



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



Rad No. 2015-262-004648-2



2015-10-15 14:15 - Us JQUICENO
Destino: Comision Primera
Rem/D: UNIVERSIDAD DE MEDEL
Asunto: ENTREGA LIBRO DE MEM

Medellín, 14 de octubre de 2015

390 - 2101 3 2 4 2 6 7

Doctora
JUANA NELLY GUEVARA HURTADO
Abogada Especializada
Comisión Primera
Concejo de Medellín

Asunto: Entrega libro "Memorias del Proceso de Participación en la Discusión y Aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 – 2027 - en el Concejo de Medellín"

Reciba un cordial saludo.

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, durante el año 2014 diseñó la metodología participativa de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, así mismo, realizó el acompañamiento a las sesiones de discusión con las comunidades, los foros temáticos y las discusiones técnicas con la Administración, a partir de las memorias y sistematización de estos encuentros para la aprobación del POT, se construyó el libro *"Memorias del Proceso de Participación en la Discusión y Aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 – 2027 - en el Concejo de Medellín"* del cual estamos haciendo entrega del primer borrador para sus comentarios y entrega para la elaboración del prólogo.

Cordialmente,


DIEGO ALEJANDRO MORALES OSPINA
Director
Centro Integral de Asesorías y Consultorías
Universidad de Medellín


HECTOR RICARDO FLÓREZ GONZÁLEZ
Coordinador
OPPCM - Universidad de Medellín

Baikdanyna E.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>2</u>
<u>CAPÍTULO 1:</u>	
<u>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL</u>	<u>4</u>
<u>CAPÍTULO 2:</u>	
<u>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE LA FASE DE ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN 2014</u>	<u>9</u>
<u>CAPÍTULO 3:</u>	
<u>PACTOS PÚBLICOS CIUDADANOS</u>	<u>35</u>
<u>CAPÍTULO 4:</u>	
<u>APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CONTROL POLÍTICO</u>	<u>42</u>

INTRODUCCIÓN

El principal objetivo del presente libro es aportar a la discusión de las condiciones actuales de la democracia y la participación ciudadana de la ciudad de Medellín desde el proceso de formulación y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 - 2027 a partir de la sistematización de la metodología implementada por parte del Concejo Municipal con respecto a la inclusión de diversos mecanismos de participación ciudadana durante la etapa de discusión y aprobación del POT.

Una de las funciones del Concejo Municipal corresponde al ejercicio del control político mediante la aprobación, seguimiento y evaluación de la gestión municipal, por lo cual, la elaboración de estas memorias recoge el proceso de discusión y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial 2014 - 2027, en cuanto a la generación de espacios de participación ciudadana, bajo el enfoque de gobernanza, entendida como un proceso de interacción de actores que buscan un consenso o construir frente algún tema o problemática específica, que para este caso corresponde a la planeación del desarrollo territorial .

Durante la etapa de formulación del POT, la Alcaldía de Medellín a través del Departamento Administrativo de Planeación generó diversas dinámicas con el fin de lograr una efectiva interacción entre las instituciones públicas y los actores sociales que habitan la ciudad, para ello se propusieron diversos espacios de diálogo y participación de tal forma que se facilitó a la ciudadanía mecanismos para la concreción de políticas públicas, la toma de decisiones y la co-creación de lo público.

Ya en la etapa de discusión y aprobación el Concejo de Medellín, con el apoyo académico del Observatorio de Políticas Públicas, construyó una propuesta metodológica para el análisis, apropiación y discusión del POT, coherente con la realidad y expectativas identificadas en el proceso de participación impulsado por la administración de la ciudad, de tal manera que permitiera corroborar con las comunidades de las 19 Comunas y 5 Corregimientos, la aceptación del proceso y la inclusión de sus propuestas en la construcción del documento de formulación del POT. En otras palabras, se trató de una metodología que planteó un panorama de trabajo desde la Ciudad Deseada, de cara a la Ciudad Planificada y la Ciudad Real.

El Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín - OPPCM, fue creado por medio del Acuerdo Municipal 22 del 2002, como un instrumento para fortalecer el desempeño de los

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Concejales mediante la elaboración de informes y evaluaciones sobre la ejecución de las políticas públicas a nivel local con base en lo definido por el Plan de Desarrollo municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, así mismo, contribuir con la divulgación de la información producida desde los diferentes observatorios e instituciones de la ciudad.

Una de las actividades realizadas durante el 2014 por el observatorio fue el acompañamiento al Concejo de Medellín en su función de garante y veedor del Plan de Ordenamiento territorial, formulando desde lo académico una metodología de análisis, discusión y aprobación del POT que permitiera asegurar la participación ciudadana y la concreción de la ciudad deseada a partir de la creación de espacios para la discusión y reconocimiento de las realidades, sueños, expectativas y necesidades de la población que habita las 16 Comunas y los 5 Corregimientos de la ciudad de Medellín.

Esta metodología tuvo por primer objetivo identificar los aspectos normativos que rigen el Ordenamiento Territorial teniendo como punto de partida la función pública del urbanismo y el modelo de ocupación en el proceso de planeación y hacer una evaluación de su cumplimiento dentro del proyecto de acuerdo, el diagnóstico y la formulación del POT. En segundo lugar, buscaba recuperar la participación ciudadana cualificada mediante la promoción de espacios que permitieran el diálogo con la comunidad, por lo que se diseñó una estrategia de participación ciudadana que incluía la realización de foros territoriales en cada una de las 19 comunas y 5 corregimientos, presentando en compañía de la Administración municipal los impactos que el nuevo POT implica en el desarrollo físico espacial de los territorios, y abriendo sesiones de preguntas e inquietudes a los miembros de la comunidad para su libre expresión y tratando de resolverlas en estos espacios. La estrategia también conllevaba la realización de foros temáticos abiertos a la comunidad, dirigidos por expertos en el recinto del Concejo Municipal abarcando los temas más importantes del desarrollo territorial incluidos en el POT. A su vez, se logró convocar a las Universidades y Medios de Comunicación a nivel municipal para el desarrollo de foros temáticos para ampliar la información disponible para la comunidad sobre el POT. Todo este proceso fue sistematizado por el observatorio y como resultado se presentan estas memorias.

CAPÍTULO I: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La participación ciudadana en los procesos de planeación del territorio está definida legalmente en Colombia por la Constitución Política que consagra el Estado como social y participativo, atributos mediante los cuales las comunidades puede realizar seguimiento, vigilancia y control de la gestión pública y sus resultados, interviniendo activamente en las discusiones ya sea a nivel local, regional o nacional. En la búsqueda de la defensa de los intereses colectivos, la ciudadanía se relaciona con el gobierno mediante mecanismos de participación de tal manera que estos interpreten su cotidianidad e identifiquen sus necesidades y problemáticas para incluirlas en la agenda pública y promover acciones que permitan la búsqueda de soluciones equitativas y justas.

La Constitución Política en su artículo segundo, consagra como fines esenciales del Estado: 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; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Esta afirmación debe comprenderse como un modelo de toma de decisiones y un modelo de comportamiento social y político que se fundamenta en el pluralismo, el respeto a las diferencias, la protección de los derechos y libertades y busca proyectar la responsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas. De otra el artículo 103 constitucional define que son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

Entre otras normas que dan fuerza a la participación ciudadana se observan los artículos 4 ,22 y 29 de la Ley 388 de 1997, que definen la participación democrática como parte del ejercicio que corresponde a la acción urbanística de las administraciones, por medio de la promoción de actividades de concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, con el fin de asegurar la eficacia de las políticas públicas y el respeto por las necesidades y aspiraciones de los diferentes actores que se relacionan con el ordenamiento territorial municipal, identificando

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

diferentes mecanismos de participación entre los que se incluye la contribución en el proceso de formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, para lo cual las autoridades municipales deben permitir la participación ordenada de las comunidades de acuerdo con la división del territorio contemplando no solamente la parte urbana sino también la rural, además de la conformación del Consejo Consultivo de Ordenamiento para municipios con mas de 30.000 habitantes, conformado por expertos independientes, funcionarios de la administración, ONG cívicas y comunitarias, entre otros.

La participación ciudadana y los procesos de planificación se encuentran enlazados por medio de diversos elementos de gestión que regulan la acción de los gobiernos, tales como los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial, que son los instrumentos de planificación más representativos en la construcción del territorio, y que si bien, cada uno cuenta con un ámbito de actuación diferente, en ambos recae la labor de materializar en el municipio, el modelo estatal propuesto en el artículo primero de la constitución: "Estado Social de Derecho conformado como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales" por medio de un proceso democrático, pluralista y participativo, lo que quiere decir que debe considerar las necesidades locales con la prevalencia del interés general.

Para comprender el alcance de la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial se hace necesario realizar un recorrido por el marco normativo que la regula, partiendo desde su concepción como principio legal como se estipula en la Ley 152 de 1994 Plan de Desarrollo, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011; y de manera instrumental como parámetro de acción para todo el proceso de formulación y decisión del Plan de Ordenamiento Territorial local de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 388 de 1997, a continuación se presenta un paralelo con la normatividad relacionada con la participación ciudadana y los instrumentos de planeación.

Tabla 1 Análisis normativo sobre participación democrática y la planeación local en Colombia

Ley 152 de 1994	Ley 388 de 1997	Ley 1554 de 2011	Análisis
la Ley 152 de 1994, estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Ésta incluye, entre otros, los principios generales de planeación, la definición de las autoridades e instancias	La participación no se consagra como principio, pero se regula como una conducta de fomento para el logro de las concertaciones de los intereses sociales, urbanísticos y	Se escribe el principio de participación en términos de la promoción que es necesario lograr para la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones; el	No se observa un mecanismo de participación directa del ciudadano, que busque de forma técnica y participativa, la intervención cualificada de la ciudadanía en general,

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Ley 152 de 1994	Ley 388 de 1997	Ley 1554 de 2011	Análisis
<p>nacionales de planeación y el procedimiento para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Participación comunitaria: Se define como instancia local, el Concejo Territorial de Planeación como elemento fundamental de participación ciudadana como actor local que enriquece la elaboración del plan.</p> <p>Este se encuentra integrado por las personas que designe el Alcalde de las temas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de acuerdo con la composición que definan los Consejos. Integrado como mínimo por representantes de los sectores económicos, Sociales, Ecológicos, Educativos, Culturales y Comunitarios, los cuales son designados por un periodo de seis (6) años y la mitad de sus miembros será revocado cada tres (3) años.</p>	<p>económicos en el territorio, busca asegurar la eficacia de las políticas públicas relacionadas con la ordenación del territorio.</p> <p>Formulación: Las organizaciones cívicas debidamente reconocidas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.</p> <p>Instancias de Concertación y Consulta: Consejo de Gobierno, Junta Metropolitana, Corporación Autónoma Regional, Consejo Territorial de Planeación</p> <p>Aprobación: Los Concejos Municipales tiene a cargo este trámite de acuerdo a su reglamentación y siguiendo los lineamientos de crear espacios permanentes de participación (Artículo 4)</p>	<p>estamento encargado de desarrollar la participación como principio es la Comisión de Ordenamiento Territorial que funciona en el orden nacional y territorial como un organismo técnico asesor.</p> <p>Las formas asociativas territoriales que esta norma promueve, buscarán promover formas de participación en la toma de decisiones dentro de la forma asociativa que se constituya, salvo la formación de las provincias administrativas de planificación las demás formas de agrupación territorial que esta norma consagra no tienen mecanismo de participación ciudadana en el momento de su formación.</p>	<p>mediante el fortalecimiento de los mecanismos de información pública para la toma de decisiones. En la mayoría de las estructuras legales analizadas se hace uso de formas de participación representativa o se expone este principio como una búsqueda amorfa y sin contenido real o vinculante con las decisiones de las administraciones y planificadores estatales.</p>

Fuente: elaboración propia

La discusión y aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial se convierte en un escenario de participación donde la ciudadanía, mediante la representación de los Concejales, incide sobre los aspectos de desarrollo en sus territorios y la atención a las problemáticas identificadas durante la etapa de formulación, la interpretación del interés común y su incorporación mediante el debate político en el Concejo Municipal.

