



Gobernanza, participación y neoliberalismo en el desarrollo de un proyecto de renovación urbana: Análisis teórico-legal

Documento para la II Reunión General de la Red Gobernanza Metropolitana.

12 y 13 de noviembre de 2018, Colegio de Jalisco, Zapopan, Jalisco.

Autor(es): Acosta Zapata, Sebastián

Universidad del Valle.

Email: saz0913@hotmail.com

Twitter: @sebasocio

Ponencia de Investigación.

Resumen/abstract:

Los proyectos de renovación urbana son iniciativas emprendidas por lo general por el sector público para renovar, recuperar, rehabilitar áreas de las ciudades que han caído en desuso, han sido subutilizadas o se ha presentado un cambio en la forma de producción económica, industrial, social y cultural (Rojas, 2004). Las zonas para intervenir por lo general presentan condiciones de precarización laboral, informalidad e ilegalidad, no obstante la discusión es mucho más compleja y precisa de un análisis mayor que solamente querer revitalizar un área urbana. Hay prácticas político-administrativas, que también son enfoques teóricos, como la gobernanza (Aguilar, 2010) que permiten analizar fenómenos complejos como los proyectos de renovación urbana. Igualmente existen lecturas más agudas como las de Harvey (2007) y Herce (2013) que vinculan directamente al sector público con el sector empresarial para desarrollar grandes proyectos dejando de lado el bienestar social y la participación ciudadana. Esta ponencia se propone analizar, teniendo en cuenta la gobernanza urbana, la manera en que los ciudadanos participan en la formulación y desarrollo del Proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso. Se tiene en cuenta la Ley 388 de 1997 como instrumento normativo que determina los lineamientos para los proyectos urbanos y que insta a la participación tanto del sector privado como de las poblaciones en dichas iniciativas.

Palabras clave:

Gobernanza Urbana, Neoliberalismo, Marco Legal, Participación, Proyecto de Renovación.

Nota biográfica: Magíster en Políticas Públicas. Sociólogo y Politólogo con énfasis en Relaciones Internacionales. Sus áreas de interés son la Innovación Pública, Nuevas Sociologías, Gobierno y Políticas Públicas, Relaciones Públicas, Relaciones Internacionales, Estudio y planeación urbana y regional, y Sociología Política. Las áreas de experiencia son la docencia universitaria en asignaturas como filosofía política, teoría social, metodología, administración y políticas públicas, intervención social, investigación, análisis y diagnóstico de entornos, realidades, problemáticas y fenómenos sociales y políticos.

1. Una Introducción: Definiendo los cimientos de la ponencia.

Los proyectos de renovación urbana ponen a prueba la capacidad tanto de la sociedad civil como del Estado y el mercado (Arrízola, 2004). En ellos convergen una cantidad considerable de intereses de todos los sectores. No obstante en la dinámica neoliberal (Diniz, 2009) se prioriza el mercado representado por el sector privado para que estas inversiones avancen y se realicen. Autores como Harvey (2007, 2013), Herce (2013) entre otros exponen la forma en que el Estado se configura en un aliado del mercado para liberar territorios urbanos e incentivar el negocio inmobiliario, en algunos casos yendo en detrimento de la participación ciudadana, la democracia y la gobernanza como práctica político-administrativa y de gerencia (Aguilar, 2010).

El estudio de caso abordado es el Proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso, desarrollado en Cali, Colombia, y el cual pretende renovar, rehabilitar y recuperar 23 hectáreas aproximadamente del centro urbano. Dentro de los 4 planes parciales con los que cuenta están un búnker de la Fiscalía General de la Nación, un centro comercial vinculado a la estación central del Sistema de Transporte Público Masivo Integrado de Occidente (MIO), alrededor de 4.500 viviendas de interés social, y ampliación de espacios públicos entre calles, parques, andenes y pasos peatonales.

En este marco, **la pregunta de investigación que la ponencia se plantea es: ¿De qué manera, desde la gobernanza urbana, se configura la participación ciudadana en el desarrollo de un proyecto de renovación urbana?**

En consecuencia el objetivo es: Analizar, teniendo en cuenta la gobernanza urbana, la manera en que se configura la participación ciudadana en el desarrollo de un proyecto de renovación urbana.

La presente ponencia se divide en cinco partes estratégicas, las cuales son: la introducción, la metodología, el marco referencia, los hallazgos y las conclusiones de trabajo elaborado.

La metodología desarrollada para esta ponencia principalmente se cimienta sobre un enfoque epistemológico constructivista con técnicas como el análisis documental y la entrevista.

El marco referencial que orienta la discusión analítica, central en esta ponencia, está compuesto principalmente de cuatro nociones. La primera, se orienta a establecer un gran paraguas conceptual que es el Neo-institucionalismo politológico, la segunda noción se centra en conceptualizar el desarrollo de las políticas de ajuste, que también se conoce como Neo-liberalismo centrada en una mirada hacia lo urbano. La tercera, se centra hacia la gobernanza urbana como referencia crucial para entender el estudio de caso. Y la última, se sitúa en un postura crítica donde convergen los modos de producción urbano y capitalista, y la gobernanza se presenta como la otra cara del Neo-liberalismo.

En la cuarta parte constitutiva de esta ponencia se encuentran los hallazgos. Por una parte, se analiza, de manera crítica y bajo los conceptos expuestos, la Ley 388 de 1997 cuyo objetivo principal es “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental”¹, reseñando los tintes Neo-liberales y orientados, en algunos casos, a la participación como forma establecida de actuar. Por otro lado, se sintetiza la queja de la ciudadanía frente a la falta de socialización, de mecanismos de participación y de garantías que tiene frente al desarrollo del proyecto.

En la quinta y última parte estratégica de esta ponencia se exponen las principales conclusiones del trabajo realizado orientado al complejo vínculo existente entre neoliberalismo, gobernanza y democracia tomando como referencia el marco conceptual elaborado y el estudio de caso centrado en la Ley 388 de 1997 y en las dinámicas de participación ciudadana.

2. Abordaje metodológico del estudio de caso en cuestión.

El enfoque epistemológico que se plantea en el presente trabajo es el constructivista porque se indaga sobre las lógicas de participación que están formalmente constituidas en el proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso, vinculándolas con la gobernanza, en el marco de las políticas de ajuste o neo-liberales. El sentido de elegir el enfoque metodológico constructivista es el de realizar y analizar críticamente una dinámica en particular, así como considerar que la realidad es socialmente construida por los actores que se relacionan e interactúan, en un marco normativo.

Se emplea la estrategia metodológica del estudio de caso (Yin, 1984), orientado al proyecto de renovación urbana Ciudad Paraíso. Se ha elegido esta estrategia metodológica porque se considera importante para entender las dinámicas actuales que se presentan en la gestión de las ciudades, se pueden brindar aportes analíticos que abordan la gobernanza urbana, y es pertinente para el debate actual en el que se encuentra el término de la gobernanza. Además, esta ponencia posee un componente deductivo, puesto que al partir de una construcción teórica y conceptual, se busca entender y analizarla en el caso de estudio.

En consecuencia, los niveles de análisis que se propone esta investigación son: descriptivo y explicativo; puesto que se pretende estudiar y analizar, a partir de la descripción de variables y hechos, el fenómeno de la gobernanza urbana en una situación espacio-temporal

¹ Artículo 1 de la Ley 388 de 1997.

determinada y sobre un proyecto de recuperación urbana particular, así como explicar los mecanismos de participación desde la ley, orientados a la gobernanza y enmarcados en tendencias neo-liberales.

Técnicas de investigación.

- Revisión y análisis de documentos oficiales como la Ley 388 de 1997 de la República de Colombia.
- Revisión y análisis de documentos especializados que permitan profundizar en los conceptos que esta investigación precise como lo son gobernanza urbana, neo-liberalismo, participación y renovación urbana.
- Entrevista a miembros de la comunidad con perspectiva crítica del proyecto.

Diseño Metodológico.

Como estrategia metodológica especializada, este trabajo se centra en un estudio de caso. Esta estrategia *Investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real de existencia, cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse* (Yin, 1984: 23).

La unidad de análisis establecida para esta investigación es principalmente la Ley 388 de 1997 y la participación de la comunidad en el proyecto Ciudad Paraíso y líderes.

La triangulación en el análisis de la información recolectada y de los conceptos teóricos usados se enmarca en la necesidad de consolidar una técnica de indagación para lograr hallazgos completos y desarrollar el conocimiento relativo a un determinado objeto de estudio (Rodríguez, 2005). Así, se buscan que diferentes enfoques que permitan focalizarse en las informaciones y respuestas fundamentales para el cumplimiento del propósito de la ponencia.

Los resultados pretenden aportar al avance del estudio de las políticas públicas urbanas y la gobernanza metropolitana. Poder analizar cómo se desarrollan, desde la gobernanza, proyectos urbanos con diferentes perspectivas analíticas y rastrear aspectos ideológicos conceptuales en documentos oficiales como Leyes de la República. Se pretende contribuir a los debates sobre el gobierno local y los alcances de la administración territorial y de la ciudad en este caso.

Las conclusiones a las que se buscan llegar se sitúan en los campos de la Ciencia Política, las políticas públicas, la administración pública y los estudios urbanos. La gobernanza

urbana se presenta como un enfoque al que se busca robustecer y consolidar, entenderlo como parte de una perspectiva conceptual en desarrollo y explicar cómo se presenta en acciones públicas coordinadas por el Estado, pero en constante relación con el mercado y la sociedad civil para que dichas acciones se logren concretar.

También es importante anotar que situar la investigación en Colombia contribuye no solo al desarrollo de la gobernanza urbana como enfoque amplio sino contextualizado a unas dimensiones institucionales, políticas, económicas y culturales. Estas son diferentes de España, por ejemplo, donde se han desarrollado más a profundidad investigaciones relacionadas con la renovación urbana y las políticas públicas urbanas, o en México donde hay académicos destacados como Aguilar que han trabajado la gobernanza y los cambios recientes de la administración pública.

3. Los referentes para el análisis conceptual.

3.1 El Neo-institucionalismo: El paraguas teórico.

La solidez teórico-conceptual de los estudios sobre gobernanza y neoliberalismo radica en la posibilidad que tienen estos conceptos de afianzarse en posturas teóricas más construidas, elaboradas y de mayor trayectoria, para que no se pierdan entre el señalamiento de una práctica de gestión o de una ideología. Es por ello que se inicia el recorrido conceptual desde el Neo-institucionalismo.

El padre de esta teoría es Douglas North, quien mencionó que las instituciones

Son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 1990: 13)

Junto a esto, North (1990) dice que las instituciones tienen por función principal reducir la incertidumbre en la sociedad estableciendo estructuras estables de interacción humana, sean formales e informales, más no eficientes o suficientes.

En complemento de lo anterior, Prats (1998) menciona que las instituciones articulan las interacciones *entre actores, expresan relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad y se corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran así como con los modelos mentales y valorativos que lo legitiman* (Prats, 1998: 591). Además las instituciones no ser remiten solo a lo normativo o explicitado en el derecho, también existen las informales que permiten la comprensión de

normas y actores complementarios a las leyes y a lo escrito. Las ideas orientadoras que se pueden rastrear en las instituciones informales pueden tomar cuerpo en las instituciones formales como las reglas, este, precisamente, es el sentido de la presente ponencia, dar cuenta de cómo ideas orientadas desde el Neo-liberalismo y la gobernanza configuran la participación de la comunidad en el marco de la Ley 388 de 1997.

No obstante, esta teoría ha tenido más complementos, abordajes y desarrollos. Uno de ellos es el Neo-institucionalismo que brinda una comprensión más amplia y profunda de las instituciones y las disciplinas que están insertas en su estudio y análisis. Así, Rivas (2003) menciona que la relevancia de las instituciones está en que son ellas las que estructuran la democracia, el sistema político, las prácticas políticas, las conductas, las normas, las reglas, las rutinas y los procesos de socialización, participación e interacción tanto en el ámbito social como en el político, económico y cultural. El Neo-institucionalismo al momento de estudiar y analizar el Estado como estructura política normativa que encarna las relaciones de poder, también toma como objeto de estudio a los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y los fines de cada actor, es decir, toma lo normativo y lo empírico para generar explicaciones más sistemáticas. (Rivas, 2003)

Una primera postura plantearía que el Neo-institucionalismo se enfoca en darle importancia a las “*instituciones y estructuras, reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto al sistema político y que tienen una influencia en relaciones y estabilidad de gobiernos y su papel de producción y reproducción de la sociedad (Giddens, 1996; Cohen; 1996)*” (Rivas, 2003: 38) Paralelo a esto, los actores particulares, el Estado, los diferentes procesos sociales y políticos, incluso agentes del mercado, y los contextos de muy diversas índoles influyen en las conductas a nivel individual y organizacional. Y en este mismo sentido, el papel que desempeñan las instituciones políticas son primordiales para explicar la estabilidad, el cambio o la inestabilidad de un sistema político (Rivas, 2003)

Igualmente, (Rivas, 2003) menciona que las instituciones conforman el cemento de la sociedad y son susceptibles de tener varios enfoques disciplinares para ser analizadas: el que viene de la sociología, otro de la economía, y un último de la ciencia política.

El enfoque Politológico el cual integra el análisis racional de la economía con el análisis institucional de la sociología para estudiar el ámbito político de la sociedad. Rivas (2003) menciona que este enfoque aborda las instituciones como son y cómo se desempeñan institucionalmente y sus objetos de estudio, se concentra en el gobierno, los agentes del Estado, los parlamentos y la burocracia entre otros. Además el enfoque Neo-institucional desde la ciencia política retoma el papel desarrollado por el Estado como principal ente productor de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad. (Rivas, 2003: 43) Este enfoque disciplinar propende por

incorporar al análisis del comportamiento individual el estudio de las instituciones de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman dentro de toda sociedad, admitiendo que éstas constituyen variables intervinientes de suma importancia que tienen incluso la capacidad de moldear y de intervenir en la fijación y transformación de las realidades sociales, económicas y políticas. (Rivas, 2003: 44)

Por su parte, Pérez y Valencia (2004) argumentan que desde la Ciencia Política el Neo-institucionalismo procura explicar que las decisiones individuales (desde una perspectiva conductista o de “rational choice”) no pueden ser explicadas sin la referencia al marco institucional más amplio en que ellas están insertas, es decir, el contexto. Y su característica distintiva es la preocupación por el poder, por la capacidad de una persona o grupo de controlar las acciones de los otros. A su vez el papel que juegan las instituciones radica en hacer las cosas más fáciles para algunos y más difíciles para otros. (Pérez y Valencia, 2004: 89)

Sumando a lo anterior, Mendíaz (2004) plantea que el aparato institucional es una *arena en que los problemas se procesan y no siempre terminan convirtiéndose en simple reflejo de los intereses de la clase dominante; reviste mayor complejidad el modo en que ese aparato institucional procesa los intereses de la sociedad* (Mendíaz, 2004: 7) Es decir, que en el complejo sistema de relaciones de los actores dentro de la sociedad, Estado, agentes del mercado y sectores de la sociedad civil u organizaciones comunitarias establecen mecanismos por vías institucionales para representar sus derechos y poder alcanzar sus metas.

Profundizando en el entendimiento que tiene el Neo-institucionalismo politológico sobre el Estado, se cataloga como una organización de funcionarios que pueden seguir metas particulares o generales orientadas a principios de eficacia y eficiencia de acuerdo a los recursos existentes. Sin embargo, también se consideran las configuraciones de acción y organización política que impactan en las representaciones de los diferentes sectores de la sociedad. (Mendíaz, 2004)

Esta postura abordada en primera instancia por March y Olsen (1997) y seguida por Vergara (1997) y Mendíaz (2004) se inscribe en regímenes democráticos con Estados Sociales de Derechos, en donde el sistema político implique igualdad en derecho del heterogéneo conjunto de actores. Se menciona, en consecuencia, que la igualdad política se remite a términos de referencias compartidas en relación a los valores políticos principales del esquema social.

En suma, March y Olsen (1997) aportan elementos organizacionales a la teoría política generando un sentido particular de la política interesada en los procesos más que en los resultados desprendidos del funcionamiento de las instituciones en la realización de las políticas públicas. Así, la propuesta de estos autores se remite al entendimiento del fenómeno político como el resultado de las instituciones – reglas, ritos, tradiciones, procesos- que no son productos de la racionalidad total y en la que cada actor es capaz de actuar según sus intereses, capacidades y voluntades.

3.2 El Neo-Liberalismo: la conceptualización y contextualización de las políticas de ajuste.

En América Latina confluyeron fenómenos tales como los procesos de democratización y descentralización que ampliaron la arena política, las políticas de ajuste o Neo-liberales que hicieron del Estado un ente más pequeño y con menos funciones, y las reformas institucionales que involucraron elementos de la nueva gestión pública, todo esto en el marco de globalización. (Aguilar; 2009. Vásquez; 2013)

De este modo surgen enfoques nuevos para analizar la política y para actuar en política, uno de ellos es la gobernanza. En éste prevalecen la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes, los vínculos de interdependencia entre Estado, sociedad civil y mercado, la capacidad institucional de las entidades públicas para garantizar el trabajo en red, la coordinación, la cooperación, la gerencia, la búsqueda de consensos, y alcanzar el bien colectivo mediante acciones públicas. También se prioriza el trabajo en red producto de la confianza, la institucionalización de las relaciones y las alianzas innovadores que busquen la eficiencia y el fortalecimiento de los lazos institucionales. (Aguilar; 2009. Vásquez; 2009. Evans; 2007)

Entre la década de 1980 y 1990, plantea Diniz (2009), se implementaron reformas en América Latina producto del Consenso de Washington para modernizar el Estado, hacerlo menos pesado, lento e ineficaz, superar las rupturas con viejos modelos como el dictatorial y autoritario de América. Este Consenso, tecnocrático, economicista, racionalista y “modernizador” no tuvo los resultados esperados debido a que, como lo comenta Diniz (2009), hubo una implementación desde un enfoque de “monocultural institucional” el cual descartó los procesos socio-históricos y económicos como elementos importantes que marcan serias diferencias en los resultados de estas “recetas” para hacer desarrollar y progresar a los Estados Nacionales.

En el marco del Consenso de Washington, la apertura económica a nuevos mercados y la exigencia de los organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a preparar los Estados- sobre todos los mercados y la economía- al nuevo

orden impuesto por la Globalización, llegó la década de los noventa y el gobierno de César Gaviria y su administración se centró en implementar el Consenso de Washington de forma incuestionable- nadie dudaba ese recetario técnico para dejar de estar en el grupo de los países que están en vías de desarrollo-, así que se rodeó de economistas y administradores jóvenes y muy bien preparados. Empezó Colombia a insertarse en la Globalización por medio de la adopción de políticas Neoliberales al reducir el aparato estatal fusionando o eliminando entidades públicas, al privatizar empresas del Estado sobre todo en los sectores como minas, industrial, servicios públicos y financiero, y al bajar aranceles para ampliar las importaciones afectando fuertemente las empresas que no estaban preparadas para competir con productos extranjeros más económicos. Sin embargo después del acatamiento de estas políticas públicas la economía colombiana y el Estado no presentaron cambios en beneficio de la sociedad: muchas empresas tradicionales quebraron por adaptarse a esas nuevas condiciones de competencia, el Estado abandonó la función-objetivo de ser el mayor empleador del país y la situación laboral de muchos empleados se vio afectada.

Los análisis que se realizan sobre el Neo-liberalismo se remiten sobre las políticas y acciones de los gobiernos (Harvey, 2007), pero poco se profundiza sobre las leyes como objeto de estudio que rastrean propiamente el sentido de las políticas de ajuste y en ellas se incorporan, como lógica de acción pública, elementos de la democracia y de la gobernanza (Aguilar, 2010), incluso detallando la participación ciudadana y la protección de derechos sociales.

El sentido de entender cómo el Neo-liberalismo o las políticas de ajuste influyen sobre la forma en la que el Estado interviene sobre el entorno urbano es relevante porque brinda un contexto histórico, político, y conceptual. Mencionar a grandes rasgos cómo el proceso de las políticas de ajuste estructuró al Estado y a la administración pública para responder de otra forma a las exigencias de finales del siglo XX permite comprender fenómenos como la Gobernanza y el surgimiento de nuevas empresas públicas con fines muy particulares.

En síntesis se plantea desde Iazzetta (2003) que:

“Si bien, elevar la competitividad depende de un cúmulo de actores, factores y estrategias, la presencia organizativa y distributiva del Estado resulta indispensable para la reinserción activa en el mercado internacional. “(...), la democracia exige tanto el fortalecimiento y recuperación de las capacidades institucionales del Estado como de una sociedad civil vigorosa que amplíe constantemente los límites y densidad del espacio público. Contrariamente a las ideas neoliberales, no es posible seguir pensando la relación entre estos términos como un juego de suma cero: un Estado fuerte, una sociedad civil fuerte y una democracia fuerte, pese a su aparente antagonismo, se precisan y refuerzan mutuamente.” Iazzetta (2003:380) (Pp. 38-39)

La Gobernanza en el escenario Urbano

Es sobre las condiciones y situaciones anteriormente mencionadas que el fenómeno de la gobernanza, tanto en su sentido de enfoque teórico-conceptual, como de práctica política toma sentido y constituye un nuevo horizonte explicativo. Ahora bien, se entiende la gobernanza como un enfoque teórico-conceptual con especial aplicación a los proyectos de recuperación y renovación urbana en la que se abordan los actores, sus intereses, sus relaciones y sus objetivos en la consecución de una meta común: la recuperación del área central de Cali mediante el proyecto Ciudad Paraíso. Entendido desde una perspectiva complementaria, Vásquez (2009) menciona que la gobernanza urbana identifica y analiza en el contexto urbano el rol que desempeña el Estado como el encargado de gestionar las redes, las relaciones, los intereses, los actores involucrados y la operatividad de esto en políticas o proyectos que se asumen en la ciudad. Así, los efectos de las reformas Neoliberales o de ajuste económico estructural, en particular la privatización, la tercerización y la apertura a dinámicas de libre mercado, sumado a la pérdida de funciones del Estado, hicieron que emergieran nuevas formas de relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, entre lo público y lo privado, no obstante, el carácter Estado-céntrico de este concepto no se ha desdibujado. (Aguilar; 2010. Vásquez; 2009)

Además, la gobernanza supone la prevalencia de la interdependencia, la confianza mutua, las relaciones horizontales, los objetivos comunes. Formas de regulación como la coordinación, la cooperación, la negociación, la persuasión y la búsqueda de consensos que reemplazan el control y el mando jerárquico. Estas características de la acción de gobernar buscan que las políticas, los planes, los programas y los proyectos se enmarquen en la interrelación de los diferentes actores involucrados en dichos procesos políticos. Así, los actores identifican intereses complementarios o comunes, poseen valores compartidos y están bajo dependencia mutua de recursos. La acción colectiva está fundamentada en relaciones de interdependencia construidas a partir de la confianza, la lealtad y la reciprocidad, los conflictos son resueltos a través de la diplomacia, y el seguimiento de las reglas acordadas está garantizado porque los miembros tienen en juego su reputación y la consecución de sus intereses y objetivos. Las redes son apreciadas como un orden institucional innovador, inclusivo y eficiente, se reconoce en ellas la importancia de los lazos de capital social que las articulan y que a su vez pueden generar. (Vásquez, 2009, 2014; Aguilar, 2009)

Dado este complejo panorama el sector público debe desarrollar nuevas capacidades de orden institucional como la preparación de sus funcionarios, la negociación con diversos actores, la efectividad en la consecución de las metas propuestas, la eficacia en el manejo de los recursos y la decidida voluntad política.

Así mismo, es necesario tener en cuenta que las políticas, planes o proyectos de recuperación, regeneración, rehabilitación o renovación urbana deben contar con estrategias y apuestas integrales que involucran lo social, cultural, económico y ambiental. Por lo tanto, para la gobernanza en escenarios urbanos es fundamental tener en cuenta la complejidad misma de las relaciones sociales en las que se enquistan poderes, preferencias, intereses, y diferentes campos de la vida humana y del desarrollo urbano.

Por otra parte, la gobernanza se enmarca en una dimensión estructural integrada por actores públicos y privados que se organizan y relacionan por redes, sean éstas formales o informales. Y otra dimensión dinámica que se refiere a la interacción en los procesos políticos que buscan la solución colectiva a los problemas sociales. Estas dos dimensiones se presentan tanto en el diseño y formulación como en la implementación y ejecución. Las relaciones que se presentan en el proceso de las políticas públicas en general, y de las de recuperación urbana en particular, son complejas por todo lo que engloba, pues el Estado además de establecer negociaciones con actores del mercado y de la sociedad debe velar porque haya una intervención eficaz e integral que respete los derechos de los ciudadanos implicados y del medio ambiente circundante. (Vásquez, 2014)

La gobernanza tiene tres elementos intrínsecos que Rhodes (2007), Evans (2007), Aguilar (2010) y Velásquez (2014) mencionan: 1. la complejidad como elemento intrínseco al proceso de formulación de políticas públicas, 2. participación de actores diversos en el marco de redes plurales, y 3. nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, adopción de nuevos roles y desarrollo de nuevos instrumentos orientados a la gestión de redes.

La gobernanza como concepto teórico que brinda elementos importantes para entender y analizar las nuevas dinámicas, capacidades y redes que se configuran en las políticas públicas, en los planes, en los programas y en los proyectos. Pero centrándose en las redes de políticas públicas, Rhodes (2007) dice que éstas son

El conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y no gubernamentales, estructurados alrededor de intereses compartidos en la hechura de políticas públicas y en la implementación de las mismas. Dichas instituciones son interdependientes. Las políticas públicas son así el resultado de la negociación entre los miembros de las redes (Rhodes, 2006; Rhodes, 2007 en Vásquez, 2014: 40).

Se podría entender que la gobernanza es un gobierno en red o gobierno relacional en la que existen “varios puntos de poder, múltiples lazos que los interrelacionan y que se producen distintas formas de interacción”. La idea que puede primar al referenciar este enfoque conceptual es una en la que el Estado o el sector público es el coordinador, director y gestor

de actores del mercado y de la sociedad civil en la que los límites están difuminados y existe interdependencia entre todos para que los objetivos propuestos y en los que hay intereses comunes se consigan con la mayor eficiencia y confianza tanto en el proceso como en los actores. (Vásquez, 2014; Aguilar, 2010)

La gobernanza urbana centra su interés en los arreglos institucionales producto de las relaciones entre el sector público, el privado y la comunidad, para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades, en un contexto de transformación de las institucionalidades municipales como el que se vive en Latinoamérica específicamente. (Vásquez, 2014; Aguilar, 2010)

Así, los proyectos de recuperación de áreas urbanas centrales se desarrollan bajo el enfoque de gobernanza, y sobre todo gobernanza urbana, pues ésta se centra en la articulación e interacción de actores públicos, privados y comunidades en torno a políticas públicas urbanas (Blanco y Gomá, 2006). El diseño, formulación e implementación de estos proyectos debe ser el resultado del trabajo mancomunado entre los diferentes actores y sus intereses, puesto que las ciudades son el escenario de construcción y disputa, tanto política como social y económica, en el cual convergen diversas posturas.

La transformación del Estado, como se ha presentado hasta este momento, y la gestión de los gobiernos locales son temas de interés prioritario para el enfoque teórico-conceptual de la gobernanza urbana, y para esa investigación. Al ser un concepto perteneciente a la ciencia política, políticas públicas y gestión pública da cuenta de los procesos mediante descripciones que buscan la comprensión de fenómenos que están relacionados como: la dispersión y fragmentación del Estado y sus funciones, la tecnificación de la función y el servicio públicos, la notoriedad cada vez mayor de las ciudades en el escenario internacional tanto en lo económico como en lo político (Sassen, 1991), ampliación de la democracia y la participación ciudadana, la aparición de nuevos actores urbanos colectivos, y las formas de articulación e interacción entre el gobierno local e instancias regionales, nacionales e internacionales de diversos campos como el económico, el político, el social, el cultural y el ambiental. (Aguilar; 2010. Vásquez; 2013. Evans; 2007)

En este enfoque se pueden dar las decisiones impuestas, pero no es deseable y atenta con el talante democrático y participativo de la que hace gala la gobernanza como tal. Varios autores (Aguilar; 2010. Vásquez; 2013. Evans; 2007) sostienen que la gobernanza en general busca analizar y comprender las relaciones, la construcción de redes de acción y participación en políticas públicas, y se ubica en un nivel medio del sistema social, es decir, entre lo macrosocial y lo microsociales. Así mismo se encuentra en un punto intermedio entre la visión estructural y la visión de los agentes y actores, y de acuerdo al análisis que se tome en consideración se encontrarán más insumos para explicar las relaciones desde la estructura o desde los agentes.

Aunque la gobernanza tiene un carácter mediador, no puede dejar de lado un elemento importante para el estudio del poder, en general, y de las políticas públicas, en particular, las consideraciones elitistas o pluralistas de las relaciones e interacciones de los actores, y más cuando hay en juego asuntos importantes como la recuperación de un área central de la ciudad, una política urbana de expansión o una de re-densificación. Vásquez (2013) es muy clara al mencionar que la gobernanza urbana se sitúa entre el corporativismo y el pluralismo. Argumenta su idea en la proposición que el sector público debe gestionar recursos económicos y técnicos, intereses y proyecciones con el sector privado motivado por las dinámicas del mercado; así como gestionar también la participación de la sociedad representada en la sociedad civil siendo ésta comunidad circundante del proyecto o involucrada en la política, asociaciones de profesionales y académicos, u organizaciones no gubernamentales. Es decir, el Estado debe, desde la gobernanza, establecer diálogos y relaciones con el mercado y la sociedad.

A parte del carácter mediador de la gobernanza, ésta también precisa contar con un esquema institucional fuerte, sea pertinente y apropiada en lo humano, técnico, financiero, normativo, político y legal para que pueda ejercer debidamente sus funciones. El entorno también juega un papel relevante en este proceso, pues los diferentes actores e instituciones formales deben asumir responsabilidades y compromisos, so pena de una sanción debido al incumplimiento de los mismos. Aguilar (2010) plantea que el gobierno- sea nacional, regional o local- debe procurar ser eficiente pues su legitimidad no depende de la forma en que fue elegido, sino de los resultados que demuestre y capacidad que tenga para resolver los problemas sociales que se presenten. También argumenta que la gobernanza, siendo producto de las políticas de ajuste o Neo-liberales, y contrario a lo que se piensa debido a la reducción del Estado, debe garantizar el manejo idóneo de la gestión, administración y políticas públicas, es decir, debe contar con técnicos bien preparados en todas las ramas para conseguir, mediante la gestión de intereses de diferentes actores, los resultados esperados y solventar los problemas sociales que se planteen resolver.

La gobernanza urbana y los procesos de recuperación urbana están orientados a resolver problemáticas sociales, esto hace que sean asuntos vinculados a las políticas públicas. Han sido amplias las lecturas que les han dado a estos dos fenómenos urbanos, quienes mencionan la mercantilización absoluta del territorio y la ciudad como Harvey (2007) y Herce (2013), incluso a costa de la cultura y las dinámicas socio-espaciales y socio-culturales. Para estos autores las intervenciones que se hacen sobre los territorios urbanos están orientadas a activar la economía, mercantilizar el suelo, y hacer que el capital encuentre nuevos espacios. La visión marxista de estos autores hace que sus estudios y análisis se concentren en la plusvalía de la tierra, en ver el suelo como un mercado de

capitales y se generan conceptos como el de la gentrificación, expulsión social, marginalización espacial, entre otros.

De Mattos (2004) señala que la gobernanza urbana se asocia a la producción y puesta en marcha de estrategias que buscan recuperar zonas urbanas mediante políticas, proyectos, planes, o actividades para hacer ciudades más atractivas en escenarios nacionales e internacionales, mejorar las condiciones de calidad de vida, habitacionales y de espacio público de los sectores a intervenir, y aumentar el capital humano, financiero, arquitectónico, cultural y económico de la ciudad, por medio de un desarrollo endógeno y la inversión de capitales públicos y privados que representen bienestar en el largo plazo.

En síntesis, las ideas sobre gobernanza expuestas brindan una referencia conceptual amplia y contextualizada de las prácticas político-administrativas en las que se desenvuelven las políticas públicas en general y los proyectos de renovación urbana en particular, por tanto el panorama propuesto otorga elementos variados para analizar los datos y la información recopilados.

4. Hallazgos, resultados y discusión

La Ley 388 de 1997 como referente legal para la acción estatal en el territorio.

La Ley 388 de 1997 otorga un conjunto de posibilidades de acción que el Estado puede hacer hasta que sea derogada, modificada o cambiada. Esta Ley da fuerza y piso jurídico, legal e institucional a los diferentes planes, proyectos, e incluso políticas locales para su formulación, implementación y ejecución.

La Ley 388 de 1997 tiene como principal propósito “Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental”.

De acuerdo a lo anterior, entre los objetivos principales de la Ley 388 de 1997 están la posibilidad que los municipios construyan mecanismos para el desarrollo, la autonomía, el ordenamiento, el uso del suelo, la defensa del patrimonio, la prevención de desastres y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes. Igualmente la garantía que la utilización del suelo por parte de los propietarios esté en la función social de la propiedad y se hagan efectivos derechos como a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, también la garantía de uso y disfrute del espacio público, la protección del medio ambiente y la prevención del riesgo. Esa misma ley procura, también, que exista una articulación entre los diferentes niveles territoriales de autoridad, empezando por el gobierno central, con el fin

de cumplir las obligaciones adquiridas y construidas por el Estado en materia de ordenamiento territorial para mejorar la calidad de vida. Y el quinto objetivo que tiene estructura esa ley se orienta a facilitar la ejecución de las actuaciones urbanas en la que la gestión municipal sea coordinada y organizada, juntos con los recursos y las entidades, para logra el desarrollo de las políticas orientadas al campo urbano.

Desde los objetivos enunciados en la Ley 388 de 1997 se rastrean dinámicas de gobernanza como la complejidad (Mendíaz, 2004. Rhodes, 2007), la participación de varios actores, capacidades institucionales y lógicas democráticas (Aguilar, 2010. Vásquez, 2013). Ese planteamiento general de la Ley se enmarca en un sentido amplio en el enfoque teórico-conceptual de la Gobernanza, el sentido del Estado Social de Derecho como es denominada la República de Colombia, procura, en sentido formal garantizar la articulación compleja entre diferentes actores e instancias institucionales.

Los artículos que componen la Ley 388 de 1997 se orientan a definir asuntos, tanto generales como particulares, del ordenamiento territorial, y normativos sobre la acción del Estado en los diferentes niveles. Así el Artículo 2, referente a los principios de la Ley, se centra en i) la función social y ecológica de la propiedad, ii) La prevalencia del interés general sobre el particular, y iii) La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. Sobre esta base se deben cimentar las acciones públicas que desarrollen o re-desarrollen los territorios, que para el caso de esta investigación se centra en el suelo urbano. El Artículo 2 de esta Ley encuentra su par en el Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 que hace referencia a las obligaciones de las propiedades cuando son catalogadas de utilidad pública o de interés social². Esta reglamentación es importante puesto que toda la zona donde se desarrolla el Proyecto de Renovación Urbana Ciudad Paraíso fue declarada de utilidad pública por los cuatro Planes Parciales formulados para el re-desarrollo del Centro de Santiago de Cali. Entre otras cargas que tienen estos predios, están la que quedan exentos del mercado inmobiliario, por lo que el único comprador debe ser el Estado, el municipio o la agencia pública destinada para ese fin.

² El Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 enuncia textualmente lo siguiente: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

Por otro lado, está el Artículo 4 de la Ley 388 de 1997 que impulsa la participación democrática en las diferentes actividades que componen la acción urbanística. Se entiende entonces que los entes locales deben fomentar la organización de la comunidad y concertar con ella los intereses sociales, económicos, urbanísticos y demás, para garantizar que sus derechos no sean vulnerados. Uno de los primeros artículos concibe a la participación democrática y ciudadana como eje fundamental de la Ley 388 de 1997, es decir, siguiendo a Aguilar (2010), que los procesos democratizadores que dieron origen a la Gobernanza en la primera década de los noventa tiene su fundamento institucional y en las reglas de juego estructuradas (Rivas, 2003). Por lo tanto, se refleja el sentido, al menos formalmente, democrático del accionar público.

Asimismo, la concertación asegura la eficacia de las políticas públicas al incluir las necesidades y los intereses de los diversos actores y sectores relacionados con el territorio y la ciudad. Instrumentos como el derecho de petición, las audiencias públicas, las acciones de cumplimiento, la intervención en todos los niveles de los planes de ordenamiento y en los procesos de las licencias urbanísticas, son necesarios para garantizar la participación efectiva y democrática de todos los actores involucrados. Tanto Aguilar (2010) como Vásquez (2013) priorizan en la gobernanza urbana los mecanismos de participación de la sociedad civil y de las comunidades, pues además que garantiza que los planes, proyectos y programas se desarrollen y construyan a múltiples voces, están insertos en prácticas de gobierno, guiadas por el Estado, que cuente con el mayor número de actores, consecuencia, al menos formal, del interés de democratización de la toma de elecciones y de las acciones públicas.

El Artículo 7 se enfoca en las competencias o capacidades que los municipios deben desarrollar para formular y adoptar planes de ordenamiento territorial y reglamentar los usos del suelo en toda la jurisdicción del municipio para así optimizar las tierras. Igualmente debe coordinar los planes sectoriales con leyes u otras políticas nacionales destinadas a ejercer influencia sobre el suelo.

También el Artículo 8 concibe a la acción urbanística como las decisiones administrativas de los entes territoriales que buscan ordenar el territorio e intervenir los usos del suelo. Entre las acciones urbanísticas relevantes para esta investigación se encuentran: Lo relacionado con las características de la infraestructura para los sistemas urbanos estructurantes tales como el transporte, los servicios públicos domiciliarios, el espacio público y los equipamientos de interés público y social, gestionados de forma pública, privada o mixta. Lo relacionado, también, con la definición de los usos del suelo, entre los que se encuentra los centros productivos, las zonas residenciales, áreas de vivienda de interés social, los porcentajes de ocupación, las normas de edificación y urbanísticas en general. Y además que se vincula con la expropiación de terrenos o propiedades declarados de utilidad pública o interés social. El párrafo que contiene este artículo contempla que

las acciones urbanísticas deben estar autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en instrumentos que la Ley así prevea.

En coherencia con el Artículo 8, el Artículo 15 presenta, detalla y regula las normas urbanísticas que se deben tener en cuenta al momento de desarrollar una política, plan, o proyecto de carácter urbano y en donde se definan los usos del suelo. Y dentro del conjunto de normas urbanísticas que concibe la Ley se encuentran 3 pertinentes que ayudan a delimitar el marco normativo de la presente investigación: 1. La determinación de zonas para la renovación urbana en la que se definan las prioridades, los procedimientos y los programas de inversión que son necesarios para hacer una intervención integral. 2. La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos que se consideren pertinentes para el desarrollo del territorio. 3. Y la consideración de las excepciones para que los macroproyectos o actuaciones urbanísticas puedan darse con especial tratamiento en áreas de conservación, renovación o mejoramiento integral, las cuales insta a la adopción y concertación con las comunidades involucradas, y construir los parámetros, procedimientos y requisitos que sean del caso. Continuando por esta misma línea, las normas complementarias centradas en el plano urbanístico, regulan que se especifique los planes parciales para procesos de actuación urbanística, macroproyectos y áreas de renovación o mejoramiento.

La Ley 388 de 1997 regula todas las actuaciones sobre los territorios y suelos, por lo tanto consolida la normatividad de lo que deben ser los Planes Parciales. Estos instrumentos son elaborados por las autoridades municipales, las comunidades o los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el Plan de Ordenamiento Territorial. Y también son mediante los cuales se profundizan, desarrollan, complementan y detallan lo consignado en los Planes de Ordenamiento Territorial, e incluso en los Planes de Desarrollo. En concordancia con los Artículos 7, 8 y 15, el Artículo 19 se enfoca en plantear las características de los Planes Parciales. Siendo la primera de ellas, la delimitación y descripción del área de la operación urbana o la zona mínima a intervenir por el plan. La segunda gira en torno a la precisión de los objetivos y directrices que guían la intervención urbanística considerando todos los aspectos de orden físico, social, económico, ambiental, en este proceso se debe tener en cuenta a la comunidad y a los inversionistas para generar concertaciones que se orienten al reparto equitativo de las cargas y beneficios relacionadas al cambio y aprovechamiento del uso del suelo, el terreno y las propiedades. La tercera y la cuarta se concentran en la definición de las normas urbanísticas específicas de las acciones a desarrollar, y la delimitación de los trazados y características de la intervención, respectivamente.

La perspectiva institucionalista enunciada por North (1992), posteriormente la Neo-institucionalista por March y Olsen (1997) y seguida por Vergara (1997) y Mendíaz (2004), proyecta que el sistema de reglas que configuran las sociedades y particularmente los

Estados se orientan en la perspectiva normativa y formal en distintos niveles. Según lo anterior, los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Parciales son reglas de juego avaladas por el establecimiento que configuran lógicas estructuradas donde los actores pueden desempeñar su rol, por ejemplo los ciudadanos tienen un marco de acción donde se les garantice la participación sobre cánones democráticos.

Además de las características de los Planes Parciales, la participación comunitaria, como lo deja entender algunos artículos es un componente significativo para generar consensos y procurar el respeto de los derechos. Es por lo anterior que el Artículo 22 considera la participación comunitaria en el ordenamiento del territorio, con el fin que las comunidades puedan ayudar a definir el contenido urbano de los planes de organización del territorio, ya que sus miembros definen sus sentidos de pertenencia en ámbitos locales o vecinales. De mismo modo, la comunidad puede formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas, siempre y cuando vayan en concordancia con los planes establecidos por el municipio, u otro ente territorial. Y la función de veeduría que puede y debe desempeñar la comunidad es pertinente para que no se vulneren los derechos de propietarios y habitantes, así como la garantía para el cumplimiento de los acuerdos y los planes.

En garantía del respeto de los derechos de los propietarios y como principio de igualdad de los ciudadanos ante la Ley, el Artículo 38 reglamenta los repartos equitativos de cargas y beneficios. Y para este fin se crean instrumentos como las unidades de actuación, la compensación y la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

Los artículos 22 y 38 de la Ley 388 de 1997, enunciados anteriormente, estructuran el cimiento de la gobernanza desarrollada en un ambiente y con un propósito democrático (Aguilar, 2010. Rivas, 2003). Se prioriza la participación comunitaria en el ordenamiento territorial y da la posibilidad a la comunidad de formular y proponer planes parciales como agentes activos del territorio y la ciudad. De igual manera se consolida el principio de igualdad en las formas en que la ciudadanía participa siendo retribuida por la acción urbanística.

Continuando con el principio de igualdad frente a la Ley, esta normativa explica y reglamenta los procedimientos, acciones, instancias y figuras para realizar planes, proyectos y políticas. Así, el Artículo 58 expone los motivos de utilidad pública para adquirir inmuebles destinados a fines colectivos y públicos, sea por enajenación voluntaria o por expropiación judicial.

Completando el carácter legal de las intervenciones, la Ley da cuenta de las entidades competentes para llevar a cabo procesos urbanos. Por lo tanto en el Artículo 59 se menciona que los establecimientos públicos las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, de cualquier orden, y que estén facultadas para

desarrollar planes, proyectos o programas pueden adquirir o expropiar inmuebles con el fin de desarrollar dichas actividades.

Y el municipio debe destinar, consignado en el Artículo 85, todos los recursos provenientes de la participación en actuaciones urbanísticas como macroproyectos, programas de renovación urbana, y otros similares; igualmente a pagar la compra o la indemnización de las adquisiciones de los predios destinados a renovación urbana, hayan sido éstos adquiridos por forma voluntario o expropiación

La Ley 388 de 1997 también involucra a la Nación a comprometerse con el desarrollo urbano de los municipios. Y otro instrumento para comprometer al Gobierno Nacional es el Plan de Desarrollo Nacional que debe destinar recursos hacía el mejoramiento de las ciudades. El Artículo 111 prioriza la intervención estatal y pública multinivel y procura, al menos en la norma, una coherencia dentro de la administración.

Conforme a la coherencia y articulación a la que invita el Artículo 111, el Artículo 113 conceptualiza las Actuaciones Urbanas Integrales como el desarrollo de programas y proyectos presentes en el Plan de Ordenamiento Territorial o los planes parciales que se vincule a tales acciones públicas.

Las actuaciones urbanas integrales son aquellas que reúnen las siguientes características:

1. Estar contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial, o en los planes parciales debidamente aprobados.
2. Garantizar un impacto estructural sobre políticas y estrategias de ordenamiento urbano, la calidad de vida y la organización espacial de la ciudad, debidamente evaluados a través de los estudios técnicos correspondientes.
3. Integrar siempre un componente de gestión urbana del suelo y por lo menos otros dos componentes de la acción sectorial del municipio o distrito sobre la estructura espacial de la ciudad.
4. Contemplar mecanismos para la actuación conjunta y concertada del sector público con el sector privado. (Ley 388; 1997)

El Artículo 114, como parte de la explicación de las actuaciones integrales urbanas, entiende que los Macroproyectos Urbanos son el conjunto de acciones definidas y evaluadas que buscan generar un impacto a gran escala en el plano urbano y así aportar al crecimiento general de la ciudad. Y entre las características de este tipo de intervenciones están la posibilidad de generar soluciones integradoras y coordinadas de problemas públicos; vincular diversos actores e instancias, tanto públicos como privados, y usar

instrumentos de concertación presentes en la normatividad; y generar procedimientos en el cual el municipio pueda captar recursos mediante plusvalías producto del desarrollo del Macroproyecto respectivo y distribuir las cargas y beneficios de los actores involucrados en el proceso. En este momento convergen las dos dinámicas expuestas en esta ponencia, la Gobernanza y el Neo-liberalismo: La Ley se preocupa porque haya participación y articulación de diferentes actores con el fin de lograr un objetivo, y asimismo concibe alianzas público-privadas, en las que el capital incorpora su interés, incluso de manera prioritaria, a la actuación del Estado en el territorio.

Y la reglamentación de los pagos y adquisiciones de inmuebles destinados a la Renovación Urbana, presente en el Artículo 119, se define en 2 numerales: 1. Mediante permuta con uno o varios de los inmuebles resultantes del proyecto. 2. En derechos de edificabilidad, participando como socio del mismo. No obstante se menciona, a este respecto, que:

En todo caso, el propietario o poseedor que opte por recibir el dinero del precio de adquisición o indemnizatorio, podrá ejercer un derecho de preferencia para la adquisición de inmuebles de la misma naturaleza, resultantes del proyecto, en proporción al valor de aquellos. Para tales efectos, la entidad gestora deberá hacer la oferta correspondiente, la cual deber ser respondida por el propietario o poseedor, dentro de los términos y condiciones que se establezcan al efecto mediante decreto reglamentario.

En el caso de propietarios o poseedores de viviendas de interés social que no acepten la forma de pago o el derecho de preferencia previstos en este artículo, la administración municipal o distrital que participe en los proyectos de renovación correspondientes, les garantizarán el acceso a una solución de vivienda del mismo tipo, para lo cual otorgarán los subsidios municipales de vivienda, siempre y cuando se cumplan con las condiciones previstas al efecto. Los recursos correspondientes provendrán los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, de la participación en plusvalías o de los demás recursos municipales. (Ley 388; 1997)

4.2. Participación ciudadana: Entre lo legal y lo real.

La Veeduría es el ente fiscalizador y observador de los procesos, mira que las cosas se estén haciendo como se debe y que se esté gastando lo debido, se hagan legalmente y que no afecte a la comunidad. Es la representación institucional de la comunidad y la ciudadanía, es una obligatoriedad de la Ley que todos los macroproyectos cuenten con una Veeduría para garantizar los puntos anteriormente expuestos, y la participación ciudadana formal, todo ello orientado en prácticas de Gobernanza, sin embargo la principal queja de la comunidad está orientada a que la intervención del Estado está dirigida a garantizar el

desarrollo del capital. La actuación del Estado está centrada en potenciar el capital tal como lo exponen Harvey (2007, 2013) y Herce (2013), o sea, hacer de la ciudad y sus proyectos de renovación un escenario propicio para que se desarrollen negocios inmobiliarios y se incentive el sector de la construcción.

En los estudios que se dieron en la aprobación no se tuvo en cuenta a la comunidad, ni tampoco realizaron una consulta previa necesaria, y esa falta de socialización es con la que la Veeduría siempre se ha manifestado su inconformidad.

La Veeduría reclama que si se hubiera hecho una consulta previa se hubieran dado cuenta que ese proyecto no estaba listo para ejecutarse y no se hubiera tenido que haber perjudicado a 60 empresarios de la madera que estaban en esa zona. El peligro surge por el descuido del Estado, y con la consulta no se hubieran engrosado los cinturones de miseria, esa vaciamiento de predios perjudicó a mucha gente.

La inconformidad que tiene la Veeduría con el proyecto es que no se ha contado con las poblaciones de la zona, e instan a que se realice un nuevo censo y no se tome en cuenta el primer censo que se hizo, que según esta organización es *amañado, lleno de mentiras y falsedades*. Si el municipio hubiera hecho un censo adecuado se hubiera podido haber identificado varios tipos de hogares y poblaciones, y por falta de eso quiere arrasarlo todo con el mismo precio. Para la Veeduría, la comunidad que representan no quieren el proyecto y se ven afectada por el mismo, y si éste no cuenta con la población existente allí no se concibe un proyecto adecuado.

Desde su accionar, la Veeduría dice que para llevar a cabo un proceso de renovación urbana se necesitan 3 ejes fundamentales: buena información, buena socialización, y buena participación.

Se manifiesta en este punto una disonancia entre el origen, mayoritariamente enfocado en la Gobernanza de la Ley 388 de 1997, y el desarrollo en sitio del proyecto de renovación que acude a una dinámica más Neo-liberal que no prioriza la participación ciudadana enmarcada en la democracia, sino el interés del capital y del sector privado.

La comunidad propone que se vuelva a empezar haciendo un censo que muestre realmente quién es la comunidad. La plata cuesta cuando se hacen las cosas mal. Se insta al municipio a que realice un censo nuevo y les diga cuántos y cómo es la comunidad, ya que la información actual que tiene no es la verdadera, siendo solo un muestreo.

La Veeduría considera que los resultados del proyecto han sido nefastos para la ciudad, diciendo que los que tienen que vender por obligación se ven abocados a eso, pero que no se van a entregar tan fácilmente. Además plantea situaciones premonitorias al manifestar

que en 15 años la justicia colombiana le va a dar la razón y el Estado va a indemnizar por mucho dinero a los propietarios de los predios porque los procedimientos, los trámites y la consulta hacia la población no se hicieron en su momento ni adecuadamente. Sin embargo es consciente que la pelea con el Estado en estos momentos es ilógica y al final tendrán que vender.

Se argumenta que entre las razones de la demanda están el merecimiento a una vida digna, al derecho de la propiedad, que para el líder de la Veeduría Ciudad Paraíso es la base de la democracia. Igualmente se basan en que el Plan Parcial de San Pascual tiene proyectada la construcción de 4.500 apartamentos, que por ahora estará a cargo de 35 empresas, por ende el Estado está gestionando una intervención urbana para beneficiar a unos privados. La Veeduría duda y cuestiona que San Pascual haya sido declarado de utilidad pública sino hay una *desviación social* tan marcada y severa con en otros sectores.

Con base en lo anterior, la Veeduría no cree que se vaya a construir Viviendas de Interés Social (V.I.S.), ni Viviendas de Interés Prioritario (V.I.P.) debido a que se van a construir torres de apartamentos de más de 12 pisos y para justificar eso el tamaño de los apartamentos que se van a ofrecer debe ser de más de 50 metros cuadrados, sobrepasando las catalogadas como V.I.S. y V.I.P. Además edificios de esa altura necesitan de infraestructura interna relacionada con el suministro de servicios básicos y ascensores.

La Veeduría ha citado, investigado y presentado derechos de petición a cada una de las empresas. No obstante en esa investigación la Veeduría se encontró con que alrededor de la mitad de las empresas vinculadas tiene como capital 100 millones de pesos o menos, aduce, entonces, que éstas no tienen el músculo financiero para sostener un Plan Parcial como San Pascual. El plan de acción de la Veeduría es incomodar mediante derechos de petición, reclamos y demás elementos que estén a su alcance a las empresas interesadas para que vayan perdiendo el entusiasmo y gradualmente se vayan retirando del proceso de renovación urbana.

Se ha expuesto la imagen poco favorable que la Veeduría Proyecto Ciudad Paraíso tiene sobre la intervención urbanística y sobre la alcaldía, es por eso que suma inconvenientes al proceso considerando que Ciudad Paraíso no se puede implementar por medio de acciones *no limpias y poco santas* debido a que en los detalles de origen, diseño y forma se han vulnerado los derecho de la población de la zona.

Continuando con las relaciones entre los actores, la Veeduría enuncia que el sector privado no se quiere dar cuenta de lo que está pasando en la zona de renovación y que para eso tienen al municipio que ha hecho las funciones de escudero. Además considera que la propia Empresa de Renovación Urbana no conoce ni participa de muchas de las acciones que los privados realizan.

La Veeduría plantea que el Proyecto Ciudad Paraíso es político y como tal se va a seguir atacando, por vías legales o de hecho que estén dentro de los parámetros de la legalidad. Por lo general, en todo el mundo los procesos de gentrificación son nocivos para las comunidades residentes porque empiezan degradando, expulsando y construyendo para nuevas poblaciones que no son las originarias de la zona.

Una de críticas más férreas de la Veeduría radica en que se hizo mal el diseño, la formulación, la compra y todos los procesos particulares que necesita el proyecto para que se consolide, según la organización comunitaria por el afán de hacer todo rápido.

5. Reflexiones finales.

Se toman dos consideraciones generales a modo de conclusiones. En primer término, se toma en cuenta el complejo vínculo existente entre neoliberalismo, gobernanza y democracia, pues como prácticas y enfoques teóricos se consolidan a finales de los 80's y en algunos escenarios, como en el del estudio de caso, el neoliberalismo se fortalece, la gobernanza se desequilibra y la participación democrática se debilita en la práctica. En segundo término, se dispone de un ordenamiento normativo expuesto en la Ley 388 de 1997 en Colombia que propone los lineamientos de intervención sobre el territorio urbano, no obstante el cumplimiento absoluto de la Ley en referencia a la participación de los ciudadanos no es el adecuado ya que mecanismos como la consulta y la socialización en el momento adecuado no se realizaron.

Las instituciones formales como las Leyes y los documentos oficiales conciben unas dinámicas mayoritariamente democráticas y participativas, cercanas a la gobernanza (Aguilar, 2010. Vásquez, 2013), aunque con elementos nodales del espíritu neoliberal de los noventa, como la fuerte vinculación con el sector privado para que desarrolle aquellos macroproyectos que el Estado por sí solo no es capaz de llevar a cabo.

Por otra parte, el desarrollo en terreno de este tipo de macroproyectos responde a una dinámica mayoritariamente neoliberal aunque se procure cumplir con preceptos democráticos de participación ciudadana y gobernanza. En síntesis, en la práctica el municipio se vincula más con el sector público que con la ciudadanía para llevar a cabo proyectos de renovación urbana. Los intereses del capital, del sector de la construcción y del negocio inmobiliario se ven mejor representados por interés del sector público para lograr desarrollar aquellos planes que se propone (Harvey, 2013).

El aporte de esta ponencia en la literatura de la gobernanza urbana y metropolitana se sostiene en la necesidad que existe de contar con la participación activa de los ciudadanos

como actores estratégicos en los procesos de consolidación de proyectos de renovación urbana. Más allá de los lineamientos técnicos, se debe enfatizar en la adecuada socialización de los ciudadanos involucrados en dichos territorios para que lograr desarrollos urbanos y metropolitanos importantes. Además de la normatividad formal, su cumplimiento es esencial para garantizar la participación democrática de la ciudadanía, fortaleciendo procesos de gobernanza como práctica política.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Ed: Fundación para la Libertad. México. (2010)
- ----- . Capítulo 1: Las Políticas Públicas y la Transversalidad. En Ramos, José María. Sosa, José. Acosta. Félix (Coords.), La Evaluación de las Políticas Públicas en México. (23-42) México: Instituto Nacional de Administración Pública. (2011)
- ARÍZAGA, Dora. Capítulo 5: Rehabilitación de áreas centrales urbanas, en Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina. Comp. Ricardo Jordán, Daniela Simioni. Cepal. (2003)
- DE MATTOS, Carlos De La Planificación A La Governace: Implicancias para la gestión territorial y urbana Revista Paranaense De Desenvolvimento, Curitiba, n.107, pp.9-23, (2004)
- EVANS, Peter. El eclipse del Estado. Reflexiones sobre la estatