



La complejidad de las políticas públicas urbanas en América Latina. El caso de Medellín*

Ana Victoria Vásquez Cárdenas, Mario Alberto Montoya Brand, Diana Paola Rojas Bermeo**

Resumen

El artículo explora las razones por las cuales las políticas públicas urbanas en América Latina poseen un alto grado de complejidad, así también se ocupa de los retos que esta genera para los gobiernos locales. Se examina de manera ilustrativa el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), al tomar como punto de referencia las políticas de regeneración urbana correspondientes al período 2004-2015. La complejidad de las políticas de urbanas se expresa en aspectos como los siguientes: en las políticas urbanas es necesario dar cabida a intereses diversos y en ocasiones contrapuestos, las ciudades latinoamericanas se ven enfrentadas a garantizar, simultáneamente con sus políticas, tanto el desarrollo humano como la competitividad exigida por el mundo globalizado. Finalmente, cada vez es más claro que los *policy makers* deben tener en cuenta las consecuencias de los procesos de transformación urbana que se generan a partir de las políticas públicas. El trabajo avanza en evidenciar las principales tensiones que imprime la complejidad a las políticas públicas concernientes con la transformación urbana en América Latina.

Palabras clave: políticas públicas urbanas; políticas de regeneración urbana; América Latina; complejidad; Medellín.

The complexity of urban public policies in Latin America. Medellín's case

Abstract

The article explores the reasons why urban public policies in Latin America have a very high degree of complexity. It also addresses the challenges that this generates for local governments. It examines in an illustrative way the case of Medellín (Colombia) by taking as a point of reference urban regeneration policies applied during 2004-2015. The complexity of urban policies can be exposed in aspects such as follows: In urban policies it is necessary to give room for diverse and sometimes conflicting interests; Latin American cities are faced with the challenge of ensuring, simultaneously with its policies, not only the human development but also the competitiveness required by the globalized world of today. Finally, it is increasingly clear that *policy makers* must take into account the consequences of the urban transformation processes that result from public policies. This work continues by evidencing the main tensions that complexity imposes on public policies concerning urban transformation in Latin America.

Key words: urban public policy; urban regeneration policies; Latin America, complexity; Medellín.

A complexidade das políticas públicas urbanas na América Latina. O caso de Medellín

Resumo

Este artigo explora as razões pelas quais as políticas públicas urbanas na América Latina possuem um alto grau de complexidade, igualmente trata dos desafios que ela gera para os governos locais. Examina-se de forma ilustrativa o caso da cidade de Medellín (Colômbia), ao tomar como ponto de referência as políticas de renovação urbana correspondentes ao período 2004-2015. A complexidade das políticas urbanas é expressa em aspectos tais como: nas políticas urbanas é preciso acomodar interesses diversos e em ocasiões contrários, as cidades latino-americanas veem-se forçadas a garantir, simultaneamente com as suas políticas, tanto o desenvolvimento humano quanto a competitividade exigida pelo mundo globalizado. Finalmente, cada vez é mais claro que os *policy makers* precisam levar em consideração as consequências dos processos de transformação urbana que se geram a partir das políticas públicas. O trabalho avança ao tornar evidentes as principais tensões que a complexidade imprime às políticas públicas relacionadas com a transformação urbana na América Latina.

Palavras-chave: políticas públicas urbanas; políticas de renovação urbana; América Latina; complexidade; Medellín.

*Artículo de investigación. Es producto del proyecto *Análisis de las políticas públicas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015*. La investigación terminó el 7 de diciembre de 2015; fue financiada por el Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación de Colombia (Colciencias), Programa nacional de ciencias sociales y humanas, Convocatoria 611-2013, código del proyecto 1115-611-38306, cofinanciada y adelantada por las Universidades de Antioquia y EAFIT y por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP); Ana Victoria Vásquez Cárdenas, del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos, fue investigadora principal, Mario Montoya Brand, del grupo de investigación Derecho y Poder, fue coinvestigador y Diana Paola Rojas Bermeo participó como estudiante en formación.

** Ana Victoria Vásquez Cárdenas es doctora en Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Barcelona, profesora titular de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Colombia, e integrante del grupo de investigación Gobierno y Asuntos Públicos de la misma Universidad, correo electrónico: ana.vasquez@udea.edu.co. ORCID: 0000-0001-6469-7001

Mario Montoya Brand es doctor en Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona, profesor titular de la Escuela de Derecho de la Universidad Eafit, Colombia, integrante del grupo de investigación Derecho y Poder de la misma universidad, correo electrónico: mbrand@eafit.edu.co. ORCID: 0000-0002-8124-196X

Diana Paola Rojas Bermeo es magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Eafit, profesora ocasional del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Colombia. Integrante de los grupos de investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos y Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: dianap.rojas@udea.edu.co. ORCID: 0000-0002-1423-5471

La complejidad de las políticas públicas urbanas en América Latina. El caso de Medellín

Introducción

El artículo examina las razones por las cuales las políticas públicas urbanas en América Latina poseen un alto grado de complejidad, así también se ocupa de los retos que esta genera para los gobiernos locales. La complejidad de estas políticas se expresa en aspectos como los siguientes: en las políticas urbanas es necesario dar cabida a intereses diversos y en ocasiones contrapuestos, las ciudades latinoamericanas se ven enfrentadas a garantizar, simultáneamente con sus políticas, tanto el desarrollo humano como la competitividad exigida por el mundo globalizado. Cada vez es más claro que los *policy makers* deben tener en cuenta las consecuencias de los procesos de transformación urbana que se generan a partir de las políticas públicas.

¿Cómo enfrentar los retos que representan estas formas de complejidad? ¿Cómo lograr que las políticas públicas posibiliten el desarrollo humano en el espacio urbano? ¿Cómo hacer conciliar los intereses sociales con los intereses económicos?

