

Buenas prácticas para la aplicación de políticas públicas de regeneración urbana, participativas y de buen gobierno



Ana Victoria Vásquez Cárdenas - Abelardino Gómez Cardona - Carlos David López Noriega
Carlos Fernando Echeverri Jiménez - Gabriel Ignacio Gómez Sánchez - Nora Alba Cossio Acevedo
Carlos Andrés Olaya Mesa - Diana Paola Rojas Bermeo - Erika Franco Gómez

Buenas prácticas
para la aplicación de políticas públicas
de regeneración urbana, participativas
y de buen gobierno





Buenas prácticas para la aplicación de políticas públicas de regeneración urbana, participativas y de buen gobierno

Manual

Producto derivado del Proyecto de investigación
“Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana
en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza
y formas de participación, 2004-2015”

Ana Victoria Vásquez Cárdenas, Investigadora principal

Abelardino Gómez Cardona, Coinvestigador

Carlos David López Noriega, Coinvestigador

Carlos Fernando Echeverri Jiménez, Coinvestigador

Gabriel Ignacio Gómez Sánchez, Coinvestigador

Nora Alba Cossio Acevedo, Coinvestigador

Carlos Andrés Olaya Mesa, Auxiliar de investigación

Diana Paola Rojas Bermeo, Auxiliar de investigación

Erika Franco Gómez, Auxiliar de investigación

Buenas prácticas para la aplicación de políticas públicas de regeneración urbana, participativas y de buen gobierno

© Ana Victoria Vásquez Cárdenas, Abelardino Gómez Cardona, Carlos David López Noriega, Carlos Fernando Echeverri Jiménez, Gabriel Ignacio Gómez Sánchez, Nora Alba Cossio Acevedo, Carlos Andrés Olaya Mesa, Diana Paola Rojas Bermeo, Erika Franco Gómez.

© Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

© Escuela Superior de Administración Pública – Esap

Edición: 2015

ISBN: 978-958-8947-10-5

Diseño, diagramación e impresión: Editorial L.Vieco

Calle 21 # 65-31, Medellín

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia

Ilustraciones: Alexis Molina

Caricaturas Moly

caricaturasmoly@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Universidad de Antioquia

Teléfono (57-4) 219 58 54

Correo electrónico: derechopolitica@udea.edu.co

Página web: <http://derecho.udea.edu.co>

Ciudad Universitaria

Calle 67 No 53-108, bloque 14

Medellín - Colombia

Este manual es un producto derivado del Proyecto de investigación “Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”, financiada con recursos del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación Francisco José de Caldas, Colciencias, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306, contrato 2013-0633; cofinanciada y ejecutada por la Universidad de Antioquia, la Universidad EAFIT y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

El contenido de la obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no desata responsabilidad institucional frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos contenidos en la obra, así como por la eventual información sensible publicada en ella.


Hecho el depósito que exige la Ley.

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro, por cualquier proceso reprográfico o fónico, especialmente por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo (Ley 23 de 1982).



Contenido

Presentación	7
1. Marco conceptual	11
1.1 Práctica social	11
1.2 Buenas prácticas	12
1.3 Políticas públicas	15
1.4 Políticas públicas y (re)generación del espacio urbano	18
1.5 Gobernanza	21
1.6 Participación	24
1.7 Buen gobierno	26
2. Ruta metodológica	29
2.1 Exploración de aplicaciones de políticas públicas de regeneración urbana	31
2.2 Identificación de aspectos, problemas, riesgos, y oportunidades de mejora	33
2.3 Deconstrucción / reconstrucción de acciones respuesta	34
2.4 Síntesis / interpretación de actividades y acciones	35
2.5 Selección / priorización	36
3. Selección de buenas prácticas	37
3.1 Práctica 1: información y comunicaciones	37



3.2	Práctica 2: fomento a la participación ciudadana	43
3.3	Práctica 3: receptividad a la participación	46
3.4	Práctica 4: protección a moradores	50
3.5	Práctica 5: integralidad	61
3.6	Práctica 6: acción colectiva	73
3.7	Práctica 7: continuidad.	76
4.	Palabras finales	83
5.	Glosario	85
	Autores	91
	Bibliografía	93



Presentación

Desde hace algunas décadas Medellín viene transformando su estructura económica y social derivada de la economía industrial que tanto ha significado en su historia como ciudad, para convertirse en una gran urbe que busca impulsar su crecimiento económico a partir de los servicios y la innovación. En ello se destaca, entre otros aspectos, la búsqueda de una mejor inserción en la economía globalizada de la actualidad. De otra parte, Medellín se ha enfocado en el desarrollo humano integral y en una apuesta por un crecimiento urbano compacto y hacia adentro, en atención a las limitaciones territoriales para otro tipo de expansión y como forma de garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios de vivienda, la atención pública domiciliaria y el transporte.

Lo anterior no es ajeno a las líneas de conducta en las que se han embarcado muchas de las ciudades, no solo de Colombia sino de la gran mayoría de las regiones del mundo. Esto reafirma una concepción de ciudad como sistema sometido a un comportamiento adaptativo emergente.

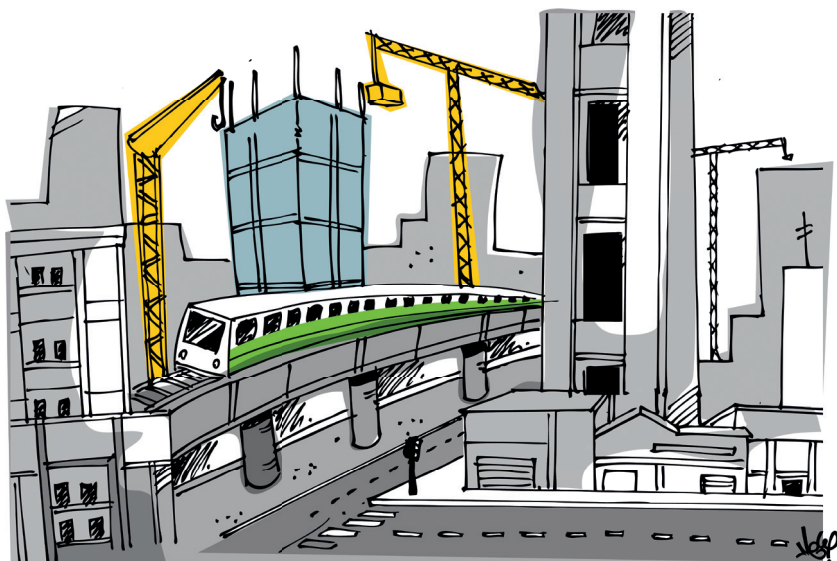
Ejemplos clásicos de sistemas adaptativos emergentes son diversos tipos de organización animal: la manera “simple” en que vuela una sola golondrina permite configurar la manera muy compleja de volar de la bandada; de la manera “simple” de nadar que tienen ciertos peces, se pasa a la muy compleja manera de nadar

del cardumen; o la manera como unas “simples” hormigas logran ordenar su labor para construir un hormiguero. Son sistemas que conjugan de forma especial conductas cooperativas y competitivas de sus miembros, de forma flexible y adaptativa, a partir del uso de aprendizajes adquiridos, para resolver problemas comunes, pero que se forman de conductas individuales.

La ciudad como sistema adaptativo emergente reproduce mejor algunas de las características generales propias de este tipo de organizaciones: un punto de partida relativamente simple y casi espontáneo de formación, un número crítico de agentes y un comportamiento interdependiente cooperativo, derivado del acto emergente de sincronizar y acoplar las conductas individuales en el conjunto de actores, por intermedio de la comunicación. A estos elementos, para el caso de las ciudades, se les debe agregar las particularidades sociales, en especial la intencionalidad política, que se traduce en conciencia de la acción dirigida en algunos casos, o directamente en resistencias territoriales, en otros. Incluso, el estudio de las grandes urbes actuales les atribuyen dos características congruentes con las dinámicas económicas, sociales y políticas de la globalización: inteligencia distribuida (aprendizaje que no se concentra en uno o en pocos cerebros sino en todos los integrantes de la comunidad urbana, en distintos niveles), y poder distribuido (poder que no reside de manera exclusiva en una o más autoridades, sino que más bien está dividido en toda la ciudadanía y las instituciones, sin que ello signifique un equilibrio estable en la toma de las decisiones).

Así las cosas, es por estos aspectos por los cuales se justificaría la formulación e implementación de políticas públicas de regeneración urbana, como mecanismos para establecer reglas claras en términos de normatividad y planificación, y también como un impulso direccionado para el cambio social deseable en las ciudades, a partir de las transformaciones en la estructura, for-

ma, contenidos y usos del espacio. Al mismo tiempo, las políticas públicas de regeneración urbana no se pueden concebir de forma aislada, estas hacen parte de un entramado integrado de prácticas sociales y acciones institucionales sobre el espacio.



El documento que tiene en sus manos, es producto de un trabajo de dos años de investigación sobre estos temas y es el resultado del proyecto de investigación **“Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”**. Esta investigación fue financiada por el Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Financiamiento para la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, Francisco José de Caldas, Colciencias y cofinanciada y ejecutada por la Universidad de Antioquia, la Universidad EA-FIT y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Su justificación se sustenta en el intento de encontrar patrones de conducta en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas de regeneración urbana, desde la perspectiva de

dos conceptos estrechamente ligados al ejercicio de la política local en la actualidad: la participación y la gobernanza.

Luego de examinar las intervenciones urbanísticas en la ciudad y de analizarlas en retrospectiva, en muchos casos desde la mirada de los gestores de las mismas, se seleccionaron algunas características, que luego de ser valoradas a partir de los propósitos de las políticas públicas en general, permitieron agrupar un conjunto de propuestas de aprendizajes para el futuro, en lo que se suele llamar en el argot actual de la gestión como prácticas inteligentes o simplemente buenas prácticas.

Muchas de las prácticas que aquí se exponen no necesariamente tienen una expresión material real o histórica en su completa dimensión, sino que son consecuencia de sintetizar aciertos de eventos ejecutados, y también de reorientar errores u omisiones que a juicio de los expertos entrevistados o de la revisión de experiencias internacionales, deberían evitarse mediante estrategias o propuestas de acción específica. En cualquier caso, se exponen en un sentido positivo, siempre desde la perspectiva de capitalizar aprendizajes y enseñanzas, aun en medio de reconocer que las prácticas no son neutrales y que siempre implican tanto beneficios como dificultades.

Este manual plantea inicialmente algunos conceptos básicos relacionados con las buenas prácticas en materia de políticas públicas de regeneración urbana orientadas hacia el buen gobierno, luego describe la ruta metodológica y al final se detalla un conjunto de esas buenas prácticas.

Este documento está diseñado pensando en que sea de utilidad para la toma de decisiones y la planificación de acciones tanto para el agente institucional, que cuenta con una formación específica en el tema, como para la ciudadanía que se ve involucrada en los procesos de regeneración urbana en la ciudad.



1. Marco conceptual¹

Los conceptos básicos sobre los que se soportan las propuestas de buenas prácticas que aquí se exponen proceden de una construcción que se viene consolidando desde finales de la década de los ochenta. A continuación, se detallan las principales bases conceptuales consideradas y que, a su vez, dan sentido a las prácticas descritas en este manual.

1.1 Práctica social

Una práctica social es una forma coherente y compleja de actividad humana cooperativa que está establecida socialmente con el fin de conseguir beneficios específicos. Actividad social es cualquier acción que los seres humanos realizan de manera cooperativa o colaborativa en función de un fin. Para efectos de este trabajo, las prácticas hacen referencia a cada uno de los cursos sociales de acción que, al desarrollarse en iguales contextos situacionales, ofrecen similares resultados para el colectivo que las ejecuta. También son modos recurrentes de realizar una cierta actividad, compartidos por todos los integrantes de una comunidad.

.....
1 Este texto es de autoría de los investigadores Carlos David López Noriega y Abelardo Gómez Cardona. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.



Las prácticas son válidas para una sociedad específica, pero pueden resultar inapropiadas para otras. Se trata de procesos muy complejos que comienzan en la identificación de demandas, necesidades o metas sociales puntuales y se van desarrollando en interacciones sucesivas de ensayo y error hasta alcanzar un estado de “orden y control” estandarizado, de manera que puedan ser imitadas y que prevalezcan en el tiempo.

1.2 buenas prácticas

La noción de buenas prácticas es una idea que, si bien surge en la actualidad asociada a la denominada sociedad del conocimiento y a la economía del aprendizaje, no es necesariamente reciente. De hecho, hay indicios del concepto a finales del siglo XIX con la idea de distrito industrial formulada por el economista inglés Alfred Marshall, para quien las sociedades alternan conductas repetitivas (prácticas) y conductas innovadoras. Estas últimas, al ser exitosas e incorporarse a la rutina social como buenas prácticas, liberan espacio en el aprendizaje para la innovación, reiniciando el proceso. Esto se aplicaría especialmente a la interacción entre cooperación y competencia en las empresas

de un lugar, propias de los distritos industriales, como forma de aglomeración económica en el territorio.

Recientemente, una definición común de buenas prácticas está ligada a la idea de la utilización de aprendizajes. En una buena práctica se trata de aplicar el conocimiento acumulado de lo que ha funcionado y de lo que no, a partir de la experiencia social en diferentes situaciones y contextos. En otras palabras, se trata de las lecciones aprendidas y del proceso continuo de aprendizaje, retroalimentación, reflexión y análisis incorporado a las prácticas sociales. Por tanto, la definición de una "buena práctica" hace referencia a tres aspectos principales: un logro alto en función de ciertos propósitos, la claridad de los criterios utilizados para seleccionarla y las acciones concretas que la componen.



De igual forma, las buenas prácticas se pueden interpretar como experimentos sociales que han obtenido buenos resultados en contextos específicos pero recurrentes, que se repiten, lo cual justifica su réplica. El propósito de describir y difundir una práctica como buena o exitosa, es que funcione como guía respecto de la toma de decisiones y ejecución de acciones futuras, principalmente. No son verdades últimas o normas de oro, pero sí implican resultados superiores de gestión, de acuerdo con algunos criterios explícitos, o atributos especiales que le otorgan el carácter de “aprendibles”. Estos atributos son:

- a) **Pertinencia:** se refiere a prácticas que responden a las necesidades e intereses de los actores involucrados (equipo de trabajo y beneficiarios).
- b) **Innovación:** han desarrollado soluciones nuevas y creativas a problemas comunes.
- c) **Aporte estratégico:** han logrado una incidencia en el espacio público y político, es decir, la inclusión de temas de importancia en la agenda pública y política, a la vez que sus gestores se convierten en interlocutores válidos para la opinión pública o el gobierno.
- d) **Implican acuerdos sociales:** han contribuido a la construcción de acuerdos, alianzas, redes, tienen potencial de movilizar actores en función de un objetivo.
- e) **Replicabilidad:** se refiere a la consolidación de un aprendizaje que permite transferir la experiencia, para aplicarla a otros contextos teniendo en cuenta sus particularidades.
- f) **Sostenibilidad:** tienen potencial para mantenerse en el tiempo a pesar de los cambios.
- g) **Legitimidad:** han logrado aceptación entre los intereses y metas del equipo de gestión y la población destinataria.

- h) Impacto: tienen potencial de mejorar la calidad de vida de las personas, utilizando mediciones sistemáticas y confiables para tal fin.
- i) Integralidad: están dotadas de una visión multidimensional de problemas a los que atienden. Por lo tanto, las acciones que implementan son diversas para atacar o mitigar un mismo problema.
- j) Economía: los beneficios que tienen en el logro de objetivos son superiores a los costos que implican una utilización en ellas de recursos económicos, materiales, humanos, sociales o institucionales que tienen asociados.

Finalmente, para este caso, las buenas prácticas no son programas o proyectos concretos. Son, más bien, componentes prácticos que las acciones de las intervenciones tienen en común, que fruto del aprendizaje las convierten en factores sustanciales de éxito para lograr propósitos sociales estratégicos.

