

# SCIENTIA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN

Scientia

ISSN: 0258-9702

viceipup@ancon.up.ac.pa

Universidad de Panamá

Panamá

Montoya Brand, Mario; Vásquez Cárdenas, Ana Victoria; Montoya Restrepo, Nataly  
Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos  
de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín

Scientia, núm. 160, julio-diciembre, 2015, pp. 217-242

Universidad de Panamá

Panamá, Panamá

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=651769460008>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



Autor: Juan Carlos Gil Acevedo  
Título: Entrelazados  
Técnica: fotografía digital  
Dimensiones: variables  
Año: 2014

## *Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín<sup>1</sup>*

DOI: 10.17533/udea.esde.v72n160a09

1 Artículo de investigación, producto del proyecto “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”. La investigación terminó el 7 de diciembre de 2015; fue financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias), Programa nacional de ciencias sociales y humanas, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306, cofinanciada y adelantada por las Universidades de Antioquia y EAFIT y por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Ana Victoria Vásquez Cárdenas, del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, fue investigadora principal y Mario Montoya Brand, del grupo de investigación Derecho y Poder, fue coinvestigador. También es producto de la investigación “El derecho a la ciudad como espacialización de los derechos. El caso del espacio público: una aproximación al Plan de Desarrollo de Medellín 2012 – 2015 y al proyecto BIO 2030 Plan Director de Medellín, Valle de Aburrá”, en la que fueron investigadores Mario Montoya Brand y Nataly Montoya Restrepo, ambos del grupo de investigación Derecho y Poder; el proyecto fue financiado por la Universidad EAFIT y terminado en el 2013.

Fecha de recepción: 11 de octubre de 2015

Fecha de aprobación. 30 de octubre de 2015

# **Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín**

**Mario Montoya Brand<sup>2</sup>**

**Ana Victoria Vásquez Cárdenas<sup>3</sup>**

**Nataly Montoya Restrepo<sup>4</sup>**

## **Resumen**

Este artículo explora las relaciones de armonía e inarmonía que se presentan en la coexistencia de los grandes modelos de participación política en los asuntos públicos. El artículo se centra en estudiar si en las formas de participación presentes en los procesos de transformación urbana llevados a cabo en Medellín, Colombia, entre 2004 y 2015, específicamente en la experiencia concreta de un cabildo abierto celebrado a propósito de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial en 2014, tienen presencia los cuatro grandes modelos de participación, esto es, la participación directa, la participación indirecta, la participación deliberativa y la participación de control. Si bien cada uno de esos modelos de participación se basa o pone el énfasis en aspectos diferentes, ellos en conjunto pueden ser convergentes, colaborativos o interdependientes. Adicionalmente, la investigación que respalda este artículo encuentra que, según sus intereses coyunturales, los actores de la transformación urbana asumen esos modelos como compatibles o incompatibles entre sí, y que, de acuerdo con ello, se buscará que uno de los modelos sea dominante, según el momento y los intereses en juego. El estudio presentado es extensible como referente de análisis a otros contextos distintos a Colombia, como ocurre en muchas de las ciudades latinoamericanas, cuyos ordenamientos jurídicos establecen la simultaneidad de las cuatro formas de participación.

**Palabras clave:** modelos de participación, políticas públicas, regeneración urbana, uso estratégico, Medellín.

## **Coexistence and strategic use of political participation models as part of urban transformation processes in Colombia. The case of Medellin**

## **Abstract**

This article explores harmonious and discordant relations accompanying leading political participation models in public affairs. The article is focused on the analysis of whether the four most influential models of participation, namely, direct participation, indirect participation, deliberative participation, and control participation, have accompanied the multiple participation processes generated as part of the urban transformation in Medellín, Colombia between 2004 and 2015, specifically in the concise occurrence of the town hall meeting held as part of the formulation of the Land Development Plan in 2014. As explained in the paper, even if every model places a major focus on a particular aspect, they all together may converge in a collaborative and interdependent fashion. Additionally, this investigation supports that according to their immediate interests, different actors in urban transformation processes may observe these models as compatible or incompatible among each other and, accordingly, will assign each of them a dominant role depending on the specific time and interests at stake. This study may be applied as an analytical framework across contexts in Colombia, as it occurs in many Latin American cities where legal systems establish the simultaneity of these four participation models.

**Keywords:** Participation Models, public policy, urban regeneration, strategic use, Medellin.

2 Abogado de la Universidad de Antioquia, Magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Doctor en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor titular de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: mbrand@eafit.edu.co.

3 Abogada de la Universidad de Antioquia, Magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Doctora en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: ana.vasquez@udea.edu.co A.A. 1226, Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

4 Abogada y Especialista en Derecho Público de la Universidad EAFIT, Magíster en Estudios Urbanos Regionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Profesora Asistente de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Correo electrónico: nmontoy5@eafit.edu.co

**Citación de este artículo usando el sistema APA:** Montoya Brand, M.; Vásquez Cárdenas, A. V. & Montoya Restrepo, N. (2015). Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín. *Estudios de Derecho*. 72(160), 217-242. DOI: 10.17533/udea.esde.v72n160a09

# **Coexistencia y uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia. El caso de Medellín**

## **Introducción**

**E**n este artículo se indaga acerca de cómo y en qué condiciones se produce la coexistencia de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia; así mismo, se efectúa una aproximación a los usos estratégicos que de esos modelos de participación se hace, para lo cual se estudia el caso concreto de Medellín entre 2004 y 2015, específicamente en la experiencia puntual de un cabildo abierto celebrado a propósito de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial en 2014.

Los modelos de participación política pueden entenderse como prácticas de participación desarrolladas ordinariamente por los actores que pueden ser agrupadas en cuatro grandes formas de comportamiento: 1) el derivado de la participación representativa o indirecta (PR); 2) el derivado de la participación directa (PD); 3) el derivado de la participación deliberativa (PDL); y 4) el derivado de la participación del control (PC). Las prácticas de participación política que encajan en estos modelos tienen lugar en campos muy diversos, sin embargo, aquí interesa solo el de la transformación urbana.

Ahora bien, la investigación de la cual parte este artículo permite afirmar que en el desarrollo de las políticas públicas de regeneración urbana (en adelante, PPRU) los actores llevan a cabo prácticas correspondientes a esos cuatro grandes modelos de participación, las cuales pueden dar lugar a relaciones de armonía o inarmonía entre esos modelos. Muy probablemente si se considera el marco jurídico amplio de la participación política y los modelos teóricos en que ellos se inspiran, esos modelos sean susceptibles de ser concebidos como armónicos entre sí y quizás aún complementarios. En el mundo práctico no tiene por qué ser diferente, es decir, no hay razones para asumir que los modelos sean necesariamente incompatibles.

El estudio de esas armonías, inarmonías, tensiones y usos estratégicos, es importante porque arroja luz sobre las prácticas políticas que desarrollan los actores en los procesos de las PPRU con miras a la construcción de acuerdos o desacuerdos que hacen viables o inviables esas PPRU.

## 1. Modelos de participación política

La participación política, como forma de intervenir en lo público, se refiere a cosas muy variadas, a temas diversos, tiene lugar en espacios múltiples y los tipos de sujetos que hacen parte de ella son numerosos (Sani, 1998). Su estado actual en Occidente es rico y complejo, y supone entender que la actualidad es un agregado de una historia inmensa de luchas y convergencias.

Al situarnos en la actualidad, podríamos decir que en el mundo contemporáneo la participación política en contextos democráticos presupone cosas como: economía de mercado, poder político limitado, diferenciación público privado; derechos civiles o fundamentales; Estado al servicio de los ciudadanos; control ciudadano sobre los servidores públicos; respeto por las minorías y mujeres; sociedades complejas y extensas, órdenes jurídicos jerarquizados; y finalmente, división, armonía y control recíproco de poderes<sup>5</sup>.

Para los efectos de este artículo se considera que pueden ser distinguidas cuatro clases de participación política, sin duda tres de ellas ampliamente reconocidas, y una adicional un poco menos convencional. Las primeras tres formas de participación política son las clásicas: la participación representativa o indirecta, la participación directa, la participación deliberativa; y una adicional, la participación del control. Estas cuatro formas de participación tienen amplia presencia en los contextos de las políticas públicas<sup>6</sup>, incluyendo los relativos a la regeneración urbana<sup>7</sup> que son los que en este artículo interesan de manera más directa.

Así, si se considera que la forma en la cual se materializa la democracia es a través de mecanismos de participación concretos, estos modelos aparecen en relación con la tipología clásica de democracia y sus correspondientes modelos de soberanía (Held, 2001). De manera pues que con el modelo de soberanía nacional y la democracia representativa, aparecen los mecanismos de participación como

5 Aunque algunos de los elementos citados hacen parte de constituciones contemporáneas escritas, muchos de ellos también configuran constituciones usualmente tenidas como “materiales”. Véase a Capella (1994).

6 Respecto del concepto de políticas públicas puede verse: Brugué & Gomá (1998); Roth (2003); Salazar (1995); Subirats, Knoepfle, Larrue & Varone (2008).

7 Alguna literatura de referencia sobre participación en políticas públicas de regeneración urbana (ppru) es la siguiente: Urán (2007); Maginn (2007); Mongil (2012); Aitken (2012).

el voto y las estrategias como la delegación y la representación; con el modelo de soberanía popular y la democracia participativa aparecen mecanismos y estrategias como la deliberación directa, las consultas populares, el control de agenda y el voto programático. En suma, lo que se quiere afirmar aquí es que la democracia solo puede entenderse en el marco de los mecanismos que la materializan y la hacen posible, por lo que son precisamente éstos, asumidos como estrategias y como parte de los procedimientos mediante los cuales se toman decisiones colectivas (Bobbio, 1993, p. 45), los que permiten comprender su dinámica y utilidad práctica. A continuación se presenta una caracterización de estos modelos:

### **1.1 Modelo de participación representativa o indirecta (PR)<sup>8</sup>**

*Características:* decisiones por mayorías, elecciones frecuentes de personas (directas o indirectas), diferencia entre elegido y elector (ciudadano), representación política, partidos políticos son centrales, el elegido toma las decisiones (con o sin mandato), temas infinitos pero limitados por el Derecho.

*Ventajas:* no exige mucho del ciudadano, adaptación a sociedades extensas, claridad sobre quién manda y quién obedece, claridad en las opciones políticas (bipartidismo dominante), tradición.

*Desventajas, riesgos y críticas:* debilidad o pérdida de la representación, elitismo de los dirigentes; inarmonía entre electores, partidos y elegidos; control débil sobre los elegidos (riesgo de cleptocracia), bipartidismo que restringe el panorama político.

### **1.2 Modelo de participación directa (PD)<sup>9</sup>**

Se distinguen aquí dos modalidades, la primera es la PD de tipo asambleísta que denominamos también como comunitaria, es decir el tipo de participación centrada en la reunión de miembros de la comunidad, en asambleas que de manera simultánea escuchan y son escuchados por el Estado; la segunda es la PD de tipo plebiscitario, de carácter electoral, sus caracterizaciones podrían ser así:

<sup>8</sup> Los autores clásicos que hemos tomado para estructurar la idea de PR son numerosos, entre ellos destacamos: Hamilton (2001); Constant (2001); De Tocqueville (2001); Kelsen (2005); Sartori (1997); Bobbio (1985); Chomsky (1992); Ferrajoli (1978); Capella (1994).

<sup>9</sup> Además de algunos de los autores citados a propósito de la participación representativa, se consultaron estos: González & Quesada (1988); Dalh (1999); Fotopoulos (1997); Santos (2003); Uribe (2002).

### **1.2.1 PD de tipo asambleísta o comunitaria<sup>10</sup>**

*Características:* presencia física de la comunidad (en rigor no necesariamente ciudadanos o electores en sentido formal) en reuniones amplias, presencia de servidores públicos, asuntos a tratar vinculados a la comunidad, información a la comunidad (con diferentes niveles de precisión y profundidad), intercambio de opiniones, no suele ser decisoria.

*Ventajas:* presencia física de los interesados/afectados, interacción directa entre servidores públicos y comunidad, temáticas definidas o limitadas, reconocimiento recíproco de miembros de la comunidad.

*Desventajas, riesgos y críticas:* dictadura de la mayoría o muchedumbre, dificultades operativas, apatía ciudadana, relativa funcionalidad en sociedades complejas; excepcionalmente decisoria; riesgo de afectar minorías y derechos fundamentales; espontánea, oscilante, contradictoria, fugaz, muchas veces inverificable, pues se trata de intervenciones a viva voz.

### **1.2.2 PD de tipo plebiscitario<sup>11</sup>**

*Características:* electoral en sentido amplio (elegir o rechazar servidores públicos, opciones políticas y normas jurídicas), opciones electorales mayormente diseñadas por los gobernantes, manifestación de la voluntad del elector limitadísima (“sí” o “no”), ausencia de debate, lo central es el acto individual de votación, sin frecuencia definida, coyunturales, múltiples temáticas posibles pero algunas excluidas (por ejemplo, asuntos presupuestales, tributarios y de orden público).

*Ventajas:* incrementa la participación electoral, supera la simple elección de candidatos, previos controles jurídicos de contenido (jueces y asambleas normativas).

*Desventajas, riesgos y críticas:* aumenta el costo de las elecciones, electorado manipulable, las iniciativas pocas veces surgen del electorado, rara vez son decisorias, la iniciativa popular implica mucho desgaste, dificultades operativas, no hay deliberación y debate, frecuentemente impredecibles tanto en su programación como en sus resultados; no logra superar la coyuntura, pues la importancia del asunto y su peso político suelen decaer casi de inmediato.

10 Como es sabido, muchos de los textos ya citados tratan este modelo de democracia. Aquí enfatizamos estos: Mateucci (1998); Parés (2009); Clift (2007); Muir (2004).

11 Muchos de los textos ya citados son relevantes, pero pueden adicionarse los siguientes: Gemma (1998); Altman (2010); Krzywoszynski (2014).

### 1.3 Modelo de participación deliberativa (PDL)<sup>12</sup>

*Características:* carácter normativo, alcances complementarios de la democracia representativa y participativa, confiere importancia a la deliberación más que a la votación, se basa en los mejores argumentos, en la racionalidad y en la neutralidad, participan los afectados e interesados, no decide la mayoría sino los mejores argumentos.

*Ventajas:* hace más difícil el secreto, contribuye a superar la desconexión entre tecnocracia y democracia, además del elector cuentan los marginados y excluidos, obliga a tomar en consideración los intereses ajenos; evita la tiranía de la mayoría; reduce las razones inaceptables.

