



CONCEJO DE MEDELLIN  
EL PODER ES TU YO

# OPPCM

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín



PROPUESTA  
METODOLÓGICA PARA  
EL ANÁLISIS DEL POT  
MEDELLÍN - OPPCM

Operado por:



UNIVERSIDAD DE MEDELLIN



UNIVERSIDAD  
**EAFIT**

Abierta al mundo

*“Es necesario un cambio hacia un enfoque en los resultados y los impactos reales, donde la planificación y el desarrollo urbano implica un compromiso sostenido que es explícitamente participativo, incluyente y, sobre todo, rendir cuentas a las personas que están en situación de riesgo”*  
Walter Cotte, IFRC 2014

## 1. PRESENTACIÓN

El Plan de Ordenamiento Territorial – POT – es un instrumento de planificación conferido por la ley a los municipios de Colombia que involucra aspectos técnicos, normativos y políticos que busca orientar y pensar el desarrollo de cara a aspiraciones económicas, sociales y ambientales en el territorio y que debe consultar con los objetivos trazados de la comunidad que históricamente ocupa dicho espacio a través de un proceso de participación que se vea reflejado en un imaginario colectivo de ciudad. En este sentido, el POT adopta una visión de largo plazo (tres periodos de gobierno local) donde se implementan una serie de políticas, objetivos, estrategias, normas, programas, proyectos e instrumentos complementarios que se orientan a la adopción, implementación, adecuación y mejoramiento estructural y funcional del municipio.

En tal sentido, el POT, en cada una de sus etapas e instancias - definidas por la ley -, debe mantener una disposición a la concertación, deliberación, control y acuerdo con los habitantes del territorio. En esta dinámica, El Concejo Municipal, es la

institución pública que representa a los ciudadanos, como escenario democrático donde la participación ciudadana se puede visibilizar y expresar en sus múltiples voces y visiones, a través de la implementación de una metodología propia de análisis, discusión y deliberación de los temas de ciudad que presenta la Administración Municipal para que el control político sea la garantía en las búsquedas del mejoramiento de la calidad de vida.

En este orden de ideas, este exigente reto que el Concejo de Medellín adquiere con la ciudad puede encontrar apoyo académico y metodológico en el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín – OPPCM – que se presenta como una herramienta que articula elementos cualitativos y cuantitativos de análisis del POT en la búsqueda de reducir la asimetría de la capacidad técnica frente a quién se controla y poder orientar y advertir los ejes temáticos y problemáticos de mayor importancia y pertinencia social en la discusión. Esto último, en el entendido de mantener el diálogo entre lo académico y lo institucional y



bajo la premisa de que un observatorio es un actor clave en la construcción del sentido y la

institución del ciudadano, base de la vida pública dentro de los Estados Sociales de Derecho.

*"[l]os observatorios ciudadanos son actores clave en la construcción de ciudadanía. Al analizar la realidad y la actuación de gobiernos y otros actores públicos y contrastarla con ideales colectivos, los observatorios ciudadanos informan a la sociedad sobre la distancia que separa la realidad de los anhelos compartidos, arrojan luz sobre las políticas públicas que deben fortalecerse o corregirse y alertan sobre los desafíos para mejorar las condiciones de vida de la población. Los observatorios ciudadanos son una forma de ejercer y construir ciudadanía, apoyada en el uso y difusión de información y conocimiento." (Fundación Este País, 2009: 1).*

En consecuencia, la apuesta metodológica en curso para el análisis del diagnóstico y formulación del POT parte de un enfoque ascendente y/o microdesarrollista "[...] el cual plantea la emergencia de actores locales en el área económica, social o cultural, capaces de imponer el interés local y, por tanto, de limitar los efectos de las lógicas macroestructurales. Opuesto a la planificación centralizada, en este esquema aparece un sistema de decisiones más amplio en el que la planificación parte de lo local. En esta visión el territorio no se ordena desde el centro, sino que se crean formas político - administrativas que contribuyen a que las sociedades locales se autogobiermen". (Carvajal, 2011: 25).

Por consiguiente, la propuesta metodológica que se presenta parte de la formulación de tres ejes temáticos que se estructuran bajo la perspectiva de una ciudad planificada, una ciudad real y una

ciudad soñada. Esta última, es transversal al análisis de los otros dos ejes y se presenta como el punto de llegada del proyecto colectivo de ciudad que busca generar el POT. Es decir, el estudio de la ciudad planificada se orienta al seguimiento normativo que se desprende del bloque de constitucionalidad en materia de planificación y organización del territorio. Por su parte, la ciudad real da cuenta de los fenómenos que se vivencian a nivel municipal, metropolitano y regional y que tienen incidencia en la forma como se debe entender el territorio y cómo los diferentes instrumentos de planificación se articulan con el contexto y las dinámicas propias del espacio público, la vivienda y el hábitat, la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la movilidad, y el sistema de equipamientos, la ciudad deseada se presenta como el punto de llegada del proyecto colectivo de Ciudad que busca generar el POT

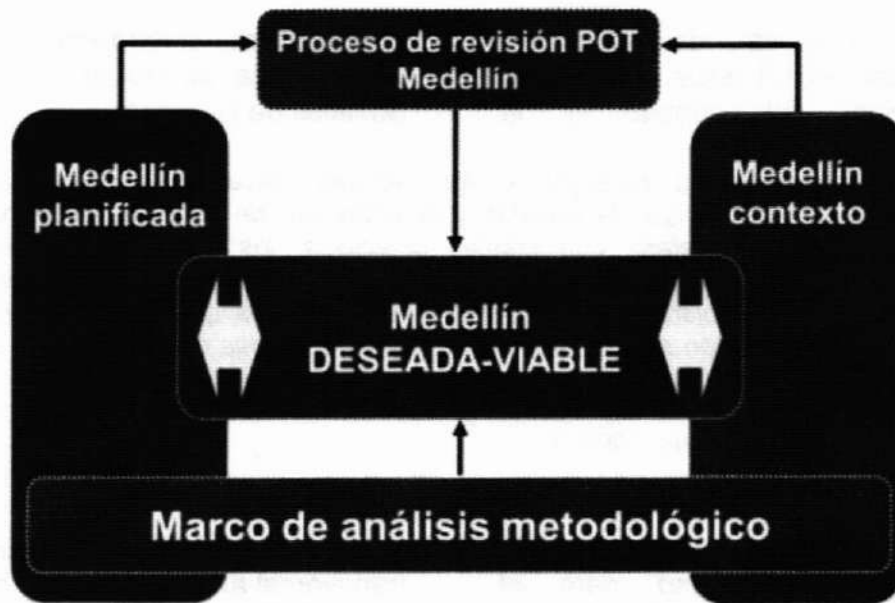


Figura 1. Marco de análisis metodológico

Lo anterior, parte de entender la articulación que se debe dar entre los ámbitos territoriales y los ejes temáticos que se desprenden de la matriz de análisis sistémico territorial que se plantean en la propuesta metodológica de revisión del POT adelantada por la Administración Municipal (figura.2) y los instrumentos de actuación urbanística que intervendrán el territorio en sus distintos niveles. Es por esta razón, que el OPPCM propone una metodología que parte del reconocimiento de actores en contexto, escenarios e instituciones formales e informales que convergen en el territorio y que sirven de insumos para el desarrollo de una planificación que entiende las particularidades propias del entorno que les concierne. Esto último, determina las variables exógenas que son “[...] los factores que condicionan la estructura de una arena de acción. Estos factores incluyen tres elementos: las reglas usadas por los participantes para ordenar sus interacciones, los atributos biofísicos sobre los que actúa la arena de acción, y la estructura comunitaria más amplia en donde tienen lugar las interacciones o contexto”. (Correa; Silva; Zapata, 2014: 160).



AMBITOS TERRITORIALES	EJES TEMATICOS
REGIONAL-METROPOLITANO	DINAMICA POBLACIONAL CAMBIO CLIMATICO Y GESTION DEL RIESGO MERCADO INMOBILIARIO/D.L.O. ECONOMICO ESTRUCTURA ECOLOGICA PRINCIPAL SISTEMA DE ESPACIO PUBLICO DE ESPARCIAMIENTO Y ENCUENTRO SISTEMA DE EQUIPAMIENOTOS SISTEMA DE MOVILIDAD SISTEMA DE SERVICIOS PUBLICOS PATRIMONIO SISTEMA DE CENTRALIDADES VIVIENDA Y HABITAT USOS DEL SUELO TRATAMIENTOS E INTERVENCIONES APROVECHAMIENTOS Y OBLIGACIONES INSTRUMENTOS DE GESTION DEL SUELO
MUNICIPAL	
RURAL	
BORDE RURAL	
BORDE URBANO	
LADERA URBANA	
RIO	
	ATRIBUTOS TERRITORIALES DINAMICAS TRANSVERSALES FACTORES NORMATIVOS

Figura 2 Matriz de análisis sistémico territorial Fuente: DAP Medellín, 2013

Esta propuesta se genera con el propósito de apoyar el análisis de los Concejales de Medellín en el estudio del proyecto de acuerdo del POT, entregando una opción de estudio y apropiación del tema, a la institución de representación política y de participación ciudadana por excelencia, como lo es el Concejo Municipal.

## 2. OBJETIVOS METODOLÓGICOS

El OPPCM tiene como función, ser una herramienta técnica para el apoyo en las discusiones, debates y análisis de las temáticas más importante de ciudad para los Concejales, es por ello que en el marco del trabajo de acompañamiento durante el estudio del proyecto de acuerdo del POT se tienen como objetivos:

El OPPCM tiene como objetivos:

1. Brindar elementos al Concejo de Medellín para discusión del proyecto de acuerdo del Plan de Ordenamiento territorial.

2. Orientar la discusión y el debate hacia la configuración de un Plan de Ordenamiento Territorial coherente con las realidades, sueños, expectativas y necesidades de la ciudad en su conjunto.