De manera ilustrativa, el artículo examina el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), tomando como punto de referencia las políticas de regeneración urbana correspondientes al período 2004-2015.

La investigación que enmarca el presente artículo tiene como objetivo analizar las políticas de regeneración urbana en el municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación en el período 2004-2015, a través del análisis de políticas públicas y el enfoque de la gobernanza urbana, para contribuir al avance de la gestión pública local en materia de participación y generación de buenas prácticas.

A partir de una metodología de investigación basada en el estudio de caso se busca generar algunas hipótesis que luego puedan ser objeto de análisis con alcances mucho más generales. Por ahora, el estudio de caso resulta útil para comprender el fenómeno en contexto. Este tipo de metodología produce una forma de

conocimiento dependiente del contexto que, aunque renuncia a la producción de conclusiones de carácter general, posibilita puntos de partida valiosos para ofrecer explicaciones más generalizables a determinado fenómeno (Flyvbjerg, 2004).

La ruta metodológica que enmarca lo presentado en este artículo está dada por una revisión documental acerca del tema de la complejidad en el contexto latinoamericano en materia de política urbana, especialmente en las políticas de regeneración urbana puestas en marcha por administraciones locales. Sumado a ello, las aproximaciones que se presentan para el caso estudiado hacen parte de resultados parciales de investigación a partir de la codificación de entrevistas realizadas a distintos actores de la transformación física vivida en Medellín y el análisis de documentación referida a distintos proyectos y procesos de planificación que han tenido lugar en las últimas tres administraciones.

El artículo empieza por referir al concepto de complejidad para luego hacer la relación entre complejidad, gobernanza y políticas urbanas. Con posterioridad, examina la complejidad de las políticas urbanas en América Latina, enfatizando varias expresiones de la complejidad: los problemas a enfrentar, los fines y consecuencias de las políticas, y la participación en ellas. Finalmente, presenta las conclusiones.

1. El concepto de complejidad y las políticas urbanas

La complejidad puede asumirse como una representación de los objetos de conocimiento que los asume en su totalidad, con componentes interdependientes que están en continua interacción.

Por oposición a la reducción, la complejidad requiere que se traten de comprender las relaciones entre el todo y las partes. El conocimiento de las partes no basta, el conocimiento de todo como todo tampoco basta, si se ignoran sus partes; debemos, pues, realizar un ir y venir en bucle para reunir el conocimiento del todo y el de las partes. Así, el principio de reducción es sustituido por un principio que concibe la relación de implicación mutua *todo-partes* (Morin, 2005, p. 30).

La complejidad se expresa en características como la pluralidad de dimensiones, la incertidumbre, la imprevisibilidad, el conflicto, la ambivalencia, espacios y tiempos múltiples (Cuervo, 2010). Las teorías de la complejidad usan el concepto de sistema complejo para aludir a aquellos fenómenos de la realidad que requieren ser estudiados como conjuntos totales, *auto-organizados*, no sometidos a determinismos o racionalidades lineales.

Desde las perspectivas de las teorías de la complejidad la ciudad puede ser asumida como un sistema complejo, construido colectivamente, multidimensional,

e integrado por elementos en constante interacción: “El espacio social en general y la ciudad como su forma dominante, pueden entenderse como una organización particular de interacciones complejas reguladas a través de la posición, la forma, y las estructuras de centralidad de los elementos” (Cuervo, 2010, p. 12).

Con base en lo dicho, es comprensible que las políticas urbanas constituyan una de las áreas de políticas públicas en las que se ha hecho más evidente la necesidad de tratar con problemas complejos. El enfoque de la gobernanza urbana tiene proximidades con las teorías de la complejidad en tanto reconoce lo anterior y, de manera correspondiente, enfatiza en distintos componentes en interacción: la pluralidad de actores involucrados en las políticas urbanas, la existencia de varios niveles de gobierno comprometidos en la suerte de las ciudades, el involucramiento del sector público y del privado en los problemas que las aquejan y en sus posibles soluciones, y también, distintas escalas de intervención sobre el territorio (Blanco & Gomà, 2006; Denters & Rose, 2005; John, 2001; Subirats, 2002).

Si bien versiones iniciales del enfoque de la gobernanza enfatizaron en una visión positiva de las redes de gobernanza, resaltando características tales como la interdependencia entre actores, la horizontalidad, la cooperación, entre otras, hoy es claro que la pluralidad de actores no está vinculada a estas características necesariamente sino que, por el contrario, lo que se suele encontrar son relaciones de conflicto, predominio de unos actores sobre otros, desigualdad en la distribución de recursos, cooperación egoísta, etc. Incluso, la gobernanza puede asumir un carácter perverso cuando los objetivos que mueven a los actores van en contravía del interés colectivo y rayan con la delincuencia o hacen parte de ella. Todo lo mencionado implica reconocer con mayor fuerza la complejidad del fenómeno de la gobernanza.

Hasta acá hemos enfatizado en la ciudad como fenómeno complejo, en la complejidad de las políticas urbanas y en el reconocimiento que de la complejidad hace el enfoque de la gobernanza, todo lo cual implica una necesaria relación entre el enfoque de la gobernanza y las teorías de la complejidad.

2. La complejidad en las políticas públicas urbanas

Como se desprende de las reflexiones anteriores, la complejidad de las políticas públicas urbanas se expresa en la pluralidad y multidimensionalidad de elementos que las conforman. En el caso particular de las políticas de regeneración urbana⁶⁵,

65 En la investigación que enmarca este artículo, las políticas de regeneración se asumen como las relativas a diversas formas de intervención pública sobre el territorio urbano de la ciudad, que buscan mejorar aspectos físicos tratando problemas de varios tipos, relacionados con el espacio público, equipamientos urbanos, movilidad, mejoramiento de barrios, entre otros, en las que usualmente se agrega un sentido

queremos destacar la complejidad que tiene lugar en los problemas urbanos que deben enfrentar, los fines que se buscan con las políticas, las consecuencias de su implementación, así como los modos de participación que comportan.

Las políticas públicas en América Latina correspondientes al dominio de la política urbana están determinadas por las condiciones contextuales y los distintos intereses de los actores. La incidencia de variables de contexto y el elemento político en los procesos de política pública, hacen que la complejidad sea un elemento para tener en cuenta, tanto para quien estudia las políticas (*policy scholar*) como para quien se ocupa de su formulación (*policy maker*). Como ya se advirtió, este artículo tiene como uno de sus propósitos la puesta en contexto de esos procesos de complejidad, para ello, busca evidenciar algunas tendencias para el caso de Medellín al resaltar que lo que aquí se presenta es un proceso exploratorio que se enmarca en un proyecto de investigación en curso, cuyos resultados son parciales. Por ello, a continuación, se presentan algunos rasgos generales de la complejidad en la ciudad en los últimos años.

2.1 La complejidad en los problemas a enfrentar por las políticas públicas de regeneración urbana en América Latina

En relación con las políticas urbanas en América Latina, lo primero que hay que tomar en cuenta tiene que ver con la complejidad de los problemas que aquellas tienen o tendrían que atender: violencia, pobreza, desigualdad, consecuencias de la migración hacia las ciudades, entre otros; y en el caso específico de las políticas de regeneración urbana: fragmentación social y espacial, informalidad urbana, déficit de vivienda, espacio público insuficiente, etc.

En contraste con otras regiones del mundo, estos problemas cobran mayor magnitud si se tiene en cuenta que América Latina es la región más urbanizada del planeta, con cerca del 80% de la población viviendo en las ciudades (ONU Habitat, 2012). Si bien estos problemas están ligados a las consecuencias de las reformas económicas aplicadas en la región en la década del noventa, expresadas en la liberalización de los mercados y en la privatización del sector público —que antes fungía como motor del desarrollo y principal prestador de servicios públicos—, es importante tomar en cuenta que ellos se suman a una trayectoria anterior de pobreza, desigualdad y exclusión. Lo anterior, debido a que América Latina no había experimentado previamente un proceso de homogeneización de acuerdo con el modelo keynesiano, de modo tal que no es posible determinar de manera nítida el agregado proveniente del modelo neoliberal (Brand, 2009). Lo cierto es que hoy

de integralidad. Se trata de una interpretación de este campo de políticas cercana a la asumida por Roberts y Skyes (2000): "Visión y acción comprensiva e integrada que conduce a la resolución de problemas urbanos y que busca lograr una mejoría duradera en las condiciones económicas, físicas, sociales y ambientales de un área que ha sido sujeta a cambio" (p. 17).

puede afirmarse que la segregación, fragmentación y segmentación han caracterizado a las ciudades latinoamericanas desde su propia conformación, pero que:

Ciertamente se han profundizado por la dinámica de una economía urbana que posee un segmento integrado a la economía internacional, otro que opera en el mercado interno, y un tercero comprendido por una amplia variedad de actividades que forman parte del sector informal (Ziccardi, 2002, p. 105).

Si se tiene en cuenta el tipo de medidas económicas adoptadas en América Latina y lo que trajo aparejada su inserción dentro de la economía globalizada, puede advertirse que estos fenómenos tienen mucho que ver con sus procesos derivados: la liberalización y desregulación de los mercados de trabajo, la desindustrialización y el crecimiento del sector servicios, y la detracción del Estado en el cubrimiento de las necesidades sociales (de Mattos, 2009; Pradilla, 2010, 2014). La desindustrialización y la tercerización que se han producido en las metrópolis y algunas ciudades de América Latina han generado un cambio del empleo urbano y una tendencia hacia la informalidad, pues lo que queda de industria y el sector servicios emergente no absorben la fuerza de trabajo necesaria para atender la oferta laboral. Los mercados de trabajo han presentado una tendencia a la polarización, con sus consecuencias de precarización e informalización laboral para las grandes mayorías; mientras, los ingresos se concentran, aún más, en los sectores económicos y sociales que han logrado articularse a la globalización.

De ahí que la pobreza constituya una de las principales problemáticas en las ciudades de América Latina, a diferencia de lo que sucedía en el pasado cuando se localizaba en el campo, ello:

Está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera tanto desempleo como las diferentes modalidades de empleo precario e informal (Ziccardi, 2002, p. 103).

Informalidad, precarización y pobreza y desigualdad tienen expresión clara en el espacio urbano: se generan cambios en los usos del suelo y de los inmuebles; se configura una ciudad desigual, segmentada y excluyente (Fleury, 1998), en la que “la homogenización de las áreas de residencia de grupos cada vez más ricos, convive con una mayor fragmentación y tugurización y con la irrupción de nuevas formas de pobreza y de exclusión social” (de Mattos, 2009, p. 62).

La complejidad de las problemáticas por atender se incrementa en la medida de que estas tendencias tienen repercusión en el aumento del conflicto urbano, y concretamente, en el incremento de la criminalidad e inseguridad. Esto tiene ex-

plicación en el hecho de que se suma, a tal contexto de precariedad, la ampliación de expectativas de consumo alentadas por el mercado, sobre todo en las personas más jóvenes, quienes se ven impulsadas a satisfacerlas a cualquier precio (Briceño-León, 2001). A su vez, tal incremento de la inseguridad y de la criminalidad redonda en más procesos de discriminación social y segregación espacial: la inseguridad objetiva, la percepción de inseguridad y el miedo al extraño impulsan aún más la fragmentación de las ciudades latinoamericanas. Se hacen por ello cada vez más comunes el uso de diversos dispositivos de seguridad y de vigilancia, la vivienda en urbanizaciones cerradas y la construcción de enclaves urbanos con acceso restringido. En este sentido, Caldeira (2007) muestra una tendencia en ciudades de muy diverso tipo, incluidas ciudades latinoamericanas, de acuerdo con la cual diferentes grupos sociales —especialmente las clases altas— utilizan el miedo a la violencia y al crimen para justificar nuevas tecnologías de exclusión social y el alejamiento de los barrios tradicionales.

Con las distintas problemáticas experimentadas en las ciudades latinoamericanas (desempleo, informalidad, segregación espacial, precarización del hábitat para los más pobres, discriminación y exclusión) lo que está en juego en el escenario es la ciudadanía. Todos habitan la ciudad, pero no todos son verdaderos ciudadanos. Como afirma Queiroz Ribeiro, los derechos están formalmente reconocidos, pero la organización social del territorio y la vida social que la ciudad genera “parecen desligar la condición urbana de la ciudadanía” (2009, p. 75).

Las ciudades latinoamericanas se enfrentan a situaciones de un alto grado de complejidad, dado que tienen que dar respuesta a tal variedad de problemas. Pero ello también las desafia a dar cabida a intereses diversos y en muchas ocasiones contrapuestos, formular políticas urbanas que atiendan tanto el desarrollo humano y los derechos de los pobladores como la competitividad exigida por el mundo globalizado.

2.2 La complejidad de los fines y consecuencias de las políticas de regeneración urbana

Una tendencia creciente en los procesos de transformación urbana se expresa en la tensión existente entre modelos de ciudad orientados al crecimiento económico y a la competitividad, de un lado, y de otro, modelos en los que la prioridad es la primacía de los derechos y el desarrollo expresado en sus distintas dimensiones, no solo desde la perspectiva del crecimiento económico.

Los procesos de transformación urbana vividos en muchas de las ciudades de América Latina parecieran alinearse más hacia los intereses de las clases más pudientes, estar dirigidas al desarrollo económico o específicamente a atraer la inversión extranjera usando el *marketing* de ciudad, y en fin, insertarse en las dinámicas de la ciudad neoliberal (Hidalgo & Janoschka, 2014) que hacia la protección de los morado-

res, el desarrollo humano y, en general, la garantía de los derechos propios del ámbito urbano que se reivindican políticamente en el derecho a la ciudad enarbolado desde los años sesenta por Henri Lefebvre y en la actualidad por David Harvey (2013).

Una mirada general al contexto latinoamericano actual muestra la concentración del crecimiento económico en las regiones con mayores ventajas (Brand, 2009; Gallup, Gaviria & Lora, 2003; Moncayo, 2004; Betancur, 2009) y la conformación de ciudades ganadoras y ciudades perdedoras. Es decir, se trata de la desigualdad entre regiones y entre ciudades. Y al detallar un poco más dentro de las ciudades en particular, se observa el predominio de intereses económicos en los procesos de desarrollo urbano.

Sin que pueda afirmarse que los efectos de la globalización y el neoliberalismo sean homogéneos en los procesos de desarrollo urbano (Brand, 2009; Pradilla, 2010), parece claro que ciertas tendencias se replican de una ciudad a otra en América Latina:

1. El recurso a estrategias de *city-marketing* con las cuales se busca cambiar la imagen de la ciudad al intentar ajustarse a tendencias globales (Brand, 2009, de Mattos, 2009). Así mismo, se construyen o reconstruyen íconos arquitectónicos o imágenes culturales, se invierte en atractivos espacios públicos, infraestructuras y equipamientos, a partir de los cuales pueda impulsarse el turismo o la inversión extranjera.
2. Localización de cuantiosas inversiones en lugares donde la rentabilidad pueda desencadenarse (Pradilla, 2009, 2014). Es frecuente la construcción de lugares de ocio y viviendas de lujo dirigidas a los grupos poblacionales de mayores ingresos.
3. Puesta en funcionamiento de espacios públicos “privados”, cerramiento de urbanizaciones, creación de lugares de congregación para el consumo (“templos de consumo”), lugares a los cuales está vedado el ingreso y circulación de los pobres (Fleury, 1998).
4. Al mismo tiempo, en otros espacios de las ciudades el urbanismo y la arquitectura son de baja inversión y calidad, lo que es propiciado por la ausencia de controles, la predominante búsqueda de lucro del sector inmobiliario, y el afán de los gobiernos locales por solucionar el déficit de vivienda, particularmente de los sectores más pobres.
5. La obsolescencia de ciertas zonas ha dado lugar a que ellas sean inseguras o no generen rentabilidad y que queden sometidas a la decadencia o al abandono. En particular, los centros urbanos tradicionales sufren un proceso de desdoblamiento, o desuso, y las funciones que antes cumplían tienden a ser asumidas por nuevas centralidades (Carrión, 2007), salvo que como centros históricos se les use para atraer turismo dentro de las estrategias de *city-marketing* antes mencionadas.

De lo dicho puede extraerse que las ciudades latinoamericanas, en el contexto del capitalismo contemporáneo, experimentan procesos de transformación

en los cuales se advierte el predominio de intereses económicos. Las tendencias mostradas expresan la particularización en las ciudades de los efectos del modelo económico, por ello, en gran medida constituyen también factores determinantes o agravantes de condiciones como la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

En la actualidad este contexto plantea a las políticas urbanas en América Latina dos fines como relevantes: por un lado, crecimiento económico e inserción en la globalización, y por otro, desarrollo humano y protección de los derechos de los más débiles. Los gobiernos se encuentran en una compleja encrucijada: se persiste en enfatizar un modelo de desarrollo urbano que crea mayor fragmentación y segregación o se opta por mejorar las ciudades, pero de un modo más equitativo. Veamos la trayectoria de Medellín en la última década.

En el caso de Medellín la determinación de erigir la ciudad como modelo en materia de competitividad y desarrollo de negocios, puede implicar una serie de consecuencias de las políticas que afectan el desarrollo humano de los habitantes de la ciudad, destacándose posibles procesos de gentrificación, la pérdida a futuro de vocaciones productivas como derivación de procesos de renovación urbana, el aumento de los costos de vida, los usos mixtos del suelo como factor que irrumpe en las dinámicas de vida de determinadas comunidades, todas ellas quizá como consecuencias del proceso de transformación no previstas y que amenazan con mayor rigor a los más vulnerables.

Si bien en las políticas de regeneración urbana implementadas en Medellín la búsqueda de competitividad ha sido una tendencia desde principios de la década de 2000, de manera simultánea ha estado presente la otra tendencia, orientada a garantizar el bienestar para la población asentada en los territorios que cuentan con peores condiciones económicas.

Aunque se reconoce hasta el momento una suerte de continuidad en la implementación de políticas en la ciudad, es cierto que las agendas políticas y los intereses de los actores tienen un papel determinante en el tipo de decisiones que se toman, las problemáticas que ingresan a la agenda y las vías de solución que se privilegian para ello. En este marco, los procesos de transformación que se llevan a cabo tienen un carácter de larga duración que puede presentarse como problemático; si bien se identifica una cierta continuidad política en los procesos de transformación, el hecho de que la ejecución de estos proyectos pase por varias administraciones reviste una serie de riesgos y cambios en la naturaleza de los procesos, los actores que intervienen y el tipo de intereses que se privilegia.

Durante el período 2004-2011 los dos gobiernos a cargo del municipio de Medellín impulsaron la transformación de la ciudad con proyectos urbanos integrales, focalizados en las comunas con mayores índices de pobreza. Estos proyectos se enmarcaron en el concepto de urbanismo social; incluyeron mejora de vías, espacio público y equipamientos culturales, educativos y deportivos; se hicieron contando

con la participación comunitaria a través de la construcción de imaginarios y sus resultados han sido destacados por las propias comunidades y por expertos.

Sin embargo, algunos críticos cuestionan, de una parte, el hecho de que la construcción de equipamientos de gran formato y factura haya sido usada como una estrategia de *marketing*; y por otra, que posiblemente hayan impulsado la mayor densificación de áreas de la ciudad en las que esta es perjudicial por tratarse de laderas, que cuentan con problemas de riesgo.

Los críticos también cuestionan otros dos aspectos: uno, el hecho de que el sector privado de los constructores no hubiese tenido el control suficiente, lo que dio lugar a edificaciones de mala calidad que se extendieron por toda la ciudad; y el otro, que al ser la normativa sobre construcción fuertemente onerosa en cuanto a cargas y densidades, el efecto provocado fuese la disminución de la construcción en Medellín y el aumento en municipios cercanos con menores exigencias, lo cual tuvo como consecuencia un gran problema de movilidad.

En cuanto al Gobierno actual (2012-2015), entre sus principales objetivos en materia de políticas urbanas sobre el territorio, plantea el control de la alta densificación en las laderas, en estas se encuentra asentada mayoritariamente la población de estratos más bajos en barrios construidos de manera informal. De manera complementaria, considera necesario impulsar la renovación de la zona central de la ciudad paralela al río Medellín.

Para lograr lo primero, el Gobierno actual ha tenido como estrategia la construcción de un cordón de contención de la expansión de la mancha urbana en las laderas, denominado cinturón verde, y como parte del mismo, la construcción de un jardín circunvalar. En parte como fruto de la interacción conflictiva con las comunidades afectadas por el proyecto y por la intervención activa de la ciudadanía en el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, estas obras están siendo articuladas con procesos de mejoramiento barrial, que posibilitan intervenciones de carácter más integral. No obstante, las obras realizadas, y por realizar, generan desplazamiento de población con todos los efectos nocivos derivados.

Para lograr el segundo propósito, es decir, la renovación de la zona central de la ciudad, el Plan de Ordenamiento Territorial prevé la realización de macroproyectos urbanos destinados a la construcción de vivienda en áreas deterioradas o en desuso. Mientras la administración municipal y sus asesores consideran que los macroproyectos son la mejor manera para garantizar que el Estado local dirija y controle el desarrollo urbano, muchos líderes comunitarios, organizaciones no gubernamentales y académicos consideran que tales macroproyectos buscan beneficiar al sector constructor y al financiero, quienes tendrán grandes oportunidades para desarrollar e invertir en viviendas de altos costos.

Lo cierto es que el Plan de Ordenamiento Territorial prevé la obligación para los constructores de incluir vivienda para diversos estratos sociales en estos ma-

croproyectos. Sin embargo, tanto para los constructores como para los mismos concejales que participaron en el proceso de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, esto se califica como problemático y difícil de llevar a la práctica, no solo porque implica una problemática mezcla de clases sociales, sino de culturas y costumbres. Se afirma, además, que la inclusión en estos nuevos barrios de personas pobres las haría asumir gastos tan altos de ubicación, en materia de pago de impuestos y servicios públicos domiciliarios, que las expulsaría rápidamente. Quizás este asunto tenga solución por la vía de garantizarles tarifas coherentes con su estrato social, pero lo más difícil quizá sea, en una sociedad tan segmentada, el asunto de la inclusión y la cohesión social.