*Desventajas, riesgos y críticas:* es difícil de aplicar en contextos de participación amplia y de larga duración, dificultad para establecer acuerdos y respetarlos, sus acuerdos son afectados por las transiciones políticas, indeterminación de todos los afectados posibles, discusión de los presupuestos del contexto deliberativo, presupone sujetos interesados, tendencia a buscar favorecer mayorías; presupone una cierta auto-organización que rara vez se da; supone renunciar a los ánimos dominantes; supone abandonar el egoísmo; requiere dedicar tiempo al bien común; es elitista, pues no todos cuentan con el capital cultural; no critica la condición asimétrica dada entre hombres y mujeres; se vuelve imperativo ponerse de acuerdo, y terminar aceptando intereses rechazados; las personas pueden ser manipuladas.

### 1.4 Modelo de participación en el control (PC)<sup>13</sup>

*Características:* la persona o ciudadano participa al activar mecanismos estatales de control. Estos mecanismos estatales de control están presentes en diferentes ramas del poder público estatal y en diferentes instituciones y niveles territoriales y administrativos. Atendiendo al ordenamiento jurídico colombiano, en términos generales pueden dividirse así: judiciales, a través de la interposición de numerosas acciones judiciales, tales como la acción de tutela, la acción de inexequibilidad, la acción de cumplimiento, la acción popular, la acción de nulidad, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad por inconstitucionalidad, la acción electoral; o también, a través de la interposición de denuncias o quejas como la penal, disciplinaria, fiscal, electoral, administrativa, entre otras. No es el ciudadano, ni el voto, ni las mayorías quienes deciden, decide un tercero, pero

12 Algunos de los autores trabajados fueron los siguientes: Habermas (1997); Habermas (1991); Fishkin (1995); Elster (1998); Harold & Ronald (2004).

13 Zamudio (2003).

su decisión es vinculante, y en tal sentido puede redirigir las políticas públicas, paralizarlas, confirmarlas, según los alcances del pronunciamiento. Es un control que se puede ejercer de manera permanente, aunque es circunstancial y formalmente estructurado, pues cuenta con numerosos requisitos y procedimientos. No exige representación política, ni partidos políticos, y las decisiones suelen ser superiores a las de funcionarios elegidos popularmente, se refiere a temas infinitos pero limitados por el Derecho.

*Ventajas:* suele basarse en argumentos altamente técnicos, lo que la acerca a expresiones deliberativas; adaptación a sociedades complejas y extensas; efectos amplios, para grupos humanos extendidos; es practicable incluso por personas situadas por fuera del juego de las políticas públicas, o sea, por aquellos quienes participan de ellas de modo permanente; efectividad alta y vinculatoriedad; procede en los distintos momentos de las políticas públicas, según el tipo de control.

*Desventajas, riesgos y críticas:* exige mucho del ciudadano o persona, debilidad o pérdida de la representación, elitismo de los promotores; puede desarrollarse sin ningún tipo de cooperación social; restringe el panorama político en cuanto “judicializa” la política; saca el debate de sus espacios e instancias ordinarias.

## **2. Relaciones de armonía e inarmonía entre los modelos de participación política**

En el apartado 1 los modelos de participación política fueron caracterizados de manera aislada, pero ellos deben ser concebidos de modo relacional, en interacción o de forma integrada, especialmente si se trata de cómo operan en la realidad. Si bien es cierto que los diferentes modelos de participación política han tenido origen en períodos muy distintos del desarrollo histórico de Occidente, en la actualidad estos mecanismos de participación pueden ser concebidos como coexistentes y en interacción permanente<sup>14</sup>. Esa interacción constante, ya sea que se mire en términos teóricos, en su formulación jurídica o en la práctica da lugar a relaciones de armonía o inarmonía.

No es fácil encontrar un estándar para establecer cuándo las relaciones entre modelos de participación política pueden ser armónicas o inarmónicas. Creemos, sin embargo, que ese estándar puede ser estructurado considerando el punto de partida del apartado 1, en particular lo relativo al marco constitucional, y concretamente los fines del Estado constitucional. El estándar se estructuraría al considerar que por diferentes que sean entre sí, todos los modelos, deben perseguir,

14 Algunas pistas acerca de su coexistencia e interacción pueden encontrarse en: Bobbio (1996).

en último término, en un alto grado, los fines constitucionales propios del Estado constitucional, y esos fines constitucionales en Colombia son los siguientes: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. En tanto los modelos de participación política son instituciones constitucionales, sus fines deberían ser convergentes con esos fines enlistados, ello los haría coherentes con la respectiva Constitución.

Ahora bien, las relaciones de armonía entre los modelos pueden ser formuladas de la siguiente manera: los modelos tendrían una relación armónica entre ellos si en el uso que los actores hacen de esos modelos existe el propósito común – consciente o inconsciente- de operar en función de lograr en alto grado los fines constitucionales enlistados. No parece que ello sea muy común, pero si tuvieran fines notoriamente discordantes difícilmente podrían coexistir, como en efecto coexisten. Puede enunciarse un ejemplo abstracto de armonía: los elegidos toman decisiones armónicas con los intereses de sus electores, y en ocasiones complementan las razones para tomar esas decisiones en la ratificación directa y argumentada con las comunidades a través de diferentes medios y sobre la base de muy buenas razones. A su vez, las personas o ciudadanos hacen usos excepcionales de mecanismos de control o plebiscitarios con miras a enmendar aquello que hace falta en esas decisiones para lograr en mayor grado los fines constitucionales. En este ejemplo, todos los actores participan haciendo uso de las cuatro formas de participación, pero con la idea convergente de lograr los fines constitucionales. Las relaciones de armonía parecen escasas y obedecen a situaciones ideales, que son raras. En las sociedades complejas y extensas la PR tiene un lugar preponderante –pero no exclusivo- en la construcción del orden jurídico y político.

Más comunes parecen las relaciones de inarmonía entre los modelos: se dan cuando los principios dentro de los cuales se desenvuelve la participación política son incoherentes con los fines y/o se busca que estos resulten materializados en bajo grado o no sean cumplidos. Por ejemplo, esto ocurre cuando los elegidos deciden sin consideración alguna a las preferencias o intereses de sus electores, sin tomar en cuenta a las comunidades, ni sus intereses, ni sus argumentos. Ello muchas veces ocasiona que la PD y la PDL aumenten y se expresen en oposición amplia y permanente a las decisiones de los elegidos. Las comunidades también pueden llegar a tener manifestaciones de participación política inarmónicas cuando en expresión de la PDA pretenden rechazar el contenido mismo de normas jurídicas constitucionales, o la legitimidad de decisiones tomadas por sus propios elegidos, o

tomar vías que implican un rechazo total de otros de los modelos de participación política.

Los distintos modelos de participación política suelen contar con respaldo jurídico en los ordenamientos constitucionales contemporáneos. Así mismo, los actores políticos y en particular en las políticas públicas de regeneración urbana reconocen la existencia de estas diferentes modalidades de participación y suelen hacer uso de ellas. Una corta revisión jurídica de la Constitución de 1991, hoy vigente en Colombia, puede contribuir a comprender el marco normativo global de las cuatro modalidades aquí caracterizadas. Veamos solo un esbozo, pues no es el sentido específico de este artículo:

En primer lugar, la idea es que la PR tiene un marco jurídico amplio que, dado su carácter decisorio y vinculante, otorga preponderancia respecto de las demás. Ese marco es constitucional e incluye aspectos como la estructura del sistema electoral, define los cargos de elección popular, unipersonales y colegiados, define los niveles territoriales de los servidores públicos a elegir, así como las instituciones dentro de las cuales desenvolverán su actividad, sus competencias, controles; establece quién puede elegir y ser elegido, enlista los derechos asociados a las elecciones, entre otros. Estas determinaciones constitucionales cuentan con leyes de distinta naturaleza que desarrollan la Constitución, así como decretos de diversa índole que materializan sus contenidos, también ordenanzas departamentales, acuerdos municipales y aun circulares específicas. La PR es dominante en cuanto son los servidores públicos elegidos popularmente (en el nivel nacional, Presidente y Congreso de la República; en el nivel seccional, Gobernador y Asamblea Departamental; y en el nivel local, Alcalde y Concejo municipal), quienes cuentan con la iniciativa para proponer PPRU y finalmente deciden sobre ellas. Esta decisión no significa que se carezca de participación durante tales procesos, sino que las restantes modalidades de participación integradas a la PR no son decisorias o lo son de manera excepcional, aunque sí son muy importantes. Una modalidad de PR no decisoria, pero muy importante en estos procesos es el Consejo Territorial de Planeación (CTP).

En segundo lugar, la PD en Colombia, en sus dos versiones, cuenta con el siguiente marco jurídico:<sup>15</sup> a) como expresión asambleísta (PDA), inspirada en diversas normas internacionales relativas a derechos tales como: el derecho de reunión, de libertad de pensamiento y expresión, y la libertad de asociación; en

15 Este brevísimo marco jurídico toma en cuenta la Ley 134 de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, vigente para el momento en el cual se llevó a cabo el cabildo abierto efectuado en octubre de 2014, que constituye la expresión participativa central en este artículo. No se basa en la Ley 1757 de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, por no encontrarse vigente para ese entonces, no obstante conviene advertir que esta última enriquece algunas de las formas de participación democrática aquí consideradas.

el orden internacional, por ejemplo, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, art. 13, Libertad de Pensamiento y expresión; Art. 16, Libertad de asociación; b) como expresión directa de asamblea, es decir, comunidades reunidas (PDA): Convención Interamericana de Derechos Humanos, Art. 23, sobre Derechos Políticos, en particular, el de participar en la dirección de los asuntos públicos, informar y ser informado, acceso a documentos públicos, etc. Comisión Interamericana de DH, Declaración de Principios de Libertad de Expresión, en su principio primero sobre la libertad de expresión como un derecho fundamental, y el principio segundo sobre libertad de información y de opinión; establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación política en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley, etc. También como expresión electoral de tipo plebiscitario (PDP), a través del voto individual pero mayoritario, expresada en los mecanismos de participación ciudadana o directa, que básicamente incluye iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

En tercer lugar, se tiene la participación deliberativa (PDL). Su marco jurídico es coincidente con algunas de las expresiones participativas ya vistas, aunque como ya quedó dicho, enfatiza la deliberación, el intercambio de ideas, la racionalidad, y en especial, la toma de decisiones basada en mejores argumentos. Dado que no es compatible con el simple acto de votar, y tampoco es decisoria, su marco normativo incluye la democracia de asamblea y la de los mecanismos de control, ya mencionados.

En cuarto y último lugar, tenemos la participación en el control, individual, grupal o colectiva (PC). Este tipo de participación se ejerce a través de múltiples vías en las que se activan instancias de control estatal: el propio derecho de petición y formulación de consulta, las veedurías ciudadanas, los mecanismos de control administrativo de la actividad de las autoridades que deciden acerca de las PPRU, los mecanismos de control que activan las competencias de órganos de control como las contralorías y el ministerio público; y finalmente, y de mucha importancia, los mecanismos judiciales de control de la actividad administrativa, en particular, de los actos en que se expresan las PPRU, tales como tutelas, nulidades, acciones populares, acciones de cumplimiento, acciones penales, etc.

En la práctica, si bien estas formas de democracia y participación se encuentran más o menos separadas, resultan mezcladas no solo por el marco normativo que con

frecuencia las trata de modo indiferenciado, sino que operan de manera articulada, interdependiente y/o sucesiva en la formulación de PPRU. Ello no significa que la PR deje de ser decisoria, sino que en el proceso de decisión en materia de PPRU, se entremezclan y combinan todas estas modalidades de participación. Por ejemplo: el alcalde con su equipo formula un proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), que constituye una de las principales expresiones jurídicas de las políticas públicas concernientes con la transformación urbana, el cual es debatido inicialmente con el Concejo Municipal (PR), el cual, luego es sometido a la participación de la comunidad, en diferentes asambleas, en las que se informa, intercambian opiniones, etc., (PDA), cuya versión final es objeto de concepto técnico por el Consejo Territorial de Planeación (PR y PDL), y la versión final corregida será aprobada por el Alcalde y convertida en Acuerdo Municipal por el Concejo Municipal. Una vez expedido el acuerdo aprobatorio, es susceptible de ser controlado ante los jueces administrativos por los ciudadanos (PC); más aún, en su variedad, el control puede ser ejercido durante todo el proceso de formulación del POT. En suma, se trata de un proceso construido sobre la base de la interacción de varias modalidades de participación, y ello es lo común.

### **3. Inclusión formal de los modelos de participación política en las PPRU**

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), ambas constituyen desarrollos 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 tanto urbano como rural, enfatizan aspectos urbanísticos y de gestión del suelo y establecen la obligatoriedad para los municipios de elaborar planes de ordenamiento territorial. Las concernientes con la planeación del desarrollo no regulan aspectos sustanciales, sino 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.

Unos y otros planes en el nivel municipal deben ser vertidos en acuerdos de los concejos municipales. De modo tal que los planes de ordenamiento territorial

y los planes de desarrollo constituyen los productos centrales y más generales de las políticas urbanas municipales.

Cuando el municipio hace parte de un Área Metropolitana, como es el caso de Medellín, las directrices y planes de dicha institución y las políticas urbanas que incorpora también lo vinculan.

Este artículo se centra en la formulación del POT del Municipio de Medellín, el cual fue adoptado mediante Acuerdo municipal 048 del 17 de diciembre de 2014, en sintonía con el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997. Esta ley, conocida como ley de desarrollo territorial<sup>16</sup>, buscó adaptar el régimen urbanístico a la nueva Constitución. Define el ordenamiento del territorio como un conjunto de acciones en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción 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. 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. 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 artículo 24 de la Ley 387 de 1997, previó el procedimiento para la adopción del plan de ordenamiento, y en dicho proceso se destacan rasgos propios de los distintos modelos de participación ya enunciados atrás, tanto en la interacción entre instituciones que requiere como en la participación en su elaboración de una instancia público privada como lo es el Consejo Territorial de Planeación, así como de diversos sectores del ámbito privado y de la ciudadanía en general:

El alcalde municipal, elegido popularmente (PR), a través de la oficina de planeación, es el responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto

16 Se trata de una ley ordinaria, distinta a la denominada ley orgánica de ordenamiento territorial que se debe sujetar a una mayoría cualificada. La constitución reservó para este último instrumento grandes temas relativos a la estructura territorial, la organización de los poderes públicos en función del territorio y la distribución de competencias entre la Nación y las demás entidades territoriales.

del POT, y de someterlo a consideración del Concejo Municipal. Antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del Concejo Municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional (PDL) y consulta ciudadana (PDA), de acuerdo con el procedimiento que establece el artículo 24 de la ley. El proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente (PC), para su concertación y aprobación en lo concerniente a los asuntos ambientales. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior, se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas (PC), instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia. Luego, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones (PDL).

Durante el período de revisión del plan por estas instituciones, la administración municipal solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales (PDL), y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales (PDA); expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio (PDL), debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de la misma Ley (PD).

Las administraciones municipales deben establecer los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial, que garanticen su conocimiento masivo.

El parágrafo del art. 24 ordena que la consulta democrática (PDA) sea garantizada en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

En particular, el artículo 22 establece la participación comunal (PDA) en el curso de la adopción y concertación del plan de ordenamiento en lo que corresponde a la definición del contenido urbano y rural. Para organizar la participación, en el caso del contenido urbano, las autoridades municipales podrán delimitar dentro del perímetro urbano barrios o agrupamientos de barrios residenciales. Las organizaciones cívicas reconocidas de dichos agrupamientos de barrios a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos podrán designar representantes para que transmitan y pongan en consideración sus propuestas (PDA). Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en

la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas (PDA).

Adicionalmente a las instancias participativas mencionadas, es importante destacar el papel del Consejo Consultivo de Ordenamiento, el cual es una instancia asesora del gobierno municipal en materia de ordenamiento territorial (PDL). Este deberá estar integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano, así como con los curadores urbanos en las ciudades en que existan. Dicho consejo tendrá entre otras funciones, el seguimiento del plan de ordenamiento y proponer sus ajustes y revisiones cuando sea necesario.

#### **4. Participación en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de Medellín<sup>17</sup>**

En este apartado se aborda la práctica de la participación en políticas públicas de regeneración urbana-PPRU-, a fin de establecer tres cosas: de un lado, si los diferentes tipos de participación democrática caracterizados en el primer apartado, son efectivamente usados por los actores de las PPRU; en segundo lugar, en caso de ser usados, cómo se relacionan en la práctica, en términos de su convergencia o divergencia; y finalmente, en tercer lugar, si se los usa de manera estratégica.

Por razones de extensión, el estudio de caso sobre Medellín, enfatizará un ejercicio concreto de PPRU. Se trata de un cabildo abierto, llevado a cabo en el mes de agosto de 2014, particularmente en la reunión del día 24 de agosto, en el que se debatió acerca del Proyecto de Acuerdo 268 de 2014: “Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio Medellín”, contenida en el Acta 508 de la misma fecha.

Así las cosas, otros muchos espacios de participación en los cuales puede anclarse la observación del uso de los modelos de PPRU no serán objeto de análisis, aunque sí fueron objeto de estudio dentro de la investigación, y presentan patrones de comportamiento similares por parte de los actores. La selección de este particular cabildo abierto se justifica porque de cierta manera se da cuando el proceso de desarrollo de la PPRU se encuentra avanzado y está próximo a concluir; también, porque dado que se trata de un cabildo abierto a todos los actores, hay presencia de las autoridades públicas, de la comunidad, de los miembros de grupos representativos, de actores técnicamente influyentes, de políticos; y por último,

<sup>17</sup> En adelante, al citar a los intervinientes, solo se distinguirá por su cargo (Director de Planeación, Concejal, etc.) o si es miembro de la comunidad, sin especificar su nombre o rol preciso. Se incluirá la página correspondiente al Acta de la cual se extrae la información.

porque en este particular cabildo abierto se expresan muchas de las posturas previas y posteriores referidas a la PPPRU en Medellín. Así mismo, en su desarrollo, los participantes hicieron referencias numerosas y variadas que contribuyen a responder a la pregunta acerca de si las diferentes prácticas de participación correspondientes con los cuatro modelos atrás clasificados, fueron usadas por los actores a lo largo del proceso examinado y dieron pistas sobre la convergencia o no de los modelos y sobre sus usos estratégicos.

El cabildo abierto opera de la siguiente manera: se trata de una reunión pública, masiva, con amplia convocatoria previa, en la que se encuentran autoridades públicas, políticos, técnicos y comunidad, y debaten durante varias horas a viva voz acerca de los temas centrales del proyecto de POT. Posterior al cabildo abierto, cuyas manifestaciones no son jurídicamente vinculantes, se presentaron otras reuniones diversas con las comunidades, y al final, el Concejo Municipal iniciaría sus debates, esos sí decisarios, los cuales concluirían con la aprobación final y vinculante del POT, el día 17 de diciembre de 2014, mediante Acuerdo Municipal 048. La información con la cual se trabaja en esta investigación es la transcripción oficial de los audios, en los que intervienen en diversas ocasiones unas 60 personas diferentes.

*Se responderá a continuación la primera pregunta: ¿Utilizaron los actores los diferentes modelos de participación democrática, esto es, PR, PDA o P, PDL y PC?*

La respuesta es, sí. Durante el desarrollo del POT, se surtió todo el procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico, lo cual implica, como ya se vio en el apartado 3, las siguientes instancias y pasos: el Alcalde Aníbal Gaviria presentó el proyecto de Acuerdo Municipal ante el Concejo Municipal, instancias ambas en las que operó la PR; luego, el Concejo Municipal debatió (PDL) y aprobó; previo a su aprobación, el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Consultivo, debatieron técnicamente sus contenidos e hicieron recomendaciones (PDL); hubo además un cabildo abierto y múltiples reuniones con la comunidad (PDA); y hubo expresiones y prácticas diversas de PC, como la exigencia de practicar una consulta popular, propuestas encaminadas a revocar el mandato del alcalde y los concejales, y por último, se presentaron varias acciones judiciales y derechos de petición, así como quejas ante el Ministerio Público (PC). Aquí no se estudian los efectos derivados de estas diferentes prácticas de PPPRU, lo que sería muy valioso<sup>18</sup>, sino que, para los efectos de este artículo, basta con constatar su uso diverso.

*Se abordará ahora la segunda pregunta: ¿las diferentes prácticas de participación política encuadradas dentro de los modelos de participación han sido convergentes o divergentes?*

18 Como puede verificarse en: Bonet (2011).

De acuerdo con las intervenciones recogidas en el cabildo abierto y sus respuestas, la pregunta puede ser respondida en dos sentidos: las prácticas de participación correspondientes a los modelos caracterizados fueron unas veces convergentes y otras divergentes, miremos:

-Prácticas de participación correspondientes con modelos convergentes

Las prácticas más notorias de convergencia derivan de la actitud del Director de Planeación, quien muestra posiciones de reconocimiento hacia el saber comunitario y las propuestas provenientes de sus líderes y representantes. Estas posiciones están referidas a temas de gran sensibilidad social como son la propuesta de articulación entre equidad social y productividad de la ciudad, en el sentido de que la promoción del sector inmobiliario que puede implicar el nuevo POT no obedezca a exclusivas lógicas de rentabilidad, sino que también esté orientada hacia el interés general y la equidad social. En sentido similar y de manera más amplia, el Director de Planeación asume que la generación de recursos para la equidad social, solo es posible a través de la dinamización de la economía de la ciudad, lo cual expresa así: “(...) el Municipio no tiene otra fuente de financiación sustancial que la dinámica económica de la cual derivamos impuestos y contribuciones de algunos sectores para poder hacer la gestión social” (Concejo Municipal, Acta 508 de agosto 24 de 2014, p. 103).

La convergencia entre las propuestas derivadas de cada modelo de participación también se advierte en la intencionalidad de que el POT, como propuesta proveniente de la democracia representativa (Alcalde y Concejo Municipal), se articule con las propuestas de iniciativa de las comunidades incorporadas en planes locales que se vienen realizando en la ciudad desde hace años, esto a través de la creación de planes barriales que permitan un ordenamiento micro del territorio.

Por otra parte, desde la perspectiva de la Administración, el optar porque el ordenamiento territorial de la ciudad se haga a partir de macroproyectos y no de otras estrategias como los planes parciales, posibilita un mayor direccionamiento desde lo público, en contraste con el amplio margen de autonomía que estos últimos suelen dejar al sector privado ligado a la construcción. Esto es particularmente perceptible respecto de los diferentes enfoques que la comunidad le atribuye a la Secretaría de Planeación Municipal y a la Empresa de Desarrollo Urbano: la primera es vista como un organismo público, y la segunda como una entidad privada. Al efecto expresa algún interviniente del cabildo abierto: “Que Planeación se ponga los calzones y respete, porque el EDU (Empresa de Desarrollo Urbano) es un operador privado que está haciendo lo que se le da la gana en los territorios” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p.75). El reclamo implicaría una retoma del control público sobre el ordenamiento territorial de la ciudad, que aportaría a la

convergencia entre las expectativas del ejercicio de la democracia participativa y las expectativas del ejercicio de la democracia representativa.

Particular importancia tiene el reconocimiento por parte de la Administración de los errores cometidos antes en materia de falta de protección a moradores y la importancia que debe darse al mejoramiento barrial. El propio Director de Planeación reconoce que es un asunto en el cual “hemos aprendido también de los desaciertos” (p. 100).

Otras prácticas de convergencia derivan, ya no de la Administración, sino de la actitud de los miembros de las comunidades. Véase el contenido de algunas de ellas:

Es posible detectar una actitud propositiva que conduce a que administración y ciudadanía coincidan, esto se expresa al aceptar la inclusión del sector privado en el proceso de transformación si bien con cargas y responsabilidades, de manera que pague la “deuda social e histórica que tiene con el desarrollo de esta ciudad” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 24). Además, tanto en las posturas de la administración como de las comunidades, hay una insistencia en que los procesos de transformación de la ciudad deben caracterizarse por la integralidad, esto es, por la incorporación de más dimensiones que la simplemente funcional (seguridad personal, protección ambiental, enfoque de género, etc.). Desde la democracia participativa, esta integralidad especialmente se expresa en solicitudes de mayor énfasis en el mejoramiento integral de barrios y en el tratamiento de riesgos ambientales.

La convergencia entre las prácticas de participación también se advierte en la disposición a comprender la herramienta de planificación, esto es, que comunidad y Estado se acerquen a partir de la comprensión conjunta del POT, basada en la participación, para lo cual se pide que “la Administración Municipal difunda ampliamente el articulado del POT porque no lo conocemos y que se desarrollen elementos pedagógicos para la comprensión del POT” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 23).

#### - Prácticas de participación correspondientes con modelos divergentes

Aquí lo central es cómo los actores conciben o actúan como si los modelos de participación y democracia fueran incompatibles entre sí, o dan a entender una relación de superioridad definitiva de unos sobre otros. El lenguaje usado por los actores es el de la resistencia, se trata de los discursos que resaltan la injusticia y las oposiciones irreconciliables. Al observar cuidadosamente las intervenciones de los diferentes actores del cabildo abierto, son notorias actitudes que pueden agruparse en los siguientes ítems:

El mayor número de intervenciones está destinado a mostrar de diferentes formas la preponderancia de la PDA sobre la PR. Esta preponderancia se funda en afirmaciones diversas. Un argumento recurrente es la legitimidad de la construcción histórica del territorio por parte de las comunidades, en contraste con las intervenciones provenientes de los planificadores de la administración municipal que son leídas como advenedizas y sin sustento. El saber comunitario es apreciado frente al saber técnico, pues se considera que las comunidades conocen sus problemas y sus territorios de manera más profunda que los técnicos y representantes, para quienes ese conocimiento comunitario es intrascendente “porque ni conocen el territorio, ni conocen las condiciones, ni conocen su construcción social” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p.84); o también, advierten que las decisiones se han tomado “a espaldas de la comunidad con funcionarios en una oficina que no conocen del tema” (p. 42).

La divergencia también se puede percibir en la manera como las comunidades consideran que se deben establecer el orden cronológico de las diferentes modalidades de participación, es decir, cuál de las formas de participación debe iniciar el proceso de construcción del POT, cuáles deben ser las sucesivas, e incluso, cómo debe ser aprobado; lo que suele marcar una diferencia con los estadios de la agenda pública. Así, por ejemplo,

Este cabildo no podía hacerse hoy, ¿cómo convocamos a un cabildo abierto cuando apenas el Concejo de Medellín ha iniciado su visita a las comunas y sus conversatorios con las comunidades, para qué? Cómo estamos hoy aquí cumpliendo la ley, cuando los concejales hoy no han visitado las 16 comunas y los cinco corregimientos, creo que este cabildo debe exigir al Concejo de la ciudad que una vez finalizado el proceso y antes de los debates que van a definir la vida o muerte de este POT, se cite un nuevo cabildo después de que el debate se haya hecho (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 28).

Vinculado con el punto anterior, se plantea la necesidad de que la agenda surja de las propias comunidades y no en el seno del poder institucional estatal. Un actor comunitario afirmó que:

el plan de desarrollo local de la comuna ocho y de las demás comunas y corregimientos de la ciudad construidos colectivamente por la ciudadanía en el marco de la construcción social del hábitat no son tenidos en cuenta con sus proyectos y programas de desarrollo en la agenda de ejecución del actual anteproyecto Plan de Ordenamiento Territorial y temas como mejoramiento integral de barrios, mejoramiento integral del borde urbano-rural, seguridad alimentaria y garantías de no desalojos forzados por megaproyectos como el Jardín Circunvalar en el Cinturón Verde Metropolitano (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 26).

Igualmente, se presentan divergencias a propósito de los fines que se cree buscan la administración pública y las comunidades. Algun actor considera que embellecer la ciudad traerá como consecuencia el desplazamiento de las comunidades que habitan los lugares sometidos a regeneración, pues serán atractivos para los inversionistas con capacidad de pago (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 38); y otro, se opone al Cinturón Verde, al que califica como un proyecto de turismo, cuando las comunidades requieren “mejoramiento barrial”, pues “nuestros intereses son vivienda, mitigación, titulación, servicios públicos y no ecoturismo” (p. 76).

También es notoria una divergencia en los modelos de participación democrática al examinar las maneras como se conciben los enfoques de los recursos en el sentido de hacia dónde y cómo deben ser distribuidos. Un concejal considera que muchas de las intervenciones urbanas se refieren de manera directa o indirecta a las vías, “cuando las comunidades están reclamando aquí muchas necesidades en muchas materias” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 110). En el mismo sentido, otra opinión de la comunidad se expresa como un rechazo que separa al alcalde y los habitantes: “Nosotros no necesitamos que nos digan cuánto le va a costar al Alcalde Neoliberal, necesitamos que nos digan cuánto nos va costar (...), que me digan cuántos empleos dejará de percibir esta ciudad gracias al enchufe del río de este Alcalde” (p. 29).

Pero las divergencias entre las prácticas de participación también se expresan en la sensación de sentirse burlado, en la idea de que la Administración Municipal está engañando a las comunidades. En esta sensación se vinculan las maniobras de privatización, el engaño técnico, y el resultado en términos de ganadores y perdedores. Un miembro de una veeduría ciudadana afirma que “en Naranjal (...) están violando todo lo acordado con la comunidad (...), para entregárselo a los grandes constructores de vivienda, para poder vender viviendas a seis millones de pesos el metro cuadrado” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 91). Un líder comunitario considera que para su comunidad “todas las ayudas son negadas y siempre el dicho es porque somos una comuna de alto riesgo, pero para la administración no es de alto riesgo cuando están haciendo proyectos, ahí sino es de alto riesgo” (pp. 73-74). Y al hacer uso de las letras de canciones populares, con algo de humor amargo, un representante comunitario afirma que la renovación urbana “no es más que la canción de Willie Colón, quítate tú para ponerme yo” (p. 96). Y así continúan las numerosas percepciones comunitarias, unas, advirtiendo que nadie les habla claro y todos les juegan sucio (p. 19); otras, anticipando que la renovación urbana significa que los pobres deben marcharse para que su hábitat sea planificado para los ricos (p. 77). Finalmente, alguna expresión de la comunidad

sintetiza claramente estas percepciones: “Este es el modelo de ciudad del turismo, de prestación de servicios, y nosotros los que hoy estamos aquí, negros, pobres, gordos o feos, no cabemos en este proyecto de ciudad” (p. 30).

Muchas de las divergencias hasta aquí expresadas se hacen más claras al ser encajadas dentro de la percepción de acuerdo con la cual, existen por lo menos dos expresiones de ciudad contrapuestas. De una parte, una ciudad que se encamina a atender las necesidades asociadas a los vehículos y al consumo; de otra parte, una ciudad que se proyecta como ambientalmente sostenible y que incrementa la inclusión de los pobres.

Otra expresión de la divergencia se hace palpable cuando se analizan los diferentes niveles de aproximación al territorio, esto es, si se trata de un grado micro o un grado macro. En este punto los actores critican la homogenización derivada de los alcances de planeación macro que descuidan a las “comunidades pequeñas y distantes” (p. 38). El propio Director de Planeación Municipal, reconoce que el POT

en su estructura, es un elemento un poco pesado, formal y no es tan claro, ni tan preciso para incorporar ciertos elementos (...) detalle (...) sobre la vivienda y sus condiciones por ejemplo de habitabilidad, de funcionalidad, de accesibilidad, los temas de los equipamientos también, los equipamientos especializados para mujeres, el espacio público, muchas de esas cosas se desarrollan en el manual del espacio público, la política de detalle de la vivienda y de la política habitacional, pero también en los formatos de implementación de proyectos que tendremos que adelantar en los próximos años (p. 103).

Esta exigencia de lograr un mayor grado de detalle entra en contradicción con la manera específica como funcionan las administraciones públicas, consistente en expedir inicialmente normas de carácter más general, seguidas por un conjunto de disposiciones sucesivas, a veces dilatadas en el tiempo, las cuales entran en los detalles, y que las comunidades califican como “cheques en blanco” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, pp. 14 y 30).

De otro lado, las divergencias entre las prácticas de participación relativas a los modelos de participación se observan al analizar actitudes de la comunidad en las que se percibe una cierta fragmentación de la PR, con algunas preferencias hacia las actuaciones del Concejo Municipal y un rechazo a las actuaciones u omisiones del alcalde municipal y su equipo de gobierno. Miembros de la comunidad manifiestan que, de no haber sido por los concejales, la administración municipal los habría desplazado de sus hábitats (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 19). Así mismo, a veces entienden que los concejales son sus voceros ante una administración sorda a sus reclamos (p. 43); y reclaman de ellos control político

sobre el alcalde y su equipo, a fin de lograr el mejoramiento barrial en lugar de otros proyectos (p. 66).

Buena parte de las divergencias esbozadas denotan la valoración y la sobrevaloración del POT, es decir, la divergencia en lo que hace alusión a las expectativas que se trazan los diferentes actores, particularmente las comunidades y la administración pública. Para un miembro de la comunidad, por ejemplo, el POT es la “carta fundamental de los derechos humanos de Medellín” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 59), mientras que para la administración municipal es un instrumento importante pero que no tiene ese peso.

*Se abordará ahora la tercera pregunta de este artículo: ¿los actores de las PPRU hicieron usos estratégicos de los diferentes modelos de participación democrática?*

El modo más evidente de uso estratégico de las prácticas de participación política correspondientes con los modelos de participación, consiste en tratar de hacer prevalecer una modalidad sobre otras, resaltando de alguna manera la mayor vinculatoriedad o importancia de alguna de ellas, según los intereses en juego. Los actores que defienden la preponderancia de la PDA enfatizan aspectos como su reconocimiento constitucional que supuestamente le otorgaría mayor grado de compromiso. Así por ejemplo, un actor considera que el mejoramiento integral de barrios es exigible dado que la comunidad así lo expresa en este cabildo abierto, “que tiene orden constitucional” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 76).

También se muestra la supuesta preponderancia de la PDA al resaltar el origen popular de esta modalidad de participación, que remitiría al incontestable trasfondo de la soberanía popular en que descansa. Un interviniente subraya el carácter soberano del pueblo, y por tanto, de lo que se decida en el cabildo abierto (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 59). En tal sentido, la Constitución de 1991 adquiere un propósito tan absoluto como fragmentario en sus disposiciones invocadas:

De ahí es bueno que insistamos en cursos de liderazgo con la comunidad, de que al menos se entiendan los primeros tres artículos de la constitución y en especial el preámbulo, porque allí está el derrotero de lo que es la constitución que es de una democracia participativa. Ya no estamos en democracia representativa, sino que el espíritu de la constitución es democracia participativa” (p. 66).

Así mismo, constituye un uso estratégico, en esta ocasión de parte de la administración, el reconocer el carácter vinculante de un mecanismo de democracia participativa, como el cabildo abierto y las diversas reuniones efectuadas con la

comunidad, teniendo como referente su importancia y posible incidencia, pese a que no tenga carácter decisorio propiamente definido por la ley. En palabras del Director de Planeación:

Me pregunta aquí una persona que si esto va a hacer vinculante, cómo no va a ser vinculante tener más de mil personas todo el día discutiendo, tendríamos que ser muy irresponsables para desconocer lo que significa tener a la comunidad aquí con nosotros todo el día (pp. 97 y 101).

Con todo y ello, algunos intervinientes no aceptan los mecanismos representativos y tampoco el cabildo abierto, sino que exigen que el POT sea aprobado mediante consulta popular (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 77). Estas exigencias de aprobar el POT mediante democracia directa, están asociadas a la desconfianza en una administración que para esa comunidad se encuentra permeada por intereses privados muy fuertes, para los cuales hay reuniones paralelas, con mejores condiciones y mayores probabilidades de incidir en los contenidos de aquél (p. 60).

Otro tipo de uso estratégico tiene un sentido republicano y opera en relación con la democracia representativa. Se destaca la correspondencia entre el cumplimiento de deberes –o la titularidad de derechos– por parte de la comunidad y la exigencia del cumplimiento de funciones por parte de sus representantes institucionales. Un miembro de la comunidad se queja del desplazamiento de los habitantes hacia las laderas como consecuencia de la renovación urbana, a pesar de ser “uno de los barrios que más tributos le ofrece al Municipio de Medellín” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, pp. 28 y 39).

Un uso estratégico adicional puede advertirse en la apropiación por parte de la comunidad de los eslóganes de las autoridades que los representan (Alcalde o Concejo), para otorgarles un contrasentido mostrando de manera paradójica que la administración o los políticos actúan en sentido contrario a lo que espera el soberano popular, que sería la fuente exclusiva de su legitimidad: “Medellín Ciudad por la Vida, por la vida del estrato cinco y seis y de los turistas que nos visitan diariamente” (Concejo Municipal, Acta 508 de 24 de agosto de 2014, p. 28). Esto también es perceptible respecto de las denominaciones legales de los planes, por ejemplo, el Plan de Ordenamiento Territorial es llamado “Plan de Desplazamiento Territorial” (p. 75).

Por último, en otro sentido diferente del uso estratégico, también son notorias algunas prácticas de bloqueo del trabajo de la administración pública, a través de la PDA: “Proponemos que se acoja la Ley 134 de 1994 entorno a los cabildos y que se declare la ciudad en cabildo permanente” (Concejo Municipal, Acta 508

de 24 de agosto de 2014, p. 24); igualmente, “Tenemos que tomarnos el Concejo porque es el espacio de la democracia, es nuestro, no de los Concejales” (p. 60).

## Conclusiones

Una síntesis de los hallazgos encontrados a lo largo de esta investigación, en especial del estudio de caso en materia de la coexistencia y el uso estratégico de los modelos de participación política en los procesos de transformación urbana en Colombia, particularmente en Medellín, muestra lo siguiente:

1. Que en efecto el marco jurídico colombiano, en sus diferentes niveles, recoge de manera integrada los cuatro grandes modelos de PPRU: PR, PDA y P, PDL y PC.
2. Que las prácticas concretas de PPPRU se corresponden con los distintos modelos de participación, pues todos ellos son usados por los diferentes actores.
3. Que si se parte de la idea según la cual, los distintos modelos de participación pueden coexistir de manera convergente en el sentido de buscar el mejor logro del más amplio número de fines constitucionales, en la práctica, y tomando en cuenta los discursos de todos los actores en un escenario concreto de PPPRU, los actores se comportan a veces de manera divergente, a veces de manera convergente y a veces de manera estratégica.

## Referencias

- Aitken, D. (2012). *Trust and participation in urban regeneration*. People, Place & Policy Online: 6/3, pp. 133-147.
- Altman, D. (2010). ¿Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 18 (35), 9-34.
- Bautista, D. (2009). *Planificación. El Caso Colombiano. Santo Domingo*. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1985118>.
- Bobbio, N. (1986, 1996). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bonet, J. (2011). Cuando cómo participar importa. Análisis de los impactos de la participación ciudadana en las políticas de regeneración del centro histórico de Barcelona. *URBS. Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*. Recuperado de [http://nevada.ual.es:81/urbs/index.php/urbs/article/view/bonet\\_marti](http://nevada.ual.es:81/urbs/index.php/urbs/article/view/bonet_marti).
- Brugué, Q. & Gomá, R. (1998). *Gobierno local y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Canfora, L. (2004). *La democracia. Historia de una ideología*. Barcelona: Crítica.

- Capella, J. R. (1994). *Los ciudadanos siervos*. Madrid: Trotta.
- Chomsky, N. (1992). *El miedo a la democracia*. Barcelona: Crítica.
- Colombia. Consejo Municipal de Medellín. (2014). Acta 508 del 24 de agosto de 2014.
- Constant, B. (2001). *Sobre el espíritu de la conquista; Sobre la libertad de los antiguos y de los modernos*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Contraloría General de la República de Colombia. Guía para el ciudadano sobre el control fiscal participativo. Recuperado de <http://www.contraloriagen.gov.co/web/guest/participacion-ciudadana-como-participar-en-el-control-ciudadano>
- Dalh, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- De Tocqueville, A. (2001). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J. (Ed.) (2001). *La Democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Ferrajoli, L. (1978). “¿Existe una democracia representativa?”. En Ferrajoli, L.&Zolo,D. (Ed.) *Democracia autoritaria y capitalismo maduro*. Barcelona: El viejo topo.
- Fishkin, J. (1995). *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.
- Fotopoulos, T. (1997). *Towards An Inclusive Democracy*. Cassell, Continuum. London/New York.
- Gemma, G. (1998). “Plebiscito”. En Bobbio, N.; Mateucci, N. & Pasquino, G. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.
- González, J. M. & Quesada F. (1988). *Teorías de la democracia*. Barcelona: Anthropos.
- Habermas, J. (1997). El nexo interno entre Estado de derecho y democracia. En Gimbernat, J. A. (Ed.). *La filosofía moral y política de Jurgen Habermas*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva.
- Habermas, J. (1991). “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”. Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universitat de Valencia (16 de octubre de 1991). Recuperado de <http://www.alcoberro.info/V1/habermas7.pdf>.
- Hamilton, A.; Madison, J. & Jay, J. (2001). *El federalista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Harold H. K. y Ronald C. (2004). *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Barcelona: Gedisa.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Kelsen, H. (2005). *Esencia y valor de la democracia. Forma del Estado y filosofía*. México: Ediciones Coyoacán.

- Krzywoszynski, P. (2014). "The Problem of Human Rights in Direct Democracy". En *Bajo Palabra: Revista de Filosofía*. (09), 95-102
- Maginn, P. (2007). "Towards more effective community participation in urban regeneration: the potential of collaborative planning and applied ethnography". *Qualitative Research*. 7 (1), 25 – 43.
- Mateucci, N. (1998). Asamblea. En Bobbio, N; Mateucci, N & Pasquino, G. *Diccionario de Política* (pp. 83 – 85). México: Siglo XXI Editores.
- Mongil Juárez, D. (2012). Planificación urbana, regeneración urbana integral y participación ciudadana en Cataluña: balance y retos de futuro. En *Hábitat y Sociedad*, (4), 73 – 91.
- Roth, A. N. (2003). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Salazar, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sani, G. (1998). Participación política. En Bobbio, N.; Mateucci, N. & Pasquino, G. *Diccionario de Política* (pp. 1137 – 1140). México: Siglo XXI Editores.
- Santos, B. (2003). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo en Porto Alegre*. Portugal: El viejo Topo.
- Sartori, G. (1997) *Teoría de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. (1946). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Buenos Aires: Editorial Claridad.
- Subirats, J, Knoepfel, P, Larrue, C &Varone, F (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- 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.
- Uribe, M. T. (2002). Las promesas incumplidas de la democracia participativa. En A.A.V.V. *El debate a la Constitución* (pp. 191 – 208). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – ILSA.
- Zamudio, J. (2003). *La democracia participativa en la Constitución de 1991. Participación y control social de la ciudadanía en la gestión de lo público*. Bogotá: Instituto UNIJUS, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.