Estos objetivos, buscan apoyar a los Concejales de Medellín para que el Plan de Ordenamiento Territorial sea un instrumento para la concreción de la *Ciudad Deseada*, y que tenga coherencia entre la *Ciudad Planificada* y la *Ciudad Real*.



Teniendo en cuenta que existen lineamientos legales y técnicos que definen el deber ser de la planeación urbana y rural, la presente metodología se enfoca al establecimiento de un diálogo entre éstos y las dinámicas que ofrece la

cotidianidad de quienes habitan la Ciudad; bajo el supuesto que es el principio de participación ciudadana el que hará posible lograr los acuerdos necesarios para la armonización del POT.

### 3. MARCO NORMATIVO

El marco de análisis de las instituciones formales, y haciendo referencia al bloque de constitucionalidad que sustenta y soporta el desarrollo del eje de la ciudad planificada, se presenta el seguimiento normativo que se ha

puesto a disposición de las administraciones públicas, con el fin de que en su desarrollo se encuentre el camino que conduzca al logro de los objetivos Constitucionales.

Así, el punto de partida es el Artículo 80 de la Constitución Política de 1991:

*“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.”*

Así mismo, en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) se consagran los principios rectores para la planeación del territorio, que se verán reflejados en la elaboración, aprobación, ejecución seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, regulados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994) para garantizar las condiciones de vida adecuadas de la población.

La Ley 388 de 1997 otorga a los municipios los mecanismos para la planeación en su territorio, materializando los preceptos constitucionales en su artículo 2 describe como principios del ordenamiento territorial: La función social y ecológica de la propiedad, proclamado por el artículo 58 de la C.P., tal como lo expresa Guío(2009), la propiedad es un derecho relativizado en razón a los deberes y limitaciones que éstas funciones le



imprimen para garantizar la protección y prevalencia del interés general. La prevalencia del interés general sobre el particular, en el entendido de que son las ciudades un escenario que permite la garantía de los derechos de sus habitantes, por lo tanto las acciones allí generadas deben ceñirse al interés público, y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, garantizando un uso equitativo del suelo.

El desarrollo de la vida urbana, entonces, no responde simplemente a un efecto no controlado del crecimiento económico, sino como un elemento en el cual deben tener voz no sólo las fuerzas del mercado, sino también los demás actores sociales, de tal forma que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de lo que las ciudades tienen para ofrecer, principio que responde al desarrollo

basado en derechos (right-based approach), ordenado por la Declaración del Milenio.

De lo anterior se desprende el lugar sustantivo y la transversalidad de la participación ciudadana en los procesos de decisiones que tienen un alcance público. En este sentido, tener acceso a la vida urbana parte del derecho a la ciudad que permite gozar de los contextos urbanos y poder ser parte de los procesos de discusión y acción en los asuntos de ciudad; no sólo como una obligación de incluir a las comunidades en los procesos de discusión, gestión e implementación de los asuntos de ciudad, sino también en la corresponsabilidad de los ciudadanos, colectividades y organizaciones sociales de tomar parte activa, de presionar e incidir en el imaginario colectivo de ciudad.

**Ley 388 de 1997 .**

Constituye un instrumento de planeación con contenidos estructurales, en donde se ordenamiento:

- Los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo - Visión Territorial.
- La estructura urbana y rural - Modelo de Ocupación del Territorio.
- El sistema de áreas protegidas.
- Las zonas de amenaza y riesgo.
- La clasificación del suelo municipal.

La tutela y respeto de estos contenidos, es el único mecanismo que garantizará la continuidad que requieren los procesos reales de desarrollo integral de la ciudad. Alterar caprichosamente estos contenidos es apostar por el corto plazo y desvirtuar así la planificación a largo plazo.

Ley 810 de 2003: Modifica Ley 388.  
Decreto 2079 de 2003: Reglamentario Ley 810  
Decreto 4002 de 2004: Reglamentario ley 388.  
Ley 1454 de 2011: Ley orgánica de ordenamiento territorial.

Figura 3 Marco legal que rige el Ordenamiento del Territorio Municipal

#### 4. RUTA METODOLÓGICA

Como se ha mencionado anteriormente, el foco principal de la Propuesta Metodológica para el análisis del POT desarrollada por el OPPCM, parte de entender a la ciudad desde una mirada que no se restringe exclusivamente a lo técnico, sino que busca generar una conexión entre lo descrito por la norma (ciudad planificada) y lo que se evidencia en el contexto a partir de fenómenos sociales propios de la ciudad (ciudad real). Esto último, permite generar un marco de análisis para observar la coherencia del imaginario de ciudad con la apuesta de una ciudad deseada y viable, que entiende a la ciudadanía como el público objetivo al

que va dirigido los alcances del POT y la participación como fuente de información para el desarrollo adecuado del Plan.