Adicionalmente, la realización de los macroproyectos de renovación podría requerir del traslado no solo de algunas empresas industriales de mediano y gran tamaño, sino también de pequeñas industrias, de pequeñas empresas comerciales, de viviendas y específicamente en algunas de esas zonas, de empresas y negocios con un alto grado de informalidad. La cuestión más problemática en estos casos es cómo proteger a los actuales moradores y cómo proteger la industria. De nuevo, aquí reaparece el problema antes tratado, si los actuales moradores son expulsados posiblemente tiendan a ubicarse en las periferias con lo cual se agravaría el inconveniente de sobredensificación de las laderas y quedarían sus habitantes sometidos a grandes desventajas por la lejanía que tendrían respecto del centro de la ciudad. De hecho, en Medellín esta dificultad ya se ha experimentado en varias ocasiones con el traslado de poblaciones hacia zonas de expansión en las afueras de la ciudad, lo que ha generado la configuración de guetos en esas zonas de expansión y que las personas tiendan a volver a instalarse dentro de la ciudad de manera informal. El actual Plan de Ordenamiento Territorial prevé como principios, tanto la protección a moradores como la protección a la actividad industrial, sin embargo, es necesario su desarrollo y aplicación concreta para poder evaluar su puesta en práctica.

El impulso a los macroproyectos mencionados se pretende obtener con la realización de una gran obra sobre y alrededor del Río Medellín, denominada Parques del Río. Defendida por algunos y atacada por otros, la obra ya inició como parte del actual Plan de Desarrollo vigente desde 2012 y como parte del Plan de Ordenamiento Territorial recientemente aprobado. Fuera de los aspectos técnicos de difícil resolución que podría tener la obra, y que constituyen la fuente de crítica de algunos expertos, un asunto de complejidad es si es admisible priorizar este tipo de proyectos que requiere de una alta inversión de recursos económicos, o si debieran priorizarse intervenciones que mejoren la calidad de vida en aquellos barrios que cuentan con mayores necesidades insatisfechas, a través, por ejemplo, de proyectos de mejoramiento integral de barrios.

En el siguiente texto que se transcribe, correspondiente a una de las intervenciones del director del Departamento de Planeación del Municipio de Medellín, en el proceso de expedición del actual Plan de Ordenamiento Territorial, de cierto modo

se advierte cómo el municipio de Medellín en la actualidad opta por priorizar los fines concernientes al desarrollo económico, creyendo que este puede posibilitar bienestar para toda la población de la ciudad:

El déficit se resuelve con asistencia social, con asistencia de inversión pública, como Medellín ha venido haciendo, pero déficit también se resuelven agendando un proyecto generador de calidad de vida, de dinámica económica, atracción de la inversión, fomento al empleo, calidad urbana.

Aquí no va llegar la equidad si no llega la oportunidad de tener más dinámica económica y productiva, son los atributos de la ciudad, son las cualidades urbanas las que le otorgan entre otros aspectos, así como el capital humano, el tejido institucional, la eficiencia de la gestión pública, la conectividad funcional y muchos otros atributos los que van a hacer que Medellín vuelva a tener esplendor económico y si tiene mejor esplendor económico, tendrá mejores condiciones de inclusión social, si tenemos todo esto vamos a tener una ciudad mejor (Pérez Jaramillo J.A., director de Planeación. Acta 544 de 18 de octubre, 2014, p.32).

La cuestión sigue en debate, ya Latinoamérica y Medellín debieran tener claro que el crecimiento económico no trae siempre como consecuencia mayor igualdad y calidad de vida para sus ciudadanos. Dada la situación de profunda desigualdad que todavía experimenta la región y en particular Medellín, es necesario que las políticas de regeneración urbana se traduzcan con mayor ahínco que hasta ahora en procesos de mejoramiento integral de barrios en aquellas zonas donde el hábitat ha sido construido a partir del esfuerzo de sus propios habitantes. Si no es así, las expectativas de los ciudadanos con los procesos de transformación física en la ciudad siempre superarán los alcances de las políticas implementadas.

En lo relativo a consecuencias de los procesos de regeneración urbana, es urgente que se implementen efectivas medidas de protección a moradores en aquellas áreas sometidas a procesos de renovación, de modo tal que los efectos de dichos procesos no sean tan gravosos para los habitantes originales de esos territorios. Y en términos generales, se hace indispensable un conjunto de medidas que posibilite reducir las brechas socioeconómicas que determinan la profunda desigualdad existente; esto solo puede lograrse en la medida en que las políticas urbanas sean cada vez más integrales y por consiguiente atiendan mucho más que los problemas *físico-espaciales*.

2.3 La participación como expresión de complejidad en las políticas públicas de regeneración urbana

La complejidad también se evidencia en la participación en políticas públicas de regeneración urbana, y se expresa de diversas maneras. La primera de ellas está asociada a las diversas formas de participación que se hacen presentes en estos

contextos, es decir, participación representativa o indirecta, participación directa, participación comunitaria y participación deliberativa. Estas formas de participación se encuentran incluidas dentro de los marcos jurídicos y son practicadas continuamente por actores de las políticas públicas de regeneración urbana.

La segunda manera que asume la complejidad en la participación se encuentra en el tipo de relaciones que se suele dar entre esas modalidades de participación mencionadas, en razón de que aquella puede dar lugar a relaciones de confrontación o cooperación entre ellas, según el uso específico que los actores hagan de las mismas, al presentar los resultados de cada una de ellas como compatibles o incompatibles entre sí.

La tercera, alude al carácter vinculante o no de las decisiones que se toman en el marco de cada tipo de participación y la conflictividad que se deriva de las contradicciones entre las distintas decisiones tomadas.