1.3 Políticas públicas

El concepto de política pública tiene múltiples acepciones. Regularmente está asociado de manera estrecha a un orden particular en las acciones públicas, a partir del cual se determina quién hace (u obtiene) qué, cuándo y cómo, en un tópico social específico. Esto significa que la política pública ayuda a determinar la acción pública general, y teóricamente estaría influenciada por cualquier persona o grupo de interés que tenga el poder suficiente para cambiar la distribución de recursos en toda la sociedad.

Otra manera de ver el concepto es a la luz de un proceso de resolución de problemas, que consiste en decidir en el ámbito de lo público, cuáles serían los objetivos o metas a lograr, y cuáles son las medidas sustantivas que deben ser elegidas con el fin de

hacer frente a un problema, asunto o temática social en particular. Otras definiciones tienen una orientación más gubernamental, haciendo referencia a que son el conjunto de acciones que los gobiernos deciden ejecutar, hacer o no hacer, incluyendo por qué y con qué consecuencias esperadas.



En la consideración de las políticas públicas aparece un espectro de posibilidades que incluye elementos como los siguientes:

- a) Conjunto coherente de opciones para el ejercicio de la autoridad en el ámbito público.
- b) Conjunto de formas de institucionalización.
- c) Mecanismo de regulación de las fallas del mercado.
- d) Secuencia racionalizada de acciones públicas.
- e) Conjunto de interacciones entre las acciones públicas y las instituciones sociales.
- f) El espacio en el cual se negocian y producen los intereses sociales.
- g) El desarrollo de lo público (formal o informal) a través de la deliberación y el discurso.

Dentro del agrupamiento de características que la literatura reciente les otorga, se resaltan en este manual la coherencia y la racionalidad, en la línea de orientar las acciones públicas con un sentido específico de dirección. En ese orden de ideas, el concepto de políticas públicas que aquí se asume, hace referencia al conjunto coherente (formal o informal) de acciones sistemáticas del Estado frente a situaciones problemáticas o de especial interés para la sociedad en su jurisdicción.

En principio, uno de los propósitos de las políticas públicas es el cambio. Implican, de alguna manera, afectaciones de los modos de vida, y sus impactos abarcan los ámbitos sociales, políticos, económicos, espaciales y culturales. Dada su amplitud y diversidad, siempre son susceptibles de polémica entre los diversos grupos de interés que integran una sociedad tan plural como la nuestra. Por tal motivo, es frecuente que se apele a parámetros técnicos “objetivos”, que luego se someten a deliberación social para estimar sus efectos y proyectar escenarios que pudieran ser adversos para el fin perseguido.

Otro de los propósitos frecuentes de las políticas públicas es el aseguramiento y selección del suministro de bienes o servicios públicos. Con ello, surgen criterios de evaluación a los que se someten sus resultados para determinar cambios a la luz de elementos como la eficiencia y la equidad, u otros más procedimentales como la transparencia e incluso la misma mencionada coherencia.

Uno de los propósitos recientemente atribuidos a las políticas públicas es la mitigación de riesgos sistémicos ante situaciones de afectación social relevante. La idea es hacer del entramado social un ente organizado más resiliente y menos frágil ante las amenazas externas.

En Colombia, por corolario constitucional, otro de los propósitos de las políticas públicas es el desarrollo de los derechos huma-

nos, la configuración de mecanismos de garantía para su ejercicio, el diseño de sistemas de protección, y la estructuración de modos de organización y distribución de recursos económicos.

En sus distintas etapas de desarrollo, las políticas públicas implican la interrelación de actores, instituciones, representaciones, procesos y resultados. La mirada desde la que se parte en este manual asume que evolucionan en su aplicación, de forma cíclica, en ciertas etapas que van desde la inclusión de los temas o problemáticas en la agenda pública, pasando por la definición de objetivos, el diseño de las formas de respuesta o solución, el análisis y evaluación previa a las intervenciones en términos de viabilidad o factibilidad, el sometimiento de las intervenciones y propuestas a la aceptación pública, la implementación propiamente dicha, la evaluación y el monitoreo del desarrollo, para llegar a una última etapa de selección de aprendizajes e innovación, para luego reiniciar el ciclo nuevamente.

1.4 Políticas públicas y (re)generación del espacio urbano

La evolución de las ciudades implica que a medida que pasa el tiempo y avanza su configuración histórica, aumenta la aglomeración de personas y sus actividades se hacen más complejas, más interdependientes e interrelacionadas. Ello incluye, por supuesto, demandas crecientes de habitación, producción y consumo de bienes, transformación económica e industrial, así como de diversos servicios que las sociedades utilizan para su bienestar. Para la realización de estas actividades la población se moviliza en el espacio urbano por intermedio de nodos fisicoespaciales (viviendas, equipamientos, instalaciones, etc.), y también bajo la forma de flujos (de personas, información, económicos, etc.) que también pueden cambiar de dirección, intensidad o sentido en relación a estos nodos, en función de con-

sideraciones económicas, culturales, ambientales, sociales o estéticas.

Cuando los cambios, tanto en los nodos físicos como en los flujos en la ciudad exceden, por su dimensión o alcance, las intervenciones puntuales o localizadas, o que implican afectaciones e intereses de toda la ciudad, se configura la oportunidad para la aplicación de políticas públicas de regeneración urbana; aquellas que utilizando el ambiente físico espacial como catalizador, y al considerar aspectos en ámbitos económicos, sociales, ambientales o estéticos, pretenden lograr objetivos estratégicos generales de ciudad. Por medio de las políticas públicas de regeneración urbana, que deben hacer parte del dominio de las políticas públicas en general, se lograría una concepción de desarrollo urbano resultante de hacer intervenciones articuladas en partes significativas de la ciudad, con la intención de inducir efectos específicos en la totalidad del conjunto urbano.



En un sentido amplio, la regeneración urbana hace referencia a las intervenciones sobre el espacio urbano en su integridad, para transformarlo, afectar sus contenidos, sus usos, sus sig-

nificados y el sentido general del mismo. Así pues, Las políticas públicas de regeneración urbana agrupan una serie de modalidades operativas y normativas de intervención sobre la ciudad, en especial sobre zonas degradadas, áreas urbanas desfavorecidas, cambios de uso del espacio en función de objetivos de ciudad, mejoramiento de vivienda, procesos de regularización urbanística y ordenamiento territorial, etc.

Por lo regular, los objetivos prioritarios de la regeneración urbana se concentran en atraer a los inversores y turistas, crear empleo, renovar la economía urbana, ampliar la oferta de vivienda urbana, desarrollar la infraestructura local, combatir la contaminación y otros problemas ambientales, mejorar el patrimonio arquitectónico e incluso atraer a las instituciones de investigación o académicas de otros ámbitos geográficos y mejorar las condiciones de vida general, teniendo en cuenta los valores o preferencias de la sociedad local. Todo ello mediante la producción de cambios socioespaciales (obras, construcciones o conductas y acciones sociales), con un sentido de racionalidad y dirección. Esto último se observa en la dinámica de generar, alimentar y empujar un sentido compartido de ciudad o del espacio local, mediante cierto tipo específico de narrativas sobre la misma.

Los actores involucrados en actividades de regeneración son frecuentemente muy diversos. Incluyen agencias nacionales, autoridades locales, agencias de desarrollo regional, institutos de desarrollo urbano, promotores privados y otros intereses empresariales, con o sin fines de lucro, academia y organizaciones sociales de base comunitaria. La implementación de las políticas no es necesariamente exclusiva del Estado, pero sí implica la introducción del aspecto político en el sentido de la negociación y juego estratégico de intereses sobre la ciudad, en el cual se aplican distintas estrategias y mecanismos de interacción por

parte de los actores involucrados, en cada una de las facetas del proceso.

Por otro lado, los planes de ordenamiento territorial, los programas de desarrollo urbano y los proyectos específicos son modalidades de las políticas públicas de regeneración urbana, formas de presentación de las mismas, soportadas jurídicamente, pero que no se agotan en el derecho. De allí la importancia de que todos estos instrumentos sean coherentes y estén alineados. Dentro de esta misma línea, hay que resaltar que idealmente las políticas públicas de regeneración urbana deben potenciar el ejercicio de los derechos ciudadanos con relación a lo urbano, esto es, deben facilitar la configuración de mecanismos de garantía, sistemas de protección, modos de organización y distribución de acceso a recursos económicos, legales y de gestión de proyectos, conforme al contenido histórico y social de las ciudades. Así, una condición general para la aplicación de las intervenciones es que se minimice la afectación para los terceros involucrados.

1.5 Gobernanza

El concepto de gobernanza, tal como se concibe en este manual, es probablemente efecto de las condiciones que se mencionaron en la presentación inicial del documento: en las ciudades de la actualidad, como sistemas adaptativos complejos, el conocimiento y el poder están cada vez más distribuidos entre los actores. En medio de estas condiciones, ni las jerarquías gubernamentales ni el dejar hacer libre de los mercados garantizan un satisfactorio cambio social. La gobernanza y el ejercicio del gobierno, por la vía de las redes, emergen como las pocas rutas por las cuales el cambio social en las ciudades puede transitar de manera más o menos estable.

Así las cosas, se refiere la gobernanza al grado en el cual las acciones e intervenciones públicas se derivan de la configuración de relaciones interdependientes, tipo redes no jerarquizadas, entre sociedad civil, agentes empresariales, agentes estatales y academia. Está íntimamente asociada a la capacidad social para tomar y aplicar decisiones en función del interés común, en todos los niveles del sistema político. Se soporta en la importancia de los procesos de participación política y en el potencial de las organizaciones de la sociedad civil para hacerse escuchar. La gobernanza es probablemente fruto de la creciente socialización de las fuerzas productivas en la economía globalizada e interdependiente de la actualidad. A pesar de que la propiedad privada y el dominio de los medios de producción se mantienen muy concentrados, esta interdependencia prácticamente impone la necesidad de una colaboración previa entre los grupos de productores y consumidores, para que juntos puedan presionar al Estado para que limite los posibles caminos que la conducta del mercado puede tomar, a través de la planificación económica y social de arriba hacia abajo. También surgen diversas formas de auto-organización en las ciudades que exceden las capacidades locales de los gobiernos. Igualmente aparecen frecuentemente conflictos de intereses entre los agentes económicos, que buscan la maximización de los beneficios totales a través de la cooperación, y los que cuestionan las formas cómo se distribuyen estos ingresos.

La gobernanza aparece entonces como medio para ayudar a equilibrar la cooperación y el conflicto. Igualmente, emerge en medio de las contradicciones y conflictos derivados de la coexistencia entre una separación institucional y una dependencia mutua de los sistemas económicos y estatales. Las diferentes lógicas de acción entre el ámbito económico y político, unidas a la naturaleza misma de la sociedad civil, en la que frecuentemente aparecen intereses particulares que se oponen a las

metas del Estado, propician la configuración de relaciones entre actores para poder superar los obstáculos que impiden o frenan la movilización social.

Así las cosas, por intermedio de los ambientes de gobernanza se destacarían el papel del Estado en la promoción del cambio social integral y no solo económico como producto de un proceso participativo de identificación, interpretación, priorización y realización negociada de intereses. Igualmente, en un nivel idealizado de gobernanza, se detectaría la presencia de instituciones políticas democráticas legítimas, una administración pública eficiente y socialmente responsable, un estado de derecho vigente y reconocido socialmente, el respeto amplio de los derechos humanos y una equilibrada regulación pública de la conducta económica. En cualquier caso, se reconoce que la base de estos atributos reside en el supuesto de que las instituciones y los agentes políticos principales estén orientados al interés común de la sociedad.

La gobernanza como atributo de las políticas públicas debe presentarse en todas las etapas del ciclo. Sin embargo, hay momentos críticos en los cuales ella se suele manifestar: en la formulación de objetivos y metas sociales, en la adopción de modelos para el funcionamiento de los mercados de bienes y factores productivos, en el diseño de instituciones o en la renovación de las mismas, y en la generación de costos e información compartidos entre los actores de la política pública, para distribuir sus afectaciones y beneficios.

La dinámica de cada uno de estos momentos, en condiciones de poder distribuido, causa que se configure una serie de coaliciones entre los actores de las políticas públicas. Así, los grupos dominantes de aliados circunstanciales impondrán sus preferencias en las políticas, que serán ejecutadas por intermedio de las acciones estatales. Dado que el acto de decidir siempre es restrictivo, en cada fase de las políticas públicas y en especial

en estos momentos señalados, se incitará, de esta manera, a los actores aliados en condición neutra o que son externos a la coalición dominante, a participar en el proceso, ya sea colaborando u oponiéndose al mismo. En cualquier caso, ello reconfigura las relaciones entre los actores, haciendo el proceso dinámico y posiblemente inestable. De allí la importancia de la gobernanza como atributo político que facilita la superación de los conflictos.

En este orden de ideas, una buena práctica en materia de gobernanza se presenta cuando la misma, por intermedio de la acción social, contribuye a lograr los propósitos de las políticas públicas, o cuando contribuye a superar cuellos de botella en relación a los mismos.

1.6 Participación

En su acepción más esencial, el concepto participación significa hacer parte. Más allá de ello, en el ámbito de lo político y de lo público, la participación es un proceso. En su contenido ideal, los interesados en la acción social influyen y comparten el control sobre las iniciativas, las decisiones y los recursos que implican y los afectan.



Para el caso colombiano, la participación es también un principio social determinado en la Constitución y las leyes. En efecto, en nuestra Constitución Política su artículo 1 menciona expresamente la participación como uno de los fundamentos en que se soporta el Estado Social de Derecho. Por su lado, el artículo 103 define los mecanismos de participación del ciudadano, desarrollados por leyes como la 131 y la 134 de 1994 y la 1757 de 2015, que establecen unas amplias posibilidades para que el ciudadano haga uso de ellas y contribuya a un bienestar colectivo, del que, por supuesto, hace parte.

En consistencia, para efectos de esta cartilla y del proyecto de investigación del cual se deriva, la participación puede adoptar diferentes formas, que van desde el compartir información, pasando por diversos métodos de deliberación y consulta, hasta incluir los distintos mecanismos de colaboración y empoderamiento que den a los interesados mayor influencia y control. De igual manera, como se mencionó antes, no solo incluye una orientación colaborativa frente a las intervenciones, sino que también implica una posición crítica frente a las mismas, al utilizar para ello una multiplicidad de recursos comunicativos, jurídicos, institucionales e informales muy diversos.

En esta línea, las buenas prácticas asociadas a la participación en las políticas públicas de regeneración urbana harán referencia a la facilitación del proceso mismo, a darle fluidez en condiciones de respeto y consideración a los actores, al usar para ello tanto los caminos institucionales o formales, aquellos establecidas expresamente en la Constitución y en las leyes, como las rutas informales, así por ejemplo la mediación directa de intereses e incluso la negociación y la conciliación, en la medida en que estas últimas pueden mejorar la información para el diseño y la ejecución de políticas, y eventualmente crean atajos que aceleran los procesos de las políticas públicas.

1.7 Buen gobierno

Dirigir los destinos de la comunidad requiere de quienes lo hacen unas cualidades a prueba de toda sospecha. Quizá por ello, no debería hablarse de un buen gobierno, pero las tareas asignadas a los dirigentes de por sí lo exigen. Se ha desvirtuado tanto, por múltiples factores, esta característica en el gobernante, que para recuperarla, se ha venido hablando en las últimas décadas de códigos de buen gobierno, tareas de buen gobierno, códigos de ética y de buen gobierno. Su objetivo está orientado a hacer que quien gobierna cumpla acertadamente sus tareas, que en sus decisiones prime el bien general sobre el bien particular, que las normas se apliquen equitativamente, que los recursos se administren con transparencia, que los gobernantes cumplan efectivamente el encargo que la comunidad les ha confiado. Por eso la expresión buen gobierno contiene una variedad de tareas encaminadas a que quien gobierna cumpla con los mayores niveles de exigencia en esa tarea, para satisfacción de sus gobernados.



En estos términos, para efectos de esta cartilla, el buen gobierno es tanto un fin como un medio del acto de gobernar en una sociedad democrática. Como fin, agrupa una serie de valores en un estado de rendimiento “superior” dentro de un conjunto muy concreto de atributos o propiedades del acto de gobierno, asociadas política y socialmente con la compensación esperada del mismo. Por lo general, los atributos en los que se concentra esta compensación social o política hacen referencia a la eficiencia, la eficacia, la velocidad en la gestión y la transparencia de las decisiones.

