos colectivos, que busquen provocar el cambio en la dirección deseada. Los ciudadanos y ciudadanas deben ser conscientes de que el derecho a la ciudad plantea la responsabilidad de ser gestores dinámicos y directos del proceso de su construcción y transformación” (Municipio de Medellín, 2004: 11).

El plan 2004-2007 ahonda en los ámbitos de acción de la corresponsabilidad, los cuales coinciden con distintos aspectos de la gobernanza en su sentido más general, como son la interacción público-privada, la participación ciudadana, distintos niveles de la administración comprometidos en las políticas, la intersectorialidad, entre otros. De acuerdo con tales ámbitos la corresponsabilidad se asume como una forma de cultura de civilidad y revalorización de lo público; con alcance en la relaciones entre territorios y

como expresión de la confianza entre instituciones públicas y privadas. En un sentido programático, la corresponsabilidad implica generar procesos de planeación estratégica y con un carácter institucional, se expresa en la articulación entre dependencias (Municipio de Medellín, 2004).

Con el principio relativo a la generación de confianza, se buscaba que la gente volviera a creer en el Estado. Tenía como sentido no solo la recuperación de territorios olvidados o bajo el dominio de actores violentos -y por consiguiente el fortalecimiento de la institucionalidad-, sino también el incremento de la legitimidad y el apoyo de todos los sectores sociales.

Un principio de actuación clave fue el de la recuperación o incluso configuración del sentido de lo público en la ciudad, aunque no hecho explícito exactamente en estos términos. Este principio no se reduce a la fórmula según la cual el interés público prevalece sobre los intereses privados, sino que en el caso objeto de estudio tiene un alcance mucho más amplio: está relacionado con el fortalecimiento del Estado, la exigencia de eficiencia de la administración pública, el cuidado de los recursos, la participación democrática, la inclusión de sectores sociales marginados, la ampliación de los derechos pero también de los deberes, o incluso el énfasis en la generación de espacios públicos, entre otros aspectos. Así lo explica alguien que perteneció a la administración municipal:

—.yo creo que el principal énfasis que nosotros hemos hecho en estos ocho años es una recuperación de lo público, en todo sentido, en hacer de lo público sinónimo de equidad, sinónimo de inclusión, pero también sinónimo de confianza.... Una de las claves tiene que ver con que lo público no sólo es competencia de lo público, lo público tiene que ser una causa común del sector privado y del sector público, de las organizaciones sociales, de la sociedad civil, y nosotros lo habíamos dejado primero sin quien lo liderara y segundo cuando se lideraba como si solo fuera del sector público. Entonces bueno, aquí hay un primer hecho: Medellín es muy distinta hoy a lo que era hace ocho años en esa transformación de lo público” (entrevista 16).

Esta recuperación del sentido de lo público implicó romper con la noción de la política como solo perteneciente a los políticos. Implicó por consiguiente un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad civil, lo cual paulatinamente fue estableciendo una impronta de diferenciación de Medellín como una ciudad en la cual se involucraron con lo público distintos sectores sociales y económicos, en contraste

con otras ciudades de Colombia, como Cali, por ejemplo, en la que se evidenciaba para el período 2004-2011 una separación entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Varios entrevistados señalaron como propias o comunes en la cultura de la región antioqueña actitudes consistentes en: pretender contar con privilegios o negociar favores, actuar de manera oportunista e individualista, querer saltarse las normas jurídicas o en sentido metafórico el querer ~~tomar~~ "tomar el atajo". Estas tendencias por constituir el combustible de la corrupción y el clientelismo constituyen condicionamientos de la gobernanza. Ante tales tendencias, la administración municipal hacía énfasis principalmente en la educación y la cultura ciudadana, más desde las prácticas pedagógicas que desde los instrumentos de control, específicamente resaltando el valor de lo público, así como los derechos y deberes ciudadanos (entrevistas 10, 16, 17, 29).

Al respecto, algunos de los entrevistados señalaron avances en la construcción de ese sentido de lo público. Destaco las palabras de uno de ellos, que además tocan otros de los problemas mencionados con antelación:

—.. hay clientelismo, hay corrupción, hay liderazgos que dijéramos, repiten esquemas tradicionales, liderazgos que no representan el bien común sino que privilegian el bien particular, donde se dan transacciones no adecuadas entre particulares... Sin embargo, yo creo que la ciudad ha ido avanzando en eso, ha ido avanzando notablemente en develar eso y en poner en el centro, el tratar de que se ponga en el centro de la discusión cuál es el bien colectivo. Es decir, qué es lo que interesa a todos como comunidad y como sociedad, y que no necesariamente responde a intereses muy individuales o muy particulares. No es fácil, no es fácil la discusión, porque de todas maneras hay... las necesidades siempre son mayores que las posibilidades de resolver los problemas en el corto plazo. Y lo otro también es justamente eso, también una mirada muy cortoplacista. Se necesitan períodos muy largos para transformar esa deuda social, como también períodos muy largos para transformar una cultura ciudadana hacia una cultura de construcción de ciudadanía, hacia una cultura más pluralista, más civilista, más progresista diría yo" (entrevista 10).

El plan de desarrollo 2008-2011, además de acoger los principios señalados también adoptó tres valores: Honradez, Respeto por la Vida y Justicia Social, sustentados a su vez en la transparencia y la seguridad y convivencia. Sin embargo, la alusión discursiva a los principios antes mencionados fue más recurrente que a estos valores.

La asunción de base del movimiento y de sus líderes era que la adopción de este conjunto de principios posibilitaba aglutinar esfuerzos de personas con distintas posturas o ideologías. En este orden de ideas, tanto Fajardo como Salazar y quienes los

acompañaron en sus proyectos, enfatizaban en la neutralidad del movimiento, diciendo que no era de izquierda ni de derecha, sino un movimiento cívico e independiente, construido a partir del acuerdo sobre principios fundamentales. La adopción de tales principios además permitía construir el soporte discursivo necesario para transformar las prácticas políticas contrarias al interés público, y construir unas nuevas prácticas contrarias a las corruptas y clientelares.

### **7.1.2 La adopción de un modelo de ciudad**

Las políticas de regeneración urbana usualmente pueden estar asociadas con un modelo específico de ciudad que aglutina los propósitos a alcanzar. Este modelo también opera como parte de los elementos discursivos de la metagobernanza examinados, en tanto está destinado a alinear los esfuerzos de los distintos actores en un proyecto colectivo. El **modelo de ciudad** que propuso el plan 2004- 2008 fue el de una ciudad incluyente, democrática, sostenible y competitiva (Municipio de Medellín, 2004). Este modelo tenía como finalidad el **desarrollo humano integral**, entendido como la promoción y potenciación de capacidades, oportunidades y libertades de sus ciudadanos. Se asumió que ello implicaba remover los obstáculos que impedían alcanzar tal objetivo: ~~“la~~ pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible, y la baja gobernabilidad democrática que han estado presentes en la ciudad” (Municipio de Medellín, 2004: 4). Se consideraba que para alcanzar tal propósito era necesaria la participación, el compromiso y la concertación de todas las instancias del Estado y de la sociedad, así como de todos y cada uno de los ciudadanos, el eslogan del plan de desarrollo 2004-2007 sintetizaba esta intencionalidad: ~~“Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”~~.

Aunque no se decía de manera lo suficientemente explícita, parecía asumirse que un medio central para alcanzar los propósitos enunciados era el cumplimiento de un papel activo de la administración local en el fomento y promoción de la actividad empresarial. En ese sentido, se afirmaba que la gestión del desarrollo pasaba por el manejo de dos procesos complementarios: por una parte, procesos de jalonamiento que permitían a la ciudad conectarse a los mercados, generar riqueza y crecimiento económico, y por otra parte, procesos de acondicionamiento, que hacían sostenible el crecimiento económico y lo traducían en un mayor desarrollo humano. Para el período 2008-2011 el desarrollo

humano integral también es erigido como un fin superior del plan de desarrollo, y además como un propósito colectivo. Las dos dimensiones examinadas, una centrada en la justicia social y la otra en la competitividad se articulan de manera expresa en el eslogan del plan de desarrollo 2008-2011: “Medellín solidaria y competitiva”.

En conexión con lo anterior, al examinar el proceso de transformación física experimentado en la ciudad de Medellín, durante el período objeto de investigación, se advierte que coexisten dos dimensiones. Por una parte, la dimensión que se conceptualiza como urbanismo social, que enfatiza la necesidad de intervenir sobre los territorios con mayores necesidades, y que toma cuerpo en las políticas de regeneración urbana con el sentido de integralidad que estas tienen. Por otra parte, la dimensión correspondiente con el propósito de hacer a la ciudad más competitiva, a partir de la cual pueden evidenciarse los vínculos de las políticas urbanas con la búsqueda de desarrollo económico.

El urbanismo social fue un concepto clave en el modelo de ciudad adoptado y transversal a todas las líneas de los planes que perfilaron los diferentes sectores de políticas públicas, especialmente aquellas que tenían que ver con satisfacción de derechos sociales. El urbanismo social se convirtió en sí mismo en una narrativa que permitió arropar el proceso de transformación física de la ciudad y caracterizarla en el contexto internacional. En tal condición el urbanismo social fue, de cierto modo, funcional a la búsqueda de competitividad.

Tanto el plan de desarrollo del gobierno de Fajardo como el de Salazar, siendo este último más explícito en ello, apostaron por configurar a Medellín como una ciudad competitiva. Este propósito requería mostrar cambios profundos en la ciudad, entre ellos quitarle el estigma de ser una de las ciudades más violentas del mundo. Pero simultáneamente también era necesario hacerla más visible en el concierto internacional, establecer más vínculos con la región y el país, y contribuir desde la institucionalidad para facilitar el avance en el proceso de cambio de funciones que experimentaba desde años atrás. La una y la otra fueron tareas asumidas de manera consciente y planeada. En ellas la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI) tuvieron un papel fundamental.

Pese a la posible ambivalencia o divergencia de los propósitos antes mencionados, configuraron un norte a seguir, compartido por distintos sectores sociales y económicos, tal como se destaca en la siguiente cita de un empresario refiriéndose al período objeto de estudio:

—desde hace unos años para acá el común denominador ha sido compartir un objetivo colectivo para la ciudad. El hecho de que el sector público lidere y comparta con la academia, con el sector privado y con los gremios hace que haya una diferencia infinita” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 158).

Desde el comienzo del gobierno de Fajardo fue notable el esfuerzo por construir además las bases para un modelo de gestión de la ciudad. Esto implicó la reflexión por parte de la administración municipal sobre el trabajo adelantado. Ante los buenos resultados y el reconocimiento nacional e internacional de los logros del gobierno de Fajardo y de la continuación de los mismos en el gobierno de Salazar, se empezó a hablar del “modelo Medellín”. Con apoyo del BID se trabajó en una primera publicación denominada “Medellín, transformación de una ciudad”, que salió a la luz pública con ocasión de la 50ª Asamblea de Gobernadores del BID, que tuvo lugar en Medellín del 27 al 31 de marzo de 2009. Tal publicación, elaborada a partir de conversatorios y entrevistas explicaba e interpretaba por distintos actores los elementos del modelo sintetizados en áreas de gestión, por una parte, y mecanismos de gestión, por otra (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 50):

### **Áreas de Gestión**

1. Medellín, la Más Educada
2. Urbanismo Social, Espacio Público y Vivienda
3. Inclusión y equidad
4. Arte y Cultura Ciudadana
5. Seguridad Ciudadana y Convivencia
6. Competitividad y Cultura del Emprendimiento

### **Mecanismos de Gestión**

1. Planeación, Monitoreo y Evaluación
2. Finanzas y Transparencia
3. Participación Política y Social
4. Comunicación Pública e Internacionalización

Posteriormente, fueron más limitadas las pretensiones y se habló de Medellín más en términos de “Laboratorio” de buenas prácticas de gestión pública. Esta segunda reflexión encaminada a sistematizar experiencias exitosas también estuvo acompañada del BID y además de ONU-HÁBITAT. El propósito era mostrar los aspectos positivos del caso Medellín y las posibilidades de transferencia de sus buenas prácticas a otras ciudades con problemáticas similares. Se habló entonces de un modelo de desarrollo social integral (ACI, BID, UN-HABITAT, Alcaldía de Medellín, 2011: 194). Tal propósito encajaba con la intención de que la internacionalización de Medellín implicara lazos de cooperación bilateral. Entre las buenas prácticas de tal modelo de desarrollo social integral, estaban los proyectos e intervenciones del urbanismo social, que se convertían así en uno de los principales productos para mostrar, lo que permitía mejorar la imagen de la ciudad, contribuir a su internacionalización y, por consiguiente, también su competitividad.

### **7.1.3 Uso de ideas que potencian la acción y la vinculación: la idea de transformación y el origen colectivo del proyecto político**

Dentro de los elementos políticos y simbólicos de la metagobernanza dos ideas pueden ser fundamentales para movilizar y convocar esfuerzos, las cuales tuvieron presencia en el caso objeto de estudio. Por una parte, la idea de transformación, esto es, del cambio desde situaciones críticas y problemáticas a un imaginario de futuro que ofrece una situación de mejoría respecto de las condiciones presentes. Por otra parte, la idea de que ese proyecto que promueve el cambio surge del asocio de voluntades de distintos sectores que desean el progreso de la ciudad. La primera idea posibilita la disposición para transformar las condiciones negativas y la esperanza de que ese cambio pueda alcanzarse, la segunda idea produce identificación entre los sectores sociales y, por consiguiente, permite la incorporación de nuevos actores al proyecto político.

#### **Las ideas de transformación: la política cambia y la ciudad también**

Una frase que sin duda sintetizó la idea de transformación en Medellín durante el período examinado fue una de las acuñadas por Fajardo: “Medellín, del miedo a la esperanza”, la cual enfatizaba el proceso de transformación, el paso desde una situación negativa a una positiva y, a su vez, posibilitaba configurar un imaginario de futuro.



Así, el relato de la transformación se caracteriza por partir del reconocimiento de condiciones negativas: la pobreza de una gran proporción de la población, la alta desigualdad y especialmente la violencia, en gran medida derivada del narcotráfico. En este último problema se reconocen sus mayores proporciones en cuanto a su gravedad, en contraste con otras ciudades del país como Cali y Bogotá que no alcanzaron a tener los niveles de violencia de Medellín.

Las dos primeras condiciones se sintetizan en una expresión que fue volviéndose común en el discurso de la administración local: “deuda social”. Esta expresión de manera indirecta daba a entender que tales situaciones negativas existían porque los responsables (acaso el Estado, acaso las clases más pudientes), no habían cumplido con sus deberes frente a las personas con recursos insuficientes para gozar una calidad de vida aceptable.

El imaginario de futuro estuvo en gran medida fincado en una apuesta por las políticas públicas de educación, ello sin desconocer la implementación de políticas públicas en otros sectores, y de manera particular, la articulación entre las políticas de educación y las políticas de regeneración urbana cobijadas bajo el urbanismo social. La frase que sintetizó tal énfasis fue “Medellín, la más educada”, la cual singularizaba las políticas en materia de educación, mantenidas, aunque con variaciones, a lo largo de los dos gobiernos. Este marcado énfasis en estas políticas de educación se hizo sobre el supuesto de que una mejor educación posibilita a las personas mejores oportunidades para salir de la condición de pobreza, y para no caer en la tentación de la violencia como medio para obtener los recursos económicos que les faltan.

La idea de transformación tuvo una dimensión física, que por sus resultados tangibles y concretos tenía una significación más evidente: Alejandro Echeverri, hablaba metafóricamente de un “cambio de piel de la ciudad”. En términos discursivos y simbólicos la mayor preponderancia estuvo en las intervenciones cobijadas bajo el concepto de urbanismo social, que articuladas a las políticas de educación tuvieron expresión en los equipamientos educativos y culturales. La idea de transformación física de la ciudad también se expresó en frases como “Medellín, vive su transformación” o con relatos más amplios como el elaborado por Mauricio Valencia, Secretario de Obras Públicas en el gobierno de Fajardo y Jefe del Departamento de Planeación en el gobierno de Salazar, sobre distintas dimensiones que enfatizaban aspectos específicos

de la transformación y de las ofertas del municipio para sus habitantes (ACI, BID, UN-HABITAT, Alcaldía de Medellín, 2011: 204):

**Recuadro 12. Dimensiones de la transformación de Medellín, Departamento de Planeación de Medellín**

- *Ciudad pensada*, resaltaba el proceso de planeación que implicaba la transformación
- *Ciudad Equitativa*, destacaba las intervenciones integrales en los territorios más pobres
- *Ciudad del Conocimiento*, mostraba el énfasis en educación y cultura;
- *Ciudad para vivir en familia*, resaltaba las políticas de vivienda y bienestar social
- *Ciudad para caminar*, mostraba las intervenciones en materia de movilidad y conectividad.
- *Ciudad para la tranquilidad y la convivencia*, resaltaba los instrumentos e intervenciones dirigidos a mejorar la seguridad
- *Ciudad para la ciudadanía*, mostraba la creación y mejoramiento de espacios y equipamientos públicos.
- *Ciudad Verde*, sintetizaba las distintas herramientas y acciones usadas para mitigar y mejorar el ambiente en la ciudad.

Así mismo, la idea de transformación de la ciudad estaba acompañada por una idea de transformación de las prácticas políticas con base en la aplicación de los principios mencionados en un comienzo, aspecto en que se enfatizará más adelante, al tratar los elementos operativos de la metagobernanza.

**La idea del origen colectivo del proyecto político: “La sociedad civil al poder”**

Una narrativa que se encuentra en el trasfondo del discurso acerca de la transformación es el relato sobre el origen colectivo del proyecto político, que he querido singularizar aquí como “La sociedad civil al poder”, expresión usada por Martín (2012), para referirse a los períodos de gobierno municipal en Medellín 2004-2007 y 2008-2011. En efecto, fueron dos gobiernos fruto de lo que se podría denominar como gobernanza autónoma, esto es, surgidos de la propia sociedad civil. Además, con raíces en décadas anteriores, cuando diversos sectores sociales decidieron resistir al narcotráfico y a la violencia que azotaban la ciudad. Tal circunstancia además de ser verídica, tal como se pudo constatar en las entrevistas y en diversas fuentes documentales, fue aprovechada discursivamente.

Carlos H. Jaramillo, quién se desempeñó como Jefe del Departamento de Planeación en la última parte del gobierno de Fajardo y en la primera parte del gobierno de Salazar, expresa así ese relato

—a mi juicio, el modelo Medellín es un movimiento civil, un movimiento de gente, por cansancio, viendo lo que está sucediendo, las consecuencias de lo que está sucediendo en esta ciudad, esos acumulados, tanta pobreza, el 48% de la población de Medellín en condiciones de pobreza, tanta gente viviendo en zonas de riesgo, tantos problemas en todo sentido, decidimos intentar llegar al gobierno y lo logramos” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

De manera similar, Adriana Sampedro, Gerente del Centro durante el último período, expone en su entrevista:

—..lo que ha pasado en estos ocho años no ha sido gratuito porque ha sido parte de un ejercicio de una generación que vivió todo el tema de violencia, todo el tema de esa época de los ochenta, pero también de unas metodologías y unos sueños de las ONGs, que todos venimos de ahí y como esto está introyectado en todo el tema que hicimos juntos, por eso se logró el avance ahora”.

Más adelante agrega:

—...el acumulado de todo este grupo de personas de ONGs, de empresarios, de gente comprometida y queriendo, si vos entrevistás a casi todos los líderes o directivos de estas dos administraciones vas a escuchar lo mismo que yo te estoy diciendo y con el mismo énfasis y con las mismas ganas, y con el mismo apasionamiento. Parecemos todos como si fuéramos cortados con la misma tijera, y no nos conocíamos algunos de nosotros. ... Creo que no me equivocaría, uno no puede ser totalitarista, pero vos me lo podrías decir en este instante: de los líderes o de los directivos que has entrevistado, ¿no ves que somos como parecidos? Puede que yo hable así y el otro sea más serio, pero dicen lo mismo. Y no nos hemos contado el guión”.

Alonso Salazar, particularmente se asumía como representante de la generación de personas que dio origen al proyecto, debido a que efectivamente tuvo un papel activo en los procesos liderados por la Consejería Presidencial para Medellín a principios de los años noventa: —Por fortuna yo no soy yo, yo soy una generación, un colectivo, un conjunto de hombre y mujeres que han batallado muy profundamente por la ciudad, que la han conocido, que la han soñado, y que hoy se juegan a fondo por transformarla” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

En el relato se enfatiza cómo ese grupo de personas decide pasar de la resistencia a la acción. Fajardo fue reiterativo en contar en diversos espacios y eventos cómo, al advertir que las decisiones más importantes de la sociedad las toman los políticos, decidió participar en la política (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 47).

Estas narrativas, sin duda posibilitaban la identificación con el proyecto político de quienes hicieron parte de esa generación que vivió la crudeza de la violencia. Además, por ser un movimiento que pretendía transformar las prácticas políticas clientelares

existentes, también posibilitaba incorporar a los jóvenes desmotivados o insatisfechos con la política tradicional. El siguiente relato de una joven que hizo parte de la Gerencia del Centro de la ciudad evidencia la apropiación de la idea sobre el origen colectivo del proyecto:

—..cuando llegan las dos últimas administraciones (refiere a las del período 2004-2011) llegan con un tinte más abierto, con más colores, con más caras, con más experiencias, y yo entiendo y lo veo como un grupo que es más mixto y que tiene una experiencia más social y comunitaria. Entonces en esos momentos entienden la ciudad y el desarrollo desde un punto distinto y empiezan a hablar más de lo comunitario. Es también enseñarles a esas otras clases que siempre han estado como muy fijas en una estructura de gobierno que la ciudad va más allá... Entonces sí, veo como el cambio en un grupo, un grupo que viene de caminar los barrios, que viene de la televisión, que viene de la comunicación, pero que también viene de la academia, profesores de la Universidad de Antioquia, pero todos muy vinculados con el sector público, entonces pueden entender la ciudad de una manera distinta. Muchos que conocían los procesos culturales de la nororiental o de la noroccidental, entonces es un grupo de líderes que llega a unos puestos de poder muy importantes pero que vienen con la inyección de otros asuntos y otras preocupaciones. Entonces yo sí creo que el desarrollo y la transformación y lo urbanístico también van atendiendo unas necesidades que ellos conocían de base”.

Luego explica cómo a esa iniciativa política se fueron agregando más personas, especialmente, jóvenes:

—Entonces se viene de todas unas apuestas y unos despertares, despertares, de un grupo al que se fueron agregando muchísimos, se fueron agregando muchísimas visiones, sobre todo de los sectores jóvenes, estudiantes, universitarios, mujeres jóvenes de los barrios populares, un grupo en el que se fueron enamorando a todo el mundo.. Eso fue un grupo de apasionados que fueron apasionando y que otros que estábamos ahí y no sabíamos qué era lo que sentíamos y para dónde teníamos que mirar nos dicen: —mira sí, es por aquí... es aquello, es lo otro”. Entonces yo creo que es un grupo que posibilitó y abrió puertas y que detrás vienen muchos afortunadamente”.

En el relato existente sobre el origen se destaca que el movimiento estaba integrado por distintos sectores: personas provenientes de los gremios económicos, la academia, las organizaciones sociales y culturales. Así mismo, que las personas que hacían parte del movimiento Compromiso Ciudadano y quienes accedieron a la administración pública no negociaron para llegar al poder, sino que hicieron una propuesta de ciudad porque conocían sus problemas y contaban con la preparación académica para desempeñar bien su trabajo: Fajardo lo ha expresado así, —cuando empezamos sabíamos lo que íbamos a hacer, teníamos la claridad y la constancia, y algo muy importante, la formación” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 88).

#### **7.1.4 Empleo de lemas y símbolos representativos de los objetivos a alcanzar y coincidentes con la cultura propia del lugar**

Además de los discursos, narrativas y relatos relativos a principios y valores, modelos o ideas en las que se hacía énfasis especial, es posible identificar como elementos propios de la metagobernanza elementos de carácter más simbólico como los lemas, y en particular, tratándose de las políticas de regeneración urbana el uso de edificios y espacios como íconos urbanísticos, entre otros elementos. En el caso estudiado se trata de elementos representativos de distintos aspectos, de la presencia del Estado, del renovado sentido de lo público, de la focalización de las políticas en los sectores más pobres, de la competitividad de la ciudad o incluso del valor de la estética.

El uso de frases o lemas reiterativos que resumen la intencionalidad de las políticas, algunos de ellos ya mencionados: –Medellín la más educada”, –Medellín competitiva y solidaria”, –Lo más bello para los más humildes”, –No hacemos tratos en cuartos ocultos”, –No negociamos para llegar al poder”, entre otros, refuerzan la introyección de discursos, relatos e ideas antes enunciados. Durante todo el período 2004-2011 la competitividad de la ciudad se ligó discursivamente a la idea de progreso arraigada en la cultura de la región. Ello se advierte en lemas como –Medellín adelante y sin reversa”, –Medellín imparables”, entre otras expresiones que acompañaron los discursos de los gobernantes y las narrativas sobre las políticas asumidas en la ciudad.

Tales lemas y narrativas podían reforzar el apoyo a las políticas desde la coincidencia con los valores culturales tradicionales asentados en la población y algunas de sus características, tales como la capacidad de emprendimiento, el orgullo por pertenecer a la región, o la autoestima que la singulariza.

Particular importancia tiene el énfasis en que las comunidades se apropiaran del sentido de ciertas palabras y de sus implicaciones. Por ejemplo, Salazar decía:

~~Hay~~ palabras que han estado muy ausentes de las comunidades y sería muy importante o que estén cerca de las comunidades, que hagan parte del lenguaje rutinario de las comunidades: Estado, democracia, desarrollo. Hay que tener muchos mecanismos para que la gente pronuncie esas palabras pero que además sienta que las pronuncia con capacidad de influir esas palabras e influir el futuro” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

Esta apropiación del lenguaje podía entonces entenderse como parte de la formación política de las comunidades para que pudieran tener un papel más activo y en general una mejora de sus capacidades, lo cual podía redundar en relaciones de gobernanza más democráticas y eficaces, así como en la permanencia de las políticas emprendidas en los gobiernos posteriores debido al empoderamiento de las comunidades para exigir las.

Desde otra perspectiva, es la imagen propiamente dicha y los elementos físicos los que se convierten en elementos simbólicos. El acento en el cambio de la imagen física de la ciudad, siendo coherente con el lema de “¡o mejor para los más humildes”, se hizo en espacios de las zonas más deprimidas, donde fueron llevados los parques bibliotecas, los nuevos colegios y las intervenciones de los PUI. Y en estos espacios, uno de los criterios de ubicación fue escoger lugares que hubieran tenido una significación negativa. Particularmente en el caso de los Parques Biblioteca se buscaron estrategias simbólicas para reducir los estigmas territoriales y así mejorar la inserción social de las poblaciones a la ciudad:

–Una de ellas [estrategias] es la ubicación de los Parques Biblioteca en territorios que en el imaginario de la colectividad estaba asociado con hechos socialmente conflictivos: la antigua Cárcel de Varones (Parque Biblioteca La Ladera), las anteriores instalaciones de la Policía Judicial e Inteligencia del Estado Mayor de Colombia –F2– (Parque Biblioteca Belén), zonas caracterizadas por el conflicto y la presencia de altos riesgos frente a la ocurrencia de desastres (Parque Biblioteca San Javier y España) y una zona que fue “botadero de cadáveres” (Parque Biblioteca España). Con esto, según la administración, la ciudad “se reescribe sobre espacios que otrora fueron de dolor y muerte” (ACI, BID, UN-HABITAT, Alcaldía de Medellín, 2011: 123).