En consecuencia, la ciudad planificada parte del estudio de la matriz de análisis sistémico territorial que evidencia la articulación entre los ámbitos territoriales y los ejes temáticos propuestos en el POT, y cómo esto incide en el examen que se realice de los Componentes Urbano, Rural y General del Plan. Asimismo, la mirada del territorio desde la perspectiva de los fenómenos y los actores de la ciudad real complementaría la visión de esta



matriz, ya que las observaciones que se adelanten sobre estos dos ejes permitirían arrojar conclusiones sobre una ciudad deseada que se inscribe en la realidad de Medellín, creando un enfoque nativo de la planificación,

a partir de fuentes de información como el Expediente Municipal que serviría de insumo para realizar una evaluación de lo ejecutado por el POT de 1999 y su revisión y reajuste en 2006.

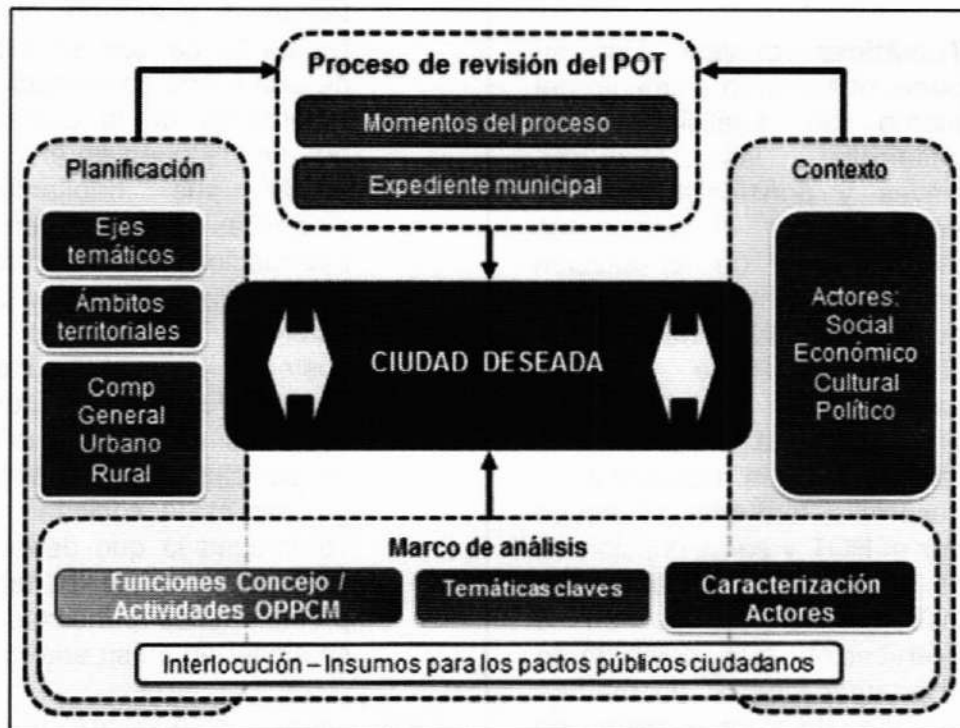


Figura 4 Interacción planificación – contexto dentro de las funciones del Concejo de Medellín

Este marco de análisis que integra tres elementos para la revisión del documento de diagnóstico y de formulación del Plan en términos de coherencia, esto es:

- **Función del Concejo:** un primer elemento busca evaluar la coherencia entre el diagnóstico y la formulación, mirar la capacidad institucional

del Municipio de Medellín y del aparato que conforma la Administración municipal para desarrollar adecuadamente y en beneficio de la comunidad los proyectos que se incorporan en el POT. Igualmente, este elemento y desde la facultad de las instituciones locales observa cómo se puede generar un

equilibrio urbano y una conexión con la región; entendiendo que los desarrollos urbanos y de ordenamiento territorial tienen un efecto radial en los municipios del Área Metropolitana y de la Región.

- **Temáticas claves:** Por su parte, el segundo elemento del marco de análisis intenta desarrollar las temáticas claves y principales que se enmarcan en el documento diagnóstico y de formulación del Plan, a saber: el modelo de ocupación territorial como soporte o base de las actuaciones y acciones propuestas, la importancia y relevancia de la ruralidad en el desarrollo territorial planteado por el POT y su inscripción en el modelo de ciudad; los instrumentos de gestión e intervención que posibilitarán el avance integral en materia de infraestructura y calidad de vida; la gestión del riesgo y cambio climático; y la articulación de estos factores con el fortalecimiento de las instituciones que lo posibiliten.
- **Actores:** Por último, se desarrollará la técnica de mapeo de actores, teniendo en

cuenta que el propósito es generar el diálogo entre la ciudad deseada, la planificada y la real. Para ello se parte de la identificación de actores, que serán categorizados en tres bloques así: actores territoriales, actores claves temáticos y actores sociales. De tal forma que se examine de una forma esquemática, los fenómenos de la ciudad real que se inscriben en el territorio desde sus habitantes y dinámicas. De igual forma, la información que se comparta por parte de cada uno de los actores será clave para sustentar la capacidad de los Pactos Públicos de Ciudad y su fundamento en el principio de participación y cooperación, ya que es la sociedad civil y comunidad la que debe llegar a acuerdos sobre los temas y problemáticas principales que se advierten en su entorno.

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



Figura 5 Elementos metodológicos del proceso de revisión

Ahora bien, el desarrollo metodológico establece tres fases en el proceso de implementación. Las dos primeras fases que se refieren al diagnóstico y la participación son transversales al marco de análisis y a los elementos que constituyen dicho marco. Entre tanto, el tercer momento es la fase de conclusiones, en la cual se observará como los elementos del marco analítico se entrecruzan y qué resultados arrojan cada una de las fases desde el foco de la participación

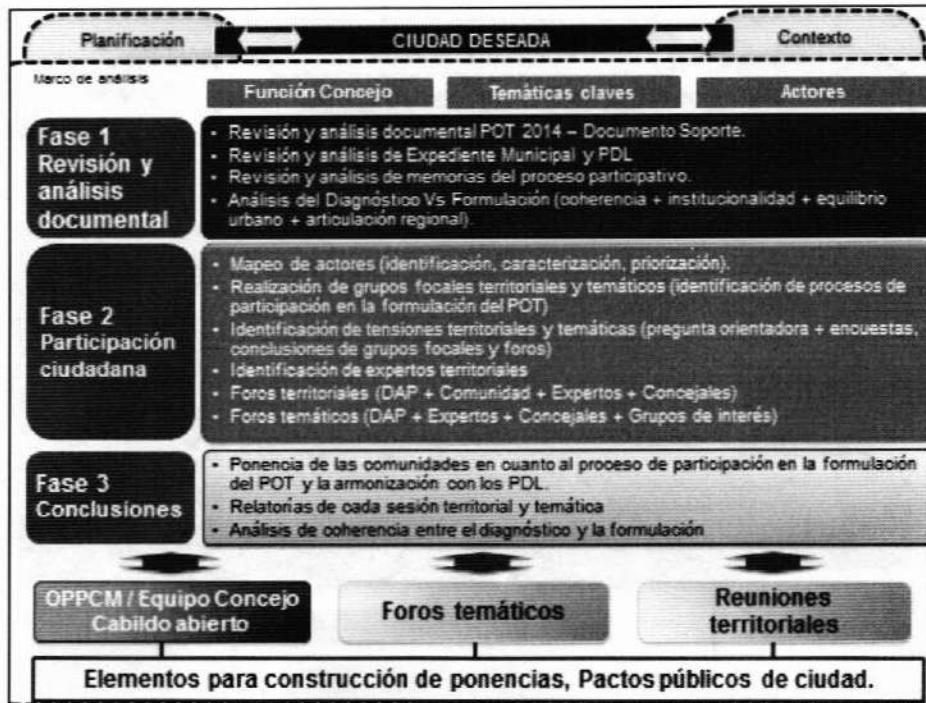


Figura 6 Fases de aproximación metodológica al análisis del POT

A continuación se detalla cada una de las fases planteadas.

#### 4.1. PRIMERA FASE: Revisión y análisis documental

##### 4.1.1. Revisión normativa y teórica, la Ciudad planeada

Se señala que para el correcto desarrollo de la propuesta metodológica planteada, tanto el OPPCM como los Concejales y sus equipos de trabajo deben revisar y analizar los siguientes documentos:

- Documento Diagnóstico y de formulación del POT.
- Expediente Municipal.
- Memorias del proceso de participación sostenido entre la comunidad y el DAP.
- Conceptos de las Autoridades ambientales, Concejo Territorial de Planeación.
- Conceptos de la Procuraduría, Veeduría ciudadana y Contraloría.



- Planes de Desarrollo Local y Corregimentales.
- Datos de los Grupos de gestión local.
- Planes Especiales de Ordenamiento Zonal y Corregimental.

#### 4.1.2. Revisión del expediente municipal

Se hará una revisión del Expediente municipal de la ciudad de Medellín, en el cual deben encontrarse los registros de los indicadores de ciudad.

#### 4.1.3. Análisis del diagnóstico y la formulación

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

En este sentido, la matriz presenta una estructura que contiene 3 grandes grupos de columnas: unas de carácter general, un segundo grupo de columnas que hacen referencia al documento de justificación, seguimiento y evaluación, y un tercer grupo de columnas que hacen referencia al documento de formulación y acuerdo. Esta estructura se concibe con el fin

de establecer unas temáticas claves de lectura que deberán ser tenidos en cuenta a la hora de realizar el análisis. Así mismo, se estructura con campos que hacen alusión tanto en el diagnóstico como en la formulación a los tres componentes (general, urbano y rural) que contiene el POT, según la ley 388 de 1997.

El contenido de esta matriz presenta dos primeros campos iniciales en los cuales se hace referencia al documento y página del mismo en el cual se ubica la información destacada en la lectura. Posteriormente, en el campo 3 se concatena con el tema clave al cual se hace referencia, para luego establecer en el campo 4 el comentario que amerita el apartado que se está analizando por parte del profesional que viene realizando la lectura. Este comentario a la vez se desarrolla con mayor detalle en el campo de reflexión, en el cual se debe dar por sentado la posición que se asume desde el profesional que hace la lectura, que posteriormente



tendrá que ser el soporte para establecer la posición que desde el observatorio se da como insumo para la realización de la ponencia final. Se establece el grado de importancia que tiene el tema en un semáforo (calificación de 1 a 5). En los campos

siguientes, vinculados a las etapas de diagnóstico y formulación del POT, se ubican los contenidos desde todos los documentos, y si este tiene un soporte normativo, se adiciona al final del grupo de columnas que corresponda.

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

El producto obtenido será un documento que alimentará las

conclusiones definitivas que den como resultado las ponencias.

## 4.2. SEGUNDA FASE: Proceso de participación

Este proceso se fundamenta en la realización de talleres, reuniones territoriales y foros temáticos. Para ello, se parte de los siguientes insumos:

### 4.2.1. Mapeo de actores

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

#### 4.2.1.1. Identificación de los actores:

Se identifican en este ejercicio los actores no solo de la ciudad de Medellín, sino a nivel nacional, regional y metropolitano. Para ello se utiliza una matriz que relaciona los

ejes temáticos planteados en el POT 2014, propuestos por el DAP, de tal forma que se puedan identificar actores sociales, económicos, políticos, culturales en cada uno de éstos, que se origina a partir de una lluvia de ideas de actores, cuyo objetivo es abarcar el mayor número de sectores poblacionales, respondiendo a unas preguntas centrales que orientarán su identificación y delimitación.

De esta forma, se precisarán los grupos de personas con las que se cuenta para participar activamente en la discusión del POT, así como, quiénes o cuáles son los sectores



sociales que tienen intereses en la propuesta, para luego priorizarlas de acuerdo con su capacidad de tomar decisiones, el interés y la influencia en el Proceso POT-2014.

#### 4.2.1.2. Caracterización de actores:

Una vez identificados los actores, se procederá a caracterizarlos según sus roles, y su nivel de relación con el proceso, de tal manera que se reconozca con mayor precisión su grado de interés, influencia o

importancia en cada temática planteada por el POT 2014, lo que conlleva un proceso de priorización de las discusiones con la comunidad, según el eje temático.

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

#### **4.2.2. Revisión de las memorias del proceso de discusión con las comunidades:**

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

realización de los talleres y foros planteados.

#### **Identificación del tema central:**

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

#### **4.2.3. Foros temáticos**

Orientados a la discusión de temas clave en los cuales participarán expertos temáticos. Estos serán desarrollados en tres momentos. En el primer momento se cuenta con la participación de un experto, quien expondrá la temática previamente definida por el equipo de trabajo del POT del Concejo, un segundo momento se

comienza el debate entre los diferentes actores participantes, el experto y los Concejales Y un tercer momento de conclusiones, como se observa en la siguiente figura:



Figura 8 Desarrollo de los foros temáticos

#### 4.2.4. Reuniones territoriales

Previo a la realización de las reuniones territoriales, se realizarán talleres con la ciudadanía y grupos de interés de las distintas comunas y corregimientos de la Ciudad, a fin de identificar las temáticas claves que son priorizadas por las comunidades en los diferentes procesos de participación realizados por la Administración Municipal.

Posteriormente, y como parte del proceso de trabajo con la ciudadanía

y con los grupos de interés de la ciudad, el Concejo de Medellín llamará a los sectores políticos, económicos y sociales de la ciudad, a discutir un tema previamente discutido e identificado por los Concejales, sus equipos de trabajo y el OPPCM. Los temas se determinarán a través de un análisis de los ejes temáticos presentados por la Administración Municipal y algunas temáticas claves que se han identificado, tales como: control y

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

El evento contará con un experto, quien explicaría el tema y su implicación en el Plan de

Ordenamiento de la ciudad, en un segundo momento se abre la participación de los Concejales, la ciudadanía y la Administración, para que el experto responda a las dudas en torno al tema, las conclusiones que se obtengan de la discusión serán un insumo para nutrir los pactos públicos y las ponencias.



Figura 9 Desarrollo de las reuniones territoriales

**Aplicación de encuestas (fuente primaria):**

Siendo la intención del ejercicio contar con la mayor información por parte de la comunidad, en aras de garantizar un proceso participativo, se diseñarán y aplicarán encuestas dirigidas a la comunidad en general que asistan a las reuniones territoriales, que den cuenta sobre su percepción de la satisfacción de las necesidades hasta ahora, por parte del ejercicio de planeación, teniendo como punto de partida la revisión del expediente municipal, las memorias del proceso de discusión con las comunidades, las conclusiones de los talleres y el documento de diagnóstico y formulación del POT 2014. Este instrumento también se aplicará a

los representantes de Planeación, de tal forma que se pueda cruzar esta información con la recolectada por parte de la comunidad.

## Producto de la fase II

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

### 4.3. TERCERA FASE: Conclusiones y sistematización del proceso

Esta fase empieza desde el inicio del proceso y busca documentar cada etapa de la metodología propuesta y realizar un análisis de la información recolectada, constituyéndose esto como insumo para la construcción de los Pactos de Ciudad, y en general busca identificar los logros obtenidos en el proceso de discusión y las dificultades encontradas, se convierte en un insumo formativo llamado a mejorar las experiencias de procesos futuros en el marco de Políticas Públicas en la ciudad.

Debido a que la realización de los foros (luego de la identificación del

tema) se delimitó por zonas, la sistematización se realizará de la misma forma, evitando así que las características de cada una sean tenidas en cuenta de la misma forma. Se establecerán las conclusiones como base para las ponencias a partir de los productos de las fases I y II.

Luego de soportar la información a la comunidad, se firma el documento final con la comisión de ponentes, el Concejo Municipal y se entregará a la Alcaldía Municipal, como resultado del ejercicio planteado.

## 5. PACTOS PÚBLICOS DE CIUDADANOS

Una de las principales discusiones alrededor de la democracia representativa radica en la capacidad de la ciudadanía para encontrar otros espacios de participación que no se ligen directamente al ejercicio del voto como derecho y deber. Esto es, si bien las instituciones de

representación buscan encontrar medios y herramientas que posibiliten la inclusión social, estos procesos no se agotan necesariamente en lo técnico y en las respuestas que desde la Administración surjan de cara a las demandas sociales; por el contrario, la participación ciudadana





directa genera información propia de la comunidad y del entorno, visibilizando las particularidades de la problemática y a su vez mostrándole la ruta de acción a la Administración Municipal como insumo en su gestión y gobernabilidad.

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

Ahora bien, la construcción conjunta de los "Pactos Ciudadanos" implica no solo la inclusión de los diferentes actores que acordarán sobre un tema

determinado, sino que se inscriben en un ciclo virtuoso educativo y de cultura política ciudadana, donde, a través de un proceso pedagógico, se vincula a la comunidad como corresponsable del desarrollo sostenible de la política, programa o proyecto que tendrá incidencia en su entorno. Lo anterior, genera una serie de compromisos ciudadanos en el adecuado desarrollo del Pacto en tanto el proceso de apropiación se soporta en un sentido público del acuerdo, ya que la esencia de éste parte de un consenso entre iguales que encuentra sus resultados tanto en los beneficios como en las responsabilidades que adquieren las partes. (González, 2011: 133).

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

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

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

gobernanza tienen un mayor impacto en tanto posibilitan la participación ciudadana, generando resultados de mayor alcance como la consecución de una ciudadanía activa constante y consecuente en sus demandas, cohesión social, confianza y tejido social. Esta misma perspectiva de la gobernanza y de los Pactos desde la otra cara de la moneda, le presenta al gobierno local beneficios que se traducen en legitimidad en materia de inclusión y discusión de medidas, además de la eficacia y eficiencia en la gobernabilidad.

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

Lo anterior, busca presentar los insumos para que la apuesta por un Pacto Público de Ciudad se genere en torno al POT y no frente a las autoridades públicas que en su



momento (coyunturalmente) se encarguen de la socialización de este instrumento de gestión para el ordenamiento del territorio. Esto es, los Pactos son el medio para consolidar una relación de corresponsabilidad que se tejen alrededor – para este caso – del modelo de ciudad propuesto por el POT que involucra, en parte, la restructuración física de la ciudad, pero también el cambio de esquema en la participación ciudadana y los deberes adquiridos de la comunidad para la comunidad en términos de desarrollo local y cooperación institucional.

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

En consecuencia, la promoción de la participación de las comunidades y/o actores sociales de las distintas

zonas y barrios de Medellín, en el marco de la elaboración y acuerdo del Plan de Ordenamiento Territorial, es direccionar las relaciones colectivas de sus habitantes hacia unas condiciones de existencia bajo los términos constitucionales de asegurar la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz.

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

Por consiguiente, la participación ciudadana la entendemos como la actitud política de los actores sociales no sólo para defender el interés particular o individual, sino, y fundamentalmente, lo común, lo colectivo, lo público. Por ello, los pactos públicos de ciudad emergen

del encuentro, la propuesta, el diálogo y la diferencia entre los actores institucionales y los ciudadanos en torno al Plan de Ordenamiento Territorial, en este caso. Ellos son producto de la defensa y la propuesta, pero, a su vez, de la controversia cívica, en torno al acuerdo sobre las visiones de la ciudad. Es decir, el Pacto público Ciudadano, es la expresión democrática de la ciudad viable que resulta de la tensión entre la ciudad real y la ciudad planificada.

Ahora, es preciso que en esta metodología que propone el OPPCM para la revisión y análisis sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, que realizará el Honorable Concejo Municipal, se distinguen cinco niveles fundamentales de participación y cuatro mecanismos principales de acción participativa de los actores sociales organizados en Medellín actualmente.

## **5.1. Niveles de participación ciudadana para construir Pactos Públicos de Ciudad.**

### **5.1.1. EL nivel de información**

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

lo colectivo el fundamento de lo público.

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





social y político que hagan de esa información los pobladores.

En el anterior sentido, el OPPCM y su propuesta metodológica, invita a no confundir información con conocimiento. Obviamente, el conocimiento presupone información, pero no quien está informado de

manera suficiente es por principio un entendido de la materia en cuestión. Los Pactos Públicos ciudadanos es que la información permita la participación ciudadana competente y razonable y, que logre dimensionar a los ciudadanos como actores sociales de sus procesos colectivos.

**5.1.2. El nivel de consulta**

Este nivel parte de la consideración que la población no es un sujeto pasivo sino activo e interesado en la dirección y calidad que tiene su vida colectiva. Es una ciudadanía que advierte que la participación requiere de la garantía y la seguridad de contar con escenarios y mecanismos cívicos y públicos en donde pueda expresar sus opiniones, diferencias y reconocimientos sobre las bondades o los efectos de un proyecto o iniciativa urbana en su entorno de vida familiar y/o laboral. La consulta potencia la calidad de la participación. Adicionalmente, permite construir los Pactos Públicos de Ciudad como expresión consensuada entre la Administración Municipal y los ciudadanos afectados positiva y/o

negativamente frente una acción o gestión urbana contenida en el POT.

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

**5.1.3. El nivel de decisión**

La calidad y el tipo de democracia de una sociedad está en proporción a las oportunidades que sus miembros encuentran para participar en la toma de decisiones que los afectan o comprometen. La participación ciudadana es la esencia de una democracia, es el mecanismo que posibilita el propósito de la justicia social, es decir, la vida colectiva en la dirección del bien común. La



participación en el nivel de las decisiones permite brindar el uso de los recursos públicos de una manera justa y proporcionada a las soluciones de las necesidades de la población y en el norte de lograr el bienestar común. Participar en las decisiones públicas garantiza la legitimidad y la conveniencia de las decisiones tomadas por los organismos gubernamentales y de representación social y política. El salto cualitativo de una democracia electoral a una participativa radica, fundamentalmente, en la capacidad y la pertinencia de la participación de los ciudadanos en la construcción de decisiones de una manera concertada

#### 5.1.4. El nivel de control

En una democracia participativa y pluralista, el ciudadano está llamado a tener parte activa en la vida pública y social del colectivo en el que vive. Participar es una forma ciudadana de tener control que garantiza la legitimidad de las decisiones que impactan o comprometen a las comunidades de la ciudad.

La participación debe no sólo tener buen sustento y argumentación, interés común y sensatez, sino

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

#### 5.1.5. El nivel de gestión

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

Medellín es una ciudad, que no obstante, las claras expresiones de modernización, no está ausente de

una preocupante conflictividad social. En este sentido, la tarea de gobernar impone por lo menos dos grandes exigencias: Gobernar por políticas públicas y gobernar con sentido común. Requiere involucrar al conjunto de actores sociales de las distintas zonas de la Ciudad y, además, sanear o depurar los intereses públicos, así como la actuación de los funcionarios gubernamentales.



En tal sentido la transparencia en la gestión y la claridad de las decisiones marcan el propósito de transformar al hombre común en un ciudadano informado, consultado, fiscalizador y

activo en la deliberación pública que compromete la búsqueda de la ciudad deseada o viable

**BIBLIOGRAFÍA.**

- Molteni, G. (2007). Los pactos sociales como garantía para el desarrollo sostenido. Revista de Cultura Económica. Año XXV, N° 70. Diciembre 2007. P-p: 7 - 23.
- González Vélez, María Eugenia y Carrizosa Isaza, Catalina. (2011). Entre la planeación urbana, la apropiación del espacio y la participación ciudadana. Los pactos ciudadanos y el Parque Biblioteca España de Santo Domingo Savio. Estudios Políticos, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 117-140).
- Bassols, M. (2011). Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas. Universidad Autónoma Metropolitana. Iztapalpa. México
- Guío, Rosa Elizabeth. Estudios de derecho y gobierno 2009, Universidad Católica de Colombia, Pagina 51.