Por su parte, como medio, el buen gobierno es el conjunto de procesos, actividades y acciones sistemáticas para llegar a dicho rendimiento superior. El proceso implica satisfacer al máximo los intereses públicos o sociales, con el mínimo de uso de recursos, en el menor tiempo posible, en un escenario de diálogo democrático y aplicando factores deseables de la democracia contemporánea: planeación representativa y equilibrada entre lo político, lo técnico y lo económico, participación ciudadana amplia y diversa en sus posibilidades y formas, estímulo al control social o ciudadano como forma de monitoreo de la gestión pública, y todo ello soportado tanto en la disposición como en la aplicación del acto de rendición de cuentas en todas las fases del ciclo de las políticas públicas.





2. Ruta metodológica¹

Las políticas públicas de regeneración urbana que llevan a cabo los organismos públicos locales, más allá de las afectaciones del espacio urbano, son expresión de las relaciones y los comportamientos políticos de quienes están involucrados en su concepción e implementación. Afectan la distribución de recursos, las vidas cotidianas de muchos de los ciudadanos y el futuro de muchas personas con valores culturales e intereses diferentes. En cada fase del proceso de formación de políticas participan, o dejan de participar, actores o grupos de instituciones políticamente orientadas de cuyas interacciones resultan las decisiones gubernamentales, las disposiciones materiales sobre el espacio y las normas que regularán los usos del espacio urbano reconsiderado.

Como se ha mencionado antes en este manual, las intervenciones públicas orientadas hacia la regeneración del espacio urbano no son solo normas jurídicas ni obras civiles puntuales, ejecutadas con base en la más pura racionalidad técnica, sino que principalmente son resultado de la intervención de diferentes factores tales como la magnitud de poder político del que disponen los actores públicos, los grupos e instituciones involucradas y del

.....
¹ Este texto es de autoría de los investigadores Carlos David López Noriega y Abelardino Gómez Cardona. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.

que carecen aquellos actores locales que no logran priorizar sus intereses en las políticas. Pero también incluye sistemas de valores culturales, preferencias y prioridades competitivas entre sí; conocimiento y aprendizajes construidos en la larga duración en términos de las perspectivas de tratamiento de los hechos y de abordar los problemas sociales.



Al tener como referente la búsqueda de buenas prácticas, en términos de participación y gobernanza en la formulación, diseño e implementación de políticas públicas de regeneración urbana, dicha búsqueda se constituyó en un proceso de exploración bastante complejo. Su camino inicia con la consideración de la bondad de las prácticas e intervenciones de regeneración urbana. En este sentido, se optó por juzgar dicha bondad de las prácticas a partir de su potencial para facilitar el logro de los propósitos de política pública más concretos. Entonces, de esta manera, se definió el lente desde el cual se examinaron los contenidos de diversas formas en las cuales se ha presentado la transformación del espacio urbano en Medellín en los últimos

diez años. Las actividades principales de la identificación de las buenas prácticas fueron las siguientes:

2.1 Exploración de aplicaciones de políticas públicas de regeneración urbana

Inicialmente se buscó una visión general, de tipo aproximativo, respecto a la realidad de la regeneración urbana en Medellín en el periodo de estudio. Los estudios exploratorios sirvieron para identificar una serie de formas de aplicación de las políticas de regeneración urbana. Más allá de considerarlas como “unidades de análisis” concretas, lo que se buscó fue, a partir de la documentación pública y de las entrevistas con actores claves, identificar las actividades, intervenciones normativas, planes, programas o proyectos de mayor relevancia en la transformación urbana de Medellín para el periodo. Estas intervenciones se agruparon en ocho conjuntos a partir de su orientación política o su localización, quedando seleccionadas las siguientes:

- GRUPO 1. Intervenciones sobre el Centro Tradicional de la Ciudad
 - PROYECTO 1.1: Paseo Urbano Carabobo
 - PROYECTO 1.2: Intervención sobre la Avenida Oriental
 - PROYECTO 1.3: Mejoramiento del Paseo Junín
 - PROYECTO 1.4: Mejoramiento del Pasaje Tejelo

- GRUPO 2: Intervenciones sobre el Nuevo Norte de la Ciudad
 - PROYECTO 2.1: Adecuación de Infraestructura del Jardín Botánico Joaquín Antonio Uribe
 - PROYECTO 2.2: Adecuación de infraestructura del Parque Explora
 - PROYECTO 2.3: Adecuación de infraestructura del Parque de la Vida
 - PROYECTO 2.4: Intervención en el Centro Cultural de Moravia

- GRUPO 3: Intervenciones en materia de Emprendimiento e Innovación
 - PROYECTO 3.1: Adecuación de Cedezos
 - PROYECTO 3.2: Adecuación del Parque del Emprendimiento
 - PROYECTO 3.3: Instalación y adecuación del equipamiento Ruta N

- GRUPO 4: Construcción y Mejoramiento de Equipamientos en Educación
 - PROYECTO 4.1: Instalación y adecuación de los Colegios de calidad
 - PROYECTO 4.2: Instalación y adecuación de Jardines infantiles
 - PROYECTO 4.3: Instalación y adecuación de los Parques biblioteca

- GRUPO 5: Los Proyectos Urbanos Integrales
 - PROYECTO 5.1: PUI Nororiental
 - PROYECTO 5.2: PUI Comuna Trece
 - PROYECTO 5.3: PUI Centroriental
 - PROYECTO 5.4: PUI Noroccidental

- GRUPO 6: El Mejoramiento Integral de Barrios
 - PROYECTO 6.1: Consolidación habitacional Nuevo Sol de Oriente en la quebrada Juan Bobo
 - PROYECTO 6.2: Consolidación habitacional Quebrada La Herrera

- GRUPO 7: Planes Parciales
 - PROYECTO 7.1: Gran Manzana de Simesa
 - PROYECTO 7.2: Corazón de Jesús
 - PROYECTO 7.3: San Lorenzo
 - PROYECTO 7.4: Naranjal y Arrabal
 - PROYECTO 7.5: Moravia
 - PROYECTO 7.6: Pajarito
 - PROYECTO 7.7: Ciudadela Nuevo Occidente
 - PROYECTO 7.8: Redesarrollo de Sevilla

- GRUPO 8: Otros Proyectos de Regeneración Urbana
- PROYECTO 8.01: Proyecto Cinturón Verde Metropolitano
- PROYECTO 8.02: Proyecto Franja de Protección Ambiental y Rural
- PROYECTO 8.03: Intervención del Sendero “Camino de la Vida”
- PROYECTO 8.04: Intervención de la cicloruta “Ruta de Campeones”
- PROYECTO 8.05: Intervención en equipamientos Protectores del Espacio Público
- PROYECTO 8.06: Intervención en el Corredor de Movilidad
- PROYECTO 8.07: Intervención en el Corredor de Consolidación y Desarrollo Urbano de la Ciudad
- PROYECTO 8.08: Proyecto de transformación urbana “Parques del Río”
- PROYECTO 8.09: Unidades de Vida Articuladas (UVA)
- PROYECTO 8.10: Intervención en Equipamientos de Seguridad
- PROYECTO 8.11: Proyecto Tranvía de Ayacucho y sus dos cables
- PROYECTO 8.12: Formulación del Plan de Ordenamiento Territorial

2.2 Identificación de aspectos, problemas, riesgos, y oportunidades de mejora

De las intervenciones que se seleccionaron en la etapa precedente, se identificaron actores críticos y responsables claves que participaron en las mismas durante el periodo de consideración. También fueron consultadas diferentes personas que ocuparon roles específicos en cada tipo de actor de política, a saber: sociedad civil, gobierno, empresa privada y academia. Las temáticas de las entrevistas se concentraron en la identificación de acciones derivadas o que se pudieran diseñar de los aprendizajes, que a su vez, resultaron del tratamiento de problemas, cuellos de botella, conflictos, riesgos prevenidos o asumidos y oportunidades de mejora a partir de la experiencia social propia de cada intervención. De allí se identificaron factores impulsores de

éxito y elementos limitadores del mismo, pero no como atributos aislados sino como actos concretos y características resultantes de decisiones o acciones reales o potenciales.

Muchos de estos casos sirvieron para detectar aciertos, pero también desaciertos y errores de los cuales, materialmente, no se desarrollaron soluciones específicas, pero que por experiencia de los entrevistados, propuestas de intervención posterior de asesores públicos o por experiencias nacionales o extranjeras en referencia a problemas similares con resultados replicables, son igualmente resaltables y susceptibles de ser rastreados.



2.3 Deconstrucción / reconstrucción de acciones respuesta

La reconstrucción de la práctica está compuesta por cinco actividades. La primera indaga sobre lo que se hizo, con quién y para quién se hizo. Se trata de reconstruir lo hecho, identificando la secuencialidad y la lógica de la misma, intentando encontrar rasgos diferenciadores y patrones reguladores. La segunda, explora el por qué y para qué se realizaría esta práctica social, en términos de su contexto. La tercera, busca describir los pasos metodológicos que se realizaron o se realizarían como efecto de su filtro por el juicio de la experiencia, a la luz de los practicantes que vivieron el proceso. En secuencia, se indaga por las maneras reales o potenciales de evaluar lo que se hizo o se propone. Finalmente, se exploran las justificaciones para clasificar la práctica como buena, desde la perspectiva de los expertos entrevistados. Ello aplica también para cuando la misma es de surgimiento propio, del grupo de investigadores o cuando la misma es resultado de la indagación del asunto tratado en intervenciones exitosas en ámbitos distintos al de Medellín. En este último caso se revisaron eventos de otras regiones y países. La idea es que los cambios que sean consecuencia de las prácticas estén determinados, entre otras cosas, por la aplicación de criterios concretos internos y también del juicio de un contexto determinado, y no por los intereses de algún actor en particular.

2.4 Síntesis / interpretación de actividades y acciones

Se realizó una reflexión para cada una de las prácticas recurrentes en las aplicaciones de política, desde los siguientes elementos: actores involucrados, periodo u horizontes de aplicación, contenido metodológico, resultados esperados y justificación. En la síntesis, se pretende capturar la esencia de la práctica en términos de hacer comunicable el conocimiento y convertir

los hallazgos conceptuales en impulsores de nuevos procesos que guíen otras prácticas en función de los contextos en los cuales cada una de las prácticas se desarrollaría. Igualmente, se generalizó identificando núcleos constantes en aplicaciones diferentes de la política, confrontándolos entre sí. De esta manera, relacionar los problemas y las soluciones específicas de cada práctica con los de otras, posibilita aprender el modo en que otros actores han resuelto los mismos problemas.

2.5 Selección / priorización

Finalmente, se seleccionaron las más relevantes en términos de los atributos ya mencionados, a juicio del equipo de investigadores del proyecto. Estos criterios son: pertinencia, innovación, aporte estratégico, implicación de acuerdos sociales, replicabilidad, sostenibilidad, legitimidad, impacto potencial, integralidad y economía. Las prácticas seleccionadas como buenas se detallan en el capítulo siguiente.



3. Selección de buenas prácticas

3.1 Práctica 1: información y comunicaciones¹

Nombre completo: gestión de sistemas comunicacionales oportunos, equilibrados y con alcance suficiente, aplicados a los procesos de regeneración urbana

Intervenciones de las que surge: al considerar que el tema de la comunicación pública viene evolucionando de manera vertiginosa en las temáticas de la regeneración urbana, el alcance o aplicación para las intervenciones en Medellín es parcial y en procesos muy puntuales. No obstante se destacan casos como el Sistema de divulgación de intervenciones lideradas por la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, para algunos de sus proyectos. Recientemente se resalta el avance en el uso interactivo de las redes sociales y las nuevas tecnologías de las comunicaciones y la información, como es el caso del portal www.mimedellin.org.

Problema al que apunta: una de las situaciones problemáticas de las ciudades contemporáneas es la fragmentación urbana. Su gravedad radica en que deriva en fragmentación socio-espacial, en el ahondamiento de las desigualdades en función del asentamiento en el espacio urbano. Una de las causas del problema es

.....
¹ Esta propuesta de práctica es de autoría del investigador Carlos David López Noriega. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad

precisamente que las intervenciones sean muy poco inclusivas. La intervención de los sectores públicos y privado, y de la comunidad en las mismas, está guiada casi que exclusivamente por los procesos establecidos en la norma, sin una muy sustancial fuente de diferenciación. Hay aspectos, como por ejemplo la dinámica de compra de suelo, que generan tensiones, dificultan los procesos y por ello exigen un tratamiento más allá de lo regulado. En últimas, las relaciones entre los actores son tan difusas y poco claras desde el inicio que ni siquiera se reconocen, en muchos casos, las tensiones con los residentes, propietarios, comerciantes o ciudadanos interesados, cuya vida se afecta negativamente con las intervenciones de transformación.

Fundamentos: a partir del reconocimiento de que la comunicación pública y la participación ciudadana funcionan como procesos complementarios y causales, la práctica consiste en gestionar los procesos comunicacionales bajo la premisa de que el fundamento de los mismos es la movilización social. La comunicación no se limita a la información en una sola dirección, sino que la esencia es la red de transacciones, de mensajes e interpretaciones ajustadas de ida y vuelta que ocurren en la esfera de lo público, a partir de la intervención de las instituciones y de la sociedad. Lo que implica esta práctica es el empleo de canales y medios de comunicación, masiva o dirigida, con enfoque diferencial a los públicos de interés, que permiten el desarrollo de los temas de la transformación del espacio urbano e inciten a la participación y el compromiso ciudadano. Implica una interpretación amplia de los elementos básicos del fenómeno de la comunicación (emisor, receptor y el proceso), enfocada en mecanismos realistas y asertivos que impulsen la movilización social equilibrada y apropiada.

Momento de aplicación: se aplica en todo momento del ciclo de las políticas públicas, pero en especial en proyectos complejos,

en los cuales coexistan diversos intereses al mismo tiempo, y en los cuales los afectados exceden las localizaciones específicas de un sitio o abarcan a la totalidad de la ciudadanía. Es especialmente útil en contextos conflictivos que requieren la interpretación común de significados y la aplicación de conceptos técnicos que deben ser asimilados por actores sociales con diferentes niveles de formación.

Métodos y estrategias: el punto de partida para la aplicación de las estrategias de esta propuesta práctica se fundamenta en asumir de forma apropiada las competencias básicas de la comunicación pública, esto es, la información como derecho, capacidad y necesidad de ser informado y cuyo instrumento básico es la noticia; la consulta social como oferta y disponibilidad ciudadana a ser consultado a través de instrumentos como la entrevista, la encuesta, los grupos focales, las mesas consultivas de trabajo o los sondeos de opinión; la deliberación abierta como la capacidad razonada y argumentada de exponer las opiniones del ciudadano, así como de reconocer los argumentos del otro en escenarios como foros, conversatorios o asambleas de debate público o de discusión de grupo; la concertación como la disposición y el acto de negociar los intereses en interacción, apelando a mesas de diálogo social; la corresponsabilidad, como el hecho de asumir compromisos en forma corresponsable, mediante la gestión conjunta o participada; y finalmente, la realimentación crítica, como el acto de reconocer, atender y respetar las posiciones públicas divergentes como un derecho ciudadano de las sociedades democráticas.

Así las cosas, la comunicación pública, a partir de un enfoque de mediación entre las instituciones públicas y las comunidades, debe concentrar sus esfuerzos en definir estrategias y políticas que contribuyan a cambiar el enfoque mediático unidireccional de los contenidos, para evitar la visión estigmatizada o sectorizada de los espacios urbanos y mejorar la percepción integral

que el conjunto de la población debe tener de los procesos de regeneración, con sus aciertos y limitaciones.

Por otro lado, resulta importante insistir en el control social que los medios de comunicación deben ejercer en todo el ámbito de lo público, pero estableciendo relaciones institucionales adecuadas para que sus responsables sean conscientes de la repercusión que tiene sobre la opinión pública todo lo que comunican, al valorar adecuadamente el riesgo de generar procesos sociales basados en información equívoca, desequilibrada o contradictoria. De igual manera, es necesario asumir el estructural papel de los medios masivos para formar opinión, de tal manera que es muy importante la atención que se presta a la jerarquización de la información, la forma en que se presenta, y los espacios en que se ofrece. Es bueno estimular a los distintos medios de comunicación, mediante foros y eventos divulgativos amplios, para que la difusión de noticias referentes a los procesos de transformación espacial se haga de forma equilibrada entre los actores de las políticas públicas, lo cual ayuda a normalizar las relaciones entre ellos. También resulta útil contar, para informar, con los posicionamientos públicos por parte de referentes de opinión y de personajes reconocidos que ilustren a la ciudadanía, de forma amplia, oportuna y constructiva.

Puede ser relevante aquí poner en marcha procesos comunicacionales que faciliten escenarios de concertación social, creación de consensos y negociación de intereses y propósitos colectivos para la movilización social. Como la ciudadanía es diversa y las maneras de interpretación son diferentes en cada caso y para cada público, es preciso identificar cómo evolucionan las maneras en que la sociedad y sus públicos se comunican, y cómo esas formas construyen imaginarios de transformación social, reconociendo la diferencia y asumiendo el conflicto como algo natural en las sociedades plurales.

La comunicación debe construir escenarios de encuentro, de concertación y de conversación. Se trata no solo de transmitir contenidos, sino de movilizar la sociedad hacia logros democráticos colectivos, que finalmente estimulen el desarrollo de la ciudadanía. En esta secuencia es también muy importante, garantizar los procesos de producción, circulación y socialización de la información de las entidades del Estado hacia sus diferentes grupos de interés en orientación a una rendición de cuentas más oportuna, fluida y efectiva. En ese sentido, es necesario desarrollar procesos expeditos de planeación, que permitan definir un rumbo a seguir con respecto a la gestión de la comunicación, en relación al tiempo y los recursos empleados, evaluar el cumplimiento de los propósitos destinados a la comunicación, recordando en el proceso que no es suficiente con crear espacios de participación, con posibilidades reales de acceso abierto a la información, a la consulta, a la deliberación y concertación pública y a la rendición de cuentas, sino que también es necesario proponer mecanismos que estimulen, de forma creativa, la voluntad de participar.

Participantes de la práctica: la comunicación entendida como aquí se expone es un proceso público en el que la totalidad de los actores de las políticas públicas deben participar. Debe ser liderado por las entidades del Estado ejecutoras de los procesos de cambio en el espacio urbano. Es necesario resaltar el importante rol que en este sentido deben asumir los distintos órganos de control. Es importante señalar también el papel esencial de los propios ciudadanos, de forma directa o mediante veedurías organizadas, en la estrategia de comunicación pública de las políticas.

Desventajas o dificultades: las desventajas o dificultades relativas apuntan a la magnitud de los costos que se pueden derivar de poner a funcionar una estrategia de comunicación pública como la que aquí se propone, y a la necesaria extensión de los

tiempos y su impacto en la implementación de las políticas e intervenciones. En efecto, asumir una perspectiva multidimensional y de doble vía en la comunicación resulta costoso, el diseño de medios apropiados y su funcionamiento puede ser un aparato complejo en uso de talento humano, de servicios técnicos, de materiales impresos y de movilización, lo cual es oneroso. De igual manera, los procesos sociales derivados de esta interpretación de la comunicación pueden ser lentos, dado que implican tiempos que muy frecuentemente son particulares de cada grupo de interés o actor de la política. Estos tiempos deben ser considerados.

También, el proceso puede ser riesgoso si no se desarrolla adecuadamente, lo cual puede traer consecuencias no previstas altamente onerosas en términos sociales y económicos para las intervenciones de no planificarse de forma apropiada.

Medios y recursos: esta práctica se suele ejecutar mediante la puesta en marcha de medios tradicionales, de escenarios de interacción pública y con el uso de herramientas digitales. Es de resaltar iniciativas novedosas como la Alianza para el Gobierno Abierto, que promueve el uso de las tecnologías de la información para la interacción social. El crecimiento en el uso del internet, el alcance de las redes sociales, la evolución de los medios de comunicación interactivos y visuales en la web, el uso de medios digitales móviles y el uso de plataformas *on line* para la comunicación desde las instituciones y la política, entre otros surgimientos en estas últimas décadas, le otorga una dinámica especial y reafirma las características de complejidad en las ciudades como sistemas sociales, cuyo conocimiento y poder esta cada día más disperso en sus ciudadanos.

Justificación: las transformaciones en el espacio urbano no son solo cambios de los objetos que en él se ubican, sus estéticas o

su racionalidad; este tipo de cambios también generan modificaciones en las formas de estar en la ciudad, de acceder a él y de verse en él. Un proceso adecuado de comunicación ayuda a evitar la fragmentación social, a crear una narrativa común de lo que es la ciudad como fruto de un proceso más transparente, más incluyente y más participativo. En el mediano y largo plazo se traduce en una mejor y más amplia oferta de servicios y bienes públicos, en un ejercicio más eficaz de los derechos ciudadanos y en una gestión pública más eficiente.

3.2 Práctica 2: fomento a la participación ciudadana²

Nombre completo: realización de talleres y foros comunales o zonales en la ciudad con el fin de hacer diagnósticos, formular propuestas, socializar decisiones, y evaluar proyectos.

Intervenciones de las que surge: esta práctica recoge las experiencias acumuladas de diferentes expresiones de participación ciudadana que se realizaron en el pasado reciente de la ciudad de Medellín. Entre estas experiencias se pueden mencionar los foros comunales y el seminario Alternativas de Futuro para Medellín, desarrollados durante la década del noventa como respuesta a la situación de violencia y exclusión social que vivía la ciudad; igualmente, se destacan varias prácticas de participación ciudadana desarrolladas durante las últimas tres administraciones, como los presupuestos participativos y los talleres de diagnóstico que se realizaron con ocasión de la discusión del Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

2
Esta propuesta de práctica es de autoría del investigador Gabriel Ignacio Gómez Sánchez. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.



Problema al que apunta: a menudo la promoción de la participación ciudadana en los proyectos es insuficiente o ausente, no incluye a la multiplicidad de actores que deberían participar, ni se genera un debate público amplio, con la suficiente pedagogía social sobre los diferentes procesos de regeneración urbana.

Fundamentos: los talleres y foros comunales y zonales son espacios de participación y concertación ciudadana que tienen como propósito la construcción democrática de la ciudad mediante la identificación de necesidades colectivas y objetivos comunes en las respectivas zonas. Igualmente, estos foros y talleres buscan proporcionar elementos para el diseño y evaluación de proyectos generales y específicos de regeneración urbana.

Momento de aplicación: los talleres y foros comunales y zonales deben realizarse en diferentes momentos con el fin de que incidan en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas de regeneración urbana. En el inicio de la respectiva gestión municipal, los talleres y foros deben orientarse a la elaboración de diagnósticos, identificación de necesidades prioritarias y formulación de proyectos. Posteriormente, estas prácticas deben orientarse a rendir cuentas sobre el desarrollo y la ejecución de las respectivas políticas públicas y proyectos específicos.

Métodos y estrategias: los talleres y foros tienen varias fases: 1) Diagnóstico de las comunas, zonas y corregimientos; 2) Diseño de propuestas; 3) Evaluación sobre el desarrollo de los proyectos; 4) Evaluación de las actividades y proyectos realizados.

Participantes de la práctica: deben participar actores institucionales y sociales. Entre los actores institucionales se encuentran las diferentes secretarías bajo la coordinación de la dependencia que tenga a cargo el programa o proyecto. Entre los actores sociales se debe convocar de manera amplia a todos los actores sociales de la respectiva comuna, zona o corregimiento, especialmente a aquellos sectores que se puedan ver más afectados por los respectivos proyectos.

Desventajas o dificultades: los ritmos, visiones e intereses de las comunidades son diferentes a las dinámicas institucionales, lo cual implica asumir el reto de escuchar posturas diversas, afectar cronogramas y cambiar decisiones. En tal sentido hay que escuchar y tomar en serio a las comunidades y procurar incentivar la calidad de los procesos participativos en lugar de usar los mecanismos participativos como instrumentos de manipulación que se restrinjan a informar las decisiones ya tomadas.

Medios y recursos: estas prácticas participativas requieren recursos económicos, planeación, capacidad operativa y espacios

adecuados para desarrollarse cabalmente. Por ello, es importante que se incluyan en el respectivo presupuesto y cuenten con un equipo de funcionarios técnicamente formados en procesos participativos.

Justificación: este tipo de práctica se sustenta en las experiencias y aprendizajes acumulados a lo largo de más de dos décadas de experiencias participativas en la ciudad. Teniendo en cuenta que se trata de actividades que ya se han realizado, es posible advertir su impacto en la promoción de una cultura de participación y en la construcción democrática de ciudad desde los barrios, las comunas, las zonas y corregimientos de la ciudad. En todo caso, es muy importante evaluar las posibles debilidades de estos procesos y establecer los correctivos adecuados. De igual forma, la práctica propuesta facilita que las políticas públicas se construyan de abajo hacia arriba en lugar de hacerlo de arriba hacia abajo. Además, estas prácticas deben incentivar un enfoque territorial e integral sobre los problemas locales, en lugar de orientar la participación ciudadana en función de proyectos aislados.

3.3 Práctica 3: receptividad a la participación³

Nombre completo: aplicación de conductas de escucha activa, realimentación positiva y respuesta equilibrada a las propuestas de los integrantes de las comunidades que van a ser intervenidas.

Intervenciones de las que surge: la realimentación positiva es asumida en este texto como un acto en el cual los resultados obtenidos de una tarea o actividad son reintroducidos nuevamente en el proceso que la desarrolla para realizar las modificacio-

.....
3 Esta propuesta de práctica es de autoría del investigador Carlos Fernando Echeverry Jiménez. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.

nes necesarias y ajustar el comportamiento a las reacciones del contexto.

Ahora, la buena práctica descrita en este apartado está pensada como respuesta o propuesta de solución a problemas detectados en varias de las intervenciones de las políticas públicas de regeneración urbana. Es el caso, por ejemplo, del Plan Parcial de Naranjal, en el cual, del análisis de entrevistas a expertos en la materia, integrantes de la comunidad, del análisis de acciones judiciales presentadas y de las respuestas de la Administración, resulta evidente su necesaria aplicación.

Problema al que apunta: pervivencia de una visión o imaginario según el cual los actores públicos consideran que la comunidad tendencialmente planteará exigencias desbordadas frente a lo que objetivamente procede y, de otro lado, de la comunidad que asume que la administración intentará manipular la situación para instrumentalizar su participación y alcanzar sus metas predefinidas.

Fundamentos: esta práctica busca incrementar los niveles de confianza entre los distintos actores participantes en el proceso, en el entendido de que escuchar los aportes de la comunidad y garantizar el nivel más próximo de incidencia en la decisión, permitirá dar solución a los problemas reales, aquellos que son detectados por quien los vive y conoce de primera mano. Ello, a su vez permite a la administración contribuir a la solución de esos problemas a partir de los aportes de la comunidad y de este modo implementar políticas públicas de regeneración urbana que cuenten con un mayor grado de legitimidad, participación y calidad democrática. Lo anterior, es un componente indispensable de aquello que Lijphart denominaría un sistema democrático que no sea inepto, lo que implica la existencia de niveles importantes de gobernabilidad y legitimidad (1988, p. 31).

Momento de aplicación: al igual que la práctica anterior, lo que aquí se propone se aplica en diferentes momentos de las políticas públicas. La idea es que el atributo de la confianza mutua incida tanto en el análisis de necesidades e intereses, como en el diseño, implementación y evaluación de las políticas de regeneración urbana. También tiene aplicación en desarrollo de los actos de rendición de cuentas sobre la ejecución de las respectivas políticas públicas y proyectos específicos.

Métodos y estrategias: las actividades no difieren de las que tradicionalmente suele desarrollar la administración (reuniones con la comunidad, conformación de grupos y mesas de trabajo, participación de los grupos en talleres, organización y sistematización de los aportes, de modo que iluminen e impulsen la tramitación de las decisiones), pero fortaleciendo en cada caso la participación, evitando incurrir en la trampa de considerar que participar se reduce a informar o notificar a la comunidad y ante todo comprendiendo que es crucial mantener ese clima de confianza basado en el respeto mutuo, en el diálogo que se traduce en acciones. Ahora bien, en cuanto a cuáles acciones, la respuesta no puede ser otra que aquellas que se construyan conjuntamente entre la administración y la comunidad, que cuenten con una voluntad real de ejecución y compromiso, de modo que cada uno de los avances desde la formulación, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas de regeneración urbana esté precedido de diálogos sinceros, constructivos, abiertos, tranquilos, críticos pero cordiales, respetuosos, desprevenidos, que propicien que los sujetos efectivamente "sean parte de" (participen en) esa construcción colectiva.

Participantes de la práctica: se trata de una buena práctica que involucra activamente a los integrantes de la comunidad en la cual se va a diseñar e implementar una intervención sobre el

espacio urbano y a la administración (pueden ser otros actores adicionales según los requerimientos de cada caso).

Desventajas o dificultades: en realidad esta buena práctica, si es manejada adecuadamente, esto es, si logra el cometido de generar adecuados niveles de confianza, basados en la escucha de las partes, la inclusión, el cumplimiento de los acuerdos, el compromiso mutuo; lejos de representar inconvenientes o desventajas, potencia y legitima el diseño e implementación de las políticas públicas de regeneración urbana. Suele considerarse que la desventaja de abrir canales de participación es el incremento en los tiempos, pero es un argumento falaz, que puede contestarse advirtiendo que rodear de legitimidad los procesos, precisamente facilita su implementación.

Medios y recursos: su ejecución no supone, en principio, adicionar recursos distintos a los previstos para los proyectos, pero sí exige una total disposición para escuchar y habilitar canales de tramitación adecuada, incluso en caso de requerirse arbitrar recursos o instrumentos adicionales que no estén inicialmente previstos pero cuya consecución sea viable y contribuya a las políticas públicas de regeneración urbana.

Justificación: es una buena práctica que se justifica porque permite evitar los desgastes que supone esa postura inicial de desconfianza entre los actores (usualmente implícita, no declarada, pero bastante nociva, sin duda), que pretende precisamente superarse y supone un ejercicio de democracia que no solo es perfectamente realizable, aplicable, replicable, económica y potencialmente efectivo, sino que además se compagina con las más elementales exigencias constitucionales propias del modelo de democracia que la Carta Política de 1991 incorpora. La práctica permite la generación de un clima de confianza y compromiso mutuo. La escucha real del otro podría incrementar los niveles

de participación, acrecentando la legitimidad de las decisiones, lo cual a su vez redundaría en el compromiso de la comunidad frente a aquellas políticas públicas de regeneración urbana que así se adoptan.

3.4 Práctica 4: protección a moradores⁴

Nombre completo: mecanismos y políticas de protección a moradores

Intervenciones de las que surge: la regulación en materia de protección a moradores surge a la par con la regulación en la utilización, ocupación y transformación del suelo llevada a cabo mediante la Ley 9 de 1989, a partir de la cual, se establecieron una serie de condiciones mínimas para materializar la protección a moradores en los casos en que se adelanten proyectos de renovación urbana, ya que en estos se hace declaratoria de utilidad pública e interés general y se adquieren o expropián inmuebles usados como vivienda o también para el desarrollo de actividad laboral o comercial. A pesar de que en este aspecto dicha ley ya no está vigente, se resalta la importancia de las bases allí sentadas.

Este texto se construyó a partir del conjunto de información recolectada a lo largo de la investigación, tras las entrevistas con actores comunitarios, actores institucionales y expertos, revisión de los planes de ordenamiento territorial del municipio y las discusiones en torno a estos, de los cuales emergen aprendizajes que se expondrán tras señalar los inconvenientes y obstáculos para que se logre la efectiva protección a moradores.

.....
4 Esta propuesta de práctica es de autoría de las investigadoras Nora Alba Cossio Acevedo y Erika Franco Gómez. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.