No obstante este sentido simbólico para quitar el estigma de ciertos territorios, también se buscó un cambio de imagen en las áreas más visibles de la ciudad, como en el caso del centro de la ciudad o en las principales vías, incluidas vías ubicadas en los territorios con mayor nivel de vida, por ejemplo, la avenida El Poblado.

Adicionalmente, el edificio público se convierte en un elemento simbólico de la presencia del Estado (González, 2010: 231), así como la existencia, en las zonas de intervención, de sedes de instituciones como la EDU, el ISVIMED, o las gerencias territoriales. También emergen nuevas representaciones de lo estatal e institucional (González, 2010: 181 y 193): centros culturales, bibliotecas, museos, colegios, jardines infantiles, entre otros, que reemplazan hasta cierto punto la imagen represiva del Estado que predominaba en las zonas antes abandonadas a su suerte. Ello sin desconocer que

también fueron construidos equipamientos destinados a funciones relativas a la seguridad.

En otros elementos es aprovechada la carga simbólica: las distinciones y premios otorgados a diferentes proyectos, y especialmente la publicidad sobre ellos, mostraban a la ciudadanía la eficacia de las políticas y la convocaban a participar de experiencias triunfadoras. El fomento de ferias y eventos de importancia también mostraba la existencia de un proyecto colectivo de ciudad en el que los distintos sectores económicos y sociales podían involucrarse, contribuyendo a que se desarrollara exitosamente, lo cual convocaba a más personas para hacerse partícipes del mismo. La siguiente cita muestra el uso de eventos de gran envergadura para el cambio de imagen de la ciudad:

—A la recuperación de la ciudad y su imagen, también contribuyeron eventos de gran envergadura, entre estos el XIII Congreso de la Asociación de Academias de la Lengua (2009), la 30ª Asamblea General de la OEA (2008), la 50ª Asamblea General del BID (2009), la VII Bienal Iberoamericana de Arquitectura (2010) y los Juegos Suramericanos (2010). Con estos, la Alcaldía perfiló internacionalmente a Medellín como una ciudad moderna, capaz de organizar eventos de ese tamaño, sin problema alguno. Muchos de los participantes vinieron a Medellín con la imagen de una ciudad hostigada por la violencia y el terror y se sorprendieron con la sofisticación del desarrollo urbano y el carácter abierto de la ciudad” (Martin, 2012: 490).

Adicionalmente, la realización de activaciones culturales o días especiales para destacar algún territorio como los Días del Centro, o la Semana de Moravia, ponían en evidencia la transformación de dichos territorios y la participación en ellos de distintos actores.

Finalmente, es importante destacar que Fajardo, como personaje ícono de la transformación, se convirtió de cierto modo en una marca de ciudad, usada para convocar a distintos sectores y comprometerlos con el proyecto de cambio.

## **7.2 Elementos de carácter sustantivo en las políticas públicas como expresión de metagobernanza**

Los elementos que he denominado como sustantivos de la metagobernanza, incluyen contenidos, énfasis y estrategias que aportan valor público<sup>54</sup>, definiendo alternativas,

---

<sup>54</sup> Para el concepto de valor público sigo la definición de Moore: “el valor público consiste en todos aquellos valores que los individuos y los grupos voluntarios de individuos vinculan al Estado y a la sociedad, más allá de su propio bienestar material, y que buscan poner en ejecución a través de acciones individuales o colectivas, cívicas o políticas” (Moore, 2006: 18).

singularizando las políticas y propiciando que las prácticas de gobernanza sean, por una parte, más democráticas, y por otra, más eficaces en la consecución de las metas y objetivos. Estos elementos sustantivos varían según cada sector de la política, en un sector como el de las políticas públicas de regeneración urbana estos aspectos tienen un énfasis físico-espacial, sin embargo, no se reducen a él como pasa a examinarse.

### **7.2.1 Empleo de un concepto sustantivo integrador de las políticas públicas específicas: el urbanismo social**

El concepto de urbanismo social constituye un concepto que cobra aquí toda su importancia como concepto sustantivo integrador de las intervenciones y proyectos. Aglutina un conjunto de propósitos y guías de acción que la administración buscaba poner en práctica en el proceso de transformación de la ciudad. Fue un concepto emergente en el desarrollo del primer período de gobierno examinado, el de Sergio Fajardo, es decir, no estaba pensado de manera previa ni en su programa de gobierno ni en el plan de desarrollo aprobado para su período, sino que surgió de la interrelación entre los principios y propósitos adoptados y las estrategias necesarias para asegurar la eficacia de las intervenciones y la participación comunitaria.

Como se advirtió en el capítulo anterior, en el plan de desarrollo del gobierno de Salazar, tal concepto sí apareció expresamente como un modelo de intervención del territorio que comprendía de manera simultánea la transformación física, la intervención en aspectos sociales, la gestión institucional y la participación comunitaria (Municipio de Medellín, 2004).

Alejandro Echeverri, el arquitecto que más promovió el concepto, y quien se desempeñó como Gerente de la EDU en parte del período de Fajardo y como Gerente de los proyectos estratégicos, muestra cómo surgió el urbanismo social:

—La administración Fajardo proyectó desde el principio trabajar en la recuperación de la ciudad marginal, por ser la zona más pobre, violenta e insegura. Se planteó entonces el concepto de urbanismo social, que combina una visión integral con un equipo interdisciplinario para la transformación física y social, con énfasis en las zonas más pobres y críticas en cuanto a la seguridad ciudadana” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 108).



Se destacan como elementos centrales de dicho paradigma la planeación y la acción con proyectos de manera simultánea, la gestión social y de comunicación pública, así como una gestión física integral de calidad (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 108).

En sentido similar, el arquitecto Mauricio Valencia, quien se desempeñó como Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal, refería al urbanismo social diciendo que era “actuar sobre un territorio, con todas las herramientas del Estado, de manera simultánea, en una intervención integral que abarca las múltiples dimensiones de desarrollo humano de sus habitantes, y de esta manera promover en la ciudadanía bienestar, equidad, oportunidades y desarrollo social” (Martín, 2012: 491).

El urbanismo social constituye así una forma de interrelacionar la arquitectura urbana con la política (González, 2010: 114). Ello se logra en la medida en que la arquitectura urbana y el urbanismo se convierten en instrumentos para generar no solo mejores estándares de bienestar, dada la articulación con otras políticas públicas, sino también cambios culturales y nuevos sentidos de lo colectivo y de lo público.

El urbanismo social rompió varios esquemas que se habían hecho tradicionales en el desarrollo urbano de la ciudad: las obras públicas se hacían en los lugares más visibles, de modo que el gobernante de turno pudiera mostrarlas más fácilmente, o se realizaban como premio en los lugares donde hubiese tenido mayor votación para llegar al poder. Al contrario, el urbanismo social generó importantes obras públicas en espacios antes excluidos, edificios institucionales se instalaron en barrios pobres y no se tuvo en cuenta si determinada zona había concentrado una gran votación en pro de un candidato u otro (Restrepo, 2013).

La decisión de focalizar la inversión municipal en las zonas con mayores necesidades pudo incluso haber modificado las concepciones de la ciudadanía sobre la manera de invertir los recursos públicos, como lo anota el exsecretario de Hacienda, Horacio Vélez: “hoy día, todos aceptan que buena parte de los recursos se inviertan en los menos favorecidos y que la colaboración para generar igualdad y progreso sea de todos” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 182).

Los siguientes apartados ahondarán en estos y otros aspectos que orientaron en términos sustantivos las relaciones de gobernanza para la producción de las políticas públicas objeto de estudio.

## 7.2.2 La integralidad de las políticas públicas

Las políticas de regeneración urbana tuvieron una fuerte relación con otras políticas públicas: sociales, ambientales y de desarrollo económico. Es decir, los equipamientos y espacios construidos o mejorados estaban vinculados a objetivos específicos relativos a la mejora de la calidad de vida de los habitantes en diversas dimensiones. Esta interrelación implicaba una mayor complejidad en materia de actores involucrados, pero al mismo tiempo un sentido más amplio del valor público generado con las intervenciones, en tanto posibilitaba la integralidad de las políticas públicas.

Entre otros propósitos las intervenciones implicaban mejorar el acceso a los servicios públicos, incidir en la formalización de las viviendas y espacios que conformaban el hábitat, mejorar la situación económica de los barrios, y por consiguiente, disminuir la desigualdad que caracteriza a la ciudad (ACI, BID, UN-HABITAT, Alcaldía de Medellín, 2011: 109). La aproximación al territorio y a las relaciones e historias de vida presentes en él, a través de los proyectos de intervención física, posibilitaba que estos se constituyeran en una excusa para poder mejorar desde los programas institucionales otros aspectos del hábitat de las comunidades: por ejemplo, problemas de vecindad o conflictos de familia (entrevistas 17, 19, 21).

En este orden de ideas, puede afirmarse que el urbanismo social es un concepto íntimamente relacionado con el de integralidad, pero va más allá de esta, en tanto se asume que dicha integralidad en los proyectos constituye una respuesta a las problemáticas de los territorios que tienen las mayores necesidades. Por consiguiente, constituye una suma de integralidad y focalización de políticas públicas.

La articulación entre políticas se expresaba también en el acoplamiento entre proyectos específicos, lo cual evidencia más claramente la integralidad de las políticas de regeneración urbana, como lo muestra González (2010: 110):

–Se pueden ver las obras de los colegios de calidad, los parques biblioteca y los parques lineales, como proyectos autónomos que corresponden a una estrategia urbana general, pero también ellos mismos se insertan en los distintos sectores de la ciudad como parte de las formulaciones de planes, proyectos o intervenciones urbanas integrales, tres de las denominaciones o formas diferentes para señalar una serie de acciones coherentes, articuladas entre sí, que cumplen un propósito de transformación de un área determinada de la ciudad. En tal sentido se puede hablar de diversos proyectos urbanos donde las piezas arquitectónicas no quedan como elementos aislados, singulares y descontextualizados, sino que aparecen integradas a un proyecto que va desde lo

socioeconómico, pasando por lo político-cultural, hasta llegar a lo físico de lo urbano arquitectónico” (González, 2010: 110-111).

Las políticas de vivienda tuvieron una relación directa con las políticas de regeneración urbana, en unos casos la vivienda fue un elemento más de la regeneración urbana, como sucedió en los casos de Juan Bobo y la Herrera en que la opción no fue el traslado sino la construcción de vivienda *in situ*. Pero en la mayoría de los proyectos de intervención en los que fue necesario adquirir terrenos ocupados por viviendas se optó por el traslado de los residentes. Particular resonancia tuvo el proyecto reconocido como Pajarito que acogió a muchas de estas personas. Este proyecto ha sido objeto de variadas críticas, entre otras cosas por carecer de diferenciación social y configurar una especie de gueto al que fueron transferidos los problemas existentes en los barrios marginales de la ciudad (Martín, 2012: 483)

La relación más evidente del urbanismo social como concepto integrador fue con las políticas de educación. Echeverri, el arquitecto que desarrolló el concepto con mayor vehemencia, explica tal articulación así:

–Definimos que ese nuevo punto de encuentro debía ser en torno a la educación y a la cultura, pero ¿cómo? Con un cambio de piel de la ciudad, con un cambio en que esos nuevos escenarios públicos que iban a ser escenarios de esos nuevos énfasis en educación y cultura, fueran simbólicos de la mejor calidad y los mejores espacios y localizados en las zonas más necesitadas. Por eso surge el concepto de urbanismo social, en donde la arquitectura y el urbanismo se vuelven en un medio muy potente para hacer transformaciones sociales profundas” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

Durante el gobierno de Sergio Fajardo el urbanismo social, en materia de educación y cultura, estuvo ligado principalmente a la construcción y readecuación de colegios por una parte, y a la construcción de parques biblioteca, por otra. La puesta en operación de los nuevos colegios de calidad y de los parques biblioteca implicó un trabajo mancomunado con el sector privado, como se mencionó en un capítulo anterior.

Las políticas de educación se transformaron con el paso de un gobierno al otro, y ello generó cambios en las políticas de regeneración urbana. Por un lado, la segunda administración hizo más énfasis en la educación y atención integral de los infantes. Si bien prosiguió con la construcción de parques biblioteca y colegios así como con la generación de espacios públicos y deportivos, asumió como proyectos físicos bandera los jardines infantiles, equipamientos necesarios para su política de infancia,

denominada “Buen Comienzo”. Esta política buscaba la atención integral para los menores de 0 a 5 años. Por otro lado, en materia de políticas de desarrollo económico del énfasis en el emprendimiento empresarial se pasó al énfasis en la innovación y tomó fuerza la pretensión de convertir a Medellín en una ciudad innovadora. Esto dio lugar a la construcción de un gran equipamiento en la zona norte destinado a la prestación de servicios en materia de innovación y a la proyección de un distrito científico y tecnológico en dicha zona.

Como expresión de los objetivos de los planes de desarrollo del período 2004-2011, el urbanismo social estuvo dirigido a la mejoría de la calidad de vida y al desarrollo humano integral de los habitantes de las zonas más deprimidas de la ciudad. Pero como ya se ha mencionado con antelación, dicho concepto no cobijó todas las formas en que tuvieron expresión las políticas públicas que transformaron el espacio físico de la urbe durante el período 2004-2011. En otras palabras, hubo procesos de transformación que siguieron otras lógicas ligadas a las necesidades funcionales que exigían la mejora de la infraestructura de la ciudad y, en general, la adaptación de Medellín para ser competitiva.

Por ello, aunque en las narrativas sobre el proceso de transformación aparezca como menos evidente la relación con las políticas de desarrollo económico no puede desconocerse su importancia. De manera global las relaciones de gobernanza entre el sector público y el sector privado económico, durante el período objeto de estudio, tuvieron como uno de sus propósitos centrales avanzar en la transformación y consolidación de funciones de la ciudad a través de una nueva economía basada en *clusters*. Este modelo requería procesos de transformación culturales, educativos y económicos que dependía del trabajo conjunto de diversos actores claves y, además, un proceso de transformación física de la ciudad que la hiciera más atractiva. Por consiguiente, las políticas de regeneración urbana se inscribían de alguna manera en ese contexto ligado a la búsqueda de mayor competitividad.

Adicionalmente, el municipio de Medellín se hizo más consciente durante el período examinado de que la competitividad de la ciudad dependía de su conexión con las regiones del Departamento del que hace parte y de la mejoría de las condiciones de vida en ellas, ya que un desarrollo tan desigual como el existente, entre la ciudad capital y las demás subregiones, termina perjudicándola. De ahí que haya optado por asumir gastos e

inversiones fuera de su jurisdicción: en materia de infraestructura, en la oferta de servicios públicos domiciliarios, y en políticas públicas sobre el desplazamiento forzado que contribuyeran a que la población venida de otros municipios pudiera regresar a ellos.

Los distintos énfasis mencionados no estuvieron separados de las políticas públicas de regeneración urbana y del concepto de urbanismo social, sino que de cierta forma estos últimos les eran complementarios e incluso instrumentales.

### **7.2.3 Dotar de significado y valor los productos de las políticas públicas**

Entre los elementos sustantivos de metagobernanza, el caso objeto de estudio muestra la importancia de dotar de contenido y valor público a los productos de las políticas públicas. En particular, en las políticas de regeneración urbana ello implica trascender de la sola transformación física a identificar contenidos y posibles impactos más valiosos social y políticamente. En este orden de ideas se destacan los siguientes elementos:

#### **Los espacios y equipamientos públicos como dispositivos generadores de igualdad y cohesión social**

Los espacios y equipamientos públicos se piensan como espacios de encuentro ciudadano, abiertos y plurales, destinados al uso colectivo. Se busca otorgarle sentido al espacio público en términos de contenido, esto último se advierte en que su producción estuvo vinculada a la generación de nuevos equipamientos educativos, culturales, y deportivos, dirigidos a satisfacer necesidades de las comunidades, generando con ello mayor igualdad.

Los espacios y equipamientos públicos son considerados como articuladores de la sociedad, la intención es conectar la ciudad no solo de manera física sino también socialmente. Los procesos participativos ligados a ellos se conciben como procesos vinculantes de los actores comunitarios. Sin embargo, surgen críticas cuando también son vinculantes respecto de actores armados que están presentes en la comunidad.

La siguiente explicación de Alejandro Echeverri muestra el carácter instrumental de las intervenciones físicas respecto de fines de carácter social y político:

—No es el edificio o el ladrillo el fin último sino como un medio poderoso con el cual llegan gran cantidad de actividades culturales y de servicios... y donde se activan procesos de participación comunitaria, la prioridad es continuar con estas políticas para que las zonas más necesitadas de la ciudad vayan completando todas sus necesidades y se sientan integradas, como la mejor ciudad que podríamos tener” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

En las perspectivas señaladas el urbanismo social apuntaba a cambiar dos características de la ciudad: por una parte, el encierro al que se había sometido la población como resultado de la violencia, que daba lugar a que los habitantes no la disfrutaran; por otra parte, la gran fragmentación social y física existente. En efecto, las intervenciones y estrategias propias del urbanismo social propiciaron que sus habitantes salieran de sus entornos y visitaran barrios a los cuales antes no se atrevían a ir, que tuvieran mayor disposición para usar los espacios públicos, pero las implicaciones iban más allá y posibilitaron una tendencia a la cohesión social. Alonso Salazar lo explicaba así:

—Nuestro territorio y nuestra cultura estaban excesivamente fracturadas, yo diría que lo que hemos hecho en los últimos años es tejer la unidad del territorio de manera urbana, que se generen espacios de encuentro y cohesión social, pero adicionalmente tejer la alianza social, el gran acuerdo social en torno a un modelo de sociedad en convivencia” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

### **La estética como promotora del cambio social y cultural**

Un supuesto del urbanismo social era que la arquitectura urbana de buena calidad y estéticamente bella podía contribuir a solucionar los problemas sociales de las zonas con mayores necesidades. Esto merece dos anotaciones:

En primer lugar, optar por hacer obras bonitas además de funcionales, rompía un esquema tradicional de acuerdo con el cual los edificios públicos (correspondientes a colegios, escuelas, centros de salud, entre otros) eran funcionales pero de baja factura y poco estéticos.

En segundo lugar, ello implicaba asumir que la belleza podía propiciar cambios sociales y culturales al crear motivos de orgullo y sentimientos de dignidad en los habitantes de los barrios que recibían las intervenciones, así como construir sentidos de lo colectivo, lo público y de las responsabilidades que conllevan. Se buscaba que las zonas de la ciudad más marginadas obtuvieran visibilidad y reconocimiento, hicieran ~~parte~~ de la ciudad”, pues es común en las ciudades latinoamericanas que opere una especie de

invisibilización de estas zonas. Se insistía en que los entornos eran parte de los derechos, como parte de “un convencimiento de que lo bello es bueno y lo estético es ético” (ACI, BID, UN-HABITAT, Alcaldía de Medellín, 2011: 161).

**Fotografía 5. Biblioteca España (Biblioteca Santo Domingo) y su entorno**



*Fuente: Archivo Oficina de Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas UdeA*

Tanto la alta calidad de las intervenciones como el énfasis en que las obras resultantes debían ser bellas han sido objeto de cuestionamiento. La calidad, por el alto costo que implicaba, y también porque algunos de estos equipamientos han presentado precisamente problemas de calidad (entrevistas 4, 25 y 26), que al parecer en algunos casos no lo son, sino que se trata de mal uso, el cual quizá no fue calculado debidamente, es decir se ha tratado, más bien, de problemas de sostenibilidad.

Por otra parte, los críticos consideran que se debería haber invertido en aspectos más importantes, que podían incidir más en la vida de las personas, tales como la vivienda (entrevista 17) o en equipamientos respecto de los cuales las comunidades pudieran tener mayor accesibilidad y necesitaran menos cuidado (entrevista 36).

El énfasis en el orgullo también ha sido mal visto por algunos críticos, dado que se aprovecha el sentimiento de superioridad existente en la región y además de lo que se ha entendido como una característica de la cultura mafiosa: la exacerbación de la

importancia de la imagen (entrevista 25 y 36). También se considera que en el trasfondo de esta forma de urbanismo hay una excesiva valoración de la estética que niega las diferencias culturales así como la importancia del patrimonio arquitectónico popular (entrevista 12); y en algunos casos se ha observado que predominó en los diseños la forma estética sobre la función, por ejemplo en la Biblioteca España, o de Santo Domingo y en las adecuaciones efectuados al Jardín Botánico.

### **Un Estado presente y más próximo**

Las intervenciones fruto del urbanismo social, fortalecieron la presencia del Estado, antes ausente de los territorios de la ciudad con condiciones de vida más precarias. El Estado tuvo expresión en formas concretas que mostraron caras distintas a la represiva, dado que se asumió que la solución a los problemas de violencia y narcotráfico requería una combinación de respuestas integrales.

En términos de producción de valor público, particular importancia tuvo que la mayor parte de los equipamientos construidos estuviera destinada a actividades educativas, culturales y recreativas, lo cual además de permitir transformar la concepción acerca de las instituciones públicas y privadas que se aproximaron a las comunidades, mostrándolas más próximas y comprometidas, permitió a la población acceder a servicios y alternativas con las que antes no contaba, como afirma González, la sociedad empezó “a apropiarse del consumo cultural” (2010: 194).

En contextos de violencia, y caracterizados por la precariedad de toda índole, estos equipamientos, y los servicios prestados en ellos, funcionan como elementos que evidencian la presencia estatal. De manera particular en algunas de las entrevistas realizadas se sostiene que ante los problemas de violencia o de tensión social la administración enfrentaba la situación haciendo mayor presencia institucional en los territorios críticos (entrevista 16, 19, 36). Esta mayor presencia institucional no solo se expresaba en más equipamientos y servicios sociales, también podía implicar intervenciones suaves como la realización de ferias o activaciones culturales, o intervenciones fuertes asumidas por la Secretaría de Gobierno y los organismos de seguridad del Estado, según el caso. Estas estrategias buscaban recuperar territorios muchas veces monopolizados por actores ilegales. Como afirmaba Fajardo, detrás de cada obra lo que seguía era recuperar el monopolio del Estado sobre el territorio.



Un asunto de especial interés, en materia de esta mayor presencia del Estado como un elemento sustantivo de la metagobernanza, tiene que ver con las pautas de comportamiento seguidas por la administración frente actores armados insertos en las comunidades que participaban en prácticas de gobernanza relativas a las políticas objeto de estudio. De los comentarios de algunos entrevistados puede desprenderse la interpretación de que la misma administración pudo haber propiciado un aumento del poder de estos actores, al hacer caso omiso de denuncias sobre su infiltración en organizaciones comunitarias, conduciendo así a que tales actores se constituyeran en intermediarios de los intereses sociales (entrevistas 2 y 3).

Pero lo cierto es que en las entrevistas se encuentran desde críticas a la administración, por no confrontar a los actores armados, hasta versiones de que propició el involucramiento de los mismos, o versiones según las cuales sí los enfrentó de diversas maneras. Pareciera entonces que no hubo una posición unívoca desde la administración municipal respecto de los actores armados y de su posible vinculación o participación en los proyectos de intervención física.

Si de parte de la administración municipal lo que primó fue lo primero, tal actitud podría ser entendida como propia de una pauta de comportamiento que indica un tipo de prudencia propio de situaciones en que las autoridades públicas, para poder cumplir con los objetivos fijados, tienen que actuar como si no existieran determinados condicionamientos, que de ser enfrentados, imposibilitarían el cumplimiento de los objetivos. En tal sentido la presencia estatal sería parcial: se ofrecen servicios sociales pero sin la garantía del monopolio de la fuerza en cabeza del Estado y por ende sin la garantía de la seguridad para los ciudadanos desde el orden institucional. Lo problemático del uso de esa lógica es que no resuelve problemas de fondo: algunos de los propósitos fijados en materia de mayor proximidad y presencia del Estado quizás puedan alcanzarse, pero permanecen las condiciones adversas que imposibilitan, para situaciones como las estudiadas en esta investigación, soluciones más profundas. No obstante lo anterior, es preciso decir que durante los dos últimos años del gobierno de Alonso Salazar ante el incremento de los índices de violencia, la administración municipal asumió una posición más explícitamente confrontadora de los actores violentos e ilegales.

De otra parte, es necesario señalar que el esfuerzo por una mayor presencia estatal estuvo acompañado por la tendencia hacia un enfoque territorial en las intervenciones, aunque con deficiencias señaladas por algunos de los entrevistados, el cual permitió mejores diagnósticos de las problemáticas, el reconocimiento de los actores directamente involucrados en el territorio, de sus relaciones e historias de vida, lo cual trajo consigo el incremento de su participación.

Dicho enfoque obtuvo un mayor énfasis cuando los proyectos se acompañaron de gerencias territoriales, tal como sucedió en el centro de la ciudad. Pero aún sin que estas existieran, esta tendencia también tuvo lugar por la mayor cercanía o proximidad que los funcionarios públicos de todos los niveles asumieron respecto de los problemas de la ciudad.

Particularmente, en relación con el proceso de transformación física que vivió la ciudad, uno de los entrevistados enfatiza el papel protagónico del municipio:

— .es indudable que el Municipio ha ido ocupando un lugar protagónico en el desarrollo de la ciudad, que tal vez antes no se identificaba de esa manera, y que esta es una participación del municipio con unas nociones más estructurantes. Entonces por ese lado me parece que está muy bien. El asunto es que todavía hay que hacerle muchas acotaciones” (entrevista 12).

#### **7.2.4 Estrategias específicas para alcanzar los objetivos: estrategias urbanísticas del urbanismo social**

La generación, mejoramiento y ampliación de equipamientos y espacios públicos estuvo regida por pautas que seguían un sentido estratégico que posibilitó estándares de eficacia y funcionalidad. Son pautas específicas para las políticas públicas estudiadas en un sentido sustantivo que presentan rasgos de metagobernanza, en tanto orientan la acción de los distintos actores involucrados para el logro de los objetivos, mejorando la capacidad de las políticas para generar resultados en las condiciones de vida de la gente y en la calidad de los servicios ofrecidos por la ciudad. En el fondo se trata de reglas técnicas que al articular un medio al fin perseguido posibilitan la eficacia. Menciono algunas:

- Énfasis en proyectos físicos estratégicos ligados a los principales propósitos de las políticas públicas formulados en los planes de desarrollo.
- Opción por intervenciones puntuales en lugar de otros instrumentos más globales o totalizantes; a esta forma de intervenir el territorio se le llamó acupuntura urbana.
- Intervenciones sobre el sistema estructurante de la ciudad con el fin de producir cambios visibles y detonantes, esto es, que impulsaran la transformación del entorno más cercano.
- Uso de los proyectos de transporte como pretextos para transformar y reparar las áreas por donde pasan las vías o viaductos.
- Uso de ciertas experiencias como acciones modélicas y la construcción de instrumentos de intervención que podían replicarse en distintos espacios, tales como los Proyectos Urbanos Integrales.
- Énfasis en los equipamientos y edificios más significativos
- Aprovechamiento de obras públicas realizadas en administraciones anteriores para complementarlas y articularlas con las nuevas.
- Simultaneidad de intervenciones, entre otras.

Martin resume varias de las estrategias urbanísticas asumidas por el urbanismo social: según él, el urbanismo social buscaba rescatar y valorar el proceso colectivo de construcción de la ciudad

→ dar continuidad creativa a ello, al darle prioridad a la idea de reparar, sobre aquella de erradicar y olvidar, que había sido la costumbre. Fajardo insistía sin embargo, en que una reparación respetuosa no debía inhibir la intervención ambiciosa, a gran escala, con prontitud y eficiencia. El paradigma tampoco rechazaba una arquitectura pública icónica, como la escogida por las administraciones anteriores para la biblioteca de EPM y las obras en Plaza Mayor, siempre y cuando no se tratara de obras aisladas, y que tuvieran evidente impacto social” (Martin, 2012: 472).

Varios de los aspectos mencionados en este apartado han sido objeto de críticas, menciono solo algunas de ellas:

- Utilizar modelos replicables conduce a desconocer las diferencias entre los territorios (entrevista 12).
- La opción por los cambios visibles y detonantes es una manera de manejar la imagen pues es más fácil mostrar los logros (entrevistas 25 y 26).

- El énfasis en edificios significativos muestra una obsesión con los íconos, es una estrategia que agota la intervención en el edificio en sí mismo y busca protagonismos (entrevista 36), en algunos casos las piezas arquitectónicas se imponían como hechos aislados del entorno e individuales (González, 2010: 114).
- Se cuestionan las altas inversiones que representaban este tipo de construcciones, se considera que la ciudad debiera optar por edificaciones de más baja factura (entrevista 17), que realmente satisfagan las necesidades de las comunidades (entrevista 36).
- La simultaneidad en las intervenciones se leía mal desde la opinión pública, pues se consideraba que colapsaba la ciudad y la capacidad de entender por parte de los ciudadanos cómo se estaba transformando la misma (entrevista 22).
- La focalización de las intervenciones en determinados lugares de los territorios vulnerables, en vez de que fueran distribuidas en todo su espacio, implicaban inequidad (entrevistas 25 y 26).

El ramillete de críticas evidencia que el urbanismo social, y en general, el proceso de transformación urbana experimentado en el período 2004-2011 suscitaba diversas lecturas o interpretaciones. De manera curiosa sus bondades quizás han sido más reconocidas en el exterior del país que en la propia ciudad de Medellín.

Ya se ha dicho con antelación cómo el urbanismo social estuvo ligado al proceso de internacionalización de la ciudad. Así, para mostrar la transformación de la ciudad e incluirla en la agenda internacional se emplearon distintos métodos: los procesos de transformación se daban a conocer a través de una continua y publicitada información, lo cual puede ser leído como una estrategia para el marketing de ciudad. Fue evidente el aumento del interés por propiciar que en la ciudad se programaran grandes eventos y fuese visitada por personalidades reconocidas. Y de manera particular, hubo una gran disposición por establecer relaciones de cooperación con otras ciudades en el campo del desarrollo y la transformación urbana. Por lo anterior fue importante el fortalecimiento de la institucionalidad vinculada a la internacionalización, concretamente la ACI, hoy Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y del Área Metropolitana, que había sido creada en el 2001 y pudo asumir así también protagonismo en el proceso de transformación de la ciudad.

### **7.3 Elementos operativos de la metagobernanza o de gestión administrativa e institucional**

Como se especificó antes, estos son elementos de carácter operativo. Consisten en reglas y estrategias de gestión pública que posibilitan la participación y articulación de actores, la alineación de objetivos, la coordinación interinstitucional, la sistematización del trabajo, entre otras condiciones positivas para la existencia de relaciones de gobernanza más eficaces y democráticas en la producción y puesta en práctica de políticas públicas.

Antes de comenzar este apartado, es necesario aclarar que varios de los aspectos que se examinarán a continuación no son específicos de las políticas de regeneración urbana, sino que, de una manera más global, pueden ser asumidos como característicos del estilo de gestión que rigió en la ciudad en el período 2004-2011 y de sus políticas públicas en general.

Con las tendencias mencionadas en este aparte probablemente se hizo más fácil filtrar condiciones negativas para las prácticas de gobernanza o para la eficacia de los proyectos, y poder avanzar en ellos pese a condiciones tales como la violencia, la ilegalidad o el clientelismo, condiciones que pudieron dar al traste con las prácticas de gobernanza participativa y con los proyectos de intervención urbana en sí mismos. Algunos de los elementos examinados tendieron a propiciar relaciones de gobernanza en un sentido democrático, otros apuntaron a la eficacia y funcionalidad.

Como se mostró con antelación, las administraciones del período 2004-2011 llevaron a cabo un proceso de reflexión sobre el modelo de gestión que estaban aplicando en la ciudad de Medellín y determinaron que dicho modelo contaba con unas áreas sustantivas de énfasis y unos mecanismos de gestión. Algunos de los mecanismos de gestión que resaltaron, están relacionados con los elementos que aquí se denominan como elementos operativos de la metagobernanza, o de gestión administrativa e institucional.

#### **7.3.1 Elementos operativos que incentivan la gobernanza y la participación**

El hecho de que el movimiento político que dio lugar al gobierno de Fajardo y luego al de Salazar tuviera un soporte en distintos sectores de la sociedad civil, que recogía

relaciones y capital social acumulado desde la década del noventa propició que sus administraciones estuvieran abiertas al trabajo colectivo y a la participación. Así por ejemplo, algunos datos recogidos en la investigación dan cuenta de que en el gobierno de Fajardo las ideas surgían como una construcción colectiva (entrevista 1), se hacían encuentros con las comunidades de manera continua y además Fajardo se reunía con muchos sectores sociales, entre ellos con académicos (entrevista 4).

En cuanto a la construcción de las bases de las políticas y de sus instrumentos hubo una clara intención de dar cumplimiento a los preceptos normativos que exigen la existencia de participación en los procesos: la revisión del plan de ordenamiento territorial que culminó en el año 2006, en efecto se hizo de manera participativa cumpliendo lo preceptuado por la Ley 388 de 1997; los planes de desarrollo de los dos períodos también se elaboraron siguiendo los parámetros de participación que indica la Ley 152 de 1994, ley orgánica de la planeación; los planes parciales cumplieron con las fases de socialización previstos en la ley y los reglamentos; los proyectos urbanos integrales incluían a las comunidades en las fases de diseño de las obras e incluso en su ejecución.

En los proyectos concretos que traducen las políticas públicas estudiadas (proyectos urbanos integrales, plan especial del centro, planes parciales, etc.) la administración municipal incentivó el uso de instrumentos de gobernanza de diversa índole: asambleas, mesas de trabajo, mesas temáticas, comisiones, pactos ciudadanos, acuerdos de buena voluntad, entre otros. Lo cual evidencia la apertura y disposición de parte de la administración pública para la participación y la gobernanza.

En particular, Alejandro Echeverri muestra cómo se propiciaba la participación de las comunidades en los proyectos que hicieron parte del urbanismo social:

—El primer paso fue identificar las acciones urbanas concretas, bajo la mirada estratégica nuestra y la visión y participación de las comunidades. Así se establecieron compromisos muy específicos en torno a la ejecución de estos proyectos mancomunados, con una definición precisa de etapas y plazos. Se conformó un grupo, se definió una estructura de gestión por gerencias territoriales, se consolidó una política de proyectos urbanos integrales y se conformó un equipo interdisciplinario de arquitectos, comunicadores, ingenieros y sociólogos dirigidos por un líder que trabajaban directamente con la comunidad las 24 horas del día y generaban la confianza para un diálogo en paz y fluido... Sin la participación activa de las comunidades no es posible llevar a buen término un proceso de transformación urbana. No se trata de entregar proyectos como regalos para que la comunidad se quede callada. Parte integral del urbanismo social es caminar con la gente durante todo el proceso de definición e intervención, para que la comunidad se entere, defina y esté siempre consciente de cómo se han hecho estos

procesos, lo que también garantiza la sostenibilidad” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 108).

Adicionalmente a las formas de participación incorporadas en los proyectos urbanos integrales, la administración municipal durante los períodos de gobierno estudiados, promovió la llamada planeación local del desarrollo, que posibilitó que las comunidades planearan su futuro teniendo en cuenta sus necesidades. Durante el gobierno de Salazar esta estuvo vinculada al presupuesto participativo con una mayor intencionalidad, buscando que los proyectos derivados de tal instrumento sí correspondieran con las necesidades diagnosticadas por la propia comunidad. Es necesario anotar que la planeación local del desarrollo no siempre coincidió con las intervenciones en el territorio a través de proyectos urbanos integrales. Faltó por consiguiente una mayor articulación entre instrumentos para el desarrollo social y económico e instrumentos de transformación física.

Aunque en materia de participación hubo similitudes entre proyectos y las metodologías fueron semejantes no puede afirmarse que existió un único modelo.

**Fotografía 6. Taller con la comunidad, programa de titulación gratuita de predios ejecutado por la Universidad de Antioquia**



*Fuente: Archivo de la Oficina de Comunicaciones, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad de Antioquia*

En algunos casos son los mismos operadores de los proyectos, quienes propiciaban las instancias de gobernanza; es decir, su aplicación no se originaba directamente en el gobierno municipal. En alguna medida el empleo de estas prácticas de gobernanza democrática se explica en que había una tradición participativa en la ciudad que provenía de los años noventa y que pudo aparecer de manera contundente durante estos dos gobiernos por hacer parte de él personas que habían integrado organizaciones sociales y comunitarias (entrevistas 16, 20).

El hecho de que en la ejecución de los proyectos urbanos integrales y de los proyectos derivados del presupuesto participativo, pudieran intervenir miembros de las propias comunidades condujo hasta cierto punto a una transformación de la política local. Los viejos clientelismos empezaron a ser sustituidos por una especie de corporativismo, pues como observé con antelación, proliferaron las organizaciones que se instituían con el fin de contratar este tipo de servicios con el municipio. Ello determinó una disminución de poder de los partidos tradicionales en la medida en que las comunidades asumían que ya no era necesaria la intermediación que realizaban los políticos (entrevista 1).

Por otra parte, el empleo de prácticas propias de la democracia deliberativa y de la democracia participativa permitió contrarrestar los efectos de que los alcaldes provinieran de un movimiento que constituía minoría en el Concejo Municipal, así lo observó un entrevistado que se desempeñó como Secretario Municipal, según el cual dichas prácticas fueron:

—un mecanismo para oponer, para hacer oposición a la democracia representativa o para ponerle al frente a la democracia representativa. O para concertar con la democracia representativa. Entonces hay cosas que si no hubieran sido concertándolas con los sujetos implicados no se hubieran ganado en el Concejo de la ciudad” (entrevista 16).

De esta manera, las prácticas de gobernanza insertas en estos nuevos modelos de democracia tuvieron carácter estratégico en sí mismas, en el sentido de que facilitaban el logro de los propósitos de los gobiernos estudiados.

### **La información y la comunicación como condiciones para la participación**

Variadas estrategias de comunicación tales como el uso de la televisión local, el brindar información previa al desarrollo de los proyectos, informar sobre sus fases y los logros obtenidos, propiciar que la gente se apropiara de la información y fuese ella misma



quien la extendiera, el empleo de elementos artísticos para hacer llegar la información, entre otros mecanismos, posibilitaba que los ciudadanos contaran con un mayor estímulo y elementos para involucrarse.

Tales estímulos para la apropiación de la información daban más voz a las comunidades en la puesta en práctica del plan de desarrollo y de sus proyectos específicos. Además, podrían tener efectos positivos a más largo plazo: el empoderamiento de los actores comunitarios para demandar al Estado intervenciones en sus territorios, un aumento de su capacidad crítica, un mayor equilibrio entre los recursos con los que cuentan los actores comunitarios de distintos estratos sociales, entre otros aspectos importantes para el ejercicio de la ciudadanía.

Con respecto a la presencia de actores violentos en los territorios objeto de intervención algunos de los entrevistados destacaron la importancia del uso por parte de la administración de estrategias basadas en la comunicación y la información (entrevistas 16, 19, 27, 28, 29, 34): brindar información clara y oportuna, hablar de manera directa a las comunidades pese al conocimiento de que entre ellas podrían tener presencia actores violentos.

Particularmente, se destaca como estrategia el contacto e interlocución directa con los ciudadanos, tanto en el caso de que hubiera sospechas sobre relaciones entre organizaciones comunitarias y actores violentos, como cuando se consideraba que los líderes ligados a las organizaciones comunitarias tenían los vicios de la política tradicional. Es decir, se accedía a los ciudadanos sin pasar por intermediarios. O se buscaba identificar líderes naturales no pertenecientes a tales organizaciones y que fuesen ellos, y no los otros líderes, los que actuaran como intermediarios (entrevista 16, 25, 26). Lo anterior propiciaba la transformación de la política, en tanto se hacía posible pasar de esquemas de enclave en los que las comunidades eran dominadas por líderes que actuaban según parámetros clientelares, a nuevos procesos políticos que posibilitaban mayor organización y autonomía de las comunidades (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a: 110).

### **Receptividad frente a la participación**

Del caso objeto de estudio también puede extraerse otra condición importante para la participación y para la existencia de prácticas de gobernanza democráticas, la

receptividad por parte del Estado en relación con ellas. En Medellín, durante el período examinado, afloró de diversas maneras la demanda de las comunidades por participación en instancias institucionales y la municipalidad fue receptiva a esas solicitudes:

—La gente ha visto con especial interés la participación cuando se hace en los espacios del Concejo de la ciudad para discutir las normas, y la gente va, a discutir el POT, a discutir el Acuerdo 043 [sobre el sistema de planeación local y participativa], o va a discutir el futuro de EPM. Eso le da una fuerza al carácter institucional municipal. O sea la municipalidad en Medellín es fortalecida en ese sentido, porque la gente obliga a que se abran espacios, la gente pide aquí: ~~—hagamos cabildo abierto de la comuna~~”, ~~—hagamos cabildo abierto al municipio~~”. La figura del cabildo se ha vuelto muy interesante como espacio previo a la discusión de ciertas normas, es decir, como espacio más participativo; que recoge una tradición muy española de las Américas, el cabildo, el cabildo abierto” (entrevista 1).

Los proyectos de intervención urbana sobre el espacio físico en la mayor parte de los casos no partieron de la participación comunitaria, estos es, de la propia iniciativa de las comunidades, sino de la administración. Sin embargo, pueden observarse varios casos en que los proyectos se originaron en las comunidades y respecto de los cuales hubo respuesta de parte de la administración local.

Uno de ellos es el plan parcial del Corazón de Jesús mencionado anteriormente y cuyo proceso participativo deviene de la década del noventa, pero sin que todavía haya mayores resultados en términos físicos (entrevista 13). Otro caso es la recuperación del parque de Boston en el centro de la ciudad, impulsado por un movimiento barrial que luego dio lugar a una organización no gubernamental, la Corporación Boston Vive (entrevista 11). Otro más es el del Centro Cultural de Moravia, la comunidad de Moravia, siendo consciente de la diversidad cultural que poseía, solicitó a la administración que hiciera un centro cultural (entrevistas 16, 19 y 36). Luego de construido, la comunidad usa el centro activamente bajo la coordinación de Comfenalco, quien se encarga de su operación. Incluso, la comunidad de Moravia con antelación a los dos gobiernos analizados venía en un proceso de participación en torno a la formulación de proyectos que solucionaran sus problemáticas barriales (entrevista 25 y 26), los que luego fueron incluidos en el macroproyecto de mejoramiento aprobado como plan parcial durante la administración de Fajardo, sin embargo, no todos estos proyectos han sido llevados a la práctica.

Adicionalmente, un caso interesante por articular iniciativas desde la planeación del desarrollo con los proyectos urbanos integrales, es el de la comunidad de la comuna Doce de Octubre, que solicitó a la administración la realización de un Proyecto Urbano Integral. La siguiente cita muestra tal experiencia y aporta elementos sobre la metodología empleada para la participación comunitaria en los proyectos urbanos integrales:

–Decidimos entonces de manera concertada con los actores del territorio JAL (Junta Administradora Local), ASOCOMUNAL (asociación de juntas de acción comunal), el plan estratégico como tal y hacer unas visitas recurrentes a la EDU, un poco diciéndoles, bueno, estas son un poco las propuestas que nosotros tenemos y empezamos a tener un dialogo con la EDU para empezar a definir, qué proyectos, dónde, ¿cierto? Entonces ellos nos dijeron: bueno primero vamos a hacer un diagnóstico, vamos e identificamos, socializamos. Y en ese proceso estuvimos como en las fases que denomina la EDU. Unas fases en las que empezamos a conocer las fases (la metodología), luego un poco a hacer diagnósticos, recorridos, visitas. Habían tenido en cuenta pues las solicitudes que nosotros habíamos hecho y miraban y empezaban a socializarnos los resultados: miren el problema de Kennedy es de movilidad, el problema de tal es de esto... de conectividad. Entonces nuestras propuestas son más o menos estas, –¿ustedes qué piensan? o ¿cómo se lo imaginan en el futuro?“. Y empezamos a hacer construcción de imaginarios, tanto comunales como por barrios, pero también unos más temáticos, entonces un imaginario en el tema de cultura, como se imaginan la cultura en la comuna, como se imaginan lo físico espacial, como se imaginan todo eso.

–Empezamos a hacer todo ese conjunto de acciones y empezamos ese proceso hasta que se definen un conjunto de proyectos y nosotros convocamos. Entonces nosotros ya, Plan Estratégico (grupo que se encargaba del Plan Estratégico de la comuna), decidimos empezar una mesa de concertación entre el Plan Estratégico y la EDU, en el que la EDU nos fuera contando cuales eran los proyectos que habían sido priorizados, el recurso que se había definido para los mismos, cuales quedaban pendientes. Y un poco también como la formulación de algunos de esos proyectos se definen por fases, fase 1, fase 2, entonces en que fases se desarrollaban los proyectos, entonces acompañamos ese proceso durante todo el ejercicio de manera comunal, o ya de manera barrial...bueno, nosotros como este proyecto es el que más nos impacta, entonces vamos a estar en el comité de este proyecto. En el territorio se formaron 3 comités...” (Entrevista 29).

No obstante, la apertura a la participación y a las prácticas de gobernanza, estas no siempre tuvieron el mismo alcance en el proceso de transformación urbana de Medellín. La participación propiciada por la administración fue diferente según el tipo de intervención de que se tratara. Varios de los entrevistados mostraron, por ejemplo, que las oportunidades de participación en los proyectos urbanos integrales, posibilitaba que los habitantes del área pudieran definir e incidir en diferentes aspectos relacionados con los proyectos. Se resaltan los “talleres de imaginarios” que permitían incidir en el diseño de las obras de intervención (entrevistas 14, 15, 29, 30, 31).

La apertura a la participación en este tipo de proyectos fue clave para la generación de confianza y del sentido de pertenencia sobre las obras realizadas, tal como se ilustra en el relato del arquitecto Oscar Santana:

—La entrada inicial al sector era difícil, e incluso daba susto. Casi era a piedra con algunos funcionarios. El equipo inicial era pequeño, y los arquitectos se dieron rápidamente cuenta de que esto era una cosa distinta a intervenir en el contexto de Laureles y el Poblado. Poco a poco íbamos creando una metodología participativa con la cual logramos hacernos aceptar, y que hoy es parte integral de nuestra manera de operar en estos barrios. Así se iba formando, por ejemplo, un mecanismo de talleres de rastreo y oportunidades, como un mecanismo para priorizar obras y proyectos, entre grandes y pequeños. Al igual que con los talleres de imaginarios, también se trataba de crear pertenencia, que de hecho es el tema más difícil” (Martin, 2012: 475).

Se reconoce asimismo como muy participativa la experiencia que hubo en el proyecto de vivienda Juan Bobo ubicado en la zona nororiental de la ciudad, que ha sido estimado como un proyecto modélico (entrevistas 12, 17 y 34). También se destaca la experiencia del plan parcial de Moravia (lugar donde yace el antiguo basurero de la ciudad), que sustancialmente fue un proyecto de mejoramiento integral y, por consiguiente, posibilitó diversos espacios de participación relacionados con las áreas de intervención; sin embargo, con bastantes dificultades de toda índole (entrevistas 17, 23, 24, 25, 26).

En otras formas de intervención, tales como las de los planes parciales, los mecanismos de participación e interlocución dependieron de sus rasgos particulares: en el del Corazón de Jesús, por ejemplo, surgido de la iniciativa barrial, hubo un buen grado de participación (entrevista 13); también en el de Naranjal, por tratarse de proyectos urbanos en los que existen bastantes dificultades derivadas de la informalidad (entrevista 17 y 18). Aunque es necesario reconocer que la participación comunitaria está exigida por la ley en los planes parciales. Los proyectos de presupuesto participativo obviamente sí implicaban una participación más contundente en la definición de qué proyectos a nivel micro iban a ser desarrollados: un parquecito, una cancha, un camino, etc. (entrevistas 1, 11).

Desde la perspectiva de algunas personas entrevistadas, el involucramiento de las comunidades que incentivaba la administración en los proyectos de intervención física asumía más el carácter de socialización y sensibilización que un carácter verdaderamente participativo en profundidad (entrevistas, 12, 25, 26). Al tomar en

cuenta tales interpretaciones, pareciera que las prácticas de gobernanza democrática fueron empleadas en la ciudad en mayor medida para producir legitimación, facilitar la ejecución y garantizar la sostenibilidad de las intervenciones. Aunque estos propósitos son valiosos le quitan peso al sentido decisorio de la participación y, en términos de políticas públicas, al involucramiento en las fases iniciales del ciclo de políticas. Sin embargo, los mismos críticos consideran que hubo variadas experiencias que permitieron avanzar en un sentido más profundo de la participación, tales como la planeación local y el presupuesto participativo.

En cuanto a la actitud de las comunidades frente a la participación, en algunos casos persistía más un estilo de involucramiento que consistía en un papel pasivo que esperaba dádivas del Estado en lugar de derechos (entrevista 34), o en confrontar y reclamar que en hacer propuestas y propiciar reciprocidades y compromisos (entrevistas 9 y 13). Frente a tal tendencia la administración enfatizaba el sentido de la corresponsabilidad en términos de que los derechos también implicaban deberes (entrevista 9, 2, 34).

En contraste con la participación propiciada en las políticas directamente relacionadas con el concepto de urbanismo social, la participación propiciada en los planes y proyectos ligados al desarrollo económico y al aumento de la competitividad fue más cerrada. Se trata de asuntos que se asume corresponden a un tipo diferente de gobernanza en cuyas políticas públicas normalmente no tienen participación las comunidades. Los actores han sido las agremiaciones empresariales tales como las cámaras de comercio, los altos empresarios, los gremios económicos, los expertos externos a la administración, el personal más técnico de las entidades públicas, sectores de la academia especializados. Refieren a escalas diversas a lo barrial, lo comunal y lo zonal. Es decir, estas cuestiones son tratadas en escalas más altas: la escala de ciudad, la escala metropolitana y la escala de región.

En todas estas temáticas y escalas se evidenciaron instancias o experiencias de gobernanza con mayor o menor éxito en el período estudiado: el proyecto Plan Director BIO en el ámbito regional y metropolitano dirigido a su ordenamiento, la Comisión Tripartita que articulaba al Departamento, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Municipio de Medellín en materia de competitividad, para mencionar solo algunos ejemplos. Como afirma una de las personas entrevistadas hubo una tendencia al cierre

de tales instancias de gobernanza (entrevista 12). Lo que en comparación con la apertura a la participación que se verificó en las otras escalas, entre ellas las ligadas al urbanismo social, revela una contradicción.

Esta estratificación de la gobernanza se da en contraste con otras épocas de la ciudad como el período generado a partir de las iniciativas de la Consejería Presidencial para Medellín, que constituyó una década, desde finales de los ochenta a finales de los noventa, en que sí fueron convocados de manera más abierta los distintos sectores ante la situación crítica que vivía la ciudad. Un producto de ese período coyuntural de mayor apertura a la participación fue el Plan Estratégico de Medellín, luego de ese período los dos gobernantes siguientes tuvieron recelos con los canales de participación.

Lo paradójico en el período objeto de estudio, 2004-2011, es que volvió a abrir diversos canales de participación, pero quizá no de la misma manera en que se había experimentado en la década crítica mencionada. Como afirma la misma persona entrevistada mencionada antes, pareciera que se entendió que los objetivos estaban más claros y definidos y que por consiguiente de lo que se trataba era de hacer confluir en cada espacio a los actores directamente involucrados, dándole prioridad a la eficacia por encima de procesos más abiertos y democráticos.

### **7.3.2 Transversalidad y coordinación interinstitucional**

En los dos períodos de gobierno la existencia de proyectos estratégicos determinó la necesidad de articular esfuerzos de varias dependencias e instituciones e incluso de actores privados.

#### **Promoción de la transversalidad**

Durante el gobierno de Fajardo el trabajo colectivo fue propiciado en el interior de las instituciones y proyectos. En el campo de las políticas públicas de regeneración urbana una muestra de ello se encuentra en el funcionamiento que tuvo la Empresa de Desarrollo Urbano, pues en esta se integraron equipos interdisciplinarios para construir las propuestas de intervención (entrevistas 7, 1 y 15), particularmente los Proyectos Urbanos Integrales. Un claro ejemplo de la importancia dada al trabajo colectivo e intersectorial también se advierte, pese a sus dificultades, en el modelo de Gerencias

territoriales que se encargaban de la articulación de las distintas dependencias involucradas en proyectos a su cargo.

Además, es muestra de esta propensión al trabajo colectivo y a la transversalidad el hecho de que los nuevos equipamientos construidos, tales como colegios y bibliotecas, por una parte fuesen inscritos en sistemas de gestión específicos conformados a partir de relaciones de cooperación entre distintos actores, y por otra parte, estos sistemas se articularan con otros con incidencia en el mismo territorio, posibilitando complementos e interacciones entre distintos servicios (ACI, BID, UN-HABITAT, Alcaldía de Medellín, 2011).

El manejo de la comunicación aportó de manera significativa a la transversalidad, en tanto se rompió con el esquema de comunicación sectorial y se apostó por un esquema de unidad institucional que posibilitaba una mayor coherencia (Alcaldía de Medellín y BID, 2009a).

Comparados los estilos de Fajardo y Salazar se observa que el segundo tuvo menos tendencias al trabajo colectivo dentro de la propia administración. Pero, tanto en un caso como en el otro, una característica resaltable es que en términos generales fueron gobiernos constituidos por personas que tenían o formaron lazos de amistad y ello explicaría la colaboración entre dependencias (entrevista 6).

### **Coordinación interinstitucional**

En el gobierno de Fajardo la dependencia encargada de la coordinación de los proyectos que se consideraban estratégicos fue la Secretaría Privada. Tales labores de coordinación y articulación fueron claves para el avance de los proyectos. Sus mayores resultados eran lograr la cooperación y la fluidez de los procedimientos. Tal coordinación posibilitaba que todos los interesados conversaran para discutir los problemas y la búsqueda de soluciones conjuntas (entrevista 10 y 34).

Al parecer, en el gobierno de Salazar no hubo una dependencia que tuviera un liderazgo similar a aquella Secretaría para lograr la coordinación interinstitucional; sin embargo, los avances significativos en el proceso de transformación denotan que ya habían unas prácticas instaladas en las instituciones que los posibilitaban.

Lo cierto es que, tanto en el segundo gobierno como en el primero, existió un modelo horizontal de coordinación, pues ningún secretario era superior a otros, todos rendían cuentas al Alcalde quien efectuaba un seguimiento permanente, siendo el seguimiento efectuado por Fajardo más preciso y detallado que el de Salazar. Este modelo de control horizontal es contrastable con el que se ha diseñado en el actual gobierno, que definió temas estratégicos para la ciudad y los puso en cabeza de Vicealcaldías.

Pese a la existencia de tal coordinación horizontal en los dos gobiernos, tanto el papel asumido por la Secretaría Privada, como el papel ejercido por la EDU que centralizaba la ejecución de obras y equipamientos ligados al urbanismo social, fue criticada por algunos entrevistados por considerar que implicaba una concentración de poder (entrevistas 12, 25, 26, 36).

Durante el gobierno de Salazar, luego del conflicto generado por la construcción del Parque Bicentenario, también la Personería, con su liderazgo en la conformación y funcionamiento del Laboratorio de reasentamientos, realizó labores de coordinación interinstitucional, en este caso ligadas a los temas de que generaron conflictos con la comunidad: la compra de inmuebles y la reubicación (entrevistas 32, 33 y 35).

La coordinación interinstitucional es una condición de la integralidad, pues difícilmente sin aquella es posible articular el trabajo de diversos sectores y actores institucionales y no institucionales en las intervenciones.

Las gerencias territoriales, como se ha mencionado con antelación, también constituyeron una estrategia para lograr la articulación y poder hacer llegar al territorio las políticas de manera más efectiva. Sin embargo, se ha cuestionado su papel, sobre todo en el caso de Moravia por no articular las intervenciones a partir de la demanda de estas por parte de las comunidades sino de la oferta de las distintas secretarías (entrevista 25, 26). Esta crítica en particular tiene que ver con que la Gerencia de Moravia no respondía de manera completa a los proyectos priorizados por la misma comunidad en el macroproyecto de mejoramiento. Lo cierto es que revisada la forma en que funcionaba en particular la Gerencia del centro de la ciudad parece más claro que se partía de los diagnósticos de las necesidades y problemas del territorio para determinar con qué acciones y en compañía de cuáles sectores institucionales intervenir (entrevistas



9, 16, 19, 21). Sin embargo, quizá por las condiciones del centro, a diferencia del caso de Moravia, el diagnóstico de tales necesidades no partía de los públicos objetivos.

Uno de los efectos del trabajo intersectorial y la coordinación interinstitucional es el alineamiento en torno a unos mismos objetivos e incluso hasta de una misma forma de comprender la acción pública. Al contrastar las entrevistas se puede concluir que entre las personas que participaban del proyecto político de Fajardo y Salazar había una fuerte identidad y una visión común acerca de los fines del poder público e incluso consenso en cuanto a los métodos, por ejemplo en cuanto a la necesidad de la participación. Sin embargo, sí se evidenciaban perspectivas distintas entre instituciones o dependencias e incluso entre el personal de una misma institución.

En una de las entrevistas se enfatiza en las ventajas de la heterogeneidad en la administración local (entrevista 12), en tanto permitía campos de experimentación, nuevas búsquedas y que ante el direccionamiento que tenía el proyecto político no se olvidara el componente social. Una muestra de ello es que mientras se llevaban a cabo en la ciudad los proyectos urbanos integrales liderados por la EDU en el marco del urbanismo social, simultáneamente se empezó un proyecto impulsado por el Departamento Administrativo de Planeación y liderado por la Universidad Nacional con un enfoque más amplio y sin direccionamientos definidos, llamado “construcción social del hábitat”. Esta iniciativa pretendía que fuesen las comunidades las que, a través de sus propios horizontes de sentido y de su concepción de desarrollo, reconocieran su territorio, identificaran sus problemáticas, sus potencialidades, retos y tendencias y a partir de ellos pudieran planear la construcción del hábitat (entrevista 12).

Adicionalmente, varias entrevistas dejan entrever que existían concepciones distintas entre los funcionarios de nivel medio de entidades como la EDU y el Departamento de Planeación, o como la EDU y el ISVIMED (entrevistas 2, 5, 17, 25 y 26), o incluso celos entre funcionarios o entre instituciones (entrevistas 2 y 24). Pese a ello las contradicciones no trascendían porque se resolvían entre los jefes de las dependencias (entrevista 24).

En ocasiones, tal heterogeneidad podía ser leída desde afuera en términos de contradicciones en los discursos de la misma institución (entrevistas 12, 24, 25, 26). Es el caso de dos visiones diferentes que existieron en la EDU: una, que buscó impulsar la

construcción de proyectos de vivienda siguiendo el modelo del proyecto Juan Bobo, es decir, a partir de mejoramientos de vivienda que permitieran la ubicación ~~in situ~~; y otra, que impulsaba los Proyectos Urbanos Integrales sin preocuparse por la posibilidad de hacer vivienda en el mismo sitio, sino concentrándose en la creación de nuevos espacios públicos y equipamientos que favorecerían una gran área de habitantes de la ciudad (entrevista 17). En esta contraposición de visiones internas fue la segunda la que logró imponerse, con los resultados que se mencionaron antes en materia de afectación del hábitat de quienes debieron trasladarse a otros lugares:

—... está la contradicción entre el espacio público y la vivienda, estos son proyectos dominados por el discurso del espacio público; indudablemente el espacio público es muy importante para la ciudad, pero es que hay gente que está habitando, que tiene su programa de vida. Entonces cómo se están imaginando eso.” (entrevista 12).

Saber dónde está el punto de equilibrio entre la identidad y la alineación de un lado, y la diferencia y la heterogeneidad del otro, para que no existan bloqueos que dificulten el avance en el logro de objetivos comunes es ciertamente difícil. Quizá la enseñanza que puede dejar el análisis del caso de Medellín es que en situaciones críticas debe haber una línea de mando que oriente el logro de los objetivos comunes, obviamente, ello implica optar para poder tomar decisiones, pero cuando están en juego intereses públicos casi siempre las decisiones tienen consecuencias negativas colaterales. No obstante, el punto de equilibrio ideal debe garantizar, de todas formas, la existencia de visiones alternativas que posibiliten construir otros horizontes o rectificar los dominantes.

### **7.3.3 Aplicación del conocimiento y de la experticia para obtener mejores resultados**

Con un horizonte a primera vista menos político pero con bastantes repercusiones, una tendencia característica en el período fue el predominio de la técnica y el conocimiento sobre otros requerimientos. Aunque se trata de una tendencia visible en la trayectoria de diversas dependencias municipales desde años atrás (en el Departamento de Planeación Municipal y en Empresas Públicas de Medellín), tuvo un mayor énfasis durante las dos administraciones estudiadas y fue extendida a otras dependencias. Tal acento puede tener explicación en el hecho de que el Alcalde Fajardo viniera del mundo de la

academia, así como varios de los funcionarios que hicieron parte de la administración municipal durante su gobierno y la de Salazar.

El énfasis en aspectos técnicos también se observa como parte del imaginario de la ciudadanía en Medellín: continuamente las comunidades demandan a la municipalidad por capacitación en proyectos y capacitación en aspectos jurídicos, y usan los conocimientos adquiridos para confrontar a la administración, para exigir derechos y para activar mecanismos de control (entrevista 1).

Como expresión de la valoración del saber que se dio en el período 2004-2011, se desprende la tendencia consistente en recoger el pensamiento urbano acumulado en la ciudad. En otras palabras, implicó la capacidad de retomar y en muchos casos poner en práctica las ideas y contribuciones de distintos actores y distintos sectores (entrevista 6, 16, 20).

En este sentido, Omar Urán (2012), quien hizo parte del equipo coordinador del presupuesto participativo, destaca en cuanto a los programas y políticas llevadas a cabo en el período 2004-2011:

—. no son mero producto de la imaginación e iniciativa del gobierno municipal sino que, en lo fundamental son el resultado emergente del trabajo colectivo y de la movilización social que por más de diez años (1994-2004) venían realizando en articulación organizaciones de barrios populares, grupos académicos universitarios de investigación y diseño urbano” (Urán, 2012: 36).

Parte del éxito obtenido puede ser endilgado a la mezcla que implicaba contar de un lado, con un saber acumulado, y de otro, con el involucramiento en la administración de gente muy joven pero con conocimientos técnicos (entrevistas 6, 7, 14 y 15), que con el transcurso del tiempo adquirió experiencia, de modo tal que Medellín incrementó de manera notable el capital humano y el capital social.

También hace parte de esta tendencia el aprovechamiento de instrumentos existentes para llevar a cabo los cometidos (entrevista 6): las dos administraciones se dieron a la tarea de desarrollar el plan de ordenamiento territorial al que no se le había prestado mayor atención en el período antecedente, y de innovar con otros nuevos instrumentos (entrevistas 7, 14, 15); igualmente, fue aprovechado el apoyo del Departamento Nacional de Planeación para fortalecer la gestión por resultados. Así mismo, esta tendencia tuvo expresión en la preponderancia dada al trabajo por proyectos (entrevista

19), incluso como exigencia a actores sociales que ofrecían sus servicios a la administración. Ello pudo haber influido en una mayor cualificación de tales actores.

La manera en que se concibió la internacionalización también tuvo un vínculo con esta pauta de dar importancia al conocimiento y a la técnica, pues no se trataba solo de mostrar la ciudad y sus ventajas para la inversión, sino que se buscaba poder conocer buenas prácticas de otras ciudades y países. En un segundo momento el sentido de la cooperación avanzó y fue concebida como colaboración de doble vía, para también compartir las propias experiencias exitosas.

Pese a que muchas de las personas que integraron la administración municipal contaban con gran conocimiento acerca de las problemáticas de la ciudad, no eran muy conscientes de los juegos estratégicos de la política tradicional porque no contaban con experiencia previa en lo público. Esta ingenuidad representó una ventaja para su aproximación a los territorios de intervención y para sus relaciones con otros actores, pues les permitía eludir situaciones y propuestas propias de la política clientelar.

Las formas de gestión de las relaciones de gobernanza que valoren el conocimiento técnico para la toma de decisiones y para la implementación de las políticas sin duda puede llegar a producir políticas más racionales y más eficaces. Sin embargo, tal énfasis también tiene sus riesgos. En el caso estudiado, la preponderancia de la técnica y el conocimiento tuvo consecuencias prácticas en varios aspectos.

En términos generales, el énfasis en el conocimiento incidió notablemente en la transformación de las prácticas políticas (entrevistas 10, 11, 16, 34), sin que por ello desaparecieran por completo las rutinas que caracterizan las burocracias en un sentido negativo, ni las lógicas del intercambio político propias de relaciones clientelares.

Dicho énfasis también incidió en los tipos de gobernanza a los que se daba prelación: si el gobierno se hacía con los mejores, como afirmaba Fajardo, hay que concluir que de cierto modo las prácticas de gobernanza también. La preponderancia de las universidades, y en particular de ciertas universidades con mayor énfasis en las alianzas y convenios que realizaba el municipio iría en esta vía.

Esta regla de dar prioridad al conocimiento se traducía además en una subregla: el municipio debía contratar las cosas que no sabía hacer con quienes sí lo sabían hacer

(entrevista 6). Esa era la lógica que había por ejemplo en que la operación de las bibliotecas creadas en el programa de parques biblioteca fuera efectuada por Comfenalco o Comfama, instituciones con experiencia en el área, o que la operación del sistema masivo de transporte articulado –Metroplus- haya sido entregado al Metro de Medellín.

Sin embargo, la tendencia examinada de todas formas tenía su lado negativo, en otras palabras, dar prioridad al conocimiento sobre otros requerimientos tiene sus riesgos. En las entrevistas aparecieron las siguientes críticas:

Implicaba que no fuera reconocido el saber de las comunidades, no fueran valorados los aspectos sociales de las intervenciones, ni se promoviera de manera real la participación social (entrevista 12); era una tendencia excluyente y elitista (entrevista 8, 12 y 36); menoscababa la importancia de la política como forma de construir colectivamente y propiciaba que hubiera funcionarios que no se comprometieran con el proyecto político de los gobiernos con la excusa de que habían llegado a la administración por su experticia (entrevista 36).

#### **7.3.4 Planeación y sistematización de las actividades**

Las tendencias a la planeación y sistematización son otras de las características que constituyen elementos operativos de la metagobernanza. En el caso objeto de estudio estas tendencias son observables en varias cuestiones, por ejemplo, en el interés en que las prácticas de gobernanza participativa se tradujeran en planes y en la permanente preocupación por la sistematización de actividades; así mismo, en el hecho de que se haya reconfigurado el sistema de planeación municipal dotándolo de mayor precisión. A su vez la sistematicidad se advierte en cómo los instrumentos se seguían de acuerdo a fases consecutivas: el programa de presupuesto participativo contaba con varios momentos y debía articularse a los planes locales, los Proyectos Urbanos Integrales tenían fases delimitadas, la Gerencia del Centro invitaba a actores claves relevantes en oportunidades específicas de acuerdo a las necesidades del proyecto que liderara. Otra expresión más concreta de estas tendencias tuvo que ver con el habitual uso de mapas para representar problemáticas e intervenciones, lo que a su vez muestra la influencia de los arquitectos.

Desde una perspectiva más general puede afirmarse que se dio mayor importancia que antes a los instrumentos de planeación, tanto a planes de largo plazo precedentes como el Plan Estratégico para Medellín y Antioquia, como a los planes de mediano plazo como el Plan de Ordenamiento Territorial, los respectivos planes de desarrollo o los planes locales conformados por las propias comunidades.

Los planes de desarrollo se consolidaron como piezas para la planeación estratégica, que soportaban e integraban las políticas públicas formuladas. Los avances en logros se pudieron identificar mejor por la adopción del modelo de gestión por resultados<sup>55</sup>. Este modelo posibilitaba un mayor rigor, en cuanto a la fijación de objetivos de las políticas y en cuanto la medición de logros alcanzados. El modelo mencionado tuvo como una de sus herramientas centrales el uso de indicadores, tanto para el reconocimiento de los problemas a afrontar como para la gestión a realizar:

–Con la implementación de indicadores dentro del Plan de Desarrollo, se pudo evaluar el impacto de las acciones ejecutadas sobre la calidad de vida de los habitantes, sobre la evolución de los niveles de desarrollo y se reconocieron como instrumentos idóneos para fortalecer los procesos, la toma de decisiones y el diseño de políticas” (Alcaldía de Medellín, 2011a: 222).

Así mismo, el uso de indicadores implicó la necesidad de avanzar en los sistemas de información para la gestión, el seguimiento y control del plan de desarrollo. En ese sentido por ejemplo, la encuesta de calidad de vida se consolidó como un instrumento que permite evaluar año a año la evolución en los estándares de la calidad de vida de los ciudadanos.

Tal fortalecimiento de los sistemas de información contribuyó no solo a que la toma de decisiones pudiera tener más fundamentos en el conocimiento y la medición de resultados por parte de la misma administración, sino a facilitar la veeduría y control ciudadanos; esto significa que incidió en una mayor transparencia.

---

<sup>55</sup> Desde 2005 el Municipio de Medellín constituyó un caso piloto para la aplicación del Programa Gestión por Resultados apoyado por el Departamento Nacional de Planeación y el BID, este modelo implicó que la inversión se ligara a resultados tangibles y se usaran de manera sistemática indicadores.

## **Planeación y ejecución simultáneas**

Una tendencia durante el período analizado es la de planear haciendo. Se rompieron así paradigmas que en el pasado habían operado en el Departamento de Planeación. La EDU consideraba necesaria la simultaneidad entre planeación de las intervenciones y ejecución de las mismas (entrevista 7, 14 y 15), buscando romper una tradición que veía en la ciudad de diagnosticar y realizar largos procesos de planeación que luego no se llevaban a la práctica.

Además, desde la EDU se proponían interpretaciones de normas del POT que se ajustaran a sus requerimientos para hacer sus intervenciones, generando así una flexibilización del POT; o incluso modificaciones de determinadas normas que en su criterio no correspondían con las realidades de la ciudad informal y no permitían solucionar sus problemáticas de modo más efectivo (entrevista 17). De cierta manera, estas eran situaciones que en el pasado generaban bloqueos en el tratamiento de los barrios. El trabajo de la EDU se concentró en poder hacer los proyectos urbanos de manera eficaz adaptando la normatividad de planeación territorial a esta pretensión.

Desde la perspectiva crítica de una de las entrevistas de todas maneras el Departamento Administrativo de Planeación planeaba mejoramientos que no se llevaban a la práctica y la Empresa de Desarrollo Urbano hacía intervenciones que no se planeaban (entrevista 25).

### **7.3.5 Transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos públicos**

Esta pauta de comportamiento tenía un fuerte contenido ético, se trataba de la exigencia de visibilizar ante la ciudadanía la gestión pública y hacer buen uso de los recursos públicos. Tal exigencia está establecida en la normativa y en los planes de desarrollo como un principio a seguir, pero su adopción práctica puede inferirse de las entrevistas: en ninguna se habla de malos manejos o corrupción, y en varias se resaltan la transparencia y el adecuado manejo de los recursos por parte de las dos administraciones. Además, puede inferirse de las altas calificaciones que recibió la administración por parte de los organismos de control y las agencias de riesgo.

Con el propósito de construir confianza se usaron variadas estrategias, desde el empleo de distintas narrativas tales como la insistencia en que los “recursos públicos son sagrados”, o de que Medellín iba “del miedo a la esperanza”, hasta el énfasis en metodologías de trabajo que permitieran mostrar avances en los trabajos emprendidos, el cumplimiento de los compromisos adquiridos, la depuración de prácticas que pudieran desviarse hacia la corrupción, el enterar a la ciudadanía acerca del uso del presupuesto.

Esta forma de obrar fue fundamental para la transformación de las prácticas políticas y para la generación de confianza en los actores privados. Uno de los entrevistados da cuenta del impacto generado en las formas tradicionales de hacer política durante los gobiernos de Fajardo y Salazar:

—... yo creo que sí hubo un cambio. Hubo un cambio grande y es que hubo un cambio de prácticas políticas, prácticas políticas de procesos internos. Es decir: todo lo que hay ahora... la diferencia está en que los que llegaron a ser los funcionarios públicos tenían un pensamiento distinto y no vienen a ser funcionarios que venían de una lógica política partidista tradicional, donde funcionaban de acuerdo a las roscas, de acuerdo a la parte burocrática, y de acuerdo a qué tengo que dividir. Entonces ahí hay una cosa distinta y es en el sentido de que, empezando por lo de que “el dinero público es sagrado”. Entonces al tener el dinero público como sagrado y al tener la claridad de que venimos es a hacer un servicio social. Y donde la mayoría de personas que llegaban a ser secretarios, subsecretarios, venían de propuestas sociales distintas, ellos vinieron a cualificar esos procesos. A que se entendiera cómo hacerlos viables y se impactara el presupuesto y el proyecto político” (entrevista 20).

En cuanto a la generación de confianza quienes hacían parte de la administración observaban que existía un círculo virtuoso, pues la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos generaba mayor disposición de los ciudadanos para cumplir con sus deberes. En particular, Mauricio Pérez, quien se desempeñó como Secretario de Hacienda en la alcaldía de Salazar, comentaba:

—Los dineros públicos son dineros sagrados y eso empieza obviamente por la secretaría de hacienda. Cuando la ciudadanía ve que los recursos que se están recaudando son invertidos en la ciudad, y que empieza a ver obras, que empieza a ver la transformación de la ciudad, empieza a haber un círculo virtuosos o muy positivo en lo que tiene que ver con el recaudo de impuestos” (Alcaldía de Medellín y BID, 2009b).

Conectadas con la transparencia están las tendencias que propenden por el monitoreo de las políticas públicas y la rendición de cuentas. En este aspecto la gobernanza tiene un papel importante en varios instrumentos existentes: el control del cumplimiento del plan



de desarrollo que hace el Consejo Territorial de Planeación, el seguimiento del programa Medellín cómo Vamos, que se traduce en un informe anual sobre las condiciones de vida en la ciudad y la Veeduría Ciudadana que se realiza al plan de Desarrollo<sup>56</sup>.

La gestión institucional constitutiva de metagobernanza estaría expresada en la disposición de la administración para la rendición de cuentas a través de diversos mecanismos

- Fueron presentados periódicamente los informes de rendición de cuentas ordenados por la legislación colombiana (Ley 489 de 1998 y otras concordantes).
- Además, el municipio reguló esta materia de manera detallada y configuró una política pública específica de transparencia y probidad<sup>57</sup>.
- Se establecieron espacios de interlocución con la ciudadanía sobre la gestión pública para generar un flujo permanente de rendición de cuentas a través de medios de comunicación, convocatorias a la comunidad, medios interactivos y publicitarios como mecanismos para el seguimiento y la evaluación. Entre las estrategias se destaca la institucionalización de la Feria de la Transparencia, evento periódico en el cual la administración informa cómo invierte los recursos públicos, expone sus planes de compra y da indicaciones acerca de cómo contratar con el municipio y sus entidades descentralizadas.
- La cualificación de los sistemas de información posibilitó mejores condiciones para el monitoreo de las políticas y para la realización de veedurías al plan de desarrollo.
- Se constituyó un Observatorio de Políticas públicas adscrito al Departamento Municipal de Planeación, articulando otros observatorios preexistentes, con la intención de hacer seguimiento a planes, programas y proyectos; y otro más en el Concejo Municipal con apoyo del sector académico.

---

<sup>56</sup> La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo es una instancia configurada desde la sociedad civil conformada por organizaciones no gubernamentales que se encarga de hacer seguimiento y evaluación al plan de desarrollo.

<sup>57</sup> Esta política fue adoptada mediante el Acuerdo municipal 65 de 2008, con la finalidad de "mejorar la democracia del control social, aumentar sus niveles de eficiencia, producir información pública que permita entender a los ciudadanos la forma como se destinan los recursos públicos y estimular el valor de la honradez como presupuestos fundamentales para construir el bien común".

Pese a lo anterior, los avances en materia de transparencia en la gestión pública y monitoreo de las políticas se observan como fallas la falta de seguimiento y evaluación de los proyectos a más largo plazo (entrevistas 24, 25, 26). Por otra parte, en cuanto al manejo de los recursos públicos, han existido críticas atinentes al exceso de recursos invertidos en ciertas obras, por ejemplo en las escaleras eléctricas de la Comuna 13.

### **7.3.6 Combinación de varios estilos de liderazgo**

El liderazgo en el proceso de transformación física de Medellín se concentró en ciertas personas e instituciones. En cuanto a las personas el más evidente es el de los alcaldes, esto debido a que las políticas públicas llevadas a cabo tienen como referente el plan de desarrollo; el cual, como ya se dijo, es construido de manera participativa a partir del programa de gobierno del candidato a la alcaldía que resulta elegido Alcalde. No obstante, es posible advertir diferencias entre los estilos de liderazgo de Fajardo y Salazar. En Fajardo podía reconocerse un estilo de liderazgo con un acento más carismático que en Salazar.

En Fajardo condiciones como su buen aspecto físico, un estilo informal en el vestir, un lenguaje elocuente construido a partir de frases potentes y tópicos reiterativos, le permitían tener una gran capacidad de convencimiento y adhesión tanto respecto de la ciudadanía en general como de sus colaboradores. Además, su pertenencia a la clase alta y su calidad de profesor le posibilitaban tener contacto más directo, no solo con los grupos económicos fuertes de la ciudad, sino también con el sector académico. Salazar, pese a ser escritor, expresar ideas profundas y conocer mucho más la ciudad en razón de su trabajo periodístico, no contaba con el mismo carisma que Fajardo.

Fajardo combinaba su estilo de liderazgo carismático con otros estilos de liderazgo. Uno de ellos relacional, a través del cual tenía facilidad para hacer que los trabajos se asumieran por equipos y para convocar a variados actores a inmiscuirse en los asuntos de ciudad. Pese a la posibilidad de que este estilo de liderazgo pudiera propiciar que las responsabilidades se difuminaran, esto no sucedía, debido a que realizaba un seguimiento continuo de los avances de los proyectos. Para este seguimiento se apoyó en la Secretaría Privada, la que como se mencionó antes, asumió funciones como una oficina de proyectos, realizando el monitoreo y seguimiento de los mismos y propiciando la coordinación interinstitucional. Este papel dependía directamente del

Secretario Privado, David Escobar, un funcionario muy joven, proveniente del sector privado empresarial, con características similares a Fajardo.

Al contrario, Salazar enfatizaba menos en el trabajo en equipo, aunque igualmente estimulaba la vinculación de actores externos. Y no realizaba el seguimiento de los proyectos con el mismo cuidado que Fajardo. Tal función no fue llevada a cabo de la misma manera que en el gobierno precedente por la Secretaría Privada. Lo cierto es que, comparados los informes de gestión de los dos gobiernos, los logros del gobierno de Salazar son más numerosos que los de Fajardo. Sin embargo, Fajardo ha tenido mayor reconocimiento.

Los mayores logros en inversión, resultados y ejecución durante el gobierno de Salazar se explican, según algunos entrevistados, por varias razones: los recursos habían aumentado, muchos programas empezados con Fajardo se ejecutaron en la Alcaldía de Salazar y había un equipo que contaba con más experiencia (Entrevista No. 16). El mayor reconocimiento de Fajardo tendría explicación en varias razones: por una parte, su gran carisma y liderazgo; por otra, marcó el rumbo de renovación de la política y la administración luego de un gobierno como el de su antecesor, criticado por restringir la democracia participativa y por incurrir en prácticas de corrupción.

Otro factor que no es descartable es que el mayor reconocimiento de Fajardo sea derivado del clasismo de la sociedad antioqueña que le premia por provenir de la élite económica y castiga a Salazar por provenir de un sector popular (entrevistas 7, 10 y 12). Adicionalmente, Salazar había sido un gran conocedor de los actores violentos de la ciudad por ser periodista investigador. En ejercicio de su gobierno hizo uso de ese conocimiento en varias ocasiones, ello le implicó contar con enemigos que se movían en ese mundo (entrevista 12).

Usualmente ha sido objeto de crítica el personalismo del movimiento y del grupo que lideró el proceso de transformación. Personalismo que sobre todo se concentra en la figura de Fajardo, lo que conduce a que a veces no se tenga en cuenta que recogía un acumulado del pensamiento urbano existente en la ciudad (entrevista 12 y 4). Al respecto por ejemplo la siguiente cita: –el trabajo de Fajardo (...) se fundó en muchos antecedentes de ciudad, y él lo ha reconocido, pero en otras cosas no las ha reconocido.

Entonces a veces pareciera que fuera el único actor y realmente actores han sido muchos de ese proyecto...” (Entrevista 12).

Como fuera, es posible afirmar que una característica tanto del liderazgo de Fajardo como del de Salazar, y del grupo de personas que los acompañó, fue su capacidad para poner en práctica ideas y proyectos que correspondían a un acumulado de conocimiento y capital social existente previamente en la ciudad.

En cuanto al liderazgo de las instituciones sobresalen dos de ellas. Por una parte, tuvo un papel protagónico el Departamento Administrativo de Planeación, lo cual es comprensible teniendo en cuenta las funciones que tiene asignadas. Sin embargo, era visto por quienes querían realizar cambios profundos como una organización que no tenía la suficiente flexibilidad para asumir la tarea de transformación de la ciudad. En él tuvieron sobre todo visibilidad sus directores, especialmente Federico Restrepo, quién provenía de la empresa privada y que asumió la dirección durante la primera parte de la administración Fajardo marcando el rumbo de la transformación urbana de Medellín. En esta institución se destaca además el papel de algunos funcionarios, sea por su gran conocimiento de la ciudad o por su compromiso en la defensa de moradores de los territorios de intervención.

En materia de ejecución la institución que concentró de forma más evidente el protagonismo fue la Empresa de Desarrollo Urbano, esto tiene explicación en que la naturaleza jurídica de tal entidad descentralizada fue aprovechada debido a su mayor flexibilidad para la contratación, en comparación con las dependencias del municipio. En ella fueron determinante varios funcionarios: Carlos Montoya, Carlos Rodríguez, Alejandro Echeverri, arquitectos y académicos que ingresaron a la administración pública con el gobierno de Fajardo. Echeverri tuvo mayor reconocimiento, fue director del organismo y luego director de los proyectos estratégicos de ciudad. Construyó en compañía de su equipo, integrado por gente joven, la metodología de los proyectos urbanos integrales y abrió el horizonte del urbanismo social.

Los siguientes directores prosiguieron en la línea marcada por Alejandro Echeverri; se destaca la última directora, María Eugenia Ramos, por su sensibilidad social con los traslados y la búsqueda de soluciones conjuntas con la Personería. Así mismo, tuvo un papel preponderante César Hernández, Gerente de los proyectos urbanos integrales

durante el gobierno de Salazar. Hernández fue clave en el desarrollo pormenorizado de la metodología iniciada para estos proyectos por Alejandro Echeverri y su equipo. Las siguientes anotaciones hechas por una de las personas entrevistadas, profesora de una universidad de la ciudad, muestran las limitaciones del grupo que lideró la transformación física de la ciudad en cuanto a apertura a la participación y en cuanto a la evaluación de los resultados obtenidos.

—Y yo encuentro un grupo, estoy hablando de proyectos urbanos, de la EDU, el grupo que sale de la EDU, y personalizable en Alejandro Echeverri, me parece que sí, que es un grupo que ha tenido gran influencia. Y vuelvo al tema, que no ha sido necesariamente, aunque discursivamente se presente como muy participativo, en la realidad, no lo es tanto. El discurso es un discurso tan convincente que finalmente parece trivial todo lo que surja, digamos de posiciones críticas...”

Sí... pero no tienen la apertura para transformar digamos, cosas que sí tenían que transformar, por lo que están es muy convencidos de que lo están haciendo tan bien, que no consideran que haya cosas que no estén funcionando tan bien, y eso me parece que es un problema, sobre todo en lo social. Porque entonces se cree: si hay buenos espacios, entonces socialmente ya hay buenos resultados. Y no lo creo, y por lo menos en vivienda por ejemplo, el proyecto de Pajarito, ha mostrado dramáticos problemas, no solamente técnicos, sino realmente sociales de esa propuesta de vivienda, urbanísticamente, eso venía desde antes, pero urbanísticamente es el territorio más desconfigurado que hay en la ciudad...”

En síntesis, el caso estudiado muestra un abanico de liderazgos que se complementan, aunque con diferencias entre las características de los alcaldes. Adicionalmente, teniendo en cuenta elementos de este apartado y de otros anteriores, se advierte el protagonismo de equipos de personas que tienen un alto grado de identidad y capacidad técnica y trabajaron por un propósito colectivo con empeño, teniendo en cuenta un acumulado con el que contaba la ciudad, pero quizás sin la suficiente apertura para notar la necesidad de introducir correcciones a su visión acerca de la transformación que querían alcanzar.

### **7.3.7 Recapitulación**

Concluyo este capítulo afirmando que los elementos de metagobernanza que extraje, a partir del análisis inductivo de los datos obtenidos en la investigación, matizaron o filtraron condicionamientos de las prácticas de gobernanza y de las políticas públicas de regeneración urbana, pero no siempre correspondieron a una finalidad específica relacionada con tales condicionamientos, por ejemplo, explícitamente dirigidos a limitar los efectos de la violencia, ni necesariamente se emplearon de manera consciente y

planeada. Lo cierto es que tuvieron efectos para garantizar relaciones de gobernanza y políticas públicas más eficaces y más democráticas como se demostró en este capítulo.

El sentido de los elementos de metagobernanza examinados, pese a las críticas de las que son objeto, podría sintetizarse en un gran principio subyacente: el fortalecimiento de la presencia del Estado. Con una perspectiva, que en lugar de poner el acento en la fuerza, hacía énfasis en lo social. Esto bajo el entendido de que aquél había permanecido ausente de los territorios de la ciudad con condiciones de vida más precarias. Con este principio de fortalecimiento del Estado están relacionados asuntos tales como la pretensión de “eubrir la deuda social”, o la de enfocar los proyectos en los barrios con mayores necesidades, anotaciones reiterativas en las entrevistas y en otras fuentes examinadas.

También debe destacarse que el Estado local en el período de gobierno 2004-2011 estuvo a cargo de miembros de la sociedad civil que habían buscado salidas a la violencia y a la crisis generalizada en que se sumió la ciudad desde finales de los años ochenta. De cierta forma la institucionalidad se fortaleció a partir de relaciones de gobernanza previamente configuradas. La siguiente cita resume lo que sucedió en Medellín en el período estudiado:

“el municipio es el gran jalonador, eso es indudable. El municipio ocupó durante estos ocho años el papel que hace veinte años tuvo la sociedad civil. Nosotros somos producto, los de la Alcaldía, de lo que construimos como sociedad civil hace veinte años con ONGs, con organizaciones comunitarias, desde mesas de trabajo... Hoy el municipio es la voz preponderante en esa construcción de ciudad” (entrevista 16).

En cuanto a los logros alcanzados, es necesario resaltar el hecho de que las políticas públicas cobijadas bajo el concepto de urbanismo social propiciaron mejores posibilidades para la participación ciudadana, la inclusión y la igualdad, debido a que estaban enfocadas a los sectores y grupos más vulnerables, y a cortar el círculo de la pobreza con programas de atención integral. Sin embargo, ante la gravedad de las situaciones de pobreza que experimenta la ciudad las intervenciones se quedaban cortas y en algunas ocasiones también generaban efectos negativos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que las acciones integrales no garantizan en el corto plazo poder resolver los problemas de violencia, delincuencia e ilegalidad existentes en la ciudad. Además, que de manera paradójica, el desarrollo urbano en

ciertas zonas, si acaso no se termina de fortalecer la institucionalidad, puede ser aprovechado por los actores armados para obtener nuevas rentas y generar nuevos monopolios.

Sin embargo, lo anterior no debe inducir a pensar que entonces hubiese sido mejor que no se hubiera hecho nada. En ese sentido considero elocuente las palabras del arquitecto Francisco Sanín referentes al proceso de transformación de Medellín en el período 2004-2011:

–Sería ingenuo esperar que estas, o cualquier otra intervención, pudieran eliminar o resolver los problemas de la ciudad... Pero sería igualmente ingenuo no reconocer que este proceso ha experimentado y permitido que emerjan instrumentos prácticos, técnicos y conceptuales que tienen enorme potencial para el futuro no solo de Medellín sino para la cultura de la ciudad contemporánea” (Hermelin, Echeverri y Ramírez, 2010: 29)

## **CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES**

Esta tesis doctoral analiza la gobernanza y la metagobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana en la ciudad Medellín. La pregunta teórica central a la que busca dar respuesta la investigación es cómo la metagobernanza puede contrarrestar condicionamientos o restricciones que podrían afectar de manera negativa las prácticas de gobernanza y las políticas públicas producidas a través de ellas.

La gobernanza urbana, entendida como la articulación entre actores públicos y privados para el tratamiento de los problemas de las ciudades, es un fenómeno que tiene lugar no solo en los países desarrollados sino también en otros contextos, como el latinoamericano. En América Latina su emergencia tuvo lugar a partir de la conjugación de tres grupos de factores: la aplicación de las medidas de reforma económica estructural de los años noventa, las posteriores medidas de reforma institucional y los procesos de ampliación de la democracia. Estos factores, sumados a condiciones previas de la región que no fueron modificadas o fueron exacerbadas en las últimas décadas, han configurado un contexto en el cual la gobernanza está condicionada de muy diversas maneras por situaciones como la pobreza, la desigualdad, la violencia, y la debilidad institucional, entre otras.

El caso elegido como caso de estudio en la investigación permitió mostrar de qué manera tales condiciones pueden afectar la gobernanza y, además, hasta qué punto es posible contrarrestar o filtrar sus efectos a través de la aplicación de un conjunto de elementos de gestión, que pueden considerarse como elementos de metagobernanza.

La gobernanza ha sido definida en esta tesis como un nuevo estilo de gobierno en el que existe un mayor grado de cooperación entre actores públicos y privados que se organizan en redes de carácter mixto (Maynz, 1998). Concretamente, cabe destacar tres características centrales del fenómeno de la gobernanza en las políticas públicas (Blanco y Gomá, 2006):



- La asunción de la complejidad en el proceso de formulación e implementación de las públicas, lo cual demanda la presencia de diversas perspectivas de diversos actores.
- La inclusión en las prácticas y formas de gobernanza de varios niveles de gobierno, diversos sectores de la administración y, simultáneamente, actores no estatales como ciudadanos individuales, comunidades, empresas, organizaciones, movimientos sociales, entre otros.
- El reposicionamiento de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevos roles y el desarrollo de instrumentos principalmente orientados a la gestión de redes.

La gobernanza puede ser entendida sintéticamente como gobierno en red, lo cual hace necesario incluir en su análisis el estudio del poder dentro de las estructuras y prácticas de gobernanza y la interacción que se produce en ellas. También resulta fundamental examinar la gestión de redes, es decir, el poder ejercido sobre las redes, y en general, sobre las estructuras y prácticas de gobernanza. Es en este último aspecto que se desarrolla el concepto de la metagobernanza. Partiendo de Sørensen y Torfing (2009: 245), esta última es definida como un proceso a través del cual algún o algunos actores orientan las formas de gobernanza de acuerdo a ciertas reglas, procedimientos o estándares. El acento institucional de esta definición es completado con otros elementos que tienen que ver con la agencia: decisiones y estrategias de los actores que asumen la gestión de la gobernanza y el liderazgo como un rol determinante.

La introducción del concepto de metagobernanza permite cuestionar el débil papel que en algunas aproximaciones sobre gobernanza se ha atribuido al Estado. Al contrario, en esta investigación se asume que, pese a la interdependencia entre actores en las políticas públicas, las autoridades y organismos públicos mantienen competencias, recursos y en general poderes de los que no disponen los demás actores.

El enfoque de la gobernanza urbana es una especificación del enfoque genérico de la gobernanza. Apareciendo en la década de 1990 como una aproximación que pretende dar cuenta de una serie de transformaciones sintetizadas en el paso “del gobierno local a la gobernanza urbana”, este término engloba una serie de nuevas características como son:

- La dispersión y fragmentación del poder dentro y más allá del Estado y de sus niveles de gobierno con competencia en las ciudades.
- El cuestionamiento de la democracia representativa y la aparición de nuevas formas de participación ciudadana.
- La incorporación de diversos actores en la solución de los problemas colectivos urbanos.
- El desarrollo de distintas formas de articulación e interacción horizontal entre los gobiernos locales y los actores económicos y sociales.
- El nuevo protagonismo de las ciudades como actor colectivo.

Es así como el enfoque de gobernanza urbana centra su interés en los arreglos institucionales emergentes que articulan las relaciones entre el sector público y el privado para la formulación e implementación de las políticas públicas urbanas, en un contexto de transformación de los gobiernos locales.

En esta tesis hemos planteado la necesidad de que la gobernanza urbana trascienda el énfasis en los elementos de carácter formal, develándose aspectos que tienen que ver con los contenidos de las políticas públicas y los modelos de ciudad. Esta ampliación del enfoque nos conduce hacia el estudio de tipologías o modelos de gobernanza de acuerdo a criterios de carácter sustancial, tales como valores comprometidos, objetivos de las políticas públicas, funciones cumplidas por estas y resultados. Es en este sentido que cobran un especial interés las contribuciones de autores como Jon Pierre (1999, 2011), Alan DiGaetano y John Klemanski (1999), William Miller, Malcolm Dickson, y Gerry Stoker (2000), Patrick Le Galès (2002), Alan DiGaetano con Elizabeth Strom (2003) y Gerry Stoker (2006a, 2006b).

Tal apertura del enfoque de la gobernanza posibilita que se llene de contenido, desarrollando elementos suficientes para entender diferentes tipos de interacción o de arreglos públicos-privados que rigen el destino de las ciudades del mundo contemporáneo.

A partir de la integración de elementos propios del enfoque de la gobernanza en su alcance genérico y del análisis de redes, sumados a otros extraídos de los enfoques de

política urbana y, tomando en consideración los aportes de los autores mencionados anteriormente, la tesis propone un marco de estudio de la gobernanza urbana con varias líneas de análisis:

**Tabla 19. Matriz de análisis de la gobernanza urbana**

<b>Dimensiones generales</b>	<b>Desagregación de las dimensiones</b>
El análisis del poder dentro y sobre las estructuras y prácticas de la gobernanza urbana	Los actores en la gobernanza urbana
	Características de las redes y estructuras de la gobernanza urbana
	Distribución del poder en la gobernanza urbana
	Ejercicio del poder sobre la gobernanza urbana: gestión de la gobernanza, metagobernanza
El estudio de los factores de configuración y condicionamientos a los que está sujeta la gobernanza urbana	Dimensión socio-económica estructural
	Dimensión político-institucional
El estudio de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas	Orientación política
	Resultados

*Elaboración propia*

La construcción de este marco analítico, incluyente de propiedades que trascienden la clase de indagación que normalmente es hecha desde la perspectiva de análisis de redes de políticas públicas, no está orientada a sugerir que en una sola investigación tengan que incluirse todas. Lo que se intenta con esta propuesta es mostrar posibles caminos a través de los cuales el estudio de la gobernanza urbana pueda adquirir un carácter menos formal y más sustantivo y, de esa manera, hacer mayores aportes para la comprensión de la transformación de la política y las políticas públicas en las ciudades contemporáneas. Considero que siguiendo esta propuesta, el enfoque estudiado cuenta con mayor capacidad para reconocer las características sustantivas de las nuevas formas de interacción público-privada en el ámbito de la política urbana, especialmente aquellas presentes en contextos diferentes a los países desarrollados.

Dentro del panorama de alternativas a seguir en el desarrollo de la tesis se opta por usar elementos de varias de las líneas de análisis sugeridas. En lo que tiene que ver con la línea referente al estudio de los factores de configuración y condicionamientos a los que

está sujeta la gobernanza urbana, en este trabajo hemos usado tanto la dimensión socio-económica estructural como la dimensión político-institucional, con el fin de dar cuenta de las restricciones o condicionamientos para la gobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana en América Latina, Colombia y específicamente Medellín.

En cuanto a la dimensión socioeconómica, se constata que en América Latina existe un alto grado de pobreza y una profunda desigualdad, el desempleo es persistente y hay fuertes tendencias hacia la informalidad. Algunos actores económicos hoy son más fuertes que antes, dada la concentración de la riqueza y la incorporación privada a las funciones antes consideradas como de carácter estatal. La sumatoria de estas condiciones genera la exclusión de amplios sectores de la población, que no acceden a las ventajas del desarrollo, ni a los beneficios de Estados que se asumen como democráticos. En consecuencia, las ciudades están segregadas social y espacialmente. La ciudadanía queda así en cuestión, sin producirse las condiciones para su ejercicio por parte de la mayoría de los habitantes de las ciudades.

De este modo, la desigualdad y la exclusión pueden conducir a formas de gobernanza urbana segmentadas, con un poder desproporcionado de las élites socio-económicas. La exclusión, entre sus otras facetas, se expresa en la imposibilidad de acceder a los espacios de deliberación y de toma de decisiones públicas. A su vez, la pobreza puede afectar de diversas maneras la gobernanza. Por ejemplo, la necesidad de atender las necesidades primarias de sobrevivencia hace que las personas no tengan disponibilidad para implicarse en espacios participativos.

Así mismo, si las ciudades están fragmentadas por la segregación social y espacial, puede ocurrir que las formas de gobernanza que tengan lugar estén orientadas a la búsqueda de soluciones focalizadas en la atención de problemáticas territorialmente específicas, ocultándose que tales situaciones corresponden a condiciones estructurales de injusticia social que requerirían otro tipo de soluciones más globales. Adicionalmente, lo previsible es que la desigualdad social y económica se exprese en desequilibrio de recursos en las relaciones de gobernanza y en la ausencia de horizontalidad.

En relación con la dimensión político-institucional uno de los aspectos que más se han enfatizado en este trabajo es el de la violencia. América Latina presenta altos niveles de

violencia, que tiene, por escenario principal las ciudades y cuyos actores tanto en términos de víctimas como victimarios son jóvenes que hacen parte de la población más pobre y excluida. Esta violencia social cada vez está más ligada con la criminalidad y las grandes redes transnacionales de tráfico de drogas y otros mercados ilegales. En el caso particular de Colombia esta violencia está mezclada con la violencia política, la cual ha incluido como actores al Estado, las guerrillas y los paramilitares, y ha tenido expresión tanto en los sectores rurales como urbanos. Además, Colombia ha padecido los efectos negativos de la combinación entre debilidad institucional, descentralización territorial, violencia y una cultura política de la ilegalidad, efectos representados en la existencia de vínculos entre políticos y actores armados ilegales, así como en la captura de las instituciones y de los recursos del erario público por estos últimos.

La violencia puede infiltrarse en la gobernanza y promover la existencia de relaciones que no encajan con la lógica de la coordinación y la búsqueda de consensos, sino con la de la oposición, la competencia y el conflicto. El contexto de violencia puede favorecer, del mismo modo, la estructuración de débiles formas de confianza entre los miembros de las estructuras de la gobernanza. En lugar de la confianza, podrían imperar la desconfianza, el temor o el cálculo estratégico propio de la guerra. Por otra parte, los actores violentos pueden infiltrarse y cooptar los espacios de gobernanza y desviar sus recursos para su propio provecho.

Otra característica que se destaca en la dimensión político institucional es la debilidad del Estado. Las reformas implantadas en los años noventa del siglo pasado tuvieron como consecuencia el incremento de la fragilidad institucional en la medida en que transfirieron funciones esenciales al sector privado, redujeron la capacidad de los Estados para intervenir en la economía e hicieron mella en su legitimidad. Aunque esas reformas buscaron la eficiencia, no transformaron condiciones previas como el patrimonialismo, el clientelismo o la corrupción.

Hoy, la región está más insertada en la economía internacional. Parte de los poderes fácticos que limitan la soberanía de los Estados están precisamente ligados al proceso de globalización, entre ellos los provenientes de mercados ilegales como el narcotráfico. El panorama muestra que todavía los Estados latinoamericanos tienen a cargo el desafío del desarrollo, la población sigue esperando que sean estos quienes se encarguen de la

solución de los problemas más importantes, pero estos no cuentan con la suficiente capacidad para atenderlos.

La democracia en América Latina se expresa sobre todo en la existencia de procesos electorales, pero todavía persisten deficiencias en cuanto a la configuración de una plena ciudadanía. No obstante, en diversas ciudades y municipios se experimenta con mecanismos innovadores que trascienden la democracia representativa tradicional y pueden posibilitar avances en el desarrollo de la ciudadanía (no solo en el sentido de mejoras en la participación, sino también en el bienestar social).

Otro punto a destacar en cuanto a la dimensión político institucional es el relativo a los procesos de descentralización. Éstos tienen grandes retos en la región en cuanto al ajuste entre sus dimensiones política, fiscal y administrativa y en cuanto a su articulación con las prácticas de gobernanza. Tales procesos, en conjunción con las prácticas de gobernanza, evidencian la presencia simultánea y ambivalente de distintas orientaciones que pueden entrar en tensión o pueden determinar la configuración de formas de gobernanza segmentadas.

Haciendo un balance, puede afirmarse que las condiciones propicias para la aparición de la gobernanza –reformas económicas e institucionales, democratización-, cuyos efectos fundamentalmente se expresaron en la expansión del sector privado y en cambios en el papel del Estado, no se tradujeron en Latinoamérica en las consecuencias favorables esperadas. Dado que no fueron transformadas otras condiciones previas, los resultados fueron el incremento de la desigualdad y de la pobreza. Por otra parte, persiste la debilidad de las instituciones y de los regímenes democráticos. Estas situaciones, entre otras, representan fuertes límites para la configuración de formas de gobernanza abiertas, plurales, igualitarias, sustanciales y eficaces en el logro de mayores estándares de bienestar.

En conclusión, esta tesis permite demostrar que la gobernanza no siempre cuenta con los rasgos positivos destacados por la literatura dominante.

En cuanto al análisis específico de las políticas de regeneración urbana en Medellín, hemos observado que, en general, las políticas públicas estudiadas tendieron a la integralidad, en tanto incorporaban diversas dimensiones en sus intervenciones. El *urbanismo social* representó la idea que les dio unidad. Las administraciones de los gobiernos correspondientes al período objeto de investigación se caracterizaron por la apertura de canales de participación y el trabajo mancomunado con diversos actores para el tratamiento de los problemas urbanos.

Los resultados de las políticas muestran un alto grado de eficacia en el cumplimiento de los planes de desarrollo 2004-2007 y 2008-2011, pero obviamente quedaron cortas ante el grado de desigualdad existente en la ciudad y las múltiples necesidades de la población más vulnerable y excluida. La continuidad del mismo movimiento político durante los dos períodos de gobierno garantizó coherencia en las políticas de regeneración urbana, aunque con los matices puestos por cada gobernante. En cuanto a la orientación de las políticas se advierte un énfasis en la generación de mayor igualdad y extensión de oportunidades y bienestar para las comunidades más pobres y desprotegidas. No obstante, es observable también la conexión de las políticas de regeneración urbana con políticas de desarrollo económico, especialmente con la pretensión de hacer una ciudad más competitiva.

Al examinar las dinámicas de la gobernanza en las políticas de regeneración urbana de Medellín, hemos detectado que los condicionamientos o restricciones negativos más fuertes provienen de dos grupos de factores: por una parte, la pobreza y la desigualdad; y por otra, la violencia, la cual tiene como contracara la debilidad institucional para lograr el monopolio estatal de la fuerza.

La desigualdad existente en la ciudad provoca procesos de dualización. En la ciudad informal y con una baja calidad de vida, el Municipio tiene a cargo un mayor protagonismo en los procesos de regeneración, con una escasa participación del sector privado económico fuerte, el cual ha tendido a centrar su interés en las zonas que, en la ciudad formal, ofrecen mayor rentabilidad.

Los instrumentos de intervención que buscan la transformación de un área de la ciudad son más difíciles de llevar a cabo en las áreas que cuentan con pobreza e informalidad. Allí hay mayores resistencias de los pobladores, ante el temor por posibles traslados, lo

cual genera relaciones conflictivas entre la administración y estos residentes. Por el contrario, los habitantes que siguen viviendo en el lugar sujeto a transformación, reconocen la mejoría de su calidad de vida y entablan relaciones más cooperativas con la administración.

Las personas de estratos bajos han estado más dispuestas a participar a través de los canales propuestos por la administración, en contraste con los de estratos altos que optan por utilizar otros canales alternos. El estrato social de pertenencia también incide en las prioridades frente al uso y disposición del territorio urbano: las personas que están en una peor situación económica tienden a tener una visión de corto plazo y a priorizar las condiciones que garantizan su supervivencia. En un extremo, hemos podido detectar distintos círculos de pobreza e informalidad que están excluidos de la gobernanza y de la participación, porque ni siquiera tienen arraigo en el territorio.

La violencia incide sobre todo en las comunas más excluidas. Tiene expresión en infiltraciones y cooptaciones por parte de actores armados, de las organizaciones comunitarias y de los espacios de gobernanza y participación, con el fin de asegurar monopolios, ejercer control sobre las comunidades y obtener legitimidad. De acuerdo con esto, las prácticas de gobernanza se convierten en un escenario en el que se disputan de manera latente intereses de muy variadas clases. La violencia también se manifiesta en la fase de implementación de las políticas de regeneración urbana, a veces en extorsiones a los constructores de las obras o en presiones para que contraten personas afines a los actores violentos. Adicionalmente, en ocasiones éstos también buscan ejercer dominio sobre los nuevos espacios y equipamientos resultantes de las políticas estudiadas. Ante dificultades como las descritas, los liderazgos comunitarios de carácter positivo tienen que idear formas de lucha por los intereses públicos y colectivos sin poner la propia vida en peligro.

Finalmente, en esta tesis hemos abordado el estudio del poder sobre la gobernanza urbana. Basándonos en la aplicación de la estrategia de análisis propia de la teoría fundamentada, hemos podido detectar los elementos constitutivos de gestión de la gobernanza o metagobernanza. Esos elementos permiten que, pese a los riesgos, dificultades y consecuencias negativas que aparejan las restricciones o condicionamientos de la gobernanza, las políticas públicas de regeneración urbana



puedan alcanzar un mayor grado eficacia y de calidad democrática. Los elementos identificados se pueden agrupar en tres grandes categorías:

1. Elementos **políticos y discursivos**. Se trata de relatos que posibilitan la incorporación y movilización de actores en torno a un proyecto de ciudad. Pueden ser expresados en términos de narrativas, principios, modelos e ideas, entre otros. Para el caso de Medellín, tuvieron tanto orientaciones de tinte democrático y de justicia social, como concernientes con la búsqueda del progreso económico y del posicionamiento de la ciudad en un entorno competitivo.
2. **Elementos de gestión sustantiva**. Dotan de contenido las políticas públicas, les aportan valor público y orientan estratégicamente las relaciones de gobernanza. Estos elementos son los que pueden propiciar de manera directa que las políticas públicas alcancen un mayor grado de eficacia y produzcan mejores resultados, que impacten no solo las características urbanísticas de la ciudad sino también las condiciones de vida de las personas que se encuentran en situaciones de desventaja.
3. **Elementos de gestión operativa**. Son elementos de gestión institucional y administrativa, se trata de reglas y estrategias que posibilitan la inclusión y articulación de actores, la alineación de objetivos, la coordinación interinstitucional, entre otras condiciones, configurando una manera específica de operar para propiciar la gobernanza y la participación e implementar de manera eficaz las políticas estudiadas.

Como fue advertido en la investigación, estas categorías, extraídas a partir del análisis inductivo del caso de Medellín, coinciden o evocan tres tipos de dimensiones reseñadas por Subirats y Gomà (1998) como dimensiones de análisis de las políticas públicas: simbólica, sustantiva y operativa. Según la descripción que dan los autores, la dimensión simbólica –se relaciona con la construcción de estrategias discursivas y marcos cognitivos, adquiere un mayor relieve en el conflicto epistémico sobre la definición de problemas y su posible agenciación”. La dimensión sustantiva –tiene que

ver con contenidos, es decir, con las grandes opciones alternativas de fondo, tiende a concretarse con fuerza en el proceso de toma de decisiones”. Finalmente, la dimensión operativa –considera modos y valores de gestión, se ubica principalmente en la fase de implementación” (Subirats y Gomà, 1998: 389).

En el caso de Medellín, la conjunción de estos elementos, con expresión en la metagobernanza, contrarrestó el peso de los condicionamientos y restricciones de la gobernanza en las políticas públicas objeto de estudio.

**Tabla 20. Matriz de análisis de la metagobernanza**

<b>Elementos de metagobernanza (categorías)</b>	<b>Desarrollo en el caso objeto de estudio (subcategorías)</b>
<b>Políticos discursivos y simbólicos</b>	<p><b>Principios y valores:</b> apertura, pluralismo, participación, corresponsabilidad, confianza, sentido y valoración de lo público.</p> <p><b>Adopción de un modelo de ciudad:</b> desarrollo humano integral y competitividad económica.</p> <p><b>Ideas que potencian la acción y la vinculación:</b>            Transformación de la ciudad            Transformación de la política            Origen colectivo del proyecto político</p> <p><b>Empleo de lemas y símbolos:</b> representativos de los objetivos a alcanzar y coincidentes con la cultura propia del lugar</p>
<b>Sustantivos</b>	<p><b>Uso de un concepto sustantivo integrador de las políticas públicas específicas:</b> el urbanismo social</p> <p><b>Integralidad y articulación de las políticas públicas</b></p> <p><b>Dotar de significación y valor los productos de las políticas</b>            La estética como promotora del cambio social y cultural            Espacios y equipamientos públicos como dispositivos generadores de igualdad y cohesión social,            Arquitectura urbana para garantizar la presencia y proximidad del Estado</p> <p><b>Estrategias específicas para alcanzar los objetivos:</b> estrategias urbanísticas del urbanismo social</p>
<b>Operativos</b>	<p><b>Estimular la gobernanza y la participación</b>  <b>Transversalidad y coordinación interinstitucional</b>  <b>Aplicación del conocimiento y de la experticia para obtener mejores resultados</b>  <b>Planeación y sistematización de las actividades</b>  <b>Transparencia en la gestión y eficiencia en el uso de los recursos públicos</b>  <b>Combinación de estilos de liderazgo</b></p>

En el primer grupo, de **elementos político discursivos**, destaco en estas conclusiones el principio de la **corresponsabilidad** como forma de vincular a actores extra-institucionales de distintos sectores y enfatizar que la suerte de la ciudad depende de todos. De otro lado, la pretensión de generar **confianza**, para devolver a los ciudadanos la posibilidad de creer en el Estado, lo cual es vital para la gobernabilidad, en contextos en los que los reiterados incumplimientos de las obligaciones estatales hacen que la ciudadanía ya no crea en los gobiernos, o como además sucedía en Medellín cuando Fajardo llegó al poder, existe una previa percepción de la corrupción de los gobiernos y las instituciones locales.

Es preciso también mencionar el énfasis en la **valoración de lo público**, lo cual tiene implicaciones no solo en que los servidores públicos reconozcan que su trabajo está orientado a la satisfacción de los intereses públicos, sino a que los ciudadanos sean conscientes de que lo público es de todos e involucra no solo derechos, sino también deberes. Este principio cobra mayor transcendencia si se tiene en cuenta el contexto de la ciudad de Medellín, en la que de manera similar a otras ciudades colombianas y latinoamericanas, ha imperado el incumplimiento de las reglas y ha primado una cultura oportunista, de acuerdo con la cual todo vale para obtener el provecho propio.

La adopción de un **modelo de ciudad** posibilita articular esfuerzos hacia un mismo norte. Dado el concierto internacional en el cual las ciudades vienen ganando protagonismo y las autoridades a su cargo vienen asumiendo más responsabilidades que antes, sobre todo en materia de desarrollo económico, la tendencia es a que prioricen las metas orientadas a alcanzar una mayor competitividad. Lo resaltante en el caso de Medellín no es eso entonces, sino apostar de manera más contundente por el **desarrollo integral** de las personas y lograr hacer coherente estos fines disímiles en un mismo proyecto de ciudad, pese a las tensiones entre los dos.

En cuanto a las ideas que potencian la acción y la vinculación, **la idea de transformación** de la política está ciertamente muy presente en la acción pública. En contextos como el latinoamericano, con ella normalmente se busca mostrar que el proyecto que se defiende no incurrirá en prácticas “politiqueras”, corruptas o clientelares. Esta idea obtuvo en el caso objeto de estudio fuerte resonancia, en tanto operó en conjunción con el acento puesto en la educación como motor del cambio social y en la transformación física de la ciudad a través de un conjunto de obras, cuya

realización pudo mostrar rápidamente resultados, que evidenciaban que los dineros públicos se estaban invirtiendo.

Ligada a tal transformación física, hay que destacar el carácter simbólico que, en cuanto a **presencia del Estado y proximidad** del mismo, jugó la construcción de equipamientos en zonas deprimidas, zonas que antes recibían escasa o ninguna atención y en cuyas comunidades primaba más la idea del Estado como represor y no como oferente de servicios sociales.

En cuanto al segundo grupo, relativo a los **elementos de gestión sustantiva**, cabe destacar el **urbanismo social** como un concepto que aglutina diversos aspectos: la integralidad de las políticas, la focalización en las áreas con menores estándares de vida y la inclusión de las comunidades en el proceso de transformación urbana. Sin duda, un concepto de este tipo logra sintetizar los objetivos y estrategias de una política pública, permitiendo que sus contenidos sean aprehensibles por el público en general.

De manera complementaria, en el caso objeto de estudio es observable que las políticas de regeneración urbana están articuladas a otras que posibilitan que aquellas posean mayor **valor público**. De este modo, la transformación física de la ciudad puede tener un sentido que va más allá de la funcionalidad y de la estética. Es más, incluso la estética, no es valorada en sí misma, sino que se la liga a la calidad de las intervenciones orientadas a suplir décadas de carencias de las comunidades más pobres. Por otra parte, se muestra el convencimiento de que la belleza propicia cambios sociales y culturales al crear motivos de orgullo y sentimientos de dignidad. No obstante, es necesario reconocer que este acento puesto en la estética ha sido objeto de crítica, como se mostró en el desarrollo del trabajo de investigación.

Con un carácter más instrumental que lo examinado hasta ahora, las **estrategias urbanísticas** empleadas también hacen parte de los elementos sustantivos. Estos componentes son en gran medida específicos del sector de políticas examinadas y están orientados al logro de resultados. Operan como reglas técnicas que permiten conducir la acción de los distintos actores involucrados al logro de los objetivos, mejorando la capacidad de las políticas para generar resultados más consistentes, rápidos y de mayor visibilidad. Entre ellas se destacaron: el énfasis en proyectos físicos estratégicos y en los equipamientos más significativos; intervenciones sobre el sistema estructurante de la

ciudad para generar cambios detonantes de nuevas transformaciones; configuración de modelos de intervención; simultaneidad de las intervenciones, entre otras.

Finalmente, está el grupo de **elementos operativos de la metagobernanza**. Allí se encuentran elementos de gestión que determinan en buena medida la suerte de las relaciones entre instituciones y de éstas con los actores del entorno, con miras a la puesta en práctica de las políticas. A diferencia de algunos de los mencionados anteriormente, estos no son específicos de un sector de políticas públicas, sino que configuran un estilo de gestión que puede hacerse extensivo a otros sectores.

En el caso examinado, algunos de estos componentes de la gestión operativa tendieron a propiciar relaciones de gobernanza con calidad democrática; otros, que son la mayoría, estuvieron más orientados a la eficacia de las relaciones de gobernanza y de las políticas públicas, lo cual puede interpretarse en el sentido de que pesó más la búsqueda de eficacia que la apertura a la participación democrática.

Sin embargo, se tiene que reconocer que la **apertura a la participación y a la configuración de relaciones de gobernanza** es observable desde el origen mismo del movimiento que dio lugar a los dos gobiernos estudiados: Compromiso Ciudadano. Este recogió un capital social acumulado que le permitió, ya en el gobierno, utilizar experiencias previas. De ahí que se pueda afirmar que los logros obtenidos representan el resultado de un esfuerzo colectivo que tuvo antecedentes en la década del noventa cuando parte de la sociedad civil se aglutinó en búsqueda de salidas a la violencia existente en la ciudad.

La participación fue promovida de variadas maneras y en diversas oportunidades, tanto en la elaboración de los planes de desarrollo de los dos gobiernos y en la revisión del plan de ordenamiento realizada en 2006, como en los proyectos específicos a través de los cuales se implementaban las políticas públicas. En todos aquellos proyectos que implicaron procesos de transformación de áreas de la ciudad, buscando su regeneración en términos de rehabilitación, renovación o similares, la administración municipal incentivó la aplicación de prácticas de gobernanza. Sin embargo, no puede afirmarse que existiera un único modelo para ello.

Dos falencias se advierten: por una parte la falta de articulación más precisa entre la planeación local y participativa que se realizaba en las comunas y los proyectos de

transformación urbana correspondientes a esos mismos territorios; y por otra, la existencia de una gobernanza urbana segmentada o diferenciada, debido a que en los procesos en los que se debatían asuntos de menor escala hubo mayor disponibilidad para propiciar la participación, en contraste con aquellos que fueron de mayor escala e importancia, en los que fue más restringida.

De todas formas, puede reconocerse que la promoción de diversas prácticas de gobernanza y de participación directa de la ciudadanía posibilitó que los proyectos tuvieran menos resistencias, alcanzaran mayor legitimidad, y permitieran contrarrestar poderes fácticos correspondientes a líderes tradicionales con tendencias clientelares o incluso, grupos armados con dominio territorial en los barrios.

En este sentido, jugaron un papel importante las **estrategias de información y comunicación** empleadas. Éstas facilitaron que la población se apropiara de los proyectos, aprendiera un vocabulario para explicarlos por ella misma y, en general, tuviera acceso a mayores conocimientos sobre su entorno y sobre los modos en que podrían transformarse sus condiciones críticas. Es decir, los recursos con los que contaban las comunidades fueron ampliados, y esto propició formas de gobernanza más horizontales. Habría que evaluar, y esto haría parte de otra investigación, hasta qué punto las experiencias vividas por las comunidades en esos procesos de transformación urbana han servido con posterioridad para su empoderamiento. Y examinar en concreto si ello tiene expresión en que en estos últimos años, ante una nueva administración proveniente de un partido político diferente, las comunidades hayan asumido posiciones demandantes y activas frente a nuevos proyectos de regeneración urbana.

Los datos recogidos en la investigación permiten concluir que, frente a la violencia como condicionante de las relaciones de gobernanza y de las políticas de regeneración urbana, la apertura a la participación y el uso de estrategias de comunicación e información, jugaron un papel importante como forma de contrarrestar la posible obstaculización de los proyectos. No obstante, tales mecanismos quizá pudieron facilitar que los actores armados, ya desmovilizados o no, asumieran liderazgos comunitarios o incidieran en la elección del personal que debía ser contratado para la ejecución de los proyectos. La apertura a la participación en un contexto de esa índole es susceptible de varias lecturas. La infiltración o la vinculación de actores violentos en las instancias participativas de las políticas quizá no afecte la realización de las obras públicas en

mayor medida, y por consiguiente, no constituyan un problema en términos de eficacia, pero sí son un grave riesgo para la calidad democrática de la gobernanza.

Entre los elementos operativos orientados a la eficacia de las relaciones de gobernanza y de las políticas públicas, resaltan la **transversalidad** en términos de **trabajo colectivo e interdisciplinario**. Así mismo, la **coordinación interinstitucional** en orden a posibilitar la articulación entre distintas funciones y la fluidez de los procedimientos, propiciando así mayor integralidad y eficiencia en las intervenciones. Tal presteza en la coordinación fue más notable durante el gobierno del Alcalde Fajardo que durante el de Salazar.

Pero quizá la característica que más resalta en este grupo de elementos es la aplicación del **conocimiento** y de la **experticia**. Las dos administraciones aprovecharon el conocimiento acumulado que sobre la ciudad tenían funcionarios, académicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales y el sector privado para incorporarlo al proyecto de gobierno. Esto implicó que personas que conocían a fondo la ciudad hicieran parte de la administración y de esta manera la institucionalidad fuera fortalecida. Tal acumulado de conocimiento a su vez se combinó con iniciativas de personas jóvenes. Los dos ingredientes permitieron construir políticas más ajustadas a las características de la ciudad y, al mismo tiempo, innovadoras. Sin embargo, ello no implica que fueran del todo correspondientes a las necesidades sentidas por los propios ciudadanos, ya que muchos criticaban en su momento que los procesos de transformación implicaran más “elemento” que otras alternativas sociales.

El énfasis en el conocimiento incidió notablemente en la transformación de las prácticas políticas, en parte porque servía como escudo protector en contra de posibles propuestas corruptas o clientelares. No obstante, la tendencia a darle valor al conocimiento y experticia, como se dijo con antelación, también tuvo su lado negativo, ya que los críticos consideraban que eso hacía a la administración excluyente, le hacía desconocer el conocimiento propio de las comunidades, restar importancia al juego político en el tratamiento de los problemas públicos y propiciaba que los funcionarios, tras un velo de tecnicismo, no se comprometieran con los ideales políticos del gobierno del que hacían parte.

En Medellín, como en otras ciudades, la falta de legitimidad de las instituciones, derivada de la creencia de que son incapaces de cumplir con sus cometidos o de que son corruptas, se ha traducido en la baja disposición de los ciudadanos para cumplir con sus obligaciones tributarias y para involucrarse con la administración. Al parecer de quienes estuvieron a cargo de la administración, en el período objeto de estudio, este círculo vicioso desapareció para dar lugar a un círculo virtuoso, en el que los ciudadanos cambiaron de actitud y por ejemplo, tuvo expresión en el aumento del recaudo de impuestos y en la recuperación de la confianza del sector privado hacia el gobierno local.

De acuerdo con lo anterior, puede concluirse que, pese a ser la debilidad institucional un condicionamiento negativo para la gobernanza, el cambio de las prácticas administrativas tendientes al **adecuado uso de los recursos públicos**, la **transparencia en la gestión**, el **trabajo por resultados** o la **rendición de cuentas**, inciden poco a poco en el fortalecimiento institucional y en la recuperación de la legitimidad del Estado.

El papel de los agentes no puede dejarse de lado en la metagobernanza, el **liderazgo** de ciertos actores, especialmente los alcaldes, puede ser determinante para activar o desactivar la gobernanza. En el caso objeto de estudio operó una combinación de liderazgos, entre estos resalta el liderazgo carismático de Sergio Fajardo, el primer alcalde del gobierno estudiado. Este tipo de liderazgo estuvo ligado al liderazgo relacional, expresado en su capacidad para impulsar relaciones con distintos sectores.

Una particularidad del liderazgo ejercido no solo por los alcaldes Fajardo y Salazar, sino por diferentes personas integrantes de la administración municipal o, que sin pertenecer a ella, tuvieron un papel activo durante el periodo examinado, no puede pasarse por alto, pues constituye una clave para la metagobernanza. Este estilo de liderazgo es diferente de otros que han tenido graves efectos en el país, que promueven la polarización política, el sectarismo o incentivan formas de actuar en las que todo vale, en la búsqueda de los fines perseguidos.

Al contrario, el liderazgo que se resalta como predominante en los actores mencionados, tuvo la habilidad para reconocer y aprovechar para un proyecto colectivo, no solo el



conocimiento acumulado, sino los elementos positivos de la identidad regional y de la cultura ciudadana.

El conjunto de elementos de metagobernanza analizados permite explicar por qué las condiciones adversas para la gobernanza no necesariamente determinan que sus resultados sean negativos. Estos elementos evidencian la importancia del papel del Estado. Particularmente en el caso de las políticas urbanas, es definitivo el papel del gobierno y la administración municipal para la configuración de un proyecto colectivo de ciudad.

En contextos como los de Medellín, y de las ciudades latinoamericanas en general, dada la existencia de fuertes condicionamientos para las políticas públicas urbanas y para las relaciones de gobernanza que se configuran con ocasión de ellas, el Estado no puede ser un actor más.

Como pudo demostrarse en esta investigación, adicionalmente a las competencias establecidas en el marco normativo de las políticas públicas del sector específico y de los recursos económicos con que cuenta para ejercerlas, puede hacer uso de un conjunto de formas de gestión que incentivan la participación democrática y el compromiso de diversos actores en un proyecto de ciudad y permiten alcanzar un buen grado de eficacia de las políticas formuladas.

Sin embargo, es claro que pese a que el Estado local empeñe todos sus esfuerzos para contrarrestar o frenar los condicionamientos tantas veces mencionados, estos escapan en buena medida a su ámbito de determinación, como se evidenció en este trabajo. Así, por más que se pongan en práctica estrategias que busquen garantizar la participación con un carácter simétrico, la desigualdad y la pobreza de la mayor parte de la población dependen de condiciones estructurales que requieren cambios profundos del modelo económico imperante. Si bien pueden usarse mecanismos que permitan soslayar la presencia de actores violentos, de modo que puedan lograrse políticas públicas urbanas eficaces en tanto logren cumplir sus cometidos, persiste el peligro de que tales logros

terminen siendo asumidos por los actores armados como un recurso más dentro del conjunto de bienes e intereses que buscan monopolizar en el territorio.

Lo anterior hace pensar en la necesidad de que en tales contextos las políticas urbanas tengan el mayor grado de integralidad posible y articulen el compromiso de actores que tengan incidencia en el impulso de cambios estructurales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.
- ACI, BID, UN-HABITAT & Alcaldía de Medellín (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 129-154). Boulder: Westview Press.
- Adelantado, J. & Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina. Estado, gobierno, gestión pública. *Revista Chilena de Administración Pública*, (11), 117-134.
- Aglietta, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation: the US Experience*. Londres: Verso.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (39). Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reformademocracia/articulos/039-octubre-2007/0057201>.
- Ahumada, C., Cancino, A. & Chávez, C. (2008). Políticas sociales en la región andina: el caso de Colombia (2000-2007). *Pap.polit.*, 13 (1), 323-361.
- Alcaldía de Medellín (2007). *Informe final de gestión. Plan de Desarrollo 2004-2007*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín & Banco Interamericano de Desarrollo (2009a). *Medellín: transformación de una ciudad*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín & Banco Interamericano de Desarrollo (2009b). *Medellín: transformación de una ciudad* [CD-ROM]. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2011a). *Medellín: una ciudad que se piensa y se transforma*. Departamento Administrativo de Planeación – 50 años, 1960-2010. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín (2011b). *Política pública de transparencia y probidad del municipio de Medellín. Desarrollo del instrumento: Rendición de Cuentas*. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Transparencia/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2011/Instrumento%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas.pdf>
- Alcaldía de Medellín & Universidad Nacional de Colombia (2006). *Proyecto estrategia de participación en la revisión y ajuste al plan de ordenamiento territorial de Medellín*. Informe ejecutivo.
- Almond, G. y Sidney, V. (1970). *La Cultura Cívica. Estudio sobre la participación política en cinco naciones*. Madrid: Euramérica.

- Alonso, M. (1993). La modernización de las instituciones. Neoliberalismo y democratización. *Estudios Políticos*, 3, 29-38.
- Alonso, M. (2011). Anotaciones desde lo local al proceso de desmovilización, desarme y reinserción en Antioquia. En M. Alonso., W.F. Pérez. & J.C. Vélez. (Eds.) *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 305-331). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Alonso, M. & Vélez J. (1998). Soberanía, guerra y órdenes alternos. *Estudios Políticos*, 13, 45-70.
- Alvarez, L. S., Bernal, J., Vallejo, A., Sepúlveda, D. & Castrillón, A. (2010). *La exclusión social y la desigualdad en Medellín. Sus dimensiones objetivas y subjetivas*. Medellín: Corporación Región, Universidad de Antioquia.
- Álvarez, L. S. (2010). La exclusión social más allá de la pobreza. En L.S. Alvarez., J. Bernal., A. Vallejo., D. Sepúlveda. & A. Castrillón. (2010). *La exclusión social y la desigualdad en Medellín. Sus dimensiones objetivas y subjetivas* (pp. 91- 105). Medellín: Corporación Región, Universidad de Antioquia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2002). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (julio 22 de 2002). Proyecto Metrópoli 2020*. Medellín: AMVA.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2006a). *Acuerdo Metropolitano número 15 (septiembre 27 de 2006). Por medio del cual se adoptan las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones*. Medellín: AMVA.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2006b). *Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial "Hacia una Región de Ciudades". Documento Técnico de Soporte*. Medellín: AMVA.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Metrópoli 2008-2020. Hacia la integración regional sostenible*. Medellín: AMVA.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá., Municipio de Medellín. & Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. El futuro de la ciudad Metropolitana*. Medellín.
- Autores Varios (2007). Seminario 10 años de la Ley 388 de 1997. Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo. Congreso de la República de Colombia. Universidad Nacional de Colombia-Instituto de Estudios Urbanos, con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy. 24 y 25 de mayo de 2007.
- Autores Varios (2009). Diplomado en Derecho Urbano [CD-ROM]. Medellín: Facultad de Derecho y ciencias Políticas. Universidad de Antioquia.
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1962). Two faces of power. *American Political Science Review*, 56, 947-52.
- Bachrach, P. & Baratz, M.S. (1970). *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.

- Bagnasco, A. & Le Galès, P. (Ed.) (2000). *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Balbo, M., Jordán, R. & Simioni, D. (Comp.) (2003). *Ciudad Inclusiva*. Cuadernos de la CEPAL 88. Santiago de Chile: CEPAL.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial (1992). *Governance and development*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial (2009). *Una nueva geografía económica. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial (2012). *Crecimiento del PIB (% anual)*. Recuperado de <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> consultado el 12 de diciembre de 2012.
- Bassols, M. & Mendoza, C. (Coords) (2011). *Gobernanza. Teoría y Prácticas Colectivas*. México, D.F.: Anthropos.
- Bauman, Z. (2006). *Confianza y temor en la ciudad. Vivir con extranjeros*. Barcelona: Arcadia.
- Baumann, M. (2009). Escuela, favela y ciudad en Río de Janeiro. En S. Fleury., J. Subirats. & I. Blanco. (Eds.). *Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Innovación y Cambios en Brasil y España* (pp. 85-118). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Betancur, J.J. (2009). El segundo saqueo de América Latina: implicaciones para la planificación urbana. En P. Brand (Comp. y Ed.). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 83-119). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Betancur, M. Stienen, A. & Uran, O. (2001). *Globalización: Cadenas Productivas y Redes de Acción Colectiva: Reconfiguración Territorial y Nuevas Formas de Pobreza y Riqueza en Medellín y el Valle de Aburrá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores e Instituto Popular de Capacitación.
- Bernal, J. & Álvarez, L. S. (2010). Situación del empleo y el mercado laboral: ingresos, gastos y seguridad social. En L.S. Alvarez., J. Bernal., A. Vallejo., D. Sepúlveda., & A. Castrillón. *La exclusión social y la desigualdad en Medellín. Sus dimensiones objetivas y subjetivas* (pp. 171-211). Medellín: Corporación Región, Universidad de Antioquia.
- Bernal, J., Álvarez, L. S., & Sepúlveda, D. (2010). Percepciones sobre exclusión social. En L.S. Alvarez., J. Bernal., A. Vallejo., D. Sepúlveda., & A. Castrillón. *La exclusión social y la desigualdad en Medellín. Sus dimensiones objetivas y subjetivas* (pp. 213-243). Medellín: Corporación Región, Universidad de Antioquia.
- Blanco, I. (2004). *Polítiques de Regeneració Urbana en Barcelona. Els casos del Raval y de la Trinitat Nova*. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Blanco, I. & Gomà, R. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel.

- Blanco, I. & Gomà, R. (2003). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26, 73-100.
- Blanco, I. & Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, 2, 11-27.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2009). *Re-organising Babylon: on the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences*. Paper presentado en el congreso internacional –Governance Networks: Democracy, Policy Innovation and Global Regulation. Copenhagen (Dinamarca), 2 – 4 de diciembre.
- Blanco, I., Lowndes, V., & Pratchett, L. (2011). Policy Networks and Governance Networks: Towards Greater Conceptual Clarity. *Political Studies Review*, 9 (3), 297–308.
- Blanco, I., Martí-Costa, M., Bonet, J., & Parés, M. (2009). Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana. En M. Parés. (Coord.). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 420-440). Barcelona: Ariel.
- Borja, J., & Castells, M. (2004). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información* (7ª. edición). Madrid: Santillana.
- Börtzel, T. (1998). Organising Babylon: on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, 76 (2), 253 – 273.
- Botero, F. (1996). *Medellín 1890-1950: Historia Urbana y Juego de Intereses*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Boyer, R. (1990). *The Regulation School: A Critical Introduction*. Nueva York: Columbia University Press.
- Brand, P. (2009). La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina. En P. Brand. (Comp. y Ed.) *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp 7-33). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Brand, P. (Comp. y Ed.) (2009). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Brand, P., & F. Prada (2003). *La invención de Futuros Urbanos*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Bravo, M. V., & Echeverría, M. C. (2009). *Balance sobre el plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. Síntesis del balance. Presentación para la Secretaría de Planeación Municipal de Medellín*. Recuperado de: [http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico\\_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%C3%ADa\\_InformeFinal\\_PEMAM.pdf](http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/BalancePlanEstrat%C3%A9gico_Presentaci%C3%B3n%20Consultor%C3%ADa_InformeFinal_PEMAM.pdf).
- Bresser, L. C. (1995). Reformas Económicas y Crecimiento Económico, Eficiencia y Política en América Latina. En L. C. Bresser., J.M. Maraval., & A. Przeworski. *Las reformas*

- económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata* (pp. 27-100). Madrid: Alianza Editorial.
- Briceño-León, R. (2001) Introducción. La nueva violencia urbana de América Latina. En R. Briceño-León. (Ed.). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina* (pp. 13-26). Buenos Aires: CLACSO.
- Brugué, Q., Gomá, R., & Subirats, J. (2002a). Introducción. Gobierno y Territorio, del Estado a las Redes. En J. Subirats. (Coord.). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (pp. 17-23). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Brugué, Q., Gomá, R., & Subirats, J. (2002b). Gobierno y territorio: del Estado a las redes. En J. Subirats. (Coord.). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (pp. 299-310). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Brugué, Q., Gomá, R., & Subirats, J. (2002c). Conclusiones. La gobernabilidad de las ciudades y los territorios en la sociedad de las redes. En J. Subirats. (Coord.) *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (pp. 405-415). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Brugué, Q., & Gomà, R. (Coords) (1998). *Gobierno Local y Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Burgos, G. (2000) ¿De qué Estado de Derecho nos habla el Banco Mundial? 1992-1998. En ILSA. *La mano visible del Mercado. Derecho y Economía*. El otro derecho, 24, (pp. 47-95). Bogotá: ILSA.
- Burky, J., & G. Perry (1998). *Más allá del consenso de Washington*. La hora de la reforma institucional. Washington: World Bank.
- Buvinic, M., Morrison A., & Orlando M.B. (2005). Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. *Papeles de Población*, 43, 167-214.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cadavid, M. (2012). *Séptima Rendición Social Pública de Cuentas*. Confederación Colombiana de ONG. Federación Antioqueña de ONG. Recuperado de <http://www.faong.org/wp-content/uploads/2013/03/Informe-de-analisis-RSPC-2011.pdf>
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de Muros*. Barcelona: Gedisa.
- Calderón, F. (2008). Una inflexión histórica. Cambio político y situación socio-institucional en América Latina, *Revista de la CEPAL*, 96, 121-134.
- Camou, A. (2004). Estado, mercado y sociedad civil en la Argentina actual. Una mirada desde la universidad y algunas tesis por discutir. En I. González. (comp.) *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el desarrollo local* (pp. 69-86). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Cano, Luisa. (2011). Gobernabilidad y gobernanza en Medellín: ¿modelos excluyentes o complementarios de la acción pública en el escenario local? *Estudios de Derecho*, 68(151), 125-153.

- Carrión, F. (2007) Interrogatorio a la descentralización latinoamericana. En D. Restrepo. (Ed.). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (pp. 77-96) Bogotá: RINDE.
- Casaburi, G., Riggiozi, M.P., & Tuozzo, M.F. (2000). El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil: Luces y sombras de una nueva relación. En D. Tussie. (Ed.). *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la sociedad civil*. Buenos Aires: Temas.
- Casilda, R. (2005). *América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona. Documento de Trabajo (DT) 10/2005* 28/02/2005. Recuperado de <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/177/Casilda%20pdf.pdf>
- Cavarozzi, M. (1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 74, 85-111.
- Cavarozzi, M. (1993). El sentido de la democracia en América Latina Contemporánea. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 2, 165-181.
- Cavarozzi, M. (2013) Modelos de acción presidencial en el siglo XXI latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 55.
- CLAD (1998). *Una nueva gestión pública para América*. Recuperado de [www.clad.org.ve/declaraciones](http://www.clad.org.ve/declaraciones)
- CEPAL (2005). *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2008). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2009). *Quinta Cumbre de las Américas. 1994-2009*. Puerto España, 17 a 19 de abril de 2009. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2011). *Panorama Social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- Cerdá, M., Morenoff, J., Hansen, B., Tessari Hicks, K., Duque, L. F., Restrepo, A., & otros (2012). Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: A Natural Experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175 (10), 1045-53.
- Cerrillo, A. (Coord.) (2005). *La gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2008). *Investigating Governance Practice: the value of across-disciplinary approach*. Paper 1 for Euroloc – Summer School in Local Government Studies 2008 UPRC, Ghent University Association, 23 June – 1 July, Ghent, Belgium. Recuperado de <http://www.soton.ac.uk/people/stokerg.html>



- Child, J. (1993). *Fin del Estado*. Bogotá: Grijalbo.
- Child, J. (1992). El proyecto social neoliberal. En J. Estrada y J. Gualdrón (Comps.), *Rompiendo la corriente. Un debate al neoliberalismo* (pp. 207-244). Bogotá: Centro de Estudios e Investigaciones Sociales.
- Chong, A., & López-de-Silanes, F. (Eds.) (2005). *La privatización en América Latina: mitos y realidad*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo y Alfaomega.
- Chong, A., & Lora E. (2007). ¿Valieron la pena las privatizaciones? *Nueva Sociedad*, 207, 80-92.
- Chong, A., & Sánchez J. M. (Eds.) (2003). *Medios privados para fines públicos: arreglos contractuales y participación privada en infraestructura en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cochrane, A. (2007). *Understanding Urban Policy. A critical Approach*. Londres: Blackwell.
- Coffey, A., & Atkinson, D. (2003) *Encontrar el sentido a los datos cualitativos. Estrategias complementarias de investigación*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Coller, X. (2005). *Estudio de casos*. Cuadernos Metodológicos, 30. Madrid: CIS.
- Comisión Tripartita. Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2008). *Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia. "L-O-T-A"*. Propuesta pública para discusión. Medellín
- Congreso de Colombia. Ley 09 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 38.650, del 11 de enero de 1989
- Congreso de Colombia. Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Diario oficial 41.236, de 23 de febrero de 1994.
- Congreso de Colombia. Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario oficial 41.450, de 15 de julio de 1994.
- Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario oficial 43.091, de 18 de julio de 1997
- Congreso de Colombia. Ley 1151 de julio 24 de 2007. Por la cual se expide el plan nacional de desarrollo (2006-2010). Diario oficial 46700, de 25 de julio de 2007.
- Consejo Municipal de Planeación (2006). *Concepto General a la revisión y ajuste del plan de ordenamiento de Medellín*. Medellín.
- Cornejo, E. (2005). Hacia una transformación del Estado en América Latina. *Nueva Sociedad*, 199, 104-119
- Corporación Latinobarómetro (2008) *Informe Latinobarómetro 2008*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/>

- Cuervo, J. (2003). La reforma del Estado del ajuste estructural en América Latina. En *Reformas y Políticas en Colombia y América Latina* (67-110). OPERA Observatorio de políticas, ejecución y resultados de la administración pública. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Dahl, R.A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: University Press, Yale.
- Dahl, R.A. (1986). Rethinking Who Governs? New Haven revisited. En R.J. Wasté. (Ed.). *Community Power Directions for Future Research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Dahl, R.A., & Lindblom, C. (1963). *Politics, Economics and Welfare*. New York: Harper and Row.
- DANE (2012a). Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia. Boletín de prensa. Bogotá, D.C., 17 de Mayo de 2012. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/boletin\\_pobreza\\_2012xx.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/boletin_pobreza_2012xx.pdf)
- DANE (2012b). Principales indicadores del mercado laboral. Diciembre de 2011. Boletín de Prensa. Bogotá, D. C., 31 de enero de 2012. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- DANE (2012c) Medición del empleo informal. Trimestre Octubre - diciembre de 2011. Bogotá, D. C., 6 de febrero de 2012. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech\\_informalidad/bolet\\_ech\\_informalidad\\_oct\\_dic2011.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bolet_ech_informalidad_oct_dic2011.pdf)
- DANE (2012d). Principales indicadores del mercado laboral. Noviembre de 2011. Boletín de Prensa. Bogotá, D. C., 28 de diciembre de 2012. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_ech\\_nov12.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_ech_nov12.pdf)
- DANE (2013). Pobreza Monetaria por Departamentos. Comunicado de prensa 02-01-2013 Bogotá D.C. Oficina de Prensa. Recuperado de [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_departamentos\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2011.pdf)
- Damgaard, B., & Torfing, J. (2011). The Impact of Metagovernance on Local Governance Networks. Lessons from Danish Employment Policy. *Local Government Studies*, 37 (3), 291-316
- Dapena, L. F. (2003). *Núcleos de vida ciudadana, racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano*. Trabajo de tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia.
- Daughters, R., & Harper, L. (2007). Reformas de descentralización fiscal y política. En Lora, E. (Ed.). *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 243-296). Bogotá: Banco Mundial.
- Davies, J., & Imbroscio, D. (2009). *Theories of Urban Politics*. Los Angeles: Sage.
- Dávila, A. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventas?. *Estudios Políticos*, 15, 61-78.

- De Mattos, C. A. (2009). Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas. En P. Brand. (Comp. y Ed.) *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 37-82). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- De Mattos, C. A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: Olachi.
- Del Campo, E. (2005) *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos: el caso de Bolivia, Ecuador y Perú en los años noventa*. Documentos CIDOB, Serie: América Latina, Número 11. Recuperado de <http://www.cidob.org>
- Denters, B., & Rose, L. (Eds.) (2005a). *Comparing Local Governance. Trends and developments*. New York: Palgrave Macmillan.
- Denters, B., & Rose, L. (2005b). Local governance in the Third Millennium: a Brave New World. En B. Denters., & L. Rose. (Eds.). *Comparing Local Governance. Trends and developments* (pp. 1-11). New York: Palgrave Macmillan.
- Denters, B., & Rose, L. (2005c). Towards Local Governance? En B. Denters., & L. Rose. (Eds.). *Comparing Local Governance. Trends and developments* (pp. 246-261). New York: Palgrave Macmillan.
- Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín. (2011). *Mercado Laboral*. Informe N°08: 2003 – 2010. Resultados para Medellín, 2010, diciembre de 2011. Medellín,
- Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín. (2012a). *Encuesta de Calidad de Vida 2011*. Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Departamento Administrativo de Planeación, Municipio de Medellín (2012b). *Pobreza y condiciones de vida de los habitantes de Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia (1995). Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana de El Salto Social. Documento CONPES 2808-MINDESARROLLO-DNP: UPRU. Santafé de Bogotá, septiembre 20 de 1995.
- Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia (2012). *Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso: Análisis de los resultados recientes 2010-2011*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Devlin, R., & Mougillansky, G. (2009). Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo. *Revista CEPAL*, 97, 97-116.
- Diamond, L. (1995). *Reflexión sobre la sociedad civil. Hacia la consolidación democrática*. En P. Santana. (Comp), *Las incertidumbres de la Democracia* (pp. 3-22). Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- DiGaetano, A., & Strom, E. (2003). Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review*, 38 (3), 356-395.
- DiGaetano, A., & Klemanski, J. S. (1999). *Power and city governance: Comparative perspectives on urban development*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

- Dreyfus, P., & Fernández, R. (2008). *Violencia Urbana Armada en América Latina: otro conflicto*. iFHC Instituto Fernando Henrique Cardoso y CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. Recuperado de [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_11649\\_em\\_30\\_06\\_2011\\_09\\_48\\_05.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_11649_em_30_06_2011_09_48_05.pdf)
- Echeverri, A., & Orsini, F. (2010). Informalidad y urbanismo social en Medellín. En M. Hermelin., A. Echeverri., & J. Giraldo. (Eds.) *Medellín Medio-Ambiente Urbanismo Sociedad* (pp. 130-152). Medellín: Centro de Estudios Urbanos y Ambientales, Universidad Eafit.
- Echeverría, M. C. (2001). *Alcances y limitaciones de los procesos de participación en la Planeación del Ordenamiento Territorial*. Notas de presentación en Foro organizado por la Veeduría Distrital, Bogotá, junio 2001.Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://agora.unalmed.edu.co/docs/mce08.PDF>
- El Colombiano (2011). Así nació el Sindicato Antioqueño (28 de agosto). Recuperado de [http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/asi\\_nacio\\_el\\_sindicato\\_antioqueno/asi\\_nacio\\_el\\_sindicato\\_antioqueno.asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/A/asi_nacio_el_sindicato_antioqueno/asi_nacio_el_sindicato_antioqueno.asp)
- Elkin, S. L. (1987). *City and Regime in the American Republic*. Chicago: University of Chicago Press.
- Estrada, A. (2007). La lenta agonía de la descentralización. En D, Restrepo.(2007a). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (p.p. 143-158). Bogotá: RINDE.
- Exposición Guía de la Transformación Ciudadana 2004-2011 (2011-2012). Exposición inaugurada el 5 de diciembre de 2011 en el Museo de Ciudad y el 20 de abril de 2012 en la Universidad Eafit.
- French-Davis, R. (2005). *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo liberal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Fleury, S. (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. *Nueva Sociedad*, 156. Recuperado de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2698\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf)
- Fleury, S. (1999). Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?. *Nueva Sociedad*, 160, 58-80. Recuperado de [http://www.nuso.org/upload/articulos/2753\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2753_1.pdf)
- Fleury, S. (2000). *Reforma del Estado*. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/pejecutivo/FLEURYSONIAReformadeleestado.pdf>
- Fleury, S., Subirats, J., & Blanco, I. (Eds.) (2009) *Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Innovación y Cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Flyvbjerg, B. (2005) *Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso*. *Estudios Sociológicos*, 23 (2) pp. 561-590.
- Flyvbjerg, B. (2011). Case Study. En N. K. Denzin., & Y. S. Lincoln. (Eds.) *The Sage Handbook of Qualitative Research* (pp. 301-316). Thousand Oaks, CA: Sage.

- FMI (2009). *Las Américas se evitó la crisis. ¿Qué sigue ahora?*. Estudios Económicos y Financieros. Perspectivas Económicas. FMI. Recuperado de <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2009/whd/wreo1009s.pdf>
- Font, J. (Coord.) (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Font, J., & Blanco, I. (2001). Conclusiones. En J. Font (coord.) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Franco V. (2000) Guerra irregular: entre la política y el imperativo moral. *Estudios Políticos*, 19, 37-67.
- Franco V. (2002). El Mercenarismo corporativo y la sociedad contrainsurgente. *Estudios Políticos*, 21, 55-82.
- Franco, V. (2006). *Poder Regional y Proyecto Hegemónico*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Gains, F., & Stoker, G. (2008). *How Politics Works: Understanding the New Realities of the Political Process in Public Management*. The Work Foundation. April. Recuperado de <http://www.soton.ac.uk/people/stokerg.html>
- Gaitán, P., & Moreno, C. (1992). *Poder Local. Realidad y utopía de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Tercer Mundo Editores.
- Galeano, M. E. (2004). *Diseño de proyectos en la investigación cualitativa*. Medellín: Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Galindo, H., Restrepo, J., & Sánchez, F. (eds.) (2009). Conflicto y pobreza en Colombia: un enfoque institucionalista. En J. Restrepo., & D. Aponte. (eds). *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones* (pp. 315-352). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- García, M. (2006). Justicia, mercado y democracia: un examen crítico de las teorías económicas sobre el (in)cumplimiento del derecho y su relación con el desarrollo, la justicia y la democracia. En R. Uprimny., C. Rodríguez., & M. García, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 49-108). Bogotá: Norma.
- García, M. (2009). *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Garretón, M. A. (1997) Revisando las transiciones democráticas en América Latina. *Nueva sociedad*, 148.
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98 (2), 341-354.
- Goetz, E., & Clarke, S. (1993). *The new localism: comparative urban politics in a global era*. Newbury Park: Sage.
- Goldsmith, M. (2005). A New Intergovernmentalism?. En B. Denters y L. Rose, (Eds.), *Comparing Local Governance. Trends and developments* (pp. 228-245). New York: Palgrave Macmillan.

- Gomà, R., & Subirats, J. (1999). La dimensión de estilo de las políticas públicas en España: entramados institucionales y redes de actores. En R. Gomà y J. Subirats (Coords.). *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- González, L. F. (2007). *Medellín: los orígenes y la transición a la modernidad, crecimiento y modelos urbanos 1775-1932*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- González, L. F. (2010). *Ciudad y Arquitectura Urbana en Colombia. 1980-2010*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Granda, D., Vanegas, L. M., & Zuluaga, J. G. (Ed.) (2010). *Asentamientos Irregulares en Medellín. Intervención de la Universidad de Antioquia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Sistematización de experiencias*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Graña, F. (2007). Todos contra el Estado: usos y abusos de la “gobernanza”. *Revista Administración y Desarrollo*, 48, 21-39.
- Guarneros-Meza, V. (2008). *Local Governance in Mexico: The Cases of Two Historic-centre Partnerships*. *Urban Studies*, 45 (5&6), 1011-1035.
- Gutiérrez, F. (1998). *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores-IEPRI.
- Gutiérrez, F., Wills, M., & Sánchez, G. (Coords.) (2004). *Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Harding, A. (1995). Elite Theory and Growth Machines. En D. Judge., G. Stoker., & H. Wolman. (Eds.) *Theories of urban politics* (pp. 35-53). Londres: Sage.
- Harvey, D. (2007). ”De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza urbana en el capitalismo tardío” En Harvey. D. *Espacios del Capital. Hacia una geografía crítica*. (pp. 366-390). Madrid: Akal.
- Haus, M., & Klausen, J.E. (2011) Urban Leadership and Community Involvement: Ingredients for good governance. *Urban Affairs Review*, 47 (2), 256 -279.
- Hermelin, M., Echeverri, A., & Giraldo, J. (eds.) (2010). *Medellín Medio-Ambiente Urbanismo Sociedad*. Medellín: Universidad Eafit.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. En J. Pierre. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 13-35). University Press, Oxford.
- Hunter, F. (1953) *Community Power Structure. A Study of Decision Makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Jaramillo, A. M. (2011). Acerca de los estudios sobre conflicto armado y violencia urbana en Medellín (1985-2009). En J. Giraldo (Ed.), A. Naranjo., A. M. Jaramillo., & G. Duncan. *Economía Criminal en Antioquia: Narcotráfico*. Medellín: Universidad Eafit.
- Jessop, B (1993). Towards a schumpeterian Warfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy. *Studies in Political Economy*, 40, 7-40

- Jessop, B. (1990). Regulation theories in retrospect and prospect. *Economy and Society*. 19 (2), 153-216.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International Social Sciences Journal*, 50 (155) 29-45.
- Jessop, B. (1999a). *The dynamics of partnership and governance failure*. Recuperado de <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics-of-Partnership.pdf>.
- Jessop, B. (1999b). *Crisis del Estado de Bienestar: hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad Nacional de Colombia.
- Jessop, B. (2002). *The future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press
- Jessop, B. (2003). *Governance and Metagovernance: On Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony*. Recuperado de <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>
- Jessop, B., Peck, J., & Tickell, A. (1999). Retooling the machine: Economic crisis, state restructuring, and urban politics. En A. E. G. Jonas., & D. Wilson. (Eds.) *The urban growth machine: Critical perspectives two decades later* (pp.141-159). New York: State University of New York Press.
- Jiménez, W.; Ramírez, C., & Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública*. Bogotá: ESAP.
- John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Jouve, B. (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Judge, D. (1995). Pluralism. En D. Judge., G. Stoker., & H. Wolman. (Eds.) *Theories of urban politics* (pp. 13-34). Londres: Sage.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (Eds.) (1995a). *Theories of urban politics*. Londres: Sage.
- Judge, D., Stoker, G., & Wolman, H. (1995b). Urban Politics and Theory: An Introduction. En D. Judge., G. Stoker., & H. Wolman. (Eds.) *Theories of urban politics* (pp. 1-12). Londres: Sage.
- Kersbergen, Van K., & Waarden, Van F. (2004). 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research* 43(2) 143-171.
- Kickert, W., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (Eds.) (1997). *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Kickert, W., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. (1997). Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections. En W. Kickert., E.-H. Klijn., & J. Koppenjan. (Eds.) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (pp. 166-191). Londres: Sage.

- Klijin, E.-H. (1997) "Policy Networks: an overview". En W. Kickert., E.-H. Klijin., & J. Koppenjan. (Eds.), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector* (pp. 14-34). Londres: Sage.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Kooiman, J., & Jentoft, A. (2009) Meta-Governance: values, norms and principles, and the making of hard choices. *Public Administration* 87(4), 818–836.
- Kröll, H. G. (2008). El método de los estudios de caso En M.L. Tarrés (Ed.), *Observar, escuchar y comprender*. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. México: FLACSO.
- Kruijt, D., & Koonings, K. (2007). *Actores armados y ciudades fragmentadas*. Recuperado de <http://www.foreignaffairs-esp.org/20070401faenpessay070203/dirk-kruijt-kees-koonings/actoresarmados-y-ciudades-fragmentadas.html>
- Kuczynski, P-P., & Williamson, J. (2003). *After the Washington consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: Institute for International Economics.
- Launay, C., & González, F. (2011). *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: CINEP.
- Le Galès, P. (2002). *European Cities. Social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Leach, R., & Percy-Smith, J. (2001). *Local Governance in Britain*. Londres: Palgrave.
- Lechini, G. (2008). Introducción. En G. Lechini. (Ed.), *Globalization and the Washington Consensus: its influence on democracy and development in the south* (pp. 9-23) Buenos Aires: CLACSO.
- Lechner, N. (1995). La problemática invocación de la sociedad civil. En P. Santana. (Comp.), *Las incertidumbres de la Democracia* (pp. 23-36). Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Levi-Faur, D. (2012). From "Big government" to "Big governance"? En D. Levi-Faur. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford: Oxford University Press.
- Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio de Medellín? En: m. Hermelin., A. Echeverri., & J. Giraldo. (Eds.). *Medellín, medio ambiente, urbanismo, sociedad* (pp. 271-293). Medellín: Universidad Eafit.
- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS en Ciencias Sociales*, 8, 211 – 243.
- Leyva, S. (2012). El giro político-cultural en los estudios del poder urbano. *Co-herencia. Revista de Humanidades*, 9 (16), 215-216.



- Lijphart, A. (1998). Presidencialismo y democracia mayoritaria: observaciones teóricas. En J. Linz, J., & A. Valenzuela. (Eds.) *La crisis del presidencialismo*. Vol. 1. (pp. 147-166). Madrid: Alianza.
- Linz, J., & Valenzuela, A. (Ed.) (1998). *La crisis del presidencialismo*. Vol. 1. Madrid: Alianza.
- Lipietz, A. (1987). *Mirages and Miracles: The Crises of Global Fordism*. Londres: Verso.
- Logan, J., & Molotch, H. (1987). *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press.
- Londoño, J. L., Gaviria A., & Guerrero, R. (2000). *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, E. (Coord.) (2008). *Calidad de vida más allá de los hechos*. Washington: BID y Fondo de Cultura Económica.
- Lowndes, V. (2005). Something old, something new, something borrowed . . . How institutions change (and stay the same) in local governance. *Policy Studies*, 26(3), 291-309.
- Lowndes, V., & Pratchett, H. (2008). Public policy and social capital. En D. Castiglione., J. van Deth., & G. Wolle. (Eds.) *The Handbook of Social Capital* (pp. 677-707). Oxford: Oxford University Press.
- Lowndes, V., & Sullivan, H. (2004). Like a Horse and Carriage or a Fish on a Bicycle: How Well do Local Partnerships and Public Participation go Together? *Local Government Studies*, 30(1), 51–73.
- Maldonado, M. M. (2006). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma urbana y ordenamiento territorial. En E. Fernandes., & B. Alfonsin. (Coords.). *Direito Urbanístico - Estudos brasileiros e internacionais* (pp. 25-58). Belo Horizonte: Editora Del Rey.
- Maldonado, M. M. (Ed) (2003). *Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.
- Maloney, W., Smith, G., & Stoker, G. (2000). Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized –Top-down” Perspective. *Political Studies* 48(4), 802-820.
- Marinetto, M. (2003). Governing beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School. *Political Studies*, 51(3), 592–608.
- Marsh, D. (1998). The Development of the Policy Network Approach. En D. Marsh (Ed.), *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press.
- Marsh, D., & Rhodes, R. (Eds.) (1992). *Policy networks in british government*. Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, D., Richards, D., & Smith, M.J. (2001) *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom: Reinventing Whitehall?*, London: Macmillan.

- Martin, G. (2012). *Medellín, entre tragedia y resurrección. Mafía, ciudad y Estado. 1975-2012*. Bogotá: Planeta
- Mayer, M. (1991), Politics in the post-Fordist city. *Socialist Review*, 21 (1): 105-24.
- Mayer, M. (1994). Post-fordist City Politics. En A. Amin (Ed.), *Post-Fordism: a Reader* (pp. 338-357). Oxford: Blackwell.
- Mayntz, R. (1998). New Challenger to governance theory. Jean Monet Chair Paper RSC No. 98/50. Traducido al castellano en A. Cerrillo., & I. Martínez. (2005). *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Reforma y Democracia. Revista del CLAD, 21. Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>
- Mejía, M. E. (1992). La relación Estado Sociedad Civil: el caso de Medellín. En C. Hurtado. (Ed.) *Medellín: Alternativas de futuro*. Medellín: Presidencia de la República. Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana.
- Miller, W., Dickson M., & Stoker, G. (2000) *Models of Local Governance*. Public Opinion and Political Theory In Britain. Londres: Palgrave.
- Molina, H. (2003). Territorio y Ordenamiento Urbano. En M. M. Maldonado. (Ed). *Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 115-127). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.
- Molothc, H. (1976). The city as growth machine. *American Journal of Sociology*, 82(2): 309-355.
- Molothc, H. (1990). Urban deals in comparative perspective. En J. Logan., & T. Swanstrom. (Eds.). *Beyond the City Limits: Urban Policy and Economic Restructuring in Comparative Perspective* (pp. 175-198). Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Molothc, H., & Logan, J. (1990). The space for urban action: urban fortunes; a rejoinder. *Political Geography Quarterly*, 9(1), 85-82.
- Moore, M. H. (2006). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós.
- Moncayo, E. (2004). El debate sobre la convergencia económica internacional y nacional: enfoques teóricos y evidencias empíricas. *Eure*, 30(90), 7-26.
- Montecinos, E. (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Eure*, 31(93), 77-88.
- Montoya, M. (2000). La instrumentación política de la corrupción. *Estudios Políticos*. 16, 103-117.
- Montoya, M. (2009) Control constitucional, guerra y paz en Colombia: 1992 – 2006. Tesis Doctoral. Universitat Autònoma de Barcelona.

- Mossberger, K., & Stoker, G. (2001). The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization. *Urban Affairs Review*, 36, 810-835.
- Mossberger, Karen. (2009). Urban Regimen Analysis. En: J. Davies., & D. Imbroscio. (eds.). *Theories of urban politics* (pp. 41-54). Los Angeles: Sage.
- Municipio de Santiago de Cali (2004). *Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago De Cali 2004 – 2007. „Por una Cali segura, productiva y social. Tú tienes mucho que ver“*. Recuperado de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_periodo\\_\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan_de_desarrollo_periodo__pub)
- Municipio de Santiago de Cali (2007). *Evaluación del Plan De Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali. Plan de Desarrollo 2004 – 2007*. Recuperado de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_periodo\\_\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan_de_desarrollo_periodo__pub)
- Municipio de Santiago de Cali (2007). *Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago De Cali 2008 – 2011*. Recuperado de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_periodo\\_\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan_de_desarrollo_periodo__pub)
- Municipio de Santiago de Cali (2011). *Evaluación del Plan De Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali. Plan de Desarrollo 2011 – 2008*. Recuperado de [http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan\\_de\\_desarrollo\\_20082011\\_pub](http://www.cali.gov.co/publicaciones/plan_de_desarrollo_20082011_pub)
- Municipio de Medellín (2004). *Acuerdo Municipal N° 03 (junio 8 de 2004) por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo (2004-2007), “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*. Medellín: Municipio de Medellín
- Municipio de Medellín (2006a). *Acuerdo Municipal No. 46 de 2006, por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Municipio de Medellín (2006b). Documento Técnico de Soporte, Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 46 de 2006) Primera Parte: Generalidades. Tomo 1. Medellín: Municipio de Medellín.
- Municipio de Medellín (2006c). *Documento Técnico de Soporte, Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 46 de 2006) Segunda Parte: Diagnóstico, Tomo 2-3-4-5*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Municipio de Medellín (2006d). *Documento Técnico de Soporte, Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 46 de 2006) Tercera Parte: Formulación - Memoria Justificativa, Tomo 6-7-8*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Municipio de Medellín (2007). *Acuerdo Municipal N° 43 de 2007. “Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos”*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Municipio de Medellín (2007) *Informe final de gestión. Plan de Desarrollo 2004-2007*. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://f43b5a62157b522c85eba458cadce096>

- Municipio de Medellín (2008). *Acuerdo Municipal N° 16 (Junio 16 de 2008) por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011. "Medellín ES Solidaria y Competitiva"*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Municipio de Medellín (2011). *Informe final de gestión. Plan de Desarrollo 2008-2011*. Recuperado de <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://f43b5a62157b522c85eba458cadce096>
- Municipio de Medellín (2012) *Acuerdo Municipal N° 07 (Junio 13 de 2012) por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015. "Medellín: un hogar para la vida"*. Medellín: Municipio de Medellín.
- Naím, Moisés (1994). Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy* 5(4), 32-48.
- Naranjo, G. (1992). *Medellín en zonas*. Medellín: Corporación Región.
- Navia, P., & Zimmerman, M. (Coords.) (2004). *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo desorden mundial*. México: Siglo Veintiuno Editores
- Neiman, G., & Quaranta, G. (2007). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Newman J. (2005) *Remaking governance. Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Nieto, A. (2008). *El desgobierno de lo público*. Barcelona: Ariel.
- Nino, C. S. (2000). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea de A. y R. Depalma.
- Nohlen, D. (1996). *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. Serie de conferencias magistrales 4. México: Instituto Federal Electoral.
- North, D. (1993) *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico* 33 (130), 163-184.
- O'Donnell, G. (2004a). Notas sobre la democracia en América Latina. En PNUD (2004c) *La Democracia en América. Hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos: El Debate Conceptual*. (pp. 11-82). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- O'Donnell, G. (2004b). Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para la discusión. En PNUD (2004b), *La Democracia en América. Hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos: Contribuciones para el Debate* (pp. 149-192). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.

- O'Donnell, G. (2008) *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre. Recuperado de <http://www.clad.org.ve/documentos/congreso/odonnell>.
- Ocampo, J. (2004). Economía y democracia. En PNUD (2004b), *La Democracia en América. Hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos: Contribuciones para el Debate* (pp. 357-414). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 37-61.
- ONU-Hábitat (2003). *Global Report on Humann Settlement. The Challenge of Slums*. London: Earthscan
- ONU, HABITAT (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. Recuperado de [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
- Painter, J. (1995). Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics. En D. Judge., G. Stoker., & H. Wolman. (Eds.), *Theories of urban politics* (pp. 276-295). Londres: Sage.
- Painter, J., & Goodwin, M. (2000). Local government after Fordism. En G. Stoker (Ed.) *The new politics of British local governance* (p.p 33-53). Houndmills, Basingstoke, Hampshire, UK: Macmillan.
- Panfichi, A. (2002). Sociedad civil y democracia en los Andes y el Cono Sur a inicios del siglo XX. En A. Panfichi (Coord.), *Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica.
- Paramio, L. (1999). Las dimensiones políticas de las reformas económicas en América Latina. *Zona Abierta*, 88-89, 5-74.
- Paramio, L. (2008). *El regreso del Estado. Entre el populismo y la regulación*. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Conferencia Plenaria), Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 noviembre. Recuperado de <http://www.clad.org.ve/documentos/congreso/paramio>.
- Pécaut, D. (2001). *Guerra contra la Sociedad*. Bogotá: Espasa.
- Pérez, W. F. (2000). Guerra y delito en Colombia. *Estudios Políticos*, 16, 11-41.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance. The Institucional Dimensión of Urban Politics. *Urban Affaire Review*, 39(3), 372-396.
- Pierre, J. (2005). Comparative Urban Governance. Uncovering Complex Causalities. *Urban Affairs Review*, 4 (4), 446-462.

- Pierre, J. (Ed.) (2000). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: Macmillan Press.
- Pierre, J., & Peters, G. (2012). Urban Governance. En *The Oxford Hand Book of Urban Politics* (pp. 81-96). Oxford: Oxford University Press.
- Pizarro, E. (2004). *Una democracia asediada: balance y perspectivas del conflicto armado colombiano*. Bogotá: Norma
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la Democracia en un mundo fragmentado*. Recuperado de <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2002/>
- PNUD (2004a). *La democracia en América. Hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- PNUD (2004b). *La Democracia en América. Hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos: Contribuciones para el Debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- PNUD (2004c). *La Democracia en América. Hacia una democracia para ciudadanas y ciudadanos: El Debate Conceptual*. (pp. 11-82). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A.
- PNUD (2011a). *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad un mejor futuro para todos*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (2011b). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza*. Bogotá: PNUD.
- PNUD, OEA (2010). *Nuestra democracia*. México: FCE.
- Portes, A., Roberts B. R., & Grimson, A. (Eds.) (2005). *Las consecuencias del neoliberalismo en las ciudades. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Pradilla, E. (2009). Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo. En P. Brand (Comp. y Ed.) *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp. 287-307). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Prats, J.(Coord.) (2006a). *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*. La Paz: Plural editores, Barcelona: IIG, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prats, J. (2006b). Burocracias, burocracias patrimoniales y reforma del Estado en América Latina. En J. Prats. (Coord.) (2006a), *A los príncipes republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico* (pp. 480-483). La Paz: Plural editores, Barcelona: IIG, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Prats, J. (2006c). Nueva gestión pública en América Latina. En J. Prats. (Coord.) (2006a) op. cit. (pp. 483-486).
- Prats, J. (2006d). Desigualdad y Democracia en América Latina. En J. Prats. (Coord.) (2006a) op. cit. (pp. 526-527).
- Programa Medellín Cómo Vamos (2012). *Encuesta Medellín cómo vamos*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/resultados-encuesta-de-percepci-n-ciudadana-2011-0>
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Queiroz, L. (2009). Metrópolis en la periferia. En S. Fleury., J. Subirats., & I. Blanco. (Eds.) *Respuestas Locales a Inseguridades Globales. Innovación y Cambios en Brasil y España* (pp. 57-82). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Rave Herrera, B. E. (2008). *La ciudad siguiente. Indicios de Futuro. Bases para la Participación de la Ciudadanía en la Construcción de un Proyecto Colectivo de Desarrollo Futuro para Medellín*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- República de Colombia. *Constitución Política de 1991*.
- Restrepo, C. I. (2000). *Pobreza Urbana en Medellín: mediciones y percepciones*. Medellín: Corporación Región.
- Restrepo, C. I. (s. f.). *El sistema municipal de planeación (Acuerdo 043) y sus aportes a la planeación participativa*. Artículos de la Veeduría. Veeduría al Plan de Desarrollo de Medellín. Medellín
- Restrepo, D. (2009). *Descentralización para la equidad*. En P. Brand. (Comp. y Ed.) *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp. 309-330). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, D. (Ed.) (2006a). *Historias de Descentralización. Transformación del Régimen Político y Cambio en el Modelo de Desarrollo: América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, D. (2006b). Historias comparadas. Las fracturas del Estado en América Latina. En D. Restrepo, *Historias de descentralización. Transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo*. América Latina, Europa y EUA (pp. 25-52). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Restrepo, D. (Ed.) (2007a). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: RINDE.
- Restrepo, D. (2007b). La descentralización en América Latina: 20 años después. En D. Restrepo. (Ed.). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. (pp. 296-302). Bogotá: RINDE.

- Restrepo, D. (2007c). Paradojas de la descentralización. En D. Restrepo. (Ed.). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro* (pp. 361-370). Bogotá: RINDE.
- Restrepo, F. (2013). *Por qué Medellín es una ciudad innovadora*. Conferencia en la Universidad EAFIT, Medellín, abril 25 de 2013.
- Restrepo, D., & Agudelo, R. (2011) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones aprendidas*. Recuperado de: <http://www.cebem.org/cmsfiles/publicaciones/RIGyDescAL2011.pdf>
- Restrepo, N. (2011). *Empresariado Antioqueño y sociedad, 1940-2004. Influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Governmen. *Political Studies*, 44(4) 652-667.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance*. Londres: Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and public administration. En J. Pierre (Ed.), *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 54-90). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2006). Policy network analysis. En M. Moran., M. Rein., & R. E. Goodin. (Eds.) *The Oxford Hand Book of Public Policy* (pp. 423-445). Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance. Ten years on. *Organization Studies*, 28(8) 1243-1264
- Ribeiro, A. C. (2009). Lugar y vínculo social. Concibiendo futuros. En P. Brand (Comp. y Ed.) *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. (pp. 219-245). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Rincón, A. (Ed.) (2005) *Espacios Urbanos No Con-sentidos: Legalidad e Ilegalidad en la producción de Ciudad. Colombia y Brasil*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Roberts, P. & Skyes, H. (Eds.) (2000). *Urban Regeneration: a Handbook*. Londres: Sage.
- Rodríguez, C., & Uprimny, R. (2006). ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia. En R. Uprimny., C. Rodríguez., & M. García, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 109-146). Bogotá: Norma.
- Sabatier, P. (Ed.) (2007). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Salazar Vargas, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Salinas, D. (2008). América Latina en las tendencias regionales y hemisféricas. OSAL: *Observatorio Social de América Latina, CLACSO*, 23, 163-181. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal23/13S1Salinas.pdf>



- Sánchez, E. (2011). Sociedad civil-desmovilizados. Los dilemas locales del desarme, la desmovilización y la reintegración. En Alonso, M., Pérez, W. y Vélez, J. (eds.) *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 333-349). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Sánchez, F., & Chacón, M. (2004). Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local, 1974-2002. En F. Gutiérrez., M. Wills., & G. Sánchez. (Coords). *Nuestra Guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 347-403). Bogotá: Norma.
- Sandoval, C. (2002). *Investigación cualitativa*. Bogotá: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES.
- Santos, B. (2007a). Más allá de la gobernanza neoliberal: El Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas. En B. Santos., & C. Rodríguez. (Eds.). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 31-60). Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, México: UAM-Cuajimalpa.
- Santos, B. (2007b). Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil. En B. Santos., & C. Rodríguez. (Eds.). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 278-301). Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, México: UAM-Cuajimalpa.
- Santos, B., & García, M. (2001). *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. 2 tomos. Bogotá: Colciencias.
- Santos, B., & Rodríguez, C. (Eds.) (2007). *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita*. Rubí (Barcelona): Anthropos Editorial, México: UAM-Cuajimalpa.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2000). *Cities in a World Economy*. Boston: Pine Forge Press.
- Sassen, S. (2007). *Sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Savitch, H. V., & Thomas, J.C. (Eds.) (1991). *Big City Politics in Transition*. Newbury Park, CA: Sage.
- Scharpf, F. W. (1993). Games in hierarchies and networks: introduction. En F.W. Scharpf. (Ed.), *Games in hierarchies and networks. Analytical and empirical approaches to the study of governance institutions*. Frankfurt am Main-Boulder, Colorado: Campus Verlag-Westview Press.
- Schnitter, P. (2005). Construcción fragmentaria, característica del crecimiento metropolitano de la ciudad de Medellín, Colombia. Lectura cartográfica de tres momentos. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 9(194). Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-103.htm>
- Semana (2011). Del enroque a la conquista. (30 de julio) Recuperado de <http://www.semana.com/economia/articulo/del-enroque-conquista/243907-3>.

- Semana (2011). Violencia y muerte: ¿qué pasa en Medellín? Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/violencia-muerte-que-pasa-medellin/267672-3>, consultado el 12 de noviembre de 2012.
- Shapiro, (2001). Administrative Law Unbounded: Reflections on Government and Governance, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 8, 369-377. Traducido al castellano en Cerrillo, A. (coord) (2005) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Skidmore, P., K. Bound., & H. Lownsbrough. (2006). *Community participation Who benefits?* Joseph Rowntree Foundation, York. Recuperado de <http://www.jrf.org.uk>
- Smith, G. (2005) *Beyond The Ballot. 57 Democratic Innovations from Around the World. Power Inquiry*. Recuperado de <http://www.powerinquiry.org/publications/>
- Smith, M. (1995). El pluralismo. En D. Marsh, y G. Stoker, G. (Eds.) *Teorías y métodos de la ciencia política* (pp. 217-234). Madrid: Alianza.
- Smith, P. (2009) *La democracia en América Latina*. Madrid: Marcial Pons.
- Sørensen, E. (2006) Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98-114.
- Sørensen, E., & J. Torfing. (eds). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: PalgraveMacmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Stake, R. (1998). *Investigación con estudios de caso*. 4ª edición. Madrid: ediciones Morata.
- Stewart, J., & G. Stoker. (Eds.) (1989). *The future of Local Government*. Londres: Macmillan.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus
- Stiglitz, J. (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Madrid: Taurus.
- Stoker, G. (s. f.) *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. Recuperado de: <http://www.ipeg.org.uk/papers/ngcnewloc.pdf>
- Stoker, G. (1989). Restructuring Local Government for a Post-Fordist Society: The Thatcherite Project? En: J. Stewart., & G. Stoker. (eds.). *The Future of Local Government* (pp. 141-171). Londres: Macmillan.
- Stoker, G. (1995). Regime Theory and Urban Politics. En D. Judge., G. Stoker., & H. Wolman. (Eds.). *Theories of urban politics* (pp. 54-71). Londres: Sage.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Sciences Journal* 50(155): 17-28.
- Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. En J. Pierre. (Ed.). *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy* (pp. 91-109). Oxford: Oxford University Press.

- Stoker, G. (2004). *Transforming Local Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Stoker, G. (2005). *New Localism, Participation and Networked Community Governance*. Documento presentado en UN 6th Global Forum on Reinventing Government, 24-27 de mayo, Seúl, República de Korea. Recuperado de <http://www.ipeg.org.uk/papers/ngcnewloc.pdf>.
- Stoker, G. (2006a). *The comparative study of local governance: the need to go global*. University of Manchester, Hallsworth Conference 17-18 March. Recuperado de: <http://www.ipeg.org.uk/staff/stoker/index.pht>
- Stoker, G. (2006b). *Local Governance Research: Paradigms, Theories and Implications*. Lecture prepared for presentation at Zhejiang University, October. Recuperado de <http://www.ipeg.org.uk/papers/loc-gov-res.pdf>
- Stoker, G. (2011). Was Local Governance such a Good Idea? A Global Comparative Perspective. *Public Administration*, 89 (1), 15–31.
- Stoker, G., & K. Mossberger. (1994). Urban regimen theory in comparative perspective. *Government and Policy*, 12 (2), 195-212.
- Stone, C. (1980). Systemic power in community decision making: a restatement of stratification theory. *American Political Science Review*, 74 (4), 978-90.
- Stone, C. (1988). Pre-emptive power: Floyd Hunter's "Community Power Structure" reconsidered. *American Journal of Political Science*, 32(1), 82-104.
- Stone, C. (1989) *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Stone, C. (1993). Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs*, 15(1), 1-28.
- Stone, C. (2005). Looking back to look forward. Reflections on urban regime analysis. *Urban Affairs Review*, 40(3), 309-341.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Subirats, J. (Coord.) (2002). *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Subirats, J., & Blanco, I. (2009). ¿Todo lo urbano es social y todo lo social es urbano? Dinámicas urbanas y dilemas de políticas públicas. *Medio Ambiente y Urbanización*, 70(1), 3-15.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Subirats, J., Parés, M., & Blanco, I. (2009). Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas. En M. Parés. (Coord.) *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 368-398). Barcelona: Ariel.

- Taylor, A. (2000). Hollowing out or filling in? Taskforces and the management of cross-cutting issues in British government, *British Journal of Politics and International Relations*, 2 (1) 46-71. Citado en R.. Leach., & J. Percy-Smith. *Local Governance in Britain*. Londres: Palgrave.
- Torres, A. (2009). Lugar y vínculo social: concibiendo futuros. En P. Brand. (Comp. y Ed.). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación* (pp. 197-218). Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Uprimny, R., Rodríguez, C., & García, M. (2006). *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- UN, HABITAT, 2010. *State of the world's Cities 2010-2011. Bridging the urban divide*. New York: Routledge, UN-Habitat. Recuperado de [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
- UN, HABITAT (2013). *State of the world's Cities 2012-2013 Prosperity of Cities*. New York: Routledge, UN-Habitat. Recuperado de [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org).
- Urán, O. (2007). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Controversia*, 189, 174-211.
- Urán, O. (2009). *Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano. Notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, Colombia*. Recuperado de [udea.academia.edu/OmarUrán](http://udea.academia.edu/OmarUrán)
- Urán, O. (2012). Participación ciudadana y espacio popular urbano en Medellín: entre ciudadanía insurgente y programas de planeación participativa y urbanismo social – Comuna 1 y Comuna 13. Una reflexión comparativa. *Revista electrónica de estudios urbanos e regionales*, 8 (3). Recuperado de: [http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis\\_n08.pdf](http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n08.pdf)
- Uribe, M. T. (1992a). Ética y política. *Estudios Políticos*, 1, 67-75.
- Uribe, M. T. (1992b). De la ética en los tiempos modernos o del retorno a las virtudes públicas. *Estudios Políticos*, 2, 7-25.
- Uribe, M. T. (1998a). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos*, 13, 11-37.
- Uribe, M. T. (1998b). Órdenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano”. *Estudios Políticos*, 12, 25-46.
- Uribe, M. T. (2001). Las guerras por la nación en Colombia durante el siglo XIX. *Estudios Políticos*, 18, 7-40.
- Valencia, J. (2003). Las Reformas Urbanas en Colombia. En M. M. Maldonado. (Ed). *Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 99-103). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.

- Valls, R. (2002). Administraciones Locales y poder local en Europa. En J. Subirats. (Coord.) *Redes, territorios y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización* (pp. 311-319). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Veeduría Plan de Desarrollo (2008). *Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Pronunciamiento público Plan de Desarrollo 2004-2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía" Seguimiento y evaluación enero de 2004 – diciembre de 2007*. Medellín.  
Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0106/articulo11.pdf>
- Vélez, J. C. (2004) Prácticas hegemónicas y resistencias cotidianas. Una perspectiva para estudiar la formación del Estado en Colombia. *Estudios Políticos*, 25, 89-111.
- Vélez, J. C. (2011). Conflicto y guerra: la lucha por el orden en Medellín. En M. Alonso., W.F. Pérez., & J. Vélez. (eds.) *Ensayos sobre conflicto, violencia y seguridad ciudadana en Medellín, 1997-2007* (pp. 273-303). Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Verdad abierta (2011). *El ocaso de la corporación democracia*. Recuperado de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/50-rearmados/3107-el-ocaso-de-la-corporacion-democracia>.
- Waarden, Van F. (1992). Dimension and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 29-59.
- Waste, R. J. (1986). Community power and pluralist theory. En R.J. Waste (Ed.), *Community Power Directions for Future Research*. Newbury Park, CA: Sage.
- Weber, M. (1997) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Whittingham, V. (2005) –Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 33, Recuperado de <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/033-octubre-2005/0043406/view>
- Williamson, J. (2003). Our agenda and the Washington Consensus. En P-P. Kuczynski., & J. Williamson, *After the Washington consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*. (pp. 323-331). Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. (2004). *A short history of the Washington consensus. Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington Consensus towards a new Global Governance"*. Barcelona, September 24-25.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research. Design and Methods* (4ª. edición). Los Ángeles: Sage.
- Zea Restrepo, A. I. (2003). La experiencia de la aplicación de la ley 388 de 1997 en Medellín. Revisión desde la perspectiva privada. En M. M. Maldonado (Ed.). *Reforma Urbana y Desarrollo Territorial: Perspectivas de Aplicación de las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997* (pp. 289-302). Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, CIDER y Lincoln Institute of Land Policy.
- Ziccardi, A. (2002). Las ciudades y la cuestión social. En A. Ziccardi. *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía Los límites de las políticas sociales en América Latina* (2ª. edición) (pp. 85-126). Buenos Aires: CLACSO.

- Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En A. Ziccardi. (comp.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XX*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, CLACSO.
- Zornoza, J. (2010). Enfoques de redes de política. En A. N. Roth. *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 167-182). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Zubiría, B., Rosero, D., Barraza, M., Barraza L. E., & Pérez, Y. (2009). Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia. Municipios de Magangué, Bolívar, Soledad, Atlántico, Ovejas, Sucre. En F. E. Velásquez.. (Coord.) *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos* [CD-ROM]. Bogotá: Fundación Foro por Colombia, GTZ.
- Zumbansen, P. (2012). Governance: An interdisciplinary Perspective. En: D. Levi-Faur. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance* (pp.83-96). Oxford: Oxford University Press.

## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Guía para la realización de entrevistas**

Se pretende realizar entrevistas semiestructuradas con personas que tengan conocimiento sobre proyectos de transformación urbanística pertenecientes a las políticas de regeneración urbana estudiadas y/o procesos participativos relacionados con tales proyectos.

#### **Presentación**

Antes de empezar la entrevista:

- Informaré al entrevistado sobre el objetivo de la investigación.
- Pediré su consentimiento para grabar la entrevista así como para usar los resultados académicamente.
- Le informaré que la entrevista tiene una guía de preguntas y al final se contará con un espacio para que, si tiene inquietudes, las manifieste.

#### **Datos del entrevistado**

**Nombre de la persona entrevistada** \_\_\_\_\_

**Rol desempeñado** \_\_\_\_\_

Se pedirá el nombre de la persona. Si prefiere quedar en anonimato, solamente se anotará el rol que desempeña.

#### **Perfil:**

Servidor Público ( )                      Político ( )                      Contratista ( )

Académico ( )                      Actor Comunitario ( )                      Otro ( )

Cuál \_\_\_\_\_

**Fecha y hora de realización de la entrevista** \_\_\_\_\_

**Lugar de realización de la entrevista** \_\_\_\_\_

**Duración** \_\_\_\_\_                      **No de sesiones** \_\_\_\_\_

## **Temáticas que deben quedar recogidas en la entrevista**

### **1. Implicación y conocimientos del entrevistado sobre el proyecto de transformación urbanística específico.**

- 1.1. Cuál es su implicación en el proyecto (en qué procesos, por qué motivos, con qué asociaciones, dependencias o instancias ha trabajado, colaborado,...).
- 1.2. Caracterice el proyecto en el que está involucrado (objetivos, tipo de proyecto, temas tratados)
- 1.3. En términos de éxito o fracaso, ¿cuáles han sido los resultados del proyecto?

### **2. Caracterización de los actores involucrados y sus relaciones**

- 2.1. ¿Qué actores están involucrados en el proyecto?
- 2.2. ¿En qué momento participan?
- 2.3. ¿Cómo son sus relaciones? (¿han conflicto? ¿hay cooperación? ¿hay confianza?)
- 2.4. ¿Es fácil o difícil participar en el proyecto?
- 2.5. ¿Considera que algunos actores han tenido mayor trascendencia o influencia que otros?

### **3. Incidencia de condiciones de la ciudad y de los territorios sobre las relaciones entre actores**

- 3.1. ¿Qué condiciones ve en Medellín para realizar procesos participativos en este tipo de proyectos?
- 3.2. ¿La violencia afecta las relaciones entre los actores del proyecto? ¿Por qué? ¿de qué manera?
- 3.3. ¿La pobreza y la desigualdad económica afectan las relaciones entre los actores del proyecto? ¿Por qué? ¿de qué manera?
- 3.4. ¿Existen otros elementos relacionados con el contexto local que influyan en las relaciones entre los actores del proyecto? Por ejemplo: ¿organización comunitaria; fortaleza del gobierno local; uso de las normas; peso de algunos grupos, movimientos o partidos?

### **4. Conocimiento de la gestión de las relaciones entre actores**

- 4.1. ¿Han sido las relaciones entre los actores importantes para el éxito o fracaso del proyecto?
- 4.2. ¿Cómo se han gestionado las dificultades en las relaciones entre los actores?
- 4.3. ¿Cree usted que alguien en particular, o un grupo específico es el que le da la dirección, contenido, orden, es decir, liderazgo a las relaciones?
- 4.4. ¿Qué otros elementos propios de los actores le parecen que inciden en esas relaciones entre actores o en el proyecto mismo? (ideas, valores, costumbres, reglas, estrategias).



## Anexo 2. Lista de personas entrevistadas

### 1. Lista de códigos, perfil y fecha de entrevista

En la tesis las personas entrevistadas fueron identificadas con un código con el fin de guardar el anonimato al citarlas.

No.	Perfil	Fecha
1	Académico	09/30/10
2	Contratista	03/11/10
3	Servidor público (organismo de control)	03, 06/11/10
4	Académico	08/11/10
5	Servidor público	12/11/10
6	Servidor público (directivo)	12, 13/11/10
7	Servidor público (directivo)	13/11/10
8	Contratista	05/12/10
9	Servidor público	18/10/11
10	Servidor público (directivo)	09/11/11
11	Servidor público (directivo)	23/11/11
12	Académico	25/11/11
13	Político	16, 29/11/11
14	Servidor público	09/12/11
15	Servidor público	09/12/11
16	Político	19/12/11
17	Servidor público (directivo)	21/12/11
18	Servidor público (directivo)	22/12/11
19	Servidor público (directivo)	27/12/11 y 13/01/12
20	Periodista	13/01/12
21	Servidor público	27/12/11
22	Servidor público	03/02/12
23	Contratista	20/02/12
24	Académico	21/02/12
25	Contratista	24/02/12
26	Contratista	24/02/12
27	Actor comunitario	10/05/12
28	Actor comunitario	10/05/12
29	Actor comunitario	10/05/12
30	Actor comunitario	10/05/12
31	Actor comunitario	10/05/12
32	Actor comunitario	15/05/12
33	Actor comunitario	15/05/12
34	Integrante de institución cultural	19/06/12
35	Servidor público (organismo de control)	21/06/12
36	Integrante de ONG	05/08/12

## 2. Nombres de personas entrevistadas, ocupación y experiencias relevantes para la investigación

Nombre	ocupación y experiencia
Adriana Sampedro	Gerente del Centro de Medellín
Alejandro Echeverri	Urbanista, director de Urbam, exdirector de la EDU
Amparo Mejía	Líder comunitaria
Ana Lopera	Politóloga, funcionaria de la Gerencia del Centro
Carlos Corrales	Líder comunitario
Carlos Jaramillo	Urbanista, exdirector del DAP
Carlos Jiménez	Comunicador social, funcionario del Museo de Antioquia
Carlos Montoya	Urbanista, subdirector de la EDU.
Clara Echeverría	Urbanista, profesora universitaria, integrante del CEHAP
Cristina Igua	Abogada, funcionaria de la Personería de Medellín
Cristina Poveda	Líder comunitaria
Dany Granda	Abogado, experto en Derecho Urbano, contratista
Elizabeth Arboleda	Antropóloga, experta en Planeación y Ordenamiento Territorial, contratista
Germán Ríos	Abogado, experto en Planeación y Medio ambiente, contratista
Gloria Erazo	Abogada, experta en Política Cultural, directora de Asencultura
Hugo Muñoz	Abogado, experto en Patrimonio, funcionario del DAP
Jorge Melguizo	Comunicador social, exgerente del centro, exsecretario de cultura, líder político.
Juan Carlos Tabares	Líder comunitario
Juan Diego Lopera	Urbanista, subdirector de planeación territorial del DAP
Juan G. Zuluaga	Abogado, experto en ordenamiento territorial, contratista
Julio Pamplona	Líder comunitario
Lina Betancur	Artista, funcionaria de la Gerencia del Centro
Luz María Agudelo	Médica, Secretaria de Salud, profesora universitaria
Luz Marina Vanegas	Profesora universitaria, experta en Derecho Urbano
Mario Otálvaro	Abogado, ex integrante del IPC, funcionario de la Personería de Medellín
Marta Hoyos	Trabajadora Social, experta en Trabajo Comunitario, contratista
Marta Ríos	Líder comunitaria
Mauricio Hoyos	Historiador, funcionario de la Gerencia del Centro, exintegrante de Región
Miguel Restrepo	Sociólogo, exsubsecretario de integración social de la Secretaría Desarrollo Social
Mónica García	Periodista, profesora universitaria
Natalia Castaño	Urbanista, exfuncionaria de la EDU, integrante de Urbam
Omar Urán	Sociólogo, profesor universitario, exintegrante del IPC, exfuncionario de Presupuesto Participativo
Pablo Angarita	Politólogo, profesor universitario, exintegrante del IPC
Sebastián Bustamante	Urbanista, integrante de Urbam, exfuncionario de la EDU,
Sonia Vásquez	Comunicadora Social, Concejal de Medellín, ex Gerente del Centro de Medellín, ex integrante de ONG
Yaneth Gil	Líder comunitaria