Más en concreto, la participación en políticas públicas de regeneración urbana expresa la complejidad porque los distintos actores con frecuencia asumen estratégicamente como vinculantes las decisiones tomadas en un determinado marco participativo (indirecto, directo, comunitario o deliberativo) y buscan que las decisiones tomadas en otro marco participativo no sean tomadas como vinculantes.

Pero también ha sido usual que las comunidades sean escépticas sobre su capacidad de incidencia en las políticas, y particularmente sobre la priorización de determinados tipos de necesidades, aspectos que inciden en la recurrencia de conflictos entre actores y la pérdida de legitimidad en las decisiones que se toman. Se ha identificado, especialmente desde las comunidades objeto de las políticas, que no es suficiente con la apertura de espacios para la discusión y la exposición de sus necesidades; en la mayoría de los casos se considera que este tipo de espacios no son signo de apertura democrática, por el contrario, se los ve como instrumentos para legitimar la toma de decisiones o como simples espacios de socialización donde las decisiones ya se encuentran tomadas.

La cuarta manera en que se expresa la complejidad en la participación está ligada a las dificultades que representa el conocimiento técnico para el diálogo entre actores. En el caso de Medellín, durante los últimos años se observa un aumento en los espacios de participación y diálogo entre actores; sumado a ello, el trabajo conjunto de comunidades con universidades y oenegés ha posibilitado un incremento en la comprensión que se tiene de las problemáticas y la construcción de propuestas alternativas a las distintas políticas que se proponen, sin embargo, persisten las dificultades.

Al tomar en cuenta los distintos modos en que tiene expresión la complejidad en los procesos de mediana y larga duración en políticas públicas de regeneración urbana, la participación da lugar a un intrincado sedimento de acuerdos y desacuerdos, legitimados o deslegitimados por el hecho de que fueron construidos dentro

de marcos participativos que no se aceptan como vinculantes por determinados actores. Por ejemplo: suele ocurrir que la comunidad niega la obligatoriedad de las decisiones tomadas por el alcalde y los concejos municipales en el ejercicio legal de sus atribuciones, y en su lugar, reclama que las decisiones tomadas por la comunidad reunida en una determinada asamblea pública sean tenidas como las verdaderamente obligatorias; igualmente, tanto algunos miembros de la comunidad como ciertos integrantes de la administración pública pueden exigir que se tengan como obligatorias las decisiones tomadas en otros espacios sobre la base de argumentos técnicos o incluso “mejores razones”, en lugar de las decisiones tomadas por las autoridades legalmente elegidas y competentes o, incluso, por aquellas decisiones tomadas en asamblea por la comunidad.

Considerado lo dicho sobre participación y complejidad de cara a los posibles modelos de gestión y buenas prácticas en materia de políticas públicas de regeneración urbana, conviene advertir que a esta complejidad no se debe responder con simplificación o con soluciones reduccionistas. Cualquier decisión que se tome encaminada a favorecer un único modelo de participación de manera que conduzca a que las decisiones sean asumidas excluyendo los tres modelos adicionales y erigiendo uno solo de ellos como el modelo ideal o correcto, sería equivocada y empobrecería significativamente las políticas públicas de regeneración urbana, no solo porque generaría una gran conflictividad sino porque a este tipo de complejidad se debe responder con perspectivas integrales y sistemáticas y no con preferencias únicas o autoritarias.

De hecho, pareciera que las políticas públicas de regeneración urbana en Medellín funcionan bien en cuanto los diversos actores cuentan con espacios múltiples de participación, favorecidos por la coexistencia de modelos de participación que tienden a mostrar una imagen más completa y compleja de intereses, más allá de que finalmente la decisión y ejecución termine por centrarse en los actores de las instituciones estatales.

No obstante, lo anterior, queda por resolver lo atinente a la falta de diálogo entre el conocimiento de quien formula, quien toma la decisión y la población objeto de políticas. Si bien se reconoce un aumento de la participación por parte de los distintos actores, la existencia de espacios y procesos de formación y diálogo entre las comunidades, oenegés y la academia, persisten elementos técnicos que limitan y en algunos casos imponen ciertas barreras en materia de participación, toma de decisiones informadas, conocimiento del alcance de las políticas, entre otros.

La existencia de fronteras entre actores configura tipos de gobernanza de acuerdo con las fases de la política pública, estos límites en materia de conocimiento posibilitan el predominio de una gobernanza de élite determinada en este caso por el tipo de recurso con que cuente cada actor en el proceso, en este caso el conocimiento técnico determina el tipo de participación y el grado de incidencia de esta en la toma de decisiones. Ante tal situación la salida necesariamente se encuentra en la formación y cualificación de los distintos actores, especialmente

de aquellos que representan a las comunidades más susceptibles ante las consecuencias de los procesos de transformación urbana.

Conclusiones

Con base en todo lo anterior, es posible concluir que las políticas públicas urbanas en América Latina poseen un alto grado de complejidad que se explica por los problemas urbanos que ellas tienen que enfrentar, las finalidades que se buscan con las políticas, las consecuencias producidas con su implementación, y los modos de participación que comportan. Expresado con mayor amplitud:

Un primer componente que hay que tomar en consideración, es la complejidad de los problemas que tienen o tendrían que atender las políticas urbanas: fragmentación social y espacial, informalidad, pobreza, desigualdad, consecuencias de la migración hacia las ciudades, etc.

Lo segundo que se debe apuntar en términos de complejidad es la tensión existente entre modelos de ciudad orientados hacia la competitividad y el crecimiento económico, y otros dirigidos a la primacía de los derechos y al desarrollo expresado en sus distintas dimensiones, y no solo desde la perspectiva del crecimiento económico. Expresado en términos de tensiones, habría que decir que las ciudades latinoamericanas se ven enfrentadas a garantizar, simultáneamente con sus políticas, dos objetivos difícilmente compatibles: la competitividad exigida por el mundo globalizado por una parte y el desarrollo humano de sus habitantes en un sentido multidimensional, por otra.

Un tercer componente de la complejidad es que los gobiernos se encuentran en una difícil encrucijada: se persiste en enfatizar ese modelo de desarrollo urbano que crea mayor fragmentación y segregación o se opta por mejorar las ciudades, pero de un modo más equitativo.

Un cuarto y último componente de esa complejidad se explica porque los procesos de políticas públicas de regeneración urbana se desarrollan en cuatro marcos jurídicos y de acción, (vinculados con la democracia indirecta, directa, comunitaria y deliberativa) que con frecuencia son asumidos y resultan contradictorios entre sí, con lo cual se da lugar a resultados de histórica deslegitimación recíproca de las decisiones tomadas dentro de cada marco con exclusión de los demás.

Estos cuatro factores que describen la complejidad en política urbana pueden ser enfrentados de diversas formas. Expresadas en un solo enunciado, podría decirse que en lo relativo a consecuencias de los procesos de regeneración urbana es urgente que se implementen efectivas medidas de protección a moradores en aquellas áreas sometidas a procesos de renovación, de modo tal que los efectos de dichos procesos no sean tan gravosos para los habitantes de esos territorios. Y en términos generales,

se hace indispensable un conjunto de medidas que posibilite reducir las brechas socioeconómicas que determinan la profunda desigualdad existente; lo que solo puede lograrse en la medida en que las políticas urbanas sean cada vez más integrales y por consiguiente atiendan mucho más que los problemas *físico-espaciales*.

Referencias

- Baumann, M. (2009). Escuela, favela y ciudad en Río de Janeiro. En Fleury, S., Subirats, J. & Blanco, I. (Eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales. innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Betancur, J.J. (2009). El segundo saqueo de América Latina: implicaciones para la planificación urbana. En Brand, P. (Comp. y Ed.). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Blanco, I. & Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza, retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 2, pp. 11-27.
- Brand, P. (2009). La globalización neoliberal y la planeación urbana: perspectivas para América Latina. En Brand, P. (Comp. y Ed.). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Briceño-León, R. (2001). Introducción. La nueva violencia urbana de América Latina. En Briceño-León, R. (Ed.). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brugué, Q. & Gomà, R. (Coord.) (1998). *Gobierno local y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Carrión, F. (2010). *Ciudad, memoria y proyecto*. Quito: Olachi.
- Cuervo, L. M. (2010). Ciudad y complejidad: los rumbos. *Contribuciones a las ciencias sociales*. Recuperado de: www.eumed.net/rev/cccss/09/lmcg2.htm.
- Cuervo, L. M. (1996). Ciudad y complejidad: la magnitud del reto. *Giraldo y Viviescas, Pensar la ciudad*. Bogotá: Tercer mundo editores, CENAC, FEDEVIVIENDA, pp. 485.
- Cabrero, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Caldeira, T. (2007). *Ciudad de muros*. Barcelona: Gedisa.
- De Mattos, C. A. (2009). Modernización capitalista y revolución urbana en América Latina: cinco tendencias genéricas. En Brand, P. (Comp. y Ed.). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, (pp. 37-82).
- De Mattos, C. A. (2010). *Globalización y metamorfosis urbana en América Latina*. Quito: OLACCHI.

- Fleury, S. (1998). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. *Nueva Sociedad*, 156. Recuperado de: http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf.
- Fleury, S., Subirats, J., & Blanco, I. (Eds.). (2009). *Respuestas locales a inseguridades globales. innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso. *Reis*, (106), pp. 33-62.
- Gallup, J. L., Gaviria, A. & Lora, E. (2003). *América Latina: ¿Condenada por su geografía?* Bogotá: Alfaomega.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Hidalgo, R. & Janoschka, M. (2014). *La ciudad neoliberal*. Santiago: Universidad Católica de Chile. Recuperado de: <http://contested-cities.net/blog/la-ciudad-neoliberal/>.
- John, Peter. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Londres: Sage.
- Lora, Eduardo. (Coord.). (2008). *Calidad de vida más allá de los hechos*. Washington: BID y Fondo de Cultura Económica.
- Morin, E. (2005). *Complejidad restringida, complejidad general*. Presentado en el coloquio «Intelligence de la complexité: épistémologie et pragmatique», Cerisy-La-Salle, 26 junio de 2005. Recuperado de: <http://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/3883/Complejidad%20restringida%20complejidad%20general.pdf?sequence=1>.
- ONU, Habitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*, ONU Habitat. Recuperado de: www.unhabitat.org. [Consulta: 10 de junio 2015].
- Pierre, J. (2011). *The Politics of Urban Governance*. London: Palgrave Macmillan.
- Pradilla, E. (2009). "Las políticas y la planeación urbana en el neoliberalismo". En Brand, P. (Comp. y Ed.). *La Ciudad Latinoamericana en el siglo XXI. Globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Pradilla, E. (2010). Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo 24, pp. 507-533.
- Pradilla, E. (2014). La ciudad capitalista en el patrón neoliberal de acumulación en América Latina. *Cad. Metrop.*, São Paulo 31, pp. 37-60.
- Queiroz, L. C. (2009). Metrópolis en la periferia. En Fleury, S., Subirats, J. & Blanco, I. (Eds.) *Respuestas locales a inseguridades globales. innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Roberts, P. & Hugh, S. (Eds.) (2000). *Urban regeneration: a handbook*. Londres: Sage.
- Ziccardi, A. (2002). Las ciudades y la cuestión social. En Ziccardi, A. (2ª. edición) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: Los límites de las políticas sociales en América Latina*. (pp. 85-126). Buenos Aires: CLACSO.