Problema al que apunta: los programas, estrategias y acciones de protección a moradores, buscan evitar la vulneración a los derechos constituidos sobre su morada, así como la segregación socio-espacial, la iniquidad, las desigualdades, de manera que se puedan mantener o conformar asentamientos humanos seguros, confortables y saludables; también pretenden evitar abusos o maltrato contra personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

Mediante la protección a moradores se trata de garantizar un conjunto de derechos, tales como: derecho al censo, derecho al avalúo justo y equitativo, derecho a las compensaciones, derecho a la indemnización, derecho a la vivienda digna, derecho al reasentamiento, derecho al mejoramiento de su vivienda, derecho a la ciudad, derecho al ambiente sano, derecho a la propiedad, derecho a la legalización en el marco de la regularización urbanística, derecho al trabajo en condiciones dignas, derecho a que se atiendan las deficiencias en la infraestructura y derecho a la oferta de servicios sociales de educación, cultura, juegos, recreación, asistencia en salud, desarrollo comunitario e infraestructura productiva y de servicios.



Fundamentos: la protección a moradores defiende el ejercicio de morar, habitar, ocupar, permanecer y utilizar el territorio, como propietario, como poseedor o como tenedor.

Cuando se va a ejecutar una intervención urbana se deben tener muy claros los derechos y acciones que tienen los moradores, debido a que este tipo de intervenciones sobre el territorio modifican el modelo de ocupación original y en estos casos, pueden presentarse desplazamientos, reasentamientos, reubicaciones, avalúos injustos, una aplicación inadecuada del censo, en concreto, vulneraciones sobre el derecho a la propiedad, frente a los cuales la administración municipal debe garantizar la protección a los moradores.

Momento de aplicación: la protección a moradores debe aplicarse en toda intervención sobre el territorio que implique que la administración municipal adquiera de manera voluntaria o forzosa bienes inmuebles para la ejecución de proyectos con motivo de “utilidad pública o interés social”. Por tanto, el Estado debe proteger de manera integral los derechos de la población asentada en el área de intervención y durante todo el ciclo de gestión del plan de renovación o mejoramiento, mediante diferentes estrategias y prácticas.

En aquellos casos en que el propietario del inmueble, no enajena voluntariamente, procede la expropiación por vía administrativa. Aquí tiene derecho a la “indemnización” que comprende el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor comercial del inmueble expropiado. Si la vivienda es familiar, única y actual, el pago debe hacerse en efectivo y en un solo contado (Sentencia C-1074 de 2002, de la Corte Constitucional).

Es importante que el morador conozca que contra la resolución de expropiación procede el recurso de reposición, adicionalmente cuenta con una acción especial contencioso-administrativa para controvertir el precio indemnizatorio o para que se modifique la forma de pago. Con esta acción se busca la nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado (no se controvierte en

ningún caso el motivo de utilidad pública o interés social). Esta acción la debe interponer el morador dentro de los cuatro meses contados a partir del día siguiente de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo. El proceso se inicia ante el Tribunal Administrativo en el lugar donde se encuentre el inmueble; contra esa sentencia procede el recurso de apelación ante el Consejo de Estado.

Métodos y estrategias: la protección a moradores se aplica al utilizar los medios para garantizar el ejercicio de los siguientes derechos:

- **El derecho al censo:** el censo es el instrumento que permite la identificación de los moradores del sector (grupos familiares o grupos labores, arrendatarios, vendedores informales) a quienes se les debe reconocer y restablecer sus derechos mediante las estrategias de gestión social y económica.

El censo debe hacerse con una metodología que permita vincular las personas que no están registradas, pero que la comunidad identifica y reconoce como pertenecientes a esta, para evitar procesos de verificación, actualización y convalidación que retarden la gestión del plan.

- **El derecho a los avalúos:** el avalúo fija el precio del suelo, ya que la intervención le confiere mayor valor económico al suelo y a las propiedades, por eso, en estos casos se tiene en cuenta el avalúo comercial y la destinación económica, las características de la zona geoeconómica homogénea, la localización, las características y usos del inmueble, la factibilidad de prestación de servicios públicos, la vialidad y el transporte.
- **Derecho a la propiedad:** el propietario tiene la opción de enajenar voluntariamente el inmueble, lo debe ofertar en

primer lugar al municipio de Medellín, este adquiere el inmueble, según el valor comercial fijado por el Instituto Colombiano Agustín Codazzi.

- **Derecho a las compensaciones:** las compensaciones son un instrumento que permite concretar el principio de protección a los moradores con el reconocimiento económico y acompañamiento social a la población afectada, por lo tanto, garantizan el pago de los traslados de vivienda o unidad económica, arrendamiento temporal, trámites legales.
- **Derecho al reasentamiento integral:** implica la reubicación de la población en una zona urbanizada, en principio debe hacerse dentro de su territorio o en el área de influencia, para proteger el tejido histórico y simbólico del barrio; de lo contrario, debe hacerse en espacios alternos, donde se les garantice una vivienda, la reubicación de su actividad comercial o laboral y su integración al nuevo hábitat.
- **Derecho a que se ejecute la política de vivienda:**

Garantizar el derecho a una vivienda digna: la vivienda o edificación debe tener unas condiciones de habitabilidad, esto lo certifica la Curaduría Urbana; se deben garantizar condiciones adecuadas de privacidad, seguridad estructural, salubridad, ventilación, iluminación, comodidad, servicios públicos domiciliarios, circulación, vías de acceso para movilidad y saneamiento ambiental. No debe estar en suelo de protección o zona de riesgo.

Adquisición de vivienda de interés social tipo 1 y 2: debe producirse suelo apropiado para vivienda, además generar proyectos de vivienda de interés social tipo 1 y 2 y a su vez, acompañarla de una política de financiación adecuada que a futuro no propicie la pérdida de la vivienda por no pago al

sector financiero. Con esquemas claros para que ninguna de las estrategias o acciones se atasque por fallas en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda, por problemas en la distribución territorial de los recursos, por cupos, por falta de esquemas de operación institucional en los desembolsos. Además debe tener esquemas de control a constructores, fideicomitentes y establecimientos de crédito. Debe contemplar acciones para incentivar la conformación de patrimonios autónomos, fondos de inversión inmobiliaria, sistemas de autogestión y participación comunitaria. También es importante controlar el empleo adecuado de las regalías destinadas para este tipo de proyectos, y generar planes de cero intereses para créditos destinados a adquisición de vivienda.



El subsidio municipal: este recurso amplía las posibilidades de que los moradores accedan a una vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda-SFV es un instrumento de financiamiento de la política habitacional que debe articularse a nivel nacional, departamental y local, para atender hogares con ingresos iguales o inferiores a cuatro (4) SMMLV en el nivel nacional y hasta dos (2) SMMLV en el nivel local.

Mejoramiento de vivienda: esta estrategia contempla programas para realizar reparaciones y mejoras locativas con el fin de generar espacios al interior de la vivienda para que esta sea saludable, y también contribuye a la instalación de los servicios públicos domiciliarios.

Habilitación legal de títulos: es una opción legal para el tenedor de una vivienda de interés social. El tenedor de un bien de un particular que posteriormente adquirió el Estado, puede acceder al derecho de dominio mediante resolución administrativa debidamente registrada. Se puede realizar sobre inmuebles ocupados antes de la vigencia de la ley 708 de 2001, pero debe estar ubicado en un asentamiento legalizado urbanísticamente y que no esté en zona de riesgo.

La regularización y legalización de las construcciones: esta estrategia posibilita el derecho a tener titularidad sobre el inmueble, con esta medida se previene y da tratamiento adecuado a la urbanización informal. El municipio también puede emplear la transferencia gratuita de bienes fiscales titulables.

Acciones socio-económicas: esta estrategia facilita las condiciones y los espacios para que los moradores desarrollen actividades productivas, de manera que se dé una distribución equitativa de oportunidades y beneficios, así como me-

joramiento del nivel de ingresos para elevar índices de calidad de vida.

Emplea acciones para mitigar los impactos negativos que genera un proceso de renovación urbana sobre la familia, sobre los bienes patrimoniales, porque se afecta la vida, las costumbres, los rituales y la cotidianidad; también se ven afectadas las actividades económicas desarrolladas en el área de intervención.

Créditos hipotecarios y no hipotecarios: son un instrumento de financiación individual de vivienda otorgados por organismos públicos o privados. Le corresponde a las entidades financieras informar apropiada y oportunamente al interesado sobre las ventajas y desventajas de un crédito.

Desarrollar proyectos de integración inmobiliaria: es una herramienta urbanística que permite el englobe de diferentes inmuebles para desarrollar Unidades de Gestión de Interés Social -UGIS por medio de acuerdos de cooperación y solidaridad entre el Estado, los propietarios o tenedores y posibles socios del sector académico, social, solidario, privado, o personas naturales.

- **Acciones socio-culturales:** con estas se busca fortalecer el capital cultural, al afianzar el sentido de pertenencia, la convivencia sana, la integración comunitaria, la participación democrática en los procesos de intervención.

Pretenden generar cambios socio-culturales para fortalecer el arraigo, la identidad y ante todo la ciudadanía, para que los moradores adquieran sentido de responsabilidad en la producción del espacio urbano, en sus modos y estilos de vida y el cuidado del medio ambiente.

Participantes de la práctica: en la protección a moradores concurren varias instancias tales como planeación municipal con los censos; las entidades encargadas de hacer los avalúos que pueden ser particulares calificados o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC; las instituciones encargadas de los subsidios para la adquisición de vivienda como ISVIMED, FONVIVIENDA y las cajas de compensación a familiar, además de las entidades financieras que otorgan los créditos para completar el monto de los subsidios, aunado a los fondos de cesantías como ocurre con el Fondo Nacional del Ahorro.

También participa la comunidad, ya que es indispensable que se den procesos de participación, por lo menos durante la primera etapa de gestión del plan.

El ejercicio de todos estos derechos es posible si se articulan todas estas acciones al principio de dignidad humana y al derecho a tener seguridad en el ejercicio del derecho de habitar, que debe entenderse en dos sentidos: el derecho a la morada– lugar de habitación– y a los usos, prácticas y modos de relacionamiento con ese territorio, tales como las interacciones humanas, el sentido de identidad espacial y la apropiación del espacio físico y socio-cultural.

Desventajas o dificultades: no obstante que la protección a moradores es un derecho reconocido en Colombia, su implementación es, en términos de la política pública, costosa y difícil. Implica que los proyectos deben prever antes de la intervención una respuesta efectiva a los afectados, lo cual agrega costos y tiempo al desarrollo. Adicionalmente, implica procesos de negociación y conciliación que suelen ser conflictivos y de resolución difícil, por lo que hay que recurrir muchas veces a terceros, e incluso a los tribunales, para encontrar una solución.

¿Qué ventajas trae?

Cuando se garantiza la protección a moradores, se producen las siguientes ventajas:

- Se protege al morador con su inclusión en el censo.
- Se protege al morador para que realice las acciones administrativas adecuadas para negociar su propiedad, posesión o tenencia y para que sepa cómo se fija el precio del inmueble a través del avalúo.
- Se protege al morador del desalojo o la expulsión del territorio, de ser vulnerado en su sobrevivencia (trabajo o negocio).
- Se protege al morador frente a su desconocimiento de las acciones administrativas y judiciales que puede entablar para proteger su derecho al territorio, al hábitat, a la morada, al trabajo, al ambiente sano, a la vivienda digna.
- Se protege al morador de los procesos de gentrificación, por incremento de los costos que genera la nueva estratificación y su incidencia en el aumento de los costos de los servicios públicos, el impuesto predial, la valorización y complementarios.
- Se protege al morador del maltrato para él y para sus familias y sus descendientes, originados por despojos, desalojos forzosos donde interviene la fuerza pública.
- Se protege al morador para que se garantice el debido proceso durante la enajenación voluntaria o la expropiación.
- Se protege al morador de sufrir perjuicios por la inestabilidad que genera abandonar su territorio.

- Se protege al morador al salvaguardar sus derechos adquiridos y permanecer vinculados a las estrategias de población focalizada (subsidios de vivienda, mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad, etc.)
- Se protege al morador para que ejerza su derecho a la ciudad, como su hábitat, como el espacio donde construye su morada; donde ejerce una actividad productiva para obtener su sustento y también la recreación, el buen vivir.

En síntesis, se protege al morador para que le exija a la administración planes de renovación con intervenciones integrales y de mejoramiento habitacional, laboral y ambiental.

Medios y recursos: con una política de protección a moradores que no sea solo una declaración de principios (inclusión, permanencia, equidad, restablecimientos) sino que contenga:

- 1) Un programa de vivienda (subsidiada total o parcialmente) con una oferta beneficiosa en precio y calidad y mecanismos de financiación apropiados y accesibles o en el mejor de los casos solución de vivienda en especie.
- 2) Acompañamiento institucional para que el ciudadano sea informado, sepa cómo reclamar sus derechos, qué garantías le brinda la ley, para que comprenda qué es justo o injusto, y que tenga claro el correlato entre el sentido de reconocer cuáles son sus derechos y también cuáles son sus obligaciones.
- 3) Procesos de consentimiento informado y formado para que comprenda el alcance de la venta voluntaria, de la expropiación, de las formas de negociación, etc.
- 4) Con mecanismos de participación (mesas de trabajo, talleres, reuniones) que brinden “resultados que sean satisfactorios para la comunidad”, y no meros actos informativos.

En síntesis, con procedimientos claros, conciencia sobre los derechos de los moradores, además con la construcción de una política de protección a moradores, de tal manera que las estrategias y acciones se vinculen a la materialización de los derechos, a través de un proceso en cadena y organizado.

Justificación: es pertinente esa protección, además debe ser adecuada y oportuna, porque cuando hay intervenciones sobre el territorio hay amenazas sobre los derechos adquiridos.

Se justifica por ser una oportunidad para hacer efectivos los principios del Estado Social de Derecho y la protección a los derechos sociales que puedan verse afectados en estos procesos.

Es necesaria y replicable porque protege el derecho a la morada, el derecho a la vivienda digna, el derecho de la comunidad a pertenecer a un territorio, y a tener un arraigo.

Es potencialmente efectiva, porque implica esquemas concertados y concurrentes de gerencia, gestión y promoción de planes de vivienda entre los niveles nacional, departamental y municipal.

3.5 Práctica 5: integralidad⁵

Nombre completo: integralidad de las políticas públicas e intervenciones urbanas.

Intervenciones de las que surge: el proceso de transformación que ha experimentado la ciudad de Medellín, en la última década, muestra varias experiencias en las que ha estado presente la integralidad. De cierto modo, la integralidad ha hecho parte en nuestra ciudad de conceptos que han pretendido operar como fundamento de los procesos de transformación urbana, en los

.....
5 Esta propuesta de práctica es de autoría de los investigadores Ana Victoria Vásquez Cárdenas y Carlos David López Noriega. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.

períodos de gobierno 2004-2007 y 2008-2011, el concepto de “urbanismo social” y en el período 2012-2015 el concepto de “urbanismo pedagógico”.

Esta característica ha constituido el núcleo del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, el cual ha estado previsto desde el primer plan de ordenamiento territorial. Con anterioridad, en la década del noventa, la integralidad fue el principio rector del programa PRIMED en nuestra ciudad, programa de mejoramiento de barrios subnormales que tuvo apoyo de la Presidencia de la República y contó con cooperación alemana. En el mismo sentido, también constituyó una experiencia previa, con acento en la integralidad, el Programa Núcleos de Vida Ciudadana, liderado por la Consejería Presidencial para Medellín y formulado por el PNUD y el Municipio de Medellín, este programa estuvo dirigido a la conformación de lugares ubicados dentro de los sectores urbanos con mayores problemáticas, en los que se buscaba integrar tanto el espacio público como la prestación de servicios administrativos y sociales (Dapena, 2003).



Durante las tres últimas administraciones de Medellín se encuentran características de integralidad en los proyectos y procesos de intervención del espacio urbano denominados Proyectos Urbanos Integrales. El desarrollo de los Proyectos Urbanos Integrales inicia en el año 2004 entre el Municipio de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano, al definir como territorio a

intervenir, la zona Nororiental, Comunas 1 y 2 en el marco del plan de desarrollo “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”. En estos proyectos se incluían transformaciones del espacio público, instalación de equipamientos, intervenciones habitacionales y soporte de servicios y bienes públicos articulados. Así, se integraban las dimensiones física y social con variables de tipo institucional.

Un caso muy particular de esta característica se encuentra en el proyecto de mejoramiento integral del entorno urbano de la quebrada Juan Bobo, ejecutado por la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín.

De modo similar, la integralidad tiene expresión en intervenciones correspondientes a los colegios de calidad, los parques biblioteca, las unidades de vida articulada, los jardines infantiles Buen Comienzo, o las intervenciones relacionadas con el cinturón verde, entre otras; en la medida que estos equipamientos y lugares no solo brindan espacios públicos para la ciudad sino que están también destinados a la prestación de servicios que requieren las comunidades, entre ellos, los de educación, cultura y recreación. Se espera que en aplicación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial los llamados macroproyectos, que son intervenciones de gran escala sobre la ciudad, incluyan de manera certera la integralidad.

Problema al que apunta: frecuentemente las áreas urbanas objeto de intervención presentan problemas diversos a los típicamente espaciales. Condiciones sociales de pobreza, desempleo, exclusión son comunes, así como también situaciones de riesgo y afección al medio ambiente. En otras ocasiones, por ejemplo, se observan desencuentros entre la política, la planificación urbana, las intervenciones en el sector de la vivienda y servicios públicos y la convivencia social urbana.

Poner en práctica proyectos o intervenciones, sin un balance apropiado entre las distintas dimensiones que están en juego, genera que muchas obras se excedan en sus costos, se dupliquen esfuerzos y se implementen de manera incompleta, causando más perjuicios para los ciudadanos o desaprovechando la oportunidad para tratar situaciones como deterioro del hábitat, insuficiente acceso a servicios públicos, baja calidad urbanística, déficit de espacio público o riesgo ambiental. Situaciones que pueden ser pasadas por alto si se atienden solo pocos aspectos, como suele suceder cuando se interviene exclusivamente la estética del espacio, o la insuficiencia de viviendas construidas.

Fundamentos: la integralidad es una característica que debe orientar las políticas de regeneración urbana y en general los procesos de transformación física de las ciudades. Implica propósitos como crear y mejorar el espacio público, posibilitar un mayor acceso a los servicios públicos, incidir en la mejoría de la situación económica de quienes habitan los barrios y, en general, brindar condiciones para el derecho al hábitat de los ciudadanos.

La condición de integralidad hace referencia a la articulación entre las acciones de los componentes físico, social, económico y estético, a la coordinación entre el plan de ordenamiento, los planes de desarrollo, los planes locales o barriales de desarrollo y las distintas ofertas sectoriales y multisectoriales de servicios o bienes públicos. Se procura con ello expresar en la realidad social la interrelación e interdependencia de distintos elementos presentes en los niveles territoriales.

La integralidad se logra con una oferta de acciones públicas con un amplio espectro: promoción del uso público del espacio, creación y mejora de equipamientos públicos, rehabilitación de zonas en deterioro cuando ello es requerido, intervenciones con-

cretas para la mejoría del hábitat y, en general, de las condiciones sociales y económicas de los habitantes. En consecuencia, supone un enfoque multidisciplinario y alcances que guarden relación entre sí, con las necesidades de los residentes y con los requerimientos generales de la ciudad. En este orden de ideas, la integralidad de una política pública de regeneración se refiere a la capacidad de abordar problemáticas urbanas múltiples, al incorporar elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso.

Usualmente, la integralidad es el resultado de la capacidad de movilización social. Así, en Medellín, la búsqueda de integralidad subyace a las demandas que desde la sociedad civil se han hecho a la administración municipal con el objetivo de alcanzar la construcción de un modelo de ciudad más equitativo e incluyente. Una clara expresión de tales demandas se encuentra en la Declaración Diálogos cruzando el campo y la ciudad en Medellín, “por el derecho a la ciudad, la defensa de nuestros territorios y la vida digna”, presentada por diversos actores de la sociedad civil en el proceso de discusión del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. En esta declaración se reivindica que el modelo de ciudad sea

Más incluyente, que rompa con la ya congénita segregación socio-espacial y con la inequidad de género, que brinde mejores condiciones ambientales y proteja la estructura ecológica principal, que proteja el territorio, la economía y la vida campesina y los compensa por los servicios ambientales prestados, que considere e incluya el patrimonio como un elemento estructurante del paisaje y del desarrollo, pero, sobre todo, que logre trasladar la evidente riqueza y superávit generado por las rentas del suelo urbano para buscar la equidad social (Alianza de Planes Comunas Nororientales, Corporación Convivamos, Fundación Sumapaz, et. al, 2014, p. 6).

En síntesis, la integralidad implica afrontar distintas rutas para atender las diversas problemáticas que aquejan a la población en un territorio, implica que los resultados de los procesos de transformación urbana impulsados desde la administración pública trasciendan más allá de los cambios simplemente urbanísticos.

Momentos de aplicación: todos los planes, programas y proyectos sobre el territorio debieran incluir este principio, dada la desigualdad social que existe en nuestras ciudades y la diversidad de problemáticas que aquejan a la población y sus territorios. Su aplicación se hace más evidente en intervenciones que buscan atender áreas que están en condiciones de riesgo, padecen de vulnerabilidad social y económica, o tienen un alto grado de deterioro del hábitat en general. Tal como sucede con el Mejoramiento Integral de Barrios o con la realización de Proyectos Urbanos Integrales. Es especialmente útil su aplicación cuando las opciones de desarrollos nuevos en la expansión urbana son limitadas, o cuando estos deben priorizarse, al considerar que la reubicación poblacional en el mismo espacio geográfico no sea posible, por diversas razones.

Sin embargo, la integralidad debiera ser una característica presente incluso en las intervenciones que aparentemente tienen un sentido solo funcional, como son las obras en materia de transporte y movilidad, tales como la construcción de puentes, ciclo-rutas o vías públicas. Si estas obras van acompañadas de actuaciones destinadas a mejorar el espacio público existente a su alrededor, proteger los recursos naturales o incluso mejorar las condiciones de las viviendas aledañas, tienen mejores resultados y mayor legitimidad.

Métodos y estrategias: lograr que las intervenciones urbanas sean más integrales requiere de un trabajo en equipo de los dis-

tintos actores involucrados en ellas y de la organización de las actividades por etapas. Por ejemplo, la implementación de los Proyectos Urbanos Integrales de cierto modo trazó una ruta que facilita el proceso, la cual incluye, a grandes rasgos, una fase de planificación, una de diagnóstico y formulación, una fase de desarrollo del proyecto y la fase final dirigida a la apropiación y sostenimiento de las obras (ACI, BID, UN-HABITAT y Alcaldía de Medellín, 2011).

En general, el concepto de integralidad en las políticas públicas significa la definición de objetivos, reglas de acción pública, programas o proyectos considerando al mismo tiempo los distintos ámbitos de su instrumentación. Esto es: incorporar elementos de crecimiento económico, equidad social, racionalidad ambiental, gobernabilidad y el sentido estético. Por lo regular, estos aspectos evolucionan en conjunto y en marcos espaciales determinados de la ciudad. Las acciones así ejecutadas adquieren concurrencia social, financiera y paisajística más allá de una integralidad que sea estrictamente física. Esto implica, entre otras actividades, las siguientes:

- a) **Integración de las obras físicas:** las intervenciones de obras físicas, como mejoramiento de áreas verdes o equipamientos comunitarios que aporten a la recuperación del espacio urbano y del paisaje, ya sea por su diseño, el grado de innovación, el estándar técnico-arquitectónico y especialmente por la complementariedad en el uso propuesto. En el desarrollo de las obras se debería propiciar el esfuerzo conjunto, colaborativo, entre administración pública, contratistas y vecinos/as respecto de su planificación, diseño, ejecución, monitoreo, uso y mantenimiento. En ellas suele ser importante incluir temas complementarios a las intervenciones arquitectónicas, en ámbitos como la convivencia,

la conducta social ambiental, la conservación del patrimonio y la cultura, entre otros.

- b) **Fortalecimiento de condiciones sociales de residentes e interesados locales:** este componente incluye el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, emprendimientos de pequeño y mediano alcance, capacitaciones para el empleo, iniciativas de desarrollo medioambiental y acciones de fortalecimiento comunitario de carácter cultural o deportivo. El fortalecer el capital identitario de la comunidad y todas aquellas características que puedan entenderse como unas variables sociales relevantes debe responder, preferiblemente, a una metodología implementada en conjunto entre la comunidad y la organización o dependencia pública gestora, para que se generen procesos sostenibles en el tiempo.
- c) **Articulación con otros actores:** coordinar acciones, iniciativas o proyectos entre los distintos actores que intervienen en la transformación del espacio urbano respecto de la diversidad de problemáticas detectadas y las posibles soluciones a ellas. Estas acciones, iniciativas o proyectos deberían estar integradas por diversas alternativas que contribuyan al mejoramiento del hábitat en el espacio, tanto por la sinergia de los actores que aportan a la regeneración urbana desde sus instituciones, como por el agregado de financiamientos alternativos, colaboraciones de otras organizaciones interesadas, etc.

También la inclusión de actores o conjunto de agentes con mayor fragilidad social puede ser valiosa, porque amplía la mirada con aportes de distintas perspectivas: género, edad, condición social, étnica, etc. Podría ser útil entregar a los integrantes de las instancias o consejos locales o territoriales herramientas para detectar las áreas de su entorno consideradas esenciales o críticas, para analizar, mediante

los elementos socioespaciales y arquitectónicos relevantes, las formas de intervención en las que la propia comunidad pudiera participar.

- d) **Integración multidisciplinar de las perspectivas de intervención:** la integralidad en los alcances de las intervenciones urbanas puede ser entendida como una estrategia centrada en el aporte conjunto de diferentes disciplinas y modos de intervención, que busque atención a la heterogeneidad de condiciones y situaciones, reconociendo el carácter complejo e interdependiente de las necesidades sociales.
- e) **Creación de capacidades locales:** capacitar a la comunidad de tal manera que se ofrezcan elementos teóricos sobre bases mínimas de diseño y planeación en barrios y comunas, o mediante talleres que incluyan trabajo con mapeo social o planimetría real de los barrios. Crear un plan de acción multisectorial que permita aumentar los niveles de participación de los vecinos y vecinas en el proceso de planeación del desarrollo local, puede ser útil en este sentido.
- f) **Coordinación interinstitucional:** la garantía de la integralidad de las intervenciones requiere de la participación de distintos sectores de la administración, por ello la coordinación interinstitucional puede ser clave para el éxito. Es decir, es importante que exista una dependencia pública que se encargue de la coordinación de las actividades de los distintos organismos o unidades que tienen a cargo tareas para solucionar las problemáticas del área de intervención. En Medellín esta función en algunos casos ha sido asignada a gerencias territoriales, por ejemplo, la Gerencia del Centro, en el caso de los proyectos y acciones que se realizan por parte de la administración en el centro de la ciudad.

Participantes de la práctica: responder de manera integral a las necesidades de las comunidades en materia de procesos de transformación urbana, requiere del trabajo conjunto de los entes públicos que tienen a cargo responsabilidades correspondientes con dichas necesidades. Así, si la cuestión es el mejoramiento integral de un sector de la ciudad distintas entidades públicas tales como el Departamento Administrativo de Planeación, la Empresa de Desarrollo Urbano y Empresas Públicas de Medellín tendrán que desplegar acciones para llevar a cabo el proyecto de mejoramiento. Hacer intervenciones integrales también requiere de la participación activa de las comunidades tanto en la planeación como en la gestión de los proyectos, en particular es importante que las comunidades beneficiarias participen en las decisiones sobre los aspectos a priorizar en las intervenciones urbanas. Adicionalmente, el sector privado está llamado a colaborar, como expresión de su corresponsabilidad en la construcción de una ciudad más justa.

Usualmente, los proyectos que implican intervenciones urbanas necesitan de contratistas particulares que se encarguen de la realización de las obras públicas o de otras acciones necesarias que garanticen el éxito del proyecto. La mayor cercanía entre los contratistas, o ejecutores de los proyectos y las comunidades beneficiadas con las intervenciones favorecen la integralidad de las mismas.

De otro lado, es importante señalar que en Medellín ha sido común que, en proyectos que se realizan en sectores desfavorecidos de la ciudad, el personal necesario para la ejecución de los trabajos provenga de las propias comunidades, con el propósito de que la realización de la obra brinde empleo para habitantes de dicho sector. Esta es una buena práctica, pues además contribuye a que haya un mayor sentido de apropiación de los espacios construidos.

Desventajas o dificultades: el inconveniente de las intervenciones urbanas que buscan ser integrales es que tienen que afrontar un mayor grado de complejidad en comparación con las que no lo buscan.

La complejidad tiene que ver con que los problemas que se intentan tratar son de diversa naturaleza y de difícil resolución: algunos son de tipo físico, como mejorar o ampliar el espacio público, pero otros son de carácter social, por ejemplo, cómo garantizar que los nuevos espacios públicos sean seguros y apropiados por los ciudadanos. Entre mayor es el grado de complejidad mayores tienen que ser los recursos económicos y técnicos disponibles. Asimismo, la complejidad se expresa en la implicación de muchos actores en los procesos de transformación urbana que pretenden ser integrales, su coordinación comporta grandes retos. Por ejemplo, una expresión de esta complejidad es la exigencia de un análisis multicausal, el cual suele ser largo, dada la interdisciplinariedad que exige, puesto que moviliza distintas culturas profesionales e institucionales que no siempre se acoplan bien.

También la integralidad como estrategia implica una renuncia a las tradicionales políticas sectoriales focalizadas. Frecuentemente se percibe como un riesgo, en comparación a las propuestas basadas en la singularidad de los problemas y las soluciones en el territorio, lo cual puede hacer el proceso de cambio más lento y, en apariencia, más costoso.

Por otro lado, desde una perspectiva amplia, la condición de integralidad propicia que los problemas del territorio y su dimensión urbanística ingresen a la agenda pública sin que necesariamente se reconozcan los segmentos burocráticos en los que está organizado el Estado, trascendiendo en muchos casos los límites y las posibilidades reales de la acción gubernamental.

En este mismo sentido, un elemento propio, pero difícil de lograr en la estrategia de la integralidad en las políticas, es precisamente el equilibrio en las orientaciones. Con frecuencia, los actores involucrados en el territorio orientan su acción desde intereses e ideas muy diversos acerca de los problemas y sus potenciales soluciones. Es necesario, por lo tanto, conciliar los intereses de los distintos agentes de una manera apropiada, lo cual no siempre es fácil.

Medios y recursos: la integralidad de las intervenciones supone la articulación de actores, acciones y recursos, como se dijo anteriormente, y el acoplamiento entre proyectos específicos. Por ejemplo, obras públicas que se han hecho en nuestra ciudad como colegios, jardines infantiles, parques bibliotecas, entre otros, no pueden ser asumidos como piezas de urbanismo aisladas, se hace necesario que sean “integradas a un proyecto que va desde lo socioeconómico, pasando por lo político-cultural, hasta llegar a lo físico de lo urbano arquitectónico” (González, 2010, pp. 110-111).

La apuesta por la integralidad requiere de un uso cuidadoso de los recursos económicos, enfocado al tratamiento de los problemas más críticos y del esfuerzo permanente por el aumento del conocimiento sobre dichos problemas.

Justificación: con la integralidad se trata de dotar de contenido y valor político y social a las intervenciones y obras realizadas. La integralidad como característica de los procesos de transformación urbana hace que el Estado sea más próximo a los ciudadanos, que tenga presencia en sectores de la ciudad que antes eran olvidados y cumpla de manera más efectiva sus cometidos.

En esa ruta, la integralidad propicia que los espacios públicos se asuman como lugares para el encuentro ciudadano y la pluralidad; la generación de nuevos equipamientos destinados a prestar servicios educativos, culturales y deportivos satisfacen nece-

sidades de las comunidades, al generar con ello más igualdad social. En particular, en Medellín es necesario mejorar el hábitat en las áreas más vulnerables, incluyendo una apuesta más clara por el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios y así seguir avanzando en la configuración de una ciudad más equitativa, en donde todos los habitantes tengan acceso igualitario y de calidad a los bienes y servicios ofrecidos. Todo lo anterior, sin duda, permite avanzar en la cohesión de la sociedad en una ciudad que se ha caracterizado por la desigualdad y la fragmentación social.

Con la integralidad se intenta garantizar condiciones relacionadas con derechos sociales como la educación, o la vivienda por ejemplo, o derechos colectivos como los relativos al espacio público y el ambiente. De modo tal, la integralidad posibilita que los habitantes de las urbes tengan una vida digna y accedan a los distintos componentes que integran el derecho a la ciudad. La experiencia ha demostrado que cuando las políticas se desarrollan con una perspectiva integral, se incrementa la confianza y la credibilidad en las intervenciones del Estado. De lograrse de forma adecuada, la integralidad facilita la alianza entre la institucionalidad y la sociedad civil a partir de la cooperación mutua para el éxito de las iniciativas de transformación urbana.

3.6 Práctica 6: acción colectiva⁶

Nombre completo: formación para la acción colectiva: las escuelas interbarriales y el empoderamiento comunitario.

Intervenciones de las que surge: esta práctica surge en el marco del proceso de revisión y actualización del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín que se llevó a cabo desde el año 2014,

.....
6 Esta propuesta de práctica es de autoría de los profesores Diana Paola Rojas Bermeo y Carlos Andrés Olaya Mesa. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.

siendo el macro proyecto Cinturón Verde Metropolitano uno de los más determinantes dentro de la organización y planeación del territorio. A partir de esta intervención los habitantes de la Comuna 8 de Medellín empezaron una serie de actividades organizativas con el fin de tener incidencia dentro de este proceso.

Problema al que apunta: la planeación de la ciudad usualmente no pone suficiente atención a visiones alternativas de desarrollo territorial, procesos de empoderamiento comunitario o construcción participativa del territorio.

Fundamentos: promover distintas acciones colectivas con el fin de informar, direccionar, y movilizar a las comunidades en defensa y apropiación de su territorio, a partir de la generación de identidades colectivas, la apropiación comunitaria del territorio y la construcción democrática del espacio urbano.

Esta buena práctica comprende la generación de espacios de organización comunitaria propiciados por la misma comunidad; esto a partir del fomento de la participación y educación frente a casos donde se presente como necesario el fortalecimiento de los saberes que la comunidad tiene sobre su territorio, mediante la generación de un conocimiento adecuado en cuanto necesidades, capacidades, debilidades y fortalezas, propuestas y gestión de proyectos de construcción colectiva del territorio que se habita. Esta práctica puede ser llevada a cabo por iniciativa de los distintos miembros y organizaciones de una comunidad con el propósito de generar acciones para garantizar una construcción participativa de su territorio.

Momento de aplicación: este tipo de experiencias pueden ser replicables en contextos donde existan organizaciones y líderes comunitarios con capacidad de agencia en torno a un problema o necesidad específica dentro de una comunidad.

Métodos y estrategias: para implementar los procesos de formación que buscan cualificar la acción colectiva de las comunidades se necesita, primero, planear las principales estrategias de comunicación y formación que se desean realizar. Luego de eso, se establecen claramente los objetivos de los encuentros de formación y se extiende la convocatoria a los principales líderes barriales y a toda la comunidad en general. Finalmente, se programan los foros comunitarios, las escuelas interbarriales o los encuentros vecinales que posibilitarán la construcción y apropiación de nuevos conocimientos que buscan mejorar la calidad de las acciones colectivas presentes y futuras de la propia comunidad.

Participantes de la práctica: en esta buena práctica la comunidad es indudablemente la protagonista. La idea es lograr procesos de formación que sean realizados por y para la comunidad. Esto implica dar un paso más allá de los talleres de socialización de proyectos realizados por la institucionalidad formal, al reconocer que el conocimiento se co-produce con las comunidades de manera horizontal y no se impone de manera vertical

Desventajas o dificultades: la formación para la acción colectiva de las comunidades no registra ningún tipo de inconvenientes. Por el contrario, ayuda a evitar la exclusión de los habitantes de los procesos de intervención urbana sobre el territorio. Las dificultades son las propias de la logística y el funcionamiento de cualquier proceso formativo comunitario.

Medios y recursos: para ejecutar esta buena práctica se necesita contar con los medios adecuados para realizar los encuentros de formación comunitaria. Esto implica la utilización de medios de comunicación para extender las convocatorias a toda la comunidad, líderes barriales y ciudadanos empoderados que estén dispuestos a co-producir conocimiento con todos los habitantes

del territorio. Finalmente, se necesita del espacio concreto de encuentro para realizar la práctica.

Justificación: la formación para la acción colectiva de las comunidades es una buena práctica que se justifica por varias razones.

- 1) Promueve la re-afirmación de las identidades colectivas de los ciudadanos
- 2) Ayuda a la construcción de capital social y del empoderamiento comunitario
- 3) Facilita la construcción de redes colaborativas con otros barrios y comunas de la ciudad
- 4) Cualifica la cultura política de los ciudadanos y permite el ejercicio real de una democracia participativa y deliberativa
- 5) Incentiva la generación de nuevos liderazgos barriales
- 6) Facilita la interlocución entre la comunidad y la institucionalidad formal disminuyendo la probabilidad de conflictos
- 7) Permite superar la idea de la participación ciudadana patrocinada exclusivamente por el gobierno
- 8) Visibiliza la capacidad de autogestión que tienen las mismas comunidades.

3.7 Práctica 7: continuidad⁷

Nombre Completo: continuidad de las políticas públicas de regeneración urbana, o alineación de las intervenciones sobre el espacio urbano en el tiempo.

.....
7 Esta propuesta de práctica es de autoría de los investigadores Ana Victoria Vásquez Cárdenas y Carlos David López Noriega. Los contenidos aquí expuestos son de su total y exclusiva responsabilidad.

Intervenciones de las que surge: una de las características con mayor reconocimiento en la evolución urbanística de la ciudad de Medellín, es la continuidad y la coherencia en las intervenciones desde distintas perspectivas y en distintos momentos. Al Comenzar desde el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, pasando por los Proyectos Urbanos Integrales, hasta la configuración de las Unidades de Vida Articulada, se nota una línea de dirección y coherencia en los factores estratégicos para el desarrollo de las intervenciones.

En retrospectiva, en el proceso de transformación urbana de la ciudad soportado en los planes de desarrollo vigentes entre 2004-2015, se advierte una trayectoria de actuaciones que toma elementos de avances logrados por la Consejería Presidencial para Medellín hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado, en materia de intervención integral en los barrios con mayores necesidades; de los acuerdos de ciudad establecidos en el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana hacia el final de la década del noventa, tales como la apuesta por el desarrollo humano integral y simultáneamente por una ciudad competitiva; o de los propósitos encaminados a un modelo de ocupación territorial que propicie la configuración de una ciudad compacta, con un adecuado tratamiento de su territorio, en el que se disminuya la segmentación y fragmentación socio-espacial, establecidos tanto en el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, como en el Plan Director BIO 2030 para Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Problema al que apunta: la continuidad, como alineación de las intervenciones sobre el espacio urbano en el tiempo, apunta a enfrentar el debilitamiento y la desaparición súbita o lenta de procesos de transformación acertados para la ciudad. La necesidad de mostrar resultados en el corto plazo puede desenfocar el sentido económico y social de las intervenciones generando

bajo impacto, duplicidad de gastos de los recursos públicos y pérdida de identidad social con los lugares, sin mencionar la posible inconsistencia estética del paisaje. Cuando no existe alineación de los procesos de construcción de ciudad, se sacrifican los cambios en la configuración urbana necesarios para instalar una estructura ordenada de localidad que sea perdurable para los residentes y demás interesados, que les permita tomar decisiones y ejecutar acciones con estabilidad, con unos resultados más predecibles en el tiempo.

Fundamentos: la alineación estratégica de las intervenciones en el tiempo se fundamenta en la planeación de larga duración, en el pensamiento prospectivo, en la determinación de retomar el conocimiento acumulado, en la planificación integradora de ciudad y en la construcción de ambientes propicios para la activa participación de los diversos sectores de la sociedad y para el consenso.

La planeación de larga duración y el pensamiento prospectivo permiten establecer metas de largo plazo y contextualizadas. Retomar el conocimiento acumulado sobre la ciudad posibilita tener en cuenta experiencias, logros y fracasos, así como contar con personal técnico altamente calificado, que dentro o fuera de la administración contribuya a las políticas públicas desde su saber específico. El ejercicio de una democracia participativa activa posibilita la existencia de ciudada-



nos que exijan de la administración intervenciones coherentes, alineadas y con carácter de continuidad. El activismo y la movilización social enfocada en la planificación del uso de suelo, en el ejercicio del presupuesto de la ciudad, y en el tratamiento de asuntos críticos, incluso de carácter técnico, han demostrado notables resultados en otros ámbitos regionales. Por otro lado, la planificación integradora en torno a la generación de información pública sobre un patrón de vida urbana sostenible en el tiempo, contribuye a superar cuellos de botella en la ejecución de las intervenciones, a partir de una priorización más adecuada. Finalmente, la construcción de ambientes propicios para el consenso permite ampliar la base de ciudadanos involucrados, superar rápidamente los conflictos y minimizar los costos o las situaciones adversas derivadas de los procesos de transformación urbana.

Momento de aplicación: la continuidad es primordialmente necesaria para el tratamiento de problemas estructurales y de larga duración que aquejan a las ciudades, uno de cuyos ejemplos es la fragmentación y la segmentación socio-espacial, la cual está ligada a una alta desigualdad y a la informalidad en el uso del suelo. Es importante en la definición de un modelo y sentido específico de ciudad y su organización estructural en componentes, necesaria en la conservación de espacios y segmentos espaciales destinados a intereses colectivos superiores.

Métodos y estrategias: algunos métodos o estrategias aptos para alcanzar esta característica son los siguientes.

Es necesario crear condiciones políticas para que los dirigentes de la ciudad asuman compromisos de largo plazo, siempre con el apoyo y la participación de los distintos sectores de la sociedad.

De manera coherente con lo anterior, formular los planes de forma participativa, con metas a largo plazo, pero también con

un carácter de flexibilidad, de tal manera que sean más adaptables con el paso del tiempo a las condiciones económicas y sociales cambiantes.

Retomar el conocimiento técnico y comunitario acumulado sobre la ciudad, pero al mismo tiempo promover la creatividad y la innovación social en las políticas, de tal manera que sean susceptibles de mantenerse en el tiempo.

Implementar por etapas las intervenciones donde más probabilidades de conflicto se presenten, al priorizar aquellas intervenciones en las que exista un alto grado de acuerdo, al principio.

Las políticas deben incluir limitaciones e incentivos para alentar a las personas a cambiar su comportamiento en función de los objetivos de los planes e intereses de ciudad.

Organizar el uso de la tierra y los instrumentos de planificación y gestión, así como las intervenciones de transporte, de manera integrada y consistente con un patrón medio de densidad urbana, en función de la economía integral de espacios.

Garantizar el involucramiento de diversidad de actores en las distintas fases de las políticas de regeneración urbana, de modo tal que se genere un sentido de apropiación por sus resultados positivos y se garantice su estabilidad en el tiempo.

Definir en los instrumentos de las políticas de cambio en el espacio urbano restricciones sociales estructurales (qué se debe mantener) y cuáles metas de largo plazo deben ser perseguidas (qué se debe buscar consistentemente).

Informar ampliamente de los logros, celebrarlos con los ciudadanos y crear identidad con el espacio urbano mediante la comunicación.

Participantes de la práctica: la ciudadanía, la sociedad civil organizada, los diseñadores de políticas públicas y de proyectos de intervención, los agentes gubernamentales, la academia y el sector privado interesado. Es prioritario, a futuro, para el caso de Medellín, fortalecer la participación ciudadana a partir de la articulación entre los planes locales, construidos a partir de la participación comunitaria y los planes de desarrollo.

Desventajas o dificultades: los cambios de gobierno suponen siempre un riesgo para la continuidad de políticas o intervenciones con resultados positivos, una ciudadanía activa y con conocimientos sobre las problemáticas y las políticas que las tratan es una condición importante para que dichas políticas exitosas permanezcan en el tiempo.

Sin embargo, la continuidad se puede convertir en un modelo en sí mismo, en un fin y no en un medio para trascender a necesidades y metas sociales superiores. En este orden de ideas, es probable que en ocasiones se fijen rumbos muy rígidos cuyo ajuste se haga difícil y se complique la incorporación de nuevos aprendizajes. El manejo de la participación y del conflicto puede ser lento y eventualmente costoso en términos de tiempo y de uso de recursos.

Medios y recursos: la continuidad de las intervenciones se garantiza con la existencia de planes de desarrollo y políticas públicas coherentes con los planes de ordenamiento territorial y con los acuerdos de ciudad adoptados en diversos instrumentos, como planes estratégicos, por ejemplo.

Es importante la puesta en práctica de mecanismos de participación que posibiliten el involucramiento de actores comunitarios, empresariales, académicos, organizaciones no gubernamentales, que permitan la existencia de acuerdos básicos sobre la interpretación de los problemas a tratar y las soluciones adopta-

das. Así como la existencia de sistemas de rendición de cuentas y medios de comunicación interactivos en los cuales se pueda establecer un diálogo entre el ciudadano, sus dirigentes y los afectados por las intervenciones.

Justificación: por intermedio de la alineación y continuidad de las intervenciones y políticas, el escenario urbano puede dejar de ser un elemento transitorio que se disecciona a partir de los proyectos y se constituiría en un todo integrado que ayuda en sí mismo a consolidar procesos de largo plazo, rompiendo la tendencia caótica y de vacío que suele aparecer cuando las políticas son dispersas o están desalineadas.

La continuidad debe verse como un fenómeno político positivo para la participación y la gobernanza. En la medida en que en los procesos electorales de tránsito para cambio de gobierno, se presione más a los candidatos sobre la necesidad de comprometerse a mantener aquellas políticas, programas y decisiones reconocidas por la opinión pública y por los ciudadanos como acertadas, se produce una realimentación positiva sobre los escenarios de participación para el control, la vigilancia y rendición de cuentas, lo cual fortalece los procesos de cohesión social y capital social e institucional para una sociedad más compacta y solidaria.

Los ejercicios para desarrollar la alineación de las políticas y la continuidad son siempre susceptibles de innovación y mejora, y dado que su ausencia deriva en problemas comunes a una enorme cantidad de contextos, la replicabilidad de esta práctica es alta.



4. Palabras finales

La presentación del conjunto de orientaciones prácticas que se propone en este manual se soporta en que las mismas operan como elementos impulsores de buen gobierno, al menos en lo referente a las políticas públicas relativas a procesos de transformación de las ciudades. Sin embargo, para que así sea es necesario que se presenten condiciones particulares y supuestos que lo favorezcan y que están fuera del alcance de este manual.

A estas alturas, debe resultar claro que sin la voluntad institucional los cambios positivos en la manera de producir y gestionar estas políticas no se producen. Ello implica, por supuesto, una dosis suficiente de autonomía de las administraciones públicas. Si bien es cierto que la autonomía absoluta no es posible en el mundo interdependiente actual, la capacidad local para superar las propias restricciones y las del contexto es una condición necesaria para aplicar estas propuestas.

En ese mismo sentido hay que reconocer que estas prácticas referenciadas no operan de forma aislada o individual, lo cual es también una apuesta poco sencilla. En sí mismas son elementos interdependientes, imbricados como las tejas del techo de una casa, que se soportan unas a otras, al margen de que no existe necesariamente un orden en que se que puedan o deban aplicar.

Para finalizar, se debe mencionar que los atributos que la gobernanza y la participación otorgan al cambio social en la aplicación de las políticas públicas de regeneración urbana no son fáciles y requieren de compromiso y esfuerzo colectivo. Si bien a ellos se puede llegar por aproximaciones sucesivas, probablemente serán percibidos, en ese camino, como un costo que en el corto plazo sea abrumador asumir. Sin embargo, la evolución urbana reciente parece indicar que en el mediano y largo plazo son una inversión de cuyo rédito las sociedades se ven altamente beneficiadas.



5. Glosario

Barrio	Es una unidad territorial compuesta por múltiples elementos y relaciones, su conformación responde mayoritariamente a factores sociales, culturales y económicos, llevados a cabo en forma espontánea por sus residentes.
Centralidad	Espacio de encuentro, nodo funcional de sociabilidad que aglutina personas.
Ciudadano	Es una persona que forma parte de una comunidad política. La condición de miembro de dicha comunidad se conoce como ciudadanía, y conlleva una serie de deberes y una serie de derechos.
Comuna	La comuna es la unidad territorial en que se divide el área urbana para efectos de su administración local. Tiene por objeto estimular la organización y participación de la comunidad, satisfacer los intereses locales y facilitar la prestación de servicios.
Control social	Actividad de los ciudadanos destinada a ejercer reconocimiento, inspección y vigilancia de la gestión pública.

Efectividad	Concepto que involucra la eficiencia y la eficacia, consistente en alcanzar los resultados programados a través de un uso óptimo de los recursos involucrados.
Eficacia	Grado en el que se realizan las actividades y se alcanzan los resultados planificados.
Eficiencia	Relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados.
Gestión	Proceso que desarrolla actividades productivas con el fin de generar rendimientos de los factores que en él intervienen. Diligencia que conduce al logro de un negocio o satisfacción de un deseo.
Habilidad	Facilidad demostrada por el empleado para realizar una tarea con base en los conocimientos adquiridos.
Legalidad	La legalidad o primacía de la ley es un principio fundamental conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley y de su jurisdicción y no a la voluntad de las personas. Por esta razón se dice que el principio de legalidad establece la seguridad jurídica.
Macroproyecto urbano	Son operaciones de gran escala e indiscutible impacto en la estructura y la organización espacial urbana, en el crecimiento general de la ciudad o la región y en la calidad de vida de la población. Deben integrar al menos un componente de gestión del suelo con dos componentes de acción sectorial, y prever la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado.

Movilidad	Se refiere a la totalidad de desplazamientos que se realizan en la ciudad. Estos desplazamientos son realizados en diferentes medios o sistemas de transporte, con el objetivo de facilitar la accesibilidad a determinados lugares.
Participación ciudadana	Se refiere al sistema, formas y mecanismos para que el ciudadano participe en la vigilancia de la gestión pública, en los diversos niveles administrativos y sus resultados (artículos 2, 40, 41, 103, 152, 258, 270, 318 y 342 de la Constitución Política de 1991).
Pertenencia	Derecho que una persona tiene a la propiedad de una cosa.
Plan	Se entiende como el conjunto de políticas y estrategias que define una organización, para alcanzar sus objetivos de corto, mediano y largo plazo, al partir de un diagnóstico inicial sobre la situación.
Plan de ordenamiento territorial - POT	Es el instrumento concebido para facilitar el crecimiento y desarrollo de la ciudad y su ruralidad bajo los criterios de sustentabilidad y sostenibilidad ambiental, humana, económica y equidad social, en el que se conjuguen un manejo protector de las potencialidades y fragilidades de los recursos naturales, del medio ambiente y de los demás recursos físicos, económicos y financieros públicos y privados que interfieren en la dinámica del territorio, al permitir una distribución equitativa de oportunidades para su disfrute, en términos de habitabilidad y mejoramiento del entorno natural.

Planes parciales	Son instrumentos tanto de planificación como de gestión, mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.
Proceso	Conjunto de recursos y actividades interrelacionados, que transforma entradas (insumos) en salidas (productos o servicios), con valor agregado.
Proyecto	Es la unión de varias ideas para llevarlas a cabo, que tiene lugar durante un tiempo limitado, y que apunta a lograr un resultado único. Surge como respuesta a una necesidad, acorde con la visión de la organización, aunque ésta puede desviarse en función del interés. El proyecto finaliza cuando se obtiene el resultado deseado, y se puede decir que colapsa cuando desaparece la necesidad inicial o se agotan los recursos disponibles.
Renovación urbana	Renovación de edificaciones, equipamientos e infraestructuras de la ciudad, necesaria a consecuencia de su envejecimiento o para adaptarla a nuevos usos y diferentes actividades.

Reparto de cargas y beneficios	Consiste en englobar un conjunto de lotes, dotarlos de la infraestructura urbana y espacio público adecuados, para luego subdividirlos en lotes independientes y distribuir de manera proporcional las cargas y beneficios a cada predio y propietario.
Seguimiento	Revisión periódica practicada al desempeño del empleado o servidor público y al avance en los proyectos, productos o servicios asignados.
Sistema	Conjunto de elementos mutuamente relacionados o que interactúan con el fin de lograr un propósito.
Trámite	Cada uno de los estados o diligencias necesarios para resolver un asunto.
Unidad de actuación urbanística	Es el área conformada por uno o varios predios o inmuebles que deben ser urbanizados o construidos como una unidad integral dentro de un plan parcial que implica la gestión asociada entre los propietarios, esta se da mediante el reajuste de suelos, la integración inmobiliaria o la cooperación.
Urbanismo	Hace referencia a la práctica mediante la cual se planea, planifica y organiza una ciudad. El urbanismo o la urbanidad sirven tanto desde el principio o desde el momento en que una ciudad es fundada como así también a lo largo de su historia, cuando cambios, mejoras o innovaciones en su espacio deben ser llevados a cabo.





Autores

Ana Victoria Vásquez Cárdenas. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos. E-mail: ana.vasquez@udea.edu.co A.A. 1226. Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

Abelardino Gómez Cardona. Profesor de la Escuela Superior de Administración Pública – Esap. E-mail: abgocar@gmail.com. Dirección de correos: Calle 56 No. 45-34, Medellín, Colombia.

Carlos David López Noriega. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo de investigación Derecho y Territorio. E-mail: cdavid.lopez@udea.edu.co. A.A. 1226. Dirección de correos U de A: calle 70 # 52-21, Medellín, Colombia.

Carlos Fernando Echeverri Jiménez. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo de investigación Derecho y Sociedad. E-mail: carlos.echeverri@udea.edu.co. A.A. 1226. Dirección de correos U de A: calle 70 # 52-21, Medellín, Colombia.

Gabriel Ignacio Gómez Sánchez. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, integrante del grupo de investigación Derecho y Sociedad. E-mail: gomez.gabrielignacio@gmail.com. A.A. 1226. Dirección de correos U de A: calle 70 # 52-21, Medellín, Colombia.

Nora Alba Cossio Acevedo. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de investigación Derecho y Sociedad. Línea: Investigación y Derecho. E-mail: nora.cossio@udea.edu.co. A.A. 1226. Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

Carlos Andrés Olaya Mesa. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. E-mail: candres16@hotmail.com. A.A. 1226. Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

Diana Paola Rojas Bermeo. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. E-mail: dpaola11@gmail.com. A.A. 1226. Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.

Erika Franco Gómez. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Integrante del Grupo de investigación Derecho y Sociedad. Línea: Investigación y Derecho. E-mail: erika.francog@udea.edu.co. A.A. 1226. Dirección de correos U. de A.: calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia.



Bibliografía

ACI., BID., UN-HABITAT & Alcaldía de Medellín. (2011). Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Concejo de Medellín. (2014). Actas del Concejo de Medellín. Discusión y aprobación proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín.

Aguilar, Luis F. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera norte*, 22 (43), 187-213. Recuperado en 12 de noviembre de 2014, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-3722010000100008&lng=es&tlng=es.

Aguirre, D., & Varas, L. (2009). Programa de Recuperación de Barrios: génesis, metodología y enfoques. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Programa Recuperación de Barrios: Lecciones aprendidas y buenas prácticas. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 46-73.

Alcaldía de Medellín & Banco Interamericano de Desarrollo. (2009a). Medellín: transformación de una ciudad. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín & Banco Interamericano de Desarrollo. (2009b). Medellín: transformación de una ciudad [CD-ROM]. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2011). Medellín: una ciudad que se piensa y se transforma. Departamento Administrativo de Planeación – 50 años, 1960-2010. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alianza de Planes Comunas Nororientales., Corporación Convivamos., Fundación Sumapaz., et. al. (2014). Declaración diálogos cruzando el campo y la ciudad en Medellín. “Por el derecho a la ciudad, la defensa de nuestros territorios y la vida digna”. Folleto.

Ballesteros B., C. (24 de noviembre 2014), Demanda de acción popular caso Naranjal. Radicado 2014-01735 (Juez Administrativo de Medellín).

Bardach, E. (2000), A Practical Guide for Policy analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving. New York: Chatham house Publishers.

Bendixsen, Synnøve, and Paul de Guchteneire (2003) “Best Practices in Immigration Services Planning”, Paris: UNESCO. February 24, 2004 Recuperado en Agosto 15 de 2015 de http://www.unesco.org/most/migration/article_bpimm.htm

Blanco, I; Marti-Costa, M (Ed.) Gobernanza y Participación En Políticas De Regeneracion Urbana 17 Ariel, 2009. Madrid

Castells, M., Borja, J. (1998): Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, ed. Taurus, Madrid.

Cerillo, A. (Ed.) La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia Instituto Nacional De Administración Publica, Madrid, 2005 Recuperado Agosto 21 de 2015 de <http://www.iapqroo.org.mx/web-site/biblioteca/LA%20GOBERNANZA%20HOY.pdf>

Colantonio, A. y Dixon, T. (2010) Urban regeneration and social sustainability: best practice from European cities. Real estate issues. Wiley-Blackwell, Chichester,

Congreso de la Republica. Colombia. Decreto 540 de 1998 “por el cual se reglamentan los artículos 58 de la Ley 9 de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997 en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales”

Congreso de la Republica. Colombia. Decreto Nacional 1420 de 1998 “por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.”

Congreso de la Republica. Colombia. Decreto-Ley 2150 de 1995 “Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

Congreso de la Republica. Colombia. Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”

Congreso de la Republica. Colombia. Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”

Congreso de la Republica. Colombia. Ley 388 de 1997 “Reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010”

Congreso de la Republica. Colombia. Ley 546 de 1999. “por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales deber sujetarse el Go-

bierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones.”

Congreso de la Republica. Colombia. Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.”

Dapena, L. F. (2003). Núcleos de vida ciudadana, racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano. Trabajo de tesis de maestría. Universidad Nacional de Colombia.

Delgado Jiménez, Alexandra (2010) «De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales», Boletín CF+S, 44, pp. 67-78. Recurso electrónico en línea. Recuperado Agosto 21 de 2015 de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html>

Departamento Nacional de Planeación (2010). 15 años del Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados –Sinergia–. Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes. Bogotá: DNP. Recuperado Julio 21 de 2012 de <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=BK03S9pPTS8%3D&tabid=36>

García Bocanegra, J. C. (2006). Guía metodológica para la formulación de Planes Parciales de Desarrollo. Medellín. Área metropolitana del Valle de Aburrá.

González, L. F. (2010). Ciudad y Arquitectura Urbana en Colombia. 1980-2010. Medellín: Universidad de Antioquia.

Ibañez, A. (2012): “De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del derecho urbanístico”, Revista de Dere-

cho Urbanístico y medio ambiente, nº277, noviembre. Recuperado Agosto 15 de 2015 de https://www.academia.edu/9909799/De_la_pol%C3%ADtica_urban%C3%ADstica_a_la_pol%C3%ADtica_urbana_Los_retos_actuales_del_Derecho_Urban%C3%ADstico

Jaramillo, J. C. (2004). MCPOI Modelo de Comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado. Bogotá: USAID – Casals & Associates Inc, Comunicación Pública Estrategias. Servigraphic Ltda.

Jennings Jr., E. (2007). Best practices in public administration: how do we know them? How can we use them? *Journal of Policy Analysis and Management*, 9/2007, pp. 73-80. Recuperado Febrero 2, 2015 de http://www.ramp.ase.ro/en/_data/files/articole/9_01.pdf

Krüger, Joachim Hvoslef (2002) “Best Practices as Found on the Internet,” *Best Practices in Poverty Reduction: An Analytical Framework*, Else Øyen, et al, (eds.), London: CROP International Studies in Poverty Research and ZED Books.

Lijphart, A. (1988). *Democracia en las sociedades plurales: una investigación comparativa*. México: Prisma.

McCain, R. (2009). *Game Theory and Public Policy*. Cheltenham, Elgar, UK

McNabb, D. (2009). *The New Face of Government*. New York: CRC Press.

Grau-Solés, M.; Domínguez-R, L; Subirats, J. (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. *Athenea digital*, 11(1), 63–84. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53719756004>

Mourelo, A., Nanni, D. (2011): *Modelos de Gestión de la Regeneración urbana*, SEPES, Madrid.

Municipio de Medellín. (2004). Acuerdo Municipal N° 03 (junio 8 de 2004) por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo (2004-2007), “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Medellín: Municipio de Medellín.

Municipio de Medellín. (2008). Acuerdo Municipal N° 16 (Junio 16 de 2008) por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011. “Medellín ES Solidaria y Competitiva”. Medellín: Municipio de Medellín.

Municipio de Medellín. (2012). Acuerdo Municipal N° 07 (Junio 13 de 2012) por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015. “Medellín: un hogar para la vida”. Medellín: Municipio de Medellín.

Municipio de Medellín. (2014). Acuerdo Municipal N° 48 (Diciembre 17 de 2014) por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias.

Municipio de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano – EDU- (24 de noviembre de 2014), Contestación a demanda de acción popular caso Naranjal. Radicado 2014-01735 (Juez Administrativo de Medellín).

NCFRP (2011) Background Research Material for Freight Facility Location Selection: A Guide for Public Officials (NCFRP Report 13) Recuperado Agosto 21 de 2015 de http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/ncfrp/ncfrp_rpt_013.pdf

Prater, M. (2007). How to identify and verify best practices in an evolving (information technology) area? A Methodology for Establishing Best Practices. Swiss Management Center Working Paper no. 12/2007. Recuperado Agosto 15 de 2015 de [https://www.smcuniversity.com/working_papers/Martin_Prater_-_How_to_identify_and_verify_best_practices_in_an_evolutioning_\(information_technology\)_area.pdf](https://www.smcuniversity.com/working_papers/Martin_Prater_-_How_to_identify_and_verify_best_practices_in_an_evolutioning_(information_technology)_area.pdf)

Salazar Ferro, J., García Bocanegra, J. C., Fretes Cibils, V., Torres Arzayús, P., Pava, A. Vallejo de la, Pinto Carrillo, A. C., Gállo, P., et al. (2010). Las ciudades del mañana: Gestión del suelo urbano en Colombia. Inter-American Development Bank.

Sang M. Lee Taewon Hwang Donghyun Choi, (2012), "Open innovation in the public sector of leading countries", Management Decision, Vol. 50 Iss 1 pp. 147 – 162. Recuperado Agosto 9 de 2015 de <http://dx.doi.org/10.1108/00251741211194921>

Smith, B. L. (2003). Public Policy and Public Participation Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy. Health Canada Recuperado Agosto 21 de 2015 de https://dspace.lib.uoguelph.ca/xmlui/bitstream/handle/10214/3139/Smith_Public_Policy_and_Public_Participation_Engaging_Citizens_and_Community_in_the_Development_of_Public_Policy_complete.pdf?sequence=24

Vásquez Cárdenas, A. (2014). Gobernanza y Metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia) 2004-2011. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelons (España)

Vesely, A. (2011). Theory and methodology of best practice research: A critical review of the current state. Central European Journal of Public Policy , 2 (5), 99-117. Recuperado Octubre 2 de 2015 de <http://www.cejpp.eu/index.php/ojs/article/view/99>

Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza Sistémica y Desarrollo en América Latina. Santiago de Chile (Chile). Revista de la CEPAL N° 85.

Walker, W.E., V.A.W.J. Marchau, and J.H. Kwakkel (2013). "Uncertainty in the Framework of Policy Analysis", Capítulo 9 en W.E. Walker and W.A.H. Thissen (eds.), Public Policy Analysis: New Developments. New York: Springer.



Se terminó de Imprimir en diciembre de 2015
en los talleres de Editorial L. Vieco S.A.S.