La participación ciudadana articulada con los instrumentos de planeación municipal permite avanzar hacia el logro de los objetivos del estado a nivel local, para lo cual se hace necesario que todos los

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

actores sociales (comunitarios, sector público y privado) se apropien de estos instrumentos y mediante mecanismos de regulación social y corresponsabilidad hagan seguimiento a los resultados de la gestión local y promuevan la suscripción de acuerdos que destaquen los valores cívicos de lo público. Lo anterior es planteado y justificado por Font (2001) en Manero (2011), la participación ciudadana en estas discusiones no obedece a tendencias lineales, la incidencia en las políticas públicas varían en función de circunstancias imprevisibles cuyos resultados en algunos casos pueden ser consideradas antitéticos. No es errado, afirmar que la participación, tanto en virtud de su reconocimiento a través de los diferentes marcos legales como de la pluralidad de experiencias a que da lugar y de las variaciones observadas entre unos espacios y otros, se ha convertido en uno de los principales catalizadores de las políticas públicas en los diferentes ámbitos de poder donde se lleva a cabo, y particularmente a escala local.

En este orden de ideas, la experiencia indica que la práctica de la participación ciudadana y sus efectos en las políticas públicas, y sobre todo cuando se trata de cuestiones relacionadas con el ordenamiento territorial, se encuentra determinada por las particularidades de los escenarios de aplicación respectivos o por la incidencia localizada sobre los temas de participación a nivel local. La razón está dada por la importancia que se da a la escala local como el marco más representativo y con mayor utilidad empírica, como un ejemplo manifiesto de democracia endógena, es decir la que se halla definida por las condiciones del entorno en que se lleva a cabo y cuyo margen de posibilidades depende de la oferta institucional, la capacidad organizativa de la sociedad civil local y los rasgos estructurales del territorio. Manero (2011)

La participación ciudadana en la etapa de formulación del POT se realizó mediante una estrategia de participación, pedagogía y comunicación pública a través de una análisis perceptivo de las 16 comunas y los 5 corregimientos sobre el modelo de ocupación territorial realizado por la Institución Universitaria Esumer para el Departamento Administrativo de Planeación en 2013. Entendiendo el POT como un proyecto colectivo en el que se consideraron también las propuestas de diversos actores como la comunidad, el Comité Intergremial de Antioquia entre otros bajo los cuales se realizó la construcción integral de los principios, imaginario, objetivos estratégicos, modelo de ocupación y estrategias territoriales. Así mismo, y como parte del análisis para su formulación, fue

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

posible identificar, integrar y sintetizar las propuestas de los actores, principalmente las que corresponden a los Sistemas Físico-Espaciales que apuntan a la construcción del modelo de ocupación. DAP (2014)

La presentación del proyecto de formulación al Consejo Territorial de Planeación como instancia de planeación para la emisión de su concepto en 2014, también se constituye en otra instancia de participación ciudadana, donde se hicieron observaciones al proyecto de acuerdo antes de su presentación al Concejo de Medellín, en virtud del principio de la planeación participativa.

Ya en la etapa de discusión y aprobación el Concejo de Medellín comprendió su responsabilidad para contribuir al mejoramiento del proceso participativo basado en lo estipulado por la ley 388 de 1997, fomentando la creación de espacios en los cuales la ciudadanía puede tener escenarios de interacción con los actores políticos y técnicos y haciendo un esfuerzo para que la información se entregue de forma pertinente y completa a los ciudadanos, bajo esta premisa se diseñó una metodología de presentación y discusión que incluyó la realización de foros territoriales en todas las comunas y corregimientos de la ciudad y foros temáticos en las plenarios del Concejo, además de otras alianzas con medios de comunicación y universidades para fomentar espacios de discusión por medio de foros dirigidos por expertos a favor y en contra de los planteamientos del proyecto de POT.

Referencias

Manero Miguel, F. (2010). La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones. Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada, 47(2), 47-71.

Departamento Administrativo de Planeación (2014). Revisión y Ajuste al Plan de Ordenamiento Territorial – Medellín :Documento de Formulación. Municipio de Medellín

CAPÍTULO 2: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DURANTE LA FASE DE ESTUDIO Y APROBACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE MEDELLÍN 2014

En este capítulo se analizan los diferentes mecanismos de participación ciudadana en las etapas de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial durante el 2014, desde el rol que cumple el Concejo Municipal durante la misma, para describir con ello, el ejercicio ciudadano que surgió durante la etapa de formulación y aprobación del Plan, como una forma de garantizar que los habitantes de las comunas y corregimientos intervengan en la decisión de la ordenación de sus territorios.

El ordenamiento del territorio, es un proceso que implica la constitución de un instrumento de planificación y gestión del suelo, para que de manera gradual, progresiva y flexible se realice la organización político, administrativa, económica del territorio impactando en el desarrollo institucional, la identidad cultural y el suelo mismo (Ley 1454 de 2011).

Ordenar el territorio significa entonces, la definición de los aspectos más trascendentes de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial, por lo que involucra la mayor cantidad de interacciones entre los diversos actores - públicos y privados- (C-795/00) por lo tanto, se convierte en un proceso esencialmente participativo con el cual se conjugan los propósitos normativos que definen y estructuran el espacio, con los objetivos trazados por la comunidad, a partir de la definición e implementación de aspectos técnicos, políticos, económicos y sociales, que terminarían por constituir el modelo de ocupación.

En tal sentido, el POT en cada una de sus etapas e instancias definidas por la ley, debe mantener una disposición a la concertación, deliberación, control y acuerdo con los habitantes del territorio. En esta dinámica, El Concejo Municipal, es la institución pública que representa a los ciudadanos, como escenario democrático para que ésta, visibilice y exprese sus visiones a través de la implementación de una metodología propia de análisis, discusión, deliberación e inclusión, de los temas de ciudad

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

que presenta la Administración Municipal, con lo que realizaría un control político como garantía en las búsquedas del mejoramiento de la calidad de vida de la ciudad. (OPPCM, 2014).

Es así como el Concejo de Medellín, desde el Observatorio de Políticas Públicas, construyó una propuesta metodológica para el análisis, apropiación y discusión del POT, que guardara coherencia con esa realidad espacial que se identificaría en la ciudad y permitiera conocer las expectativas y necesidades de la población que habitan las Comunas y Corregimientos. En otras palabras, se trató de una metodología que planteó un panorama de trabajo desde la *Ciudad Deseada*, de cara a la *Ciudad Planificada* y la *Ciudad Real*.

Este exigente reto, trajo como consecuencia que el Concejo de Medellín junto con la acción del OPPCM, identificaran y orientaran los ejes temáticos y problemáticos de mayor importancia y pertinencia social en la discusión. Esto último, en el entendido de mantener el diálogo entre lo académico y lo institucional, bajo la premisa que un Observatorio es un actor clave en la construcción del sentido y la institución del ciudadano.

LA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA DE CIUDAD: EL POT COMO ESCENARIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La ciudad, es la manifestación organizada de las diversas actividades que surgen en el territorio. Como punto de partida, es un sistema que comprende un conjunto de roles y servicios que están relacionados entre sí. Pero además, se encuentra que esta se presenta como un espacio donde se concretan las actividades de los distintos grupos sociales que la habitan, además que se convierte en el lugar donde se hacen efectivos sus derechos. La dinámica cotidiana, hace que estos habitantes constantemente estén en la búsqueda de vivir la ciudad, generando conductas y consolidando espacios de socialización que se constituyen como la esencia misma del territorio, tan variables como grupos sociales y tendencias existen.

Particularmente la ciudad de Medellín, contempla diversas dinámicas: sociales, económicas, políticas, entre otras, que terminan por generar dos ambientes de construcción de ciudad. Ejemplo de ello son las diversas manifestaciones culturales que se generan en el espacio público, en la

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

cotidianidad de veredas y barrios, pero también, se encuentran las tensiones que surgen a raíz de las actividades al margen de la ley, que se realizan por parte de actores tanto públicos como privados, lo que trae como consecuencia la generación de desigualdades que se manifiestan en la distribución de las riquezas, el acceso a los servicios urbanos, entre otros.

La relación ciudadanía e identidad, entonces está siempre referida a un territorio (Iñiguez, 2010), que se evidencia a través de movimientos, organizaciones, y diversas estrategias de cooperación, acción, solidaridad y reciprocidad de quienes lo habitan. Sin embargo, las dinámicas de transformación del espacio, además de responder a una idea de identidad determinada por sus habitantes, es también respuesta de la interacción de numerosos actores a nivel político, económico, social, cultural, industrial, incluso por tendencias internacionales, que promueven proyectos urbanos de todo tipo (vivienda, movilidad, equipamientos, entre otros) lo que nos ubica, ya no en aquellos "pequeños" contextos de transformación de identidad-territorio, sino en ciudades que se desarrolla bajo la idea de lo local, lo regional incluso lo internacional, de ahí que se hable de ciudad-global o ciudad-mundial, para referirse a la integración de las mega-ciudades a los mercados mundiales (Gissi y Soto, 2010)

Pero estas dinámicas no siempre vinculan todos los componentes del territorio, y genera que la ciudad, si bien, logra considerarse dentro de denominaciones internacionales, como Medellín, la ciudad más innovadora, compromete su función de ser el escenario en el que los derechos de sus habitantes son posibles, dejando atrás en sus proyectos, espacios que tradicionalmente se han denominado periféricos o marginales, en los cuales sus habitantes no logran las condiciones mínimas de dignidad.

De ahí que sea relevante tener en cuenta que los Planes de Ordenamiento Territorial, deberán contemplar un Modelo de ciudad que sea el reflejo no solo de los preceptos constitucionales sino la adaptación de las necesidades de sus habitantes que les permita vincularse en los proyectos urbanos en su quehacer cotidiano, en tanto que éstos permiten otorgar sentido al territorio que habitan (Gissi y Soto, 2010)

Pero se encuentra, que son los mismos instrumentos urbanísticos y la destinación del uso del suelo, quienes en ocasiones generan fragmentaciones socio-territoriales, y en vez de favorecer la integración social y el desarrollo del principio de que todos los habitantes de una ciudad, sin importar

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

sus ingresos tienen los mismos derechos a acceder y usufructuar los recursos de la misma forma por medio de incentivos de mercado y obras públicas (Lefebvre, citado por Murillo, 2012) lo que se establecen son estándares de habitabilidad tan altos que dejan a ciertos barrios, por fuera de la posibilidad de resolver sus necesidades habitacionales, condenándolos a la informalidad (Murillo, Artese y Schweitzer, 2012)

La ciudad de Medellín, no es ajena a estas consecuencias. Si bien, es reconocida a nivel mundial por el desarrollo de su urbanismo social, que la llevó a su reciente nombramiento de la ciudad más innovadora, encuentra todavía problemáticas asociadas a las condiciones de vivienda de sus habitantes, de lugares que se fueron construyendo como producto de las inmigraciones en el marco del conflicto armado rural y urbano, o bien, sectores que de manera histórica no han logrado consolidarse dentro de los procesos urbanos.

En un acercamiento a dichas realidades, se pueden observar en los sectores como la Comuna 8 (Villa Hermosa), Comuna 7 (Robledo) y Comuna 9 (Buenos Aires), entre otras información que se ampliará más adelante - que en los procesos de urbanización de Medellín, y en la formulación del nuevo POT, que aspectos como las vías de acceso, la vivienda digna, la movilidad y la generación de equipamientos urbanos que respondan a sus necesidades barriales, siguen sin resolverse en su totalidad, mientras que se desarrollan algunos proyectos de vivienda en altura, que no solo aumenta la densidad, sino que va en contravía de las dinámicas socioculturales que se desarrollan en los sectores específicos donde se construyen, impactando en el paisaje, y consolidando así el aumento de las necesidades (OPPCM, 2014)

Bajo este contexto, pensar la ciudad de Medellín desde el ordenamiento del territorio, exige la creación de escenarios en que converjan dichas dinámicas y actores, donde se comprenda que el ordenamiento del territorio trasciende los procedimientos establecidos en la norma, para llegar al diálogo y concertación con la comunidad, reconociendo que son los habitantes quienes viven y transforman el territorio. De ahí que el sentido del POT, sea el visionar el largo plazo de un municipio o distrito, en el que se tiene como punto de partida el imaginario de ciudad: planeado, deseado y vivido.

De ahí en adelante, corresponde al POT, como instrumento de planeación, generar objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas necesarias para orientar

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo desde las dimensiones: políticas, sociales, económicas, ambientales y funcionales, para con ello garantizar la consecución de dicho imaginario. (ley 388 de 1997).

Existe para ello, una serie de prioridades en materia territorial como: la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales; las políticas y normas sobre conservación y uso de las áreas e inmuebles que son patrimonio cultural; el señalamiento y localización de las infraestructuras de la red vial nacional y regional, los puertos y aeropuertos y los sistemas de suministros de agua, energía y servicios de saneamiento básico; los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en los casos que sean aplicables (decreto)

Pero también, la lectura de las dinámicas sociales que han llevado a los habitantes a ocupar el territorio, desde las diversas actividades como las económicas, residenciales y culturales. Modelo de ocupación...

Es así como la participación ciudadana cobra sentido, pues permite garantizar la identificación y satisfacción de las necesidades de la comunidad, reconocer las iniciativas y estrategias gestadas por ésta en los territorios, fomentar la generación de nuevas iniciativas en la definición de lo público como es el ordenamiento de su territorio.

Si bien la norma establece que el proceso del ordenamiento territorial es de carácter progresivo, participativo e incluyente, corresponde a cada entidad territorial detectar las necesidades de la comunidad, así como reconocer las condiciones del suelo, exige que el proceso participativo se ajuste al territorio específico en que se desarrolla. Y por lo tanto, cada municipio termina por construir una metodología propia en la identificación, análisis, discusión, deliberación de los temas de ciudad a partir de la multiplicidad de visiones y voces de quienes buscan el mejoramiento de la calidad de vida de sus espacios.

EXPLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA

En la ley 388 de 1997 y en el Decreto 879 de 1998, se establece que el Plan de Ordenamiento Territorial debe hacerse con la información que se consigue con la realización de un diagnóstico

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

técnico sobre el territorio, complementado con la información que los habitantes de la ciudad suministran a la administración, sobre sus experiencias cotidianas que implican habitar el territorio. Esta información debe construirse por medio de un proceso de participación y concertación entre la administración y la ciudadanía.

El proceso comienza en con una *fase preliminar*, en el cual se establece la factibilidad técnica, institucional y financiera, así como la posibilidad de realización de los procesos participativos requeridos. Se hace la identificación de los recursos, y por último, se definen los temas que resultan estratégicos y prioritarios en cuanto a la proyección de las actividades en el territorio teniendo como punto de partida: la función del municipio o distrito en relación las políticas sociales y económicas definidas en el Plan de Desarrollo, y con ello, la formulación de la estrategia de articulación con el mismo, y demás planes sectoriales.

Como resultado de esto, se obtiene un primer análisis a nivel documental, sobre las dificultades, las entidades responsables y las conclusiones que permitan una aproximación a los problemas y conflictos del municipio o distrito, hacer un planteamiento inicial de los escenarios futuros para el ordenamiento del territorio.

En la siguiente fase, se hace un *diagnóstico*, en la cual se confronta la imagen actual del territorio con la imagen deseada, de tal manera que se pueda formular de manera adecuada, el propósito general de desarrollo del municipio o distrito respecto a lo espacial. Esto quiere decir que se debe realizar una revisión en la de la relación urbano-regional, así como revisar el estado en cada una de las dimensiones del desarrollo territorial como son: lo urbano, lo rural, lo ambiental, lo económico, lo social y lo cultural, y por último, se hará un reconocimiento de los atributos y elementos estructurantes del territorio.

Con esta información, el paso a seguir es la *formulación y concertación del Plan*. En esta fase se debe realizar la toma de decisiones sobre el componente general del plan, esto es, la definición de lo lo estructural, lo urbano y lo rural y las acciones que se realizan en el programa de ejecución, de lo que resulta el Documento Técnico de Soporte, el Documento Resumen y el Acuerdo que adopta el Plan.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

En esta etapa, se hacen presentes el diálogo interinstitucional y la consulta ciudadana. Así para lo urbano se convocan a las Comunas y para lo rural los Corregimientos, y en cada una de ellas, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas y la comunidad en general, buscando siempre asegurar en dichos espacios la representatividad de los elegidos para que transmitan y pongan en consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

En lo interinstitucional, el proyecto de Plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional, para su aprobación en los asuntos ambientales, para lo cual dispondrá de 30 días. Podrá ser objetada por razones técnicas fundamentadas en los estudios previos, y se apelará ante el Ministerio del Medio Ambiente. Y en la segunda instancia, el Ministerio del Medio Ambiente, podrá asumir la competencia para considerar el Plan de Ordenamiento Territorial cuando transcurran treinta (30) días hábiles sin que la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental competente haya adoptado una decisión.

Cuando los municipios forman partes de áreas metropolitanas, se hará también la concertación con la Junta Metropolitana, para revisar que todos los planes de los municipios que la conforman, guarden armonía. Luego de estas dos revisiones, el proyecto es presentado ante el Consejo Territorial de Planeación, quien emitirá un concepto y formulará las recomendaciones, durante otros 30 días hábiles.

Durante la revisión del proyecto de Plan por parte de éstas instituciones, la administración deberá solicitar opiniones a los gremios económicos y profesionales, realizar convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, 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, 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.

Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial. Una vez se hace cumplimiento de lo

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

dispuesto en dicha etapa, se presenta el proyecto de POT, para el estudio y la aprobación del Concejo Municipal.

Luego de esto, continúa la fase de *implementación*, en las que se realizan las acciones necesarias para contar con las condiciones financieras, institucionales, técnicas, la convocatoria, y la concertación, suficientes para hacer posible el Plan. Y la fase de *Evaluación y seguimiento*, la cual debe realizarse de manera permanente a lo largo de la vigencia del Plan, igualmente, con la participación de todas las partes interesadas, especialmente, el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial.

Según lo anteriormente dicho, el proceso para la construcción e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial, se vuelve complejo porque está conformado por aspectos técnicos y normativos que conviven con dinámicas sociales públicas y privadas, en la que se espera construir una herramienta de ciudad, entre todos y para todos, en el marco de un ejercicio colectivo en el que se debe asegurar la participación de todos los actores.

En el año 2012, se dio inicio a la etapa de diagnóstico y revisión del POT en ese momento vigente, con lo cual se crearon diversos escenarios de participación para la discusión de un nuevo plan de ordenamiento territorial. Un primer punto de partida fue la identificación de algunas dificultades asociadas a la incapacidad de gestionar y controlar lo planeado. *En este contexto, surgió la necesidad de revisar las miradas e imaginarios que de la planificación y el ordenamiento de una ciudad se tenían y abordar el tema de una manera más integral dando paso a la articulación entre lo urbano y lo rural; entre lo ambiental, lo económico, lo sociocultural, la dimensión físico-espacial y la convivencia ciudadana que convergen en dichos espacios y territorios.*

Por su parte, el Concejo de Medellín, en su labor de estudio y aprobación del proyecto del POT continúa con la aplicación de los lineamientos legales, promoviendo los espacios para la participación que tradicionalmente se viene aplicando. Sin embargo, para esta ocasión se decidió construir e implementar una metodología que asegurara el análisis, discusión, deliberación e inclusión ciudadana en los temas de ciudad que presenta la administración municipal.

En consecuencia se construyó un diseño metodológico para el análisis del proyecto de acuerdo del POT-2014 que permitiera hacer tanto de la estructura de ciudad que se propone en la norma, como

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

del imaginario de la misma que existe en la comunidad. Este contraste se analiza por medio del enfoque ascendente del territorio, que implica la emergencia de actores sociales, que conocen y proponen sus intereses locales. En este enfoque, la planificación parte de lo local y por lo tanto el territorio no se ordena ni planea únicamente desde el centro, sino que se crean estructuras que llevan a que las sociedades en lo local se autogobiernen. [REDACTED]

El estudio de la ciudad, según esta propuesta metodológica, se hace primero desde el reconocimiento de los conceptos que implican una ciudad planificada, de tal manera que se pueda contrastar lo descrito en el Plan, con lo normativo y lo técnico. Segundo se realizaría el reconocimiento del contexto y los fenómenos sociales en cada componente territorial, para que con ello se realice una lectura de ciudad real. Seguido de esto, una ciudad real y lo que se evidencia en el contexto a partir de fenómenos sociales propios de la ciudad (ciudad real). y una ciudad deseada. De esta manera, se analiza la coherencia entre el imaginario de ciudad y la apuesta de una ciudad deseada y viable, que entiende a la *participación* como fuente de información para el desarrollo adecuado del Plan y a la *ciudadanía* como el público objetivo al que van dirigidos los alcances del POT. Para acercarnos a la ciudad planeada, se deben considerar las precisiones normativas que definen el deber ser en la organización del territorio. Por su parte, la ciudad real da cuenta de los fenómenos que se vivencian a nivel municipal, metropolitano y regional y que tienen incidencia en la forma como se debe entender el territorio y cómo los diferentes instrumentos de planificación se articulan con el contexto y las dinámicas propias del espacio público, la vivienda y el hábitat, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la movilidad, y el sistema de equipamientos; la ciudad deseada se presenta como el punto de llegada del proyecto colectivo de ciudad que busca generar el POT, en donde confluyen lo normativo y lo vivencial de cada sector.

El marco de análisis metodológico toma como punto de partida la propuesta metodológica del Plan de Ordenamiento, que parte de entender la articulación que se debe dar entre los ámbitos territoriales y ejes temáticos a partir de la identificación de actores en contexto, escenarios e instituciones formales e informales que convergen en el territorio y que sirven de insumo para la planificación acorde con las particularidades propias del entorno que les concierne.

Para realizar el contraste de la ciudad planeada, real y deseada, se debe tener en cuenta las temáticas clave, que surgen en la etapa de diagnóstico y formulación del plan saber: el *modelo de*

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

ocupación territorial como soporte o base de las actuaciones y acciones urbanísticas propuestas, la importancia y relevancia de la *ruralidad* en el desarrollo territorial planteado por el POT y su inscripción en el modelo de ciudad; los *instrumentos de gestión e intervención* que posibilitarán el avance integral en materia de infraestructura y calidad de vida; la *gestión del riesgo y cambio climático*; y la articulación de estos factores con el fortalecimiento de las instituciones que lo posibiliten.

Actores: Este elemento es clave porque metodológicamente se busca soportar las decisiones que se deben tomar en la base de la conformación ciudadana del Municipio por ello se desarrolla la técnica de mapeo de actores, teniendo en cuenta que el propósito es generar el diálogo entre la ciudad deseada, la planificada y la real. Para ello se parte de la identificación de actores, que serán categorizados en tres bloques así: *actores territoriales*, *actores claves temáticos* y *actores sociales*. De tal forma que se examine de una forma esquemática, los fenómenos de la ciudad real que se inscriben en el territorio desde sus habitantes y dinámicas. De igual forma, la información que se comparta por parte de cada uno de los actores será clave para sustentar la capacidad de los Pactos Públicos de Ciudad y su fundamento en el principio de participación y cooperación, ya que es la sociedad civil y comunidad la que debe llegar a acuerdos sobre los temas y problemáticas principales que se advierten en su entorno.

Reuniones Esto último, se realizará mediante una serie de reuniones territoriales y foros temáticos con cada una de las comunas, corregimientos y grupos de interés categorizados, con el fin de cruzar información y destacar cuáles son los factores de mayor incidencia que debe considerar el POT en sus líneas de acción.

PRIMERA FASE: Revisión y análisis documental

Revisión normativa y teórica, la Ciudad planeada:

Se realizó la revisión de documentos con el objetivo de desarrollar la propuesta metodológica en una actividad conjunta compuesta por integrantes del OPPCM, los Concejales y sus equipos de trabajo, funcionarios del equipo jurídico del Concejo, por tanto esta actividad incluyó los siguientes documentos:

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

- · Documento Diagnóstico y de formulación del POT.
- · Expediente Municipal.
- · Memorias del proceso de participación sostenido entre la comunidad y el DAP.
- · Conceptos de las Autoridades ambientales, Concejo Territorial de Planeación.
- · Conceptos de la Procuraduría, Veeduría ciudadana y Contraloría.
- · Planes de Desarrollo Local y Corregimentales.
- · Datos de los Grupos de gestión local.
- · Planes Especiales de Ordenamiento Zonal y Corregimental.

Revisión del expediente municipal

El expediente municipal siempre fue un faltante de información, que no se suministró por parte de la Administración Municipal.

Análisis del diagnóstico y la formulación:

Con el fin de realizar una lectura ordenada y estructurada de los documentos aportados por la Administración Municipal como soporte a la revisión del POT y enfocar la discusión sobre temáticas claves, se establece como metodología de análisis del diagnóstico y formulación una lectura operativa a partir de una matriz de fines y medios que permita entender la coherencia desde la visión de Ciudad hasta la generación de normas, programas y proyectos que concretan las actuaciones y acciones urbanísticas planteadas desde la propuesta del POT.

En este sentido, la matriz presenta una estructura que contiene tres grandes grupos de columnas: unas de carácter general, un segundo grupo de columnas que hacen referencia al documento de justificación, seguimiento y evaluación, y un tercer grupo de columnas que hacen referencia al documento de formulación y acuerdo. Esta estructura se concibe con el fin de establecer unas temáticas claves de lectura que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el análisis. Así mismo, se estructura con campos que hacen alusión tanto en el diagnóstico como en la formulación a los tres componentes (general, urbano y rural) que contiene el POT, según la ley 388 de 1997.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

El contenido de esta matriz presenta dos primeros campos iniciales en los cuales se hace referencia al documento y página del mismo en el cual se ubica la información destacada en la lectura. Posteriormente, en el campo tres se concatena con el tema clave al cual se hace referencia, para luego establecer en el campo cuatro el comentario que amerita el apartado que se está analizando por parte del profesional que viene realizando la lectura. Este comentario a la vez se desarrolla con mayor detalle en el campo de reflexión, en el cual se debe dar por sentado la posición que se asume desde el profesional que hace la lectura, que posteriormente tendrá que ser el soporte para sugerir contenidos como conclusiones de los análisis que pueden ser tenidos en cuenta en la elaboración de las ponencias para primer y segundo debate por parte de la comisión de ponentes. Se establece el grado de importancia que tiene el tema en un semáforo (calificación de 1 a 5). En los campos siguientes, vinculados a las etapas de diagnóstico y formulación del POT, se ubican los contenidos desde todos los documentos, y si este tiene un soporte normativo, se adiciona al final del grupo de columnas que corresponda.

Figura 7 Matriz para la lectura operativa del POT desde el OPPCM

El producto obtenido en el diligenciamiento de esta herramienta será un documento que presentaremos en el siguiente aparte con las conclusiones definitivas que den como resultado las ponencias para los debates de aprobación del Proyecto de Acuerdo 268 de 2014 Por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín”.

SEGUNDA FASE: Proceso de participación

Este proceso se fundamenta en la realización de Encuentros Preparatorios por comunas y corregimientos, reuniones territoriales, foros temáticos, se complementa con la instalación del salón POT y un sitio web. Para ello, se parte de los siguientes insumos:

Mapeo De Actores:

Se aplicará la técnica de mapeo de actores sociales, con la intención de identificar, el mayor número de personas y organizaciones que pueden ser importantes para el proceso de revisión, formulación e implementación del POT -2014, desarrollando así un ejercicio participativo e incluyente.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Identificación de los actores:

Se identificaron en este ejercicio los actores no solo de la ciudad de Medellín, sino a nivel nacional, regional y metropolitano. Para ello se utiliza una matriz que relaciona los ejes temáticos planteados en el POT 2014, propuestos por el DAP, de tal forma que se puedan señalar personajes sociales, económicos, políticos, culturales en cada uno de éstos, se originan a partir de una lluvia de ideas, cuyo objetivo es abarcar el mayor número de sectores poblacionales, respondiendo a unas preguntas centrales que orientarán su identificación y delimitación.

De esta forma, se precisarán los grupos de personas con las que se cuenta para participar activamente en la discusión del POT, así como, quiénes o cuáles son los sectores sociales que tienen intereses en la propuesta, para luego priorizarlas de acuerdo con su capacidad de tomar decisiones, el interés y la influencia en el Proceso de revisión y ajuste POT-2014.

Caracterización de actores:

Una vez identificados los actores, se procederá a caracterizarlos según sus roles, y su nivel de relación con el proceso, de tal manera que se reconozca con mayor precisión su grado de interés, influencia o importancia en cada temática planteada por la propuesta POT 2014, lo que conlleva un proceso de priorización de las discusiones con la comunidad, según el eje temático.

La identificación de los actores no implica el trabajo con cada uno de ellos; esta parte del proceso es solo un insumo que permitirá al OPPCM, la realización de procesos posteriores en el que se contará con una relación de grupos poblacionales relevantes.

Revisión de las memorias del proceso de discusión con las comunidades:

Se revisó la memoria del proceso de participación adelantado a la luz del proceso de formulación POT, con las comunidades, en la que se partió del diagnóstico del estado y las necesidades de cada zona, de tal forma que la propuesta del mismo debe dar continuidad a los procesos adelantados con éstas y verse reflejado en el presente instrumento de desarrollo territorial; a partir de esta revisión se establecieron las preguntas orientadoras y los temas clave zonificados para la realización de los talleres y foros planteados.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Identificación del tema central:

Luego de la realización del mapeo de actores, se procedió a identificar un tema central para establecer los diálogos entre éstos y la Administración Municipal. Para ello, el eje transversal es la Dinámica Poblacional establecida desde el modelo de ocupación.



ÍTEM	CANTIDAD
Número de reuniones	19
Total de asistentes	100

Foros temáticos

Orientados a la discusión de temas clave en los cuales participaron expertos temáticos. Estos se desarrollaron en tres en tres momentos. En el primer momento la discusión de un tema central entre dicho experto y el equipo de planeación municipal. Este tema parte de los ejes temáticos descritos en la metodología planteada por el Municipio que opera como segundo momento. Y un tercer momento de conclusiones, como se observa en la figura siguiente.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Figura 8 Desarrollo de los foros temáticos



Al cierre de esta actividad se presentó al Concejo un informe breve con las temáticas priorizadas por las comunidades, un nivel de participación y la percepción del proceso de participación en la formulación del POT.

Reuniones territoriales

Previo a la realización de las reuniones territoriales, se realizaron talleres con la ciudadanía y grupos de interés de las distintas comunas y corregimientos de la Ciudad, a fin de identificar las temáticas claves que son priorizadas por las comunidades en los diferentes procesos de participación realizados por la Administración Municipal, este primer encuentro posteriormente, y como parte del proceso de trabajo con la ciudadanía y con los grupos de interés de la ciudad, el Concejo de Medellín convocó a los sectores políticos, económicos y sociales de la ciudad, a discutir un tema previamente discutido e identificado por los Concejales, sus equipos de trabajo, el apoyo jurídico del Concejo y el OPPCM. Los temas se determinaron a través de un análisis de los ejes temáticos presentados por la Administración Municipal y algunos tópicos claves que se han identificado, tales

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

como: control y gestión, centralidades, movilidad, normas generales, espacio público, macro proyectos urbanos, servicios públicos, vivienda y hábitat, clusters, entre otros.

Las reuniones territoriales se desarrollaron con la siguiente dinámica: iniciaron con una presentación por parte de la dirección de planeación acerca de los aspectos específicos que para cada comuna de la ciudad se planean en el plan de ordenamiento, acompañada de la expresión cartográfica de la zona, luego la participación de la ciudadanía abierta con previa inscripción en el sitio que permite de identificación de quien hace uso de la palabra y el grupo de interés que puede representar, finalmente los Concejales cerrando cada sesión con la presentación de conclusiones que se obtengan de la discusión serán un insumo para nutrir los pactos públicos y las ponencias.

Figura 9 Desarrollo de las reuniones territoriales



ÍTEM	CANTIDAD
Número de foros	21

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Intervenciones	378
Total respuestas	84
Total de asistentes	3.500

Como producto de esta fase se produjeron relatorías de los foros temáticos y reuniones territoriales que serán validadas con el producto de la fase I. De esta forma, se busca cualificar las posiciones y discursos de los Concejales frente a las temáticas territoriales y de ciudad.

Reuniones de estudio.

Paralelamente a toda la dinámica de diálogo ciudadano que se produjo como parte de la discusión y aprobación del plan se realizó un cronograma de estudio de cada una de las temáticas tratadas en la propuesta de revisión del Plan de Ordenamiento, en las cuales el OPPCM permaneció con un apoyo técnico que complementa la asesoría jurídica de planta del Concejo, en estas reuniones además se recibieron los aportes de diferentes grupos de interés temáticos ciudadanos, que quisieron acompañar estas sesiones de trabajo.

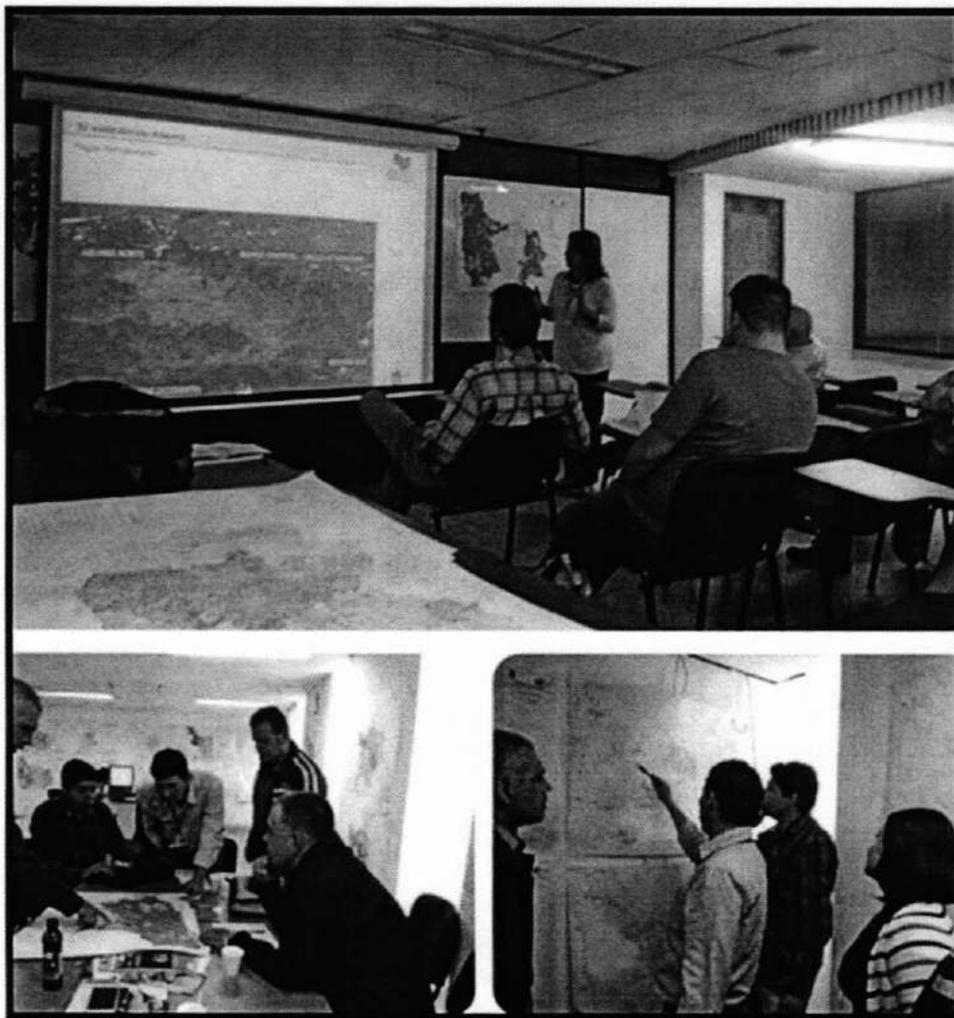


Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Salón POT

Como complemento a la metodología planteada para lograr mayor efectividad en la participación ciudadana impulsada por el Concejo hacia la comunidad, se acordó con el Departamento Administrativo de Planeación la apertura de un espacio permanente de consulta e información más detallada sobre aspectos específicos de la propuesta de revisión y ajuste del POT, por tanto se adecuo y abrió en las instalaciones del cuarto piso del edificio del Concejo de Medellín un espacio llamado **Salón POT**, en el cual y durante los noventa días de discusión en la Corporación de la iniciativa se atendió por parte de funcionarios expertos en los temas técnicos a la comunidad personalizada y se les dio respuesta directa a sus preguntas o inquietudes.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027



ÍTEM	CANTIDAD
Personas atendidas	241
Número de talleres realizados	9
Número de participantes en talleres	75

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Micro sitio WEB



ÍTEM	CANTIDAD
Número de inquietudes	49

TERCERA FASE: Conclusiones y sistematización del proceso:

Esta fase empieza desde el inicio del proceso y busca documentar cada etapa de la metodología propuesta y realizar un análisis de la información recolectada, constituyéndose esto como insumo de contenido de las ponencia de primer y segundo debate de discusión y decisión de la iniciativa de revisión del Plan y para la construcción de los Pactos de Ciudad, y en general busca identificar los logros obtenidos en el proceso de discusión y las dificultades encontradas, se convierte en un

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

insumo formativo llamado a mejorar las experiencias de procesos futuros en el marco de Políticas Públicas en la ciudad.

Debido a que la realización de los foros (luego de la identificación del tema) se delimitó por comunas, la sistematización se realizará de la misma forma, evitando así que las características de cada una sean tenidas en cuenta de la misma forma.

Todo el proceso metodológico con los contenidos arrojados en cada fase se incluyó en las ponencias para Primer y Segundo debate del Proyecto de Acuerdo 268 de 2014 por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.

Encuentros Preparatorios

Una vez finalizado el ciclo de Encuentros Preparatorios por comunas y corregimientos para la evaluación de la propuesta de revisión y ajuste del POT Medellín – 2014 - 2027, se logró identificar dos tipos de observaciones; las primeras tienen que ver con el proceso de participación ciudadana y las segundas, establecieron los primeros esbozos de las problemáticas latentes en las comunidades. Esto último, con el fin de evidenciar los focos problemáticos a tratar en los Foros Territoriales con la participación de la comunidad, el Concejo y la Administración Municipal.

Respecto al proceso de participación

1. La comunidad insiste en que no se puede considerar la participación como un proceso de socialización, ésta a su vez hace referencia al nivel de inclusión que las comunidades organizadas expresan ante el reconocimiento que las decisiones enmarcadas en la organización del territorio los compromete. Se deben abrir verdaderos espacios de participación en los cuales las comunidades no solo se sientan escuchadas, sino también, acogidos sus aportes. Esto se refleja en la necesidad de promover reuniones por comuna y corregimiento para la participación efectiva.
2. En su conjunto las comunidades organizadas expresan una falta de articulación entre lo que se construyó y plasmó en el PDL y el POT. En este sentido, es importante que el Concejo en los Foros Territoriales identifique la forma como fueron acogidos y escuchados o no los aportes de estas comunidades, dentro de la propuesta radicada por la Administración Municipal con el propósito de su aprobación.
3. La participación es el ejercicio democrático por medio del cual los habitantes de un territorio expresan los vínculos con las problemáticas y derechos que los define. En este sentido, los procesos de participación realizados por la Administración Municipal no contaron con la asistencia de todos los actores de los territorios. En este sentido es importante observar que el proceso de concertación puede estar limitado.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

- 4. La participación ciudadana debe ser comprendida como un instrumento democrático por medio del cual se permite la cualificación en términos de cultura política en torno a los asuntos de ciudad. En esta medida, la falta de formación en materia de los instrumentos de planeación local, refleja la debilidad en la construcción y discusión por parte de las comunidades en los PDL y su articulación con el POT. Es posible advertir, como observación, que la ejecución de los planes puede encontrar fricciones y tensiones en el territorio, ya que la Administración puede desconocer el contexto o las comunidades terminan desbordadas por el espejismo de las obras.
- 5. En términos participativos, se observa que en los corregimientos se presenta el fenómeno del centralismo, ya que las reuniones adelantadas por la Administración Municipal tuvieron lugar en las cabeceras, obviando las particularidades y demandas que surgen en cada una de las veredas de estos sectores rurales.

Respecto a las principales necesidades en cuanto al POT

- 1. Se observa preocupación por parte de la comunidad con respecto al impacto de los macroproyectos y las actuaciones urbanísticas por el posible desplazamiento que estos generen. De esta manera, se perdería el principio de "protección a moradores" que es una de las mayores demandas por parte de la comunidad. El Concejo Municipal en el diálogo con la Administración y las comunidades debe atender estas inquietudes ya que estas últimas poseen preocupaciones, miedos e incertidumbres frente al impacto de las intervenciones en sus territorios.
- 2. De los encuentros con la ciudadanía se hace evidente que uno de los procesos urbanos más notorios es la mezcla de usos del suelo, sin embargo, los líderes plantean la necesidad de que estos usos mezclados propendan por una calidad de vida y no por el deterioro de ella, en donde se dé un control real buscando una mezcla razonable y sin desconocer las dinámicas que se presentan en la ciudad.
- 3. El tema de gestión del riesgo fue constante en todas las reuniones que se realizaron con las comunas ubicadas en las zonas de ladera y borde urbano rural, así como en los corregimientos.
- 4. En cuanto a la movilidad las comunidades identificaron dificultades que pasan por la adecuación y construcción de espacio público, hasta la conectividad en términos de transporte público. Esto último, entendiendo que la movilidad no es un tema de transporte, sino un medio para la consecución de medios económicos y sociales.
- 5. La vivienda digna, como principio y derecho constitucional, fue una de las mayores preocupaciones, toda vez que debe entenderse no solamente como el contenedor de la función de residir, sino también como el fortalecimiento del hábitat humano en sí, en donde se requiere la consolidación de una infraestructura vial y de servicios públicos domiciliarios, de equipamientos y espacio público, etc. Así mismo, es deseable que el territorio pueda acoger otros usos que minimicen la dependencia del área central de la ciudad, permitiendo la autosostenibilidad de las comunidades en otras zonas de la ciudad.
- 6. En cuanto a espacio público y equipamientos, se hizo la observación acerca de la necesidad del aumento de su disponibilidad y la recuperación de los ya existentes, en especial se

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

destacan las zonas de borde que por sus condiciones es poca la prestación de servicios educativos, hospitalarios, de movilidad, entre otros.

- Para la zona rural, el respeto por las dinámicas de uso campesino, a fin de mantener la vida rural, identidad cultural e histórica es una de las mayores demandas de la población corregimental.

A continuación se presenta un cuadro resumen de lo planteado en estas conclusiones, ligado a los ejes temáticos que contiene la metodología del DAP.

	COMP. RURAL				COMP. URBANO											TEMA PRIORIZADO			
	RURAL	BORDE RURAL	BORDE URBANO	LADERA	RIO	GESTIÓN RIESGO Y CAMBIO CLIMÁTICO	EST. ECOL. PPAL	EP. EQ Y PATRIMONIO	SSPP DOMICILIARIOS	VIVIENDA Y HABITAT	SIST. MOVILIDAD	CENTRALIDADES	USOS Y TRATAMIENTOS RURALES	USOS URBANOS	TRATAMIENTOS URBANOS		APROVECHAMIENTOS Y OBLIGACIONES	INSTR. GESTION DEL SUELO	CLASIFICACION SUELO
CORREGIM																			
ALTAMSTA																			EXPLOTACION MINERA
S.A PRADO																			CLASIFICACION DEL SUELO. EXT VIVIENDA
S.ELENA																			PERMANENCIA DE LOS USOS CAMPESINOS
S.CRISTOBAL																			CLASIFICACION DEL SUELO. EXT VIVIENDA
S.S.PALMITAS																			PERMANENCIA DE LOS USOS CAMPESINOS
COMUNAS																			
COMUNA 1																			VIVIENDA Y HABITAT
COMUNA 2																			NA
COMUNA 3																			LEGALIZACION
COMUNA 4																			PLANES PARCIALES EN EJECUCION
COMUNA 5																			NA
COMUNA 6																			NA
COMUNA 7																			MOVILIDAD Y TRANSPORTE
COMUNA 8																			EXPULSION, LEGALIZACION PREDIOS
COMUNA 9																			RIESGOS
COMUNA 10																			PROTECCION A MORADORES
COMUNA 11																			CAPACIDAD DE SOPORTE
COMUNA 12																			USOS DEL SUELO Y NORMA GENERAL
COMUNA 13																			VIVIENDA Y HABITAT
COMUNA 14																			USOS DEL SUELO
COMUNA 15																			USOS DEL SUELO
COMUNA 16																			VIVIENDA Y HABITAT

Fuente: OPPCM 2014 – Los colores se relación con el componente urbano y el componente rural

Reuniones territoriales

Durante las reuniones territoriales se evidenciaron nuevamente las observaciones realizadas durante los encuentros preparatorios, muchas de las observaciones realizadas por las comunidades no correspondían al objeto del POT sino a la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y en algunas ocasiones se presentaban aspectos relacionados con el Presupuesto Participativo, lo cual llevó al observatorio a clasificar las intervenciones para identificar si están correspondían o no a la temática del POT y poder sacar conclusiones con respecto a las inquietudes del proceso de participación.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Se encontró que en las reuniones territoriales participaron con relación al POT 436 personas, las inquietudes mas frecuentes se relacionaron con la gestión del conocimiento, el seguimiento, la evaluación del nuevo POT e inquietudes relacionadas con la efectividad de proceso de participación. Otros temas abordados por las comunidades correspondieron en su orden de frecuencia, movilidad, equipamientos, áreas de intervención, espacio público de esparcimiento y encuentro, estructura ecológica principal, marco estratégico del POT, usos urbanos y sistema habitacional, que en conjunto equivalen al 71% de las intervenciones realizadas por la comunidad.

En este sentido se destaca la poca atención prestada a temas como el patrimonio, la clasificación del suelo, los tratamientos urbanos y los instrumentos de intervención del suelo que durante los encuentros preparatorios fueron identificados como prioritarios por las comunidades, no obstante frente a la Administración Municipal dichas inquietudes no fueron presentadas.

De otra parte, se encontró que la comuna 14 El Poblado, el Corregimiento de Altavista y las comunas 8 Villa Hermosa y 6 Doce de Octubre presentaron el mayor número de intervenciones calificadas sobre el POT, mientras que el Corregimiento de San Sebastián de Palmitas y la comuna 5 Castilla, tuvieron un menor grado de intervención sobre los temas de POT.

A continuación se presenta un resumen del número de intervenciones realizadas en cada encuentro de acuerdo con las temáticas del POT por cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad.

Tabla 2 - Participación activa por comuna en temas de POT

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

	Gestión del Conocimiento, seguimiento, evaluación y Participación	Movilidad	Equipamientos	Áreas de Intervención	Espacio Público de Esparcimiento y Encuentro	Estructura Ecológica	Marco Estratégico y SOT	Usos Urbanos	Sistema Habitacional	Sistema Ambiental, de Gestión del Riesgo y Cambio Climático	Áreas de Amenaza y Riesgo	Tratamientos, Usos, Aprovechamientos y Obligaciones Rurales	Aprovechamientos y Obligaciones Urbanas	Instrumentos de Financiación	Clasificación del Suelo	Servicios Públicos	Patrimonio	Tratamientos Urbanos	Seguimiento y Control a las Curadurías Urbanas	Centralidades	Programa de Ejecución	Gestión de los Instrumentos (Ajustes Institucionales)	Instrumentos de Intervención del Suelo	Total general
COMUNA 1 POPULAR	1	3	3	1	2	3	2		3		2		1	1										22
COMUNA 2 STA CRUZ	1	1	1	2	2	1	3		2				1				1	1						16
COMUNA 3 MANRIQUE	4	1	5	2	3	2	1		1	1	1				1			3						25
COMUNA 4 ARANJUEZ	4			5	1	1		1	1				2				1	1						17
COMUNA 5 CASTILLA	2						1				1		1	1										6
COMUNA 6 DOCE OCTUBRE	5	5	5		5		2	1			1				2		1							27
COMUNA 7 ROBLEDO	5	4	1	1	5	1			5	2	1			1	1									27
COMUNA 8 VILLA HERMOSA	3	1	2	4		1	2		2	3	1			2	3	1		2			1			28
COMUNA 9 BUENOS AIRES	2	4	5	1		4	1	4		2							1		1					25
COMUNA 10 LA CANDELARIA	3	1	2	5	3		2	2	1								1							20
COMUNA 11 LAURELES	1	1		5				3		1							1		1					13
COMUNA 12 LA AMÉRICA	3	2	3	1	1	1	1	5		2									1					20
COMUNA 13 SAN JAVIER	3	3		3	2	2			1	1	1							1			1			18
COMUNA 14 POBLADO	1	2	2	2	4	3	1	2	1		1		2	3	2		2	1	1				1	31
COMUNA 15 GUAYABAL	3			1					1		1	3					1	1			1			12
COMUNA 16 BELÉN		5	2	3	1		2	4			1		1	2	1									22
CORREGIMIENTO ALTAVISTA	5	1	5	5	1	2	1		1	1	2	1	1	1	3				1	1				31
CORREGIMIENTO S. A. DE P.	3	5	5	1	1	1			2		1	3		1		1			1			1		26
CORREGIMIENTO S.S. PAL.		2				1			1		1	1	1	1	2									10
CORREGIMIENTO SAN CRIST.	2	2	2	2			3		1	1	3		1	1						1				19
CORREGIMIENTO SANTA E.	4	2	2			3	1		1		1	4			1	1				1				21

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Total general	55	45	45	44	31	26	23	22	20	16	14	14	13	12	11	11	10	9	7	5	1	1	1	436
---------------	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	---	---	---	---	---	---	-----

CAPÍTULO 3: PACTOS PÚBLICOS CIUDADANOS

Una de las principales discusiones alrededor de la democracia radica en la capacidad de la ciudadanía para encontrar otros espacios de participación que no se ligen directamente al ejercicio del voto como derecho y deber. Esto es, si bien las instituciones de representación buscan encontrar medios y herramientas que posibiliten la inclusión social, estos procesos no se agotan necesariamente en lo técnico y en las respuestas que desde la Administración surjan de cara a las demandas sociales; por el contrario, la participación ciudadana directa genera información propia de la comunidad y del entorno, visibilizando las particularidades de la problemática y a su vez mostrándole la ruta de acción a la Administración Municipal como insumo en su gestión y gobernabilidad.

En este orden de ideas, la generación de "Pactos Ciudadanos" se presenta como el medio que suscita un proceso dialógico entre las diferentes partes involucradas, tales como: comunidad y grupos sociales, sector público y Administración Local, gremios y sector privado y academia. Esto último, permite el desarrollo de acuerdos en el marco de una sociedad democrática que reivindica la apuesta participativa en la resolución de conflictos y en la eficacia del diagnóstico de la situación, dando como resultado menor desgaste de la comunidad frente a las acciones emprendidas por el gobierno local, y la disminución de los costos de transacción de éste último en la identificación de los problemas. De esta forma, el diálogo social "entre diferentes grupos económicos y sociales, y entre estos y las autoridades públicas, constituye un atributo esencial de una sociedad democrática. Asimismo, representa un medio para resolver inevitables conflictos de intereses sobre políticas económicas y sociales en un marco de cooperación." (Molteni, 2007: 8).

Ahora bien, la construcción conjunta de los "Pactos Ciudadanos" implica no solo la inclusión de los diferentes actores que acordarán sobre un tema determinado, sino que se inscriben en un ciclo virtuoso educativo y de cultura política ciudadana, donde, a través de un proceso pedagógico, se vincula a la comunidad como corresponsable del desarrollo sostenible de la política, programa o proyecto que tendrá incidencia en su entorno. Lo anterior, genera una serie de compromisos

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

ciudadanos en el adecuado desarrollo del Pacto en tanto el proceso de apropiación se soporta en un sentido público del acuerdo, ya que la esencia de éste parte de un consenso entre iguales que encuentra sus resultados tanto en los beneficios como en las responsabilidades que adquieren las partes. (González, 2011: 133).

Por su parte, la dinámica de "Pactos Ciudadanos" establece una nueva lógica en la dimensión de la gestión y la administración pública, en la medida que entiende a los ciudadanos más allá de la figura de receptores pasivos o de clientes en los procesos de gobernabilidad local y los incluye en las fases de consenso y deliberación, subrayando la figura de la gobernanza como eje de los esfuerzos colectivos de cara al desarrollo de lo público y lo político. Así, "la gobernanza se concibe como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación, en donde tiene lugar una interacción entre el Estado y los actores no estatales, en el marco de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado" (Bassols, 2011: 9).

De esta forma, los "Pactos Ciudadanos" no se deben concebir como un instrumento exclusivamente de acuerdo, sino que éstos se deben incorporar en una visión global de la administración pública como la gobernanza, la cual está acompañada de procesos de educación, cultura ciudadana y participación política ciudadana, que acompañada de escenarios de deliberación materializan los Pactos como un instrumento de gestión pública. Es decir, la gobernanza reconoce "la pluralidad de saberes, de tensiones que engendran esos saberes puestos en consonancia y de la multipolaridad de fuerzas conjugadas en la política del consenso" (Ibíd.: 17) generando una serie de elementos comunes en la definición del concepto, esto es: a) interdependencia; b) pluralidad de actores (públicos, privados y sociedad civil); c) redes no jerárquicas; d) concertación en la resolución de conflictos; e) corresponsabilidad; y f) descentralización en la toma de decisiones. (Ibíd.: 10).

Sobre este entendido, el escenario que posibilita la gobernanza da lugar para que los "Pactos Públicos Ciudadanos" se lleven a cabo, esto es, por si solos no reivindican dinámicas participativas arraigadas en los ciudadanos, sino que pueden servir para incentivar estos atributos de comunidad en un marco coyuntural de gestión del gobierno local.

Por su parte, los Pactos como resultado de la gobernanza tienen un mayor impacto en tanto posibilitan la participación ciudadana, generando resultados de mayor alcance como la consecución de una ciudadanía activa constante y consecuente en sus demandas, cohesión social, confianza y

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

tejido social. Esta misma perspectiva de la gobernanza y de los Pactos desde la otra cara de la moneda, le presenta al gobierno local beneficios que se traducen en legitimidad en materia de inclusión y discusión de medidas, además de la eficacia y eficiencia en la gobernabilidad.

Ahora bien, los escenarios participativos que incentivan los Pactos encuentran su fundamento en la diversidad de actores que hacen parte del proceso, es decir, los acuerdos son de carácter multidireccional en términos de impacto sobre los diferentes sectores que dialogan a propósito del aspecto que les concierne. En este sentido, el OPPCM en su metodología propuesta para el análisis del POT realiza un mapeo de los actores involucrados, tal como se expresa en el numeral 4.2, con el fin de generar la información pertinente al entorno y posibilitar el diálogo entre actores civiles, públicos y privados atendiendo el principio de participación democrática expuesto en la Ley 388 de 1997 en su artículo 4°.

Lo anterior, busca presentar los insumos para que la apuesta por un Pacto Público de Ciudad se genere en torno al POT y no frente a las autoridades públicas que en su momento (coyunturalmente) se encarguen de la socialización de este instrumento de gestión para el ordenamiento del territorio. Esto es, los Pactos son el medio para consolidar una relación de corresponsabilidad que se tejen alrededor – para este caso – del modelo de ciudad propuesto por el POT que involucra, en parte, la restructuración física de la ciudad, pero también el cambio de esquema en la participación ciudadana y los deberes adquiridos de la comunidad para la comunidad en términos de desarrollo local y cooperación institucional.

Desde el mismo preámbulo de la Constitución Política de Colombia, se invoca la participación ciudadana como una acción política y social que garantiza la construcción de un orden político, económico y social justo e integrado de la comunidad. Igualmente, en el capítulo 3, referido a los derechos colectivos y del ambiente, particularmente, el artículo 79, expresa que, "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

En consecuencia, la promoción de la participación de las comunidades y/o actores sociales de las distintas zonas y barrios de Medellín, en el marco de la elaboración y acuerdo del Plan de

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Ordenamiento Territorial, es direccionar las relaciones colectivas de sus habitantes hacia unas condiciones mínimas de existencia bajo los términos constitucionales de asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz.

Es en este sentido que el OPPCM entiende la participación ciudadana como el conjunto de acciones, hechos y actitudes que asume una comunidad organizada frente a asuntos que comprometen su existencia y calidad de vida colectiva. Además, la participación ciudadana, la entendemos como una apuesta ética política que compromete el encuentro e intercambio entre las esferas públicas, sus agentes e instituciones con las organizaciones ciudadanas en el propósito de construir acuerdos de manera participativa a través del debate abierto e interesado sobre las principales acciones y líneas que comprometen a las comunidades en el Proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial y que las administraciones municipales futuras deben implementar y gestionar en la ciudad.

Por consiguiente, la participación ciudadana la entendemos como la actitud política de los actores sociales no solo para defender el interés particular o individual, sino, y fundamentalmente, lo común, lo colectivo, lo público. Por ello, los pactos públicos de ciudad emergen del encuentro, la propuesta, el diálogo y la diferencia entre los actores institucionales y los ciudadanos en torno al Plan de Ordenamiento Territorial, en este caso. Ellos son producto de la defensa y la propuesta, pero, a su vez, de la controversia cívica, en torno al acuerdo sobre las visiones de la ciudad. Es decir, el Pacto público Ciudadano, es la expresión democrática de la ciudad viable que resulta de la tensión entre la ciudad real y la ciudad planificada.

Ahora, es preciso que en esta metodología que propone el OPPCM para el análisis del POT, que realizará el Honorable Concejo Municipal, se distingan cinco niveles fundamentales de participación y cuatro mecanismos principales de participación de los actores sociales organizados en Medellín actualmente.

Niveles de participación ciudadana para construir Pactos Públicos de Ciudad.

El nivel de la información.

Los ciudadanos requieren de una información clara, suficiente y pertinente a los proyectos o programas que los comprometen de manera vital en sus entornos territoriales. La información de calidad es sustantiva para la participación en este mismo sentido. Participar es reafirmar el vínculo social y político con la comunidad. Es el factor vinculante de la compleja y dinámica red de relaciones que se crea entre los ciudadanos y las instituciones. Existe una relación de proporcionalidad entre estas dos variables que generaran un sentido democrático a los Pactos Públicos Ciudadanos. La información transparente, fluida y clara, harán de lo colectivo el fundamento de lo público.

Ahora, el OPPCM, adicionalmente se pregunta frente al nivel de información como derecho fundamental y, focalizados en el Proyecto de Acuerdo: Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, que es importante que el Concejo de Medellín, identifique, otros aspectos: Las formas cómo accede a la información los distintos actores sociales; los momentos y canales como pueden disponer de ella; la cantidad y la calidad de lo que informativamente se pone a disposición de los actores sociales organizados y, finalmente, el uso social y político que hagan de esa información los pobladores.

En el anterior sentido, el OPPCM y su propuesta metodológica, invita a no confundir información con conocimiento. Obviamente, el conocimiento presupone información, pero no quien está informado de manera suficiente es por principio un entendido de la materia en cuestión. Los Pactos Públicos ciudadanos es que la información permita la participación ciudadana competente y razonable y, que logre dimensionar a los ciudadanos como actores sociales de sus procesos colectivos.

El nivel de consulta.

Este nivel parte de la consideración que la población no es un sujeto pasivo sino activo e interesado en la dirección y calidad que tiene su vida colectiva. Es una ciudadanía que advierte que la

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

participación requiere de la garantía y la seguridad de contar con escenarios y mecanismos cívicos y públicos en donde pueda expresar sus opiniones, diferencias y reconocimientos sobre las bondades o los efectos de un proyecto o iniciativa urbana en su entorno de vida familiar y/o laboral. La consulta potencia la calidad de la participación, adicionalmente, permite construir los Pactos Públicos de Ciudad como expresión consensuada entre la Administración Municipal y los ciudadanos afectados positiva y/o negativamente frente una acción o gestión urbana contenida en el POT.

A propósito, Giovanni Sartori plantea que, "...las elecciones son la garantías mecánica de la democracia; pero las condiciones bajo las cuales el ciudadano obtiene la información y está expuesto a las presiones de los fabricantes de opinión son las que constituyen la garantía sustantiva" (Sartori; 1988, 117). En esta perspectiva, un organismo público, el Concejo Municipal, que incorpora mecanismos de plena información y consulta con los ciudadanos, frente a una iniciativa, proyecto y/o programa, es una administración o gobierno sensible a, y responsable con, los distintos actores sociales y culturales de la ciudad.

El nivel de la decisión.

La calidad y el tipo de democracia de una sociedad son en proporción a las oportunidades que sus miembros encuentran para participar en la toma de decisiones que los afectan o comprometen. La participación ciudadana es la esencia de una democracia, es el mecanismo que posibilita el propósito de la justicia social, es decir, la vida colectiva en la dirección del bien común. La participación en el nivel de las decisiones permite brindar el uso de los recursos públicos de una manera justa y proporcionada a las soluciones de las necesidades de la población y en el norte de lograr el bienestar común. Participar en las decisiones públicas garantiza la legitimidad y la conveniencia de las decisiones tomadas por los organismos gubernamentales y de representación social y política. El salto cualitativo de una democracia electoral a una participativa radica, fundamentalmente, en la capacidad y la pertinencia de la participación de los ciudadanos en la construcción de decisiones de una manera concertada

El nivel del control.

En una democracia participativa y pluralista, el ciudadano está llamado a tener parte activa en la vida pública y social del colectivo en el que vive. Participar es una forma ciudadana de tener control

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

que garantiza la legitimidad de las decisiones que impactan o comprometen a las comunidades de la ciudad.

La participación debe no sólo tener buen sustento y argumentación, interés común y sensatez, sino además, debe ser crítica y vigilante para que las decisiones no se aparten del interés común. El control, la iniciativa ciudadana en la petición de rendición de cuentas, entre otras, lo postula como un ciudadano comprometido en el uso recto y solidario de los bienes públicos. Las veedurías ciudadanas, también, son formas de comunicación fluida y claras entre las administraciones y los ciudadanos.

El nivel de gestión.

En un sentido amplio, la gestión se constituye en la forma más elevada de participación ciudadana. Este nivel de gestión da cuenta de las posibilidades y capacidades que tiene una política pública y o un acuerdo para involucrar a los ciudadanos en la calidad de una administración y en la gobernanza que existe en una municipalidad.

Medellín es una ciudad, que no obstante, las claras expresiones de modernización, no está ausente de una preocupante conflictividad social. En este sentido, la tarea de gobernar impone por lo menos dos grandes exigencias: Gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido común. Requiere involucrar al conjunto de actores sociales de las distintas zonas de la Ciudad y, además, sanear o depurar los intereses públicos, así como la actuación de los funcionarios gubernamentales.

En tal sentido la transparencia en la gestión y la claridad de las decisiones marcan el propósito de transformar al hombre común en un ciudadano informado, consultado, fiscalizador y activo en la deliberación pública que compromete la búsqueda de la ciudad deseada o viable

[1] Que se plantean en la propuesta metodológica de revisión del POT adelantada por la Administración Municipal

CAPÍTULO 4 : APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE CONTROL POLÍTICO

Desde su creación el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín ha promovido el ejercicio del control político, para lo cual ha presentado varios informes en los que exalta esta función por parte de los Corporados, a continuación se presentan los principales conceptos y aplicaciones del control político en Colombia, en especial desde los Concejos municipales.

La democracia colombiana es esencialmente representativa, es decir, los ciudadanos no se representan a sí mismos en los organismos deliberantes, sino que representan los intereses de sus electores, y los intereses generales de la postura ideológica que representa el partido al que pertenecen. Es por ello que los órganos deliberantes de todos los niveles territoriales (Congreso, asambleas o concejos), tienen la potestad de realizar un control de carácter político a los miembros del ejecutivo. Además los órganos deliberantes del nivel local son los observadores naturales del ejecutivo municipal, en asuntos políticos y de gestión.

En el nivel nacional la constitución en su artículo 114 establece que "Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración". Así como el Artículo 299 y 312 establecen la misma función para asambleas departamentales y concejos municipales con respecto a las administraciones departamentales y municipales.^[1]

Las herramientas fundamentales del Control Político, en el ámbito de la democracia representativa son:

- Las mociones de censura.
- Los debates puntuales a la gestión de un funcionario, un escenario territorial o un asunto transversal de la administración.
- Los debates asociados a la modificación de un marco normativo específico.
- El contacto permanente de los Concejales con sus electores, en el marco del ejercicio de la democracia representativa.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

Se encuentra que el debate de control político se convierte en un escenario de participación donde la ciudadanía, mediante la representación de los Concejales, incide sobre los aspectos de desarrollo en sus territorios y la atención a las problemáticas identificadas durante la etapa electoral por parte de los candidatos a la alcaldía, quienes se comprometen programáticamente a priorizar y asignar recursos para la atención y ejecución de programas y proyectos relacionados con la agenda vigente y su correspondencia con la interpretación del interés común y su incorporación mediante el debate en el Concejo Municipal.

Por otro lado, para una democracia como la colombiana que pretende ser participativa, el control social es el control esencial. Este control es el control que asegura que todos los ciudadanos puedan criticar y llevar a cabo procedimientos que aseguren el imperio de la ley, buscando el reconocimiento de derechos individuales o colectivos, el cambio de una política, la discusión legal de una acción pública o el simple derecho de manifestar públicamente su disenso con cualquier postura pública o privada.

En este punto se incluye el control ejercido por los medios de comunicación masivos ó los medios de comunicación ciudadanos que manejan organizaciones para expresarse de forma abierta y democrática, siempre en cumplimiento de la ley. La libertad de opinión, y la garantía a la libertad de prensa son esenciales para las democracias.

El Control político en un marco de democracia representativa, tiene sentido cuando las instituciones políticas que soportan el andamiaje de la democracia, son funcionales y dinámicas. Es decir, cuando los grupos significativos de ciudadanos, los movimientos políticos, los partidos políticos, construyen tejido social alrededor de la acción política de los Concejales, y estos son capaces de conectarse con las necesidades de la ciudadanía.

El Control Político es la representación misma de los intereses contrapuestos de los ciudadanos, que poseen las herramientas técnicas necesarias para proponer y controlar. Este doble rol es fundamental, dado que los Concejos Municipales no pueden convertirse solo en escenarios de escarnio de la gestión, sino que deben tener la capacidad de construir herramientas técnicas que les permitan proponer y rebatir de forma pertinente y oportuna todos los temas de ciudad.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación
del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

OPPCM, apoyo al Control Político

Russell (2003) afirmaba que la democracia es el mejor medio para disminuir lo más posible el peligro que los gobiernos estorben a la libertad; pero que ésta como método de gobierno, estaba sometida a algunas limitaciones, como la necesidad que las decisiones sean rápidas y el acompañamiento de conocimientos expertos. El Concejo de Medellín de tiempo atrás viene avanzando en un proceso para superar obstáculos como los planteados por el pensador inglés.

Frente a las primeras es justo reconocer que ha habido importantes adelantos en la discusión, análisis y estudios de los proyectos de acuerdos y así responder pronta y oportunamente a los problemas que agobian a los habitantes de la ciudad. En cuanto a la segunda, los corporados tanto de manera individual como grupal en las diversas comisiones que la integran, se han asesorado con responsabilidad para enfrentar con rigor los debates de la dinámica propia de su función. Por iniciativa de éstos se han creado diversos instrumentos que les sirven de soporte a su responsabilidad con sus representados. Uno de ellos es el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM). En efecto, "este mecanismo de monitoreo de las distintas políticas públicas que se ejecutan en la ciudad, buscan mantener informada a la comunidad, en forma regular y sistemática, de la marcha de los programas económicos, sociales y ambientales, entre otros, que afectan la vida de la ciudadanía."^[2]

Con el Observatorio el Concejo de Medellín quiere trascender la noción simple de la democracia, es decir no identificarla únicamente como una simple condición mecánica (el gobierno de la mayoría), sino como un sistema más complejo y exigente (Sen 1999). Para Amartya Sen la democracia enriquece la vida de los ciudadanos de tres formas diferentes. Primero, la libertad política se inscribe dentro de la libertad humana en general y por tanto el ejercicio de los derechos civiles y políticos es una parte crucial de la vida de los individuos en tanto seres sociales. Segundo, posee un importante valor instrumental en el reforzamiento de la respuesta obtenida por el pueblo cuando expresa y sostiene sus demandas de atención política y por último, la práctica de la misma ofrece a los ciudadanos la oportunidad de aprender unos de otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades, ya que hasta la idea de "lo necesario" y la comprensión de las "necesidades económicas" requiere el debate público y el intercambio de información, opiniones y análisis.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

En esta dirección apunta el OPPCM. Además de brindarle herramientas a los corporados en su tarea de encontrar soluciones específicas para manejar los asuntos públicos mediante la aplicación de las políticas públicas que más le convienen a la ciudadanía de Medellín, aspira a que los ciudadanos comprometidos e interesados con el devenir de la ciudad, así como, otros observatorios de diversas temáticas trabajen mancomunados uniendo esfuerzos en pro del interés general.

Queremos rescatar la filosofía del Observatorio desde su primera aparición y es que esta tribuna "debe ser un propósito estratégico y permanente que no quede condicionado a un período político determinado, sino que su vigencia sea indeterminada, de forma tal que el ciudadano lo identifique como propio y que el alcalde de turno sepa que sus programas, financiados con recursos públicos, tendrán un seguimiento cuyo único fin es velar porque lo prometido y desarrollado en la administración local se cumpla, para buscar bienestar de todos los ciudadanos [3]."

Control Político bajo el enfoque de la gobernanza

La gobernanza se ha convertido en un concepto de múltiples significados y usos instrumentales en la gestión de los gobiernos y en especial en la gestión de las ciudades. La gran cantidad de demandas sociales que se les hacen a diario a los gobiernos locales en el marco de las territorialidades urbanas, desbordan por mucho la capacidad institucional de los entes territoriales y entidades administrativas que actúan en las ciudades y sus alrededores.

En la medida que el Estado ha perdido la capacidad de resolver los asuntos públicos de forma jerárquica, han surgido herramientas que permiten al Estado, y sobre todo al local, construir las soluciones alrededor de la coordinación, con otras entidades del Estado, las comunidades organizadas y los agentes del mercado.

No existen más un solo poder Estatal que todo lo gobierna y controla, la sociedad ha construido capacidades de gestión en la asociatividad, la participación y el mercado que hacen contrapeso al poder de los gobiernos, que deben coordinar sus acciones para usar eficientemente los recursos y lograr soluciones aceptables.

¿Qué es la gobernanza?

El concepto de gobernanza puede entenderse como un proceso de interacción de actores estratégicos en cada situación problemática, es una herramienta analítica y descriptiva, que tienen su base en las reglas de juego de los actores sociales, en las instituciones ó reglas de actuación (Prats, 2003: 244). Existe también una definición centrada en la gobernanza como un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos. Desde esta última perspectiva se pueden identificar tres corrientes que la originan: el *corporate governance*, la gobernanza global y la gobernanza moderna (Hufty, 2006:3).

Con respecto al *corporate governance*, este aparece vinculado a la gobernanza de las organizaciones y al desarrollo de las ciencias del gobierno. Dentro de esta perspectiva se encuentran variaciones centradas en el neoinstitucionalismo y los costos de transacción de las organizaciones y el mercado, por otra parte existen visiones más neoliberales asociadas al contractualismo propio del buen gobierno de las empresas. Por último, las teorías evolucionistas, centradas en la racionalidad procesal también se interesan en el tema del *corporate governance* en las multinacionales (Hufty, 2006:4).

La gobernanza global, se genera a partir de la desvalorización de la postura realista de las relaciones internacionales durante los años 80. Este fenómeno se origina en la multiplicación de los actores internacionales no estatales y la institucionalización de la vida internacional, la gobernanza provee respuestas a la coordinación entre una serie de actores no estatales que requieren canales de coordinación e intercambio (Hufty, 2006:5).

Por último, el concepto de gobernanza moderna está más cerca de la ciencia política, y permite analizar el papel del Estado en la sociedad, la gestión de este y el manejo de la administración pública. En este sentido es herramienta de análisis y también de acción, en la medida que el Estado delegó o abandonó espacios de ejercicio de poder jerárquico, lo que requiere nuevas formas de coordinación, diálogo y canalización de conflictos sociales (Hufty, 2006:6).

Estas visiones de Prats (2003) y Hufty (2006), se complementan con la visión de Le Galés (1995), en la que la gobernanza aparece como "un dispositivo de negociación con una pluralidad de actores transversales al Estado, el mercado y la sociedad". En igual sentido Le Galés (2006), establece a la

gobernanza como "una estrategia válida de análisis e inclusión de las múltiples interferencias del exterior en los sistemas de administración de las ciudades y territorios".

La opacidad de lo público y la emergencia de la gobernanza

La consolidación de la democracia representativa exige la existencia de mecanismos de rendición de cuentas (accountability) permanentes e institucionalizados, que no dependan de la voluntad de los funcionarios públicos de carácter ejecutivo.

La democracia representativa exige que los órganos deliberantes de nivel intermedio (departamentos) y local (municipios) dispongan de información actualizada, completa y de buena calidad para que los ciudadanos tengan la garantía de que sus representantes políticos pueden ejercer el control social de manera informada y completa.

La aparición de la democracia participativa como exigencia de la constitución política de 1991, impone un nuevo reto tanto a las autoridades ejecutivas elegidas popularmente como a los representantes políticos de los ciudadanos en los órganos deliberantes. No basta contar únicamente con mecanismos expeditos de información para los representantes políticos (Concejales), ya que los ciudadanos y sus organizaciones de base exigen conocer también la información tanto para tomar decisiones, como para realizar el control de lo público.

El Estado y mucho más el Estado local en cabeza de las autoridades de elección popular, no funciona de forma jerárquica, no ostenta el poder absoluto en y sobre sociedad. Los ciudadanos, sus representantes políticos y sus organizaciones, así como los actores del mercado, exigen concurrir de forma indirecta (a través de la democracia representativa) y de manera directa (a través de la democracia participativa) a la toma de decisiones y control de la administración.

La gobernanza urbana permite tener un marco analítico de ámbitos, problemáticas y actores estratégicos que permite con el liderazgo de las entidades públicas, coordinar las acciones de los actores sociales para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (Desarrollo Humano Integral –DHI- fin esencial del Plan de Desarrollo) a la vez que se fortalece la democracia.

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

El esfuerzo de los organismos deliberantes con poder representativo, como lo es el Concejo de Medellín, es doble. Debe exigir que exista información permanente y de buena calidad para realizar el control político en los términos de la constitución y el mandato ciudadano, a la vez que hace pública la información y las variables que utilizó para realizar dicho control.

El objetivo es derribar las barreras existentes alrededor de la gestión pública, permitiendo que lo que es oscuro y oculto, se vuelva transparente y público, para asegurar que los recursos escasos disponibles se usen de forma eficiente, económica y efectiva. Además, los concejales deben construir escenarios de relación con los electores que vayan más allá del evento electoral, deben tener canales de comunicación abiertos y permanentes con los ciudadanos de manera que sientan sus intereses representados durante todo el tiempo del periodo de gobierno.

Políticas públicas, ideas al servicio del desarrollo

La complejidad del seguimiento a las políticas públicas para el desarrollo exige la confluencia de diversos representantes sociales para garantizar una visión enriquecida. Se requiere no sólo de un diálogo entre saberes, sino también, de un diálogo ciudadano que comprometa a cada actor del desarrollo desde su quehacer cotidiano con la tarea del bien común. En consecuencia, el desarrollo no es un asunto exclusivo de expertos, por el contrario, necesita del esfuerzo de todas las personas conscientes y capaces de ejercer su papel activo como gestores del mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad.

Teniendo en cuenta que la información es el principal insumo de la articulación entre política y políticas públicas, se requiere propiciar diferentes espacios de deliberación de las políticas, que faciliten la aparición del protagonismo ciudadano caracterizado por la convicción, el compromiso y el liderazgo, es decir, escenarios en donde las políticas públicas se construyan sobre las ideas legales, económicas y políticas de agentes corresponsables en la tarea del desarrollo.

Vale destacar que la calidad de las políticas públicas para alcanzar mejores niveles de desarrollo depende de la articulación con la política, terreno en el que los verbos básicos que se deben conjugar son: deliberar en el debate público, votar en elecciones, gobernar para los ciudadanos y participar en los deberes y derechos del desarrollo.

Interacción entre actores del desarrollo

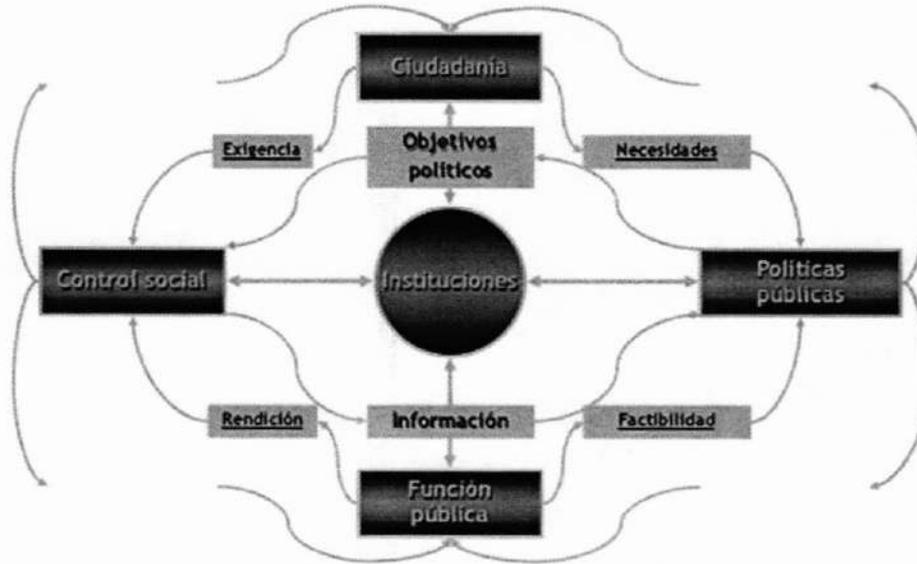
La apuesta metodológica que se propone para abordar la observación de las políticas públicas para el desarrollo en Medellín es el enfoque neoinstitucional, según el cual las instituciones restringen pero también posibilitan las relaciones entre representantes sociales por medio de mecanismos de interacción tales como el control social y las políticas públicas.

En esencia, se trata de crear confianza alrededor de las instituciones centrales del diálogo público a partir de una base amplia de información que permita conocer y discutir las mejores herramientas para atender los asuntos sociales prioritarios. Teniendo en cuenta que las políticas públicas son una herramienta clave, es preciso señalar que una política pública de calidad es aquella que corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática (Lahera, 2008). En este sentido, la acción compromete a gobernantes y ciudadanos por igual al tiempo que la información debe fluir en una vía de doble sentido, así corresponsabilidad y deliberación informada son las funciones institucionales.

La interacción entre la ciudadanía y la función pública no solo comprende la demanda y oferta de políticas sino que también requiere un trabajo serio de control social en donde la rendición de cuentas del gobernante converse efectivamente con la exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía. El siguiente esquema, describe las variables que un análisis institucional debe tener en cuenta para evaluar las políticas públicas como componente de un sistema cuya dinámica se retroalimenta de acuerdo con el intercambio de información entre los actores, de tal forma, que el control social y las políticas públicas estén orientadas por las directrices consignadas en los objetivos políticos.

Imagen 1 Interacción entre actores e instituciones

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027



Fuente: OPPCM con base en Eslava (2008)

Del esquema propuesto se desprenden los campos que el control político debe cubrir con el fin de garantizar un seguimiento sistémico de las políticas, a saber: rendición de cuentas, exigencia de cuentas, necesidades sociales y factibilidad. En cada uno de estos campos se deben incorporar los insumos que den cuenta del desempeño de la ciudad en la materia, tales como: informes de gestión, percepción ciudadana, indicadores sociales y análisis cualitativos, entre otros, concretando así los enfoques de control político a los que debe dirigirse la acción del Concejo Municipal.

[1] Además el artículo 135 de la Constitución establece que cada cámara del congreso tendrá la potestad "Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la

Memorias del Proceso de participación en la discusión y aprobación del Plan de Desarrollo Territorial de Medellín 2014-2027

mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma”.

[2] Universidad de Antioquia. Observatorio de Políticas Públicas de Medellín, agosto de 2004

[3] Ibid

Referencias:

Eslava, Adolfo. Políticas públicas y control social. Una aproximación neoinstitucional. En: Conferencia Mundial sobre Desarrollo de Ciudades de (febrero: Porto Alegre, Brasil) 2008. 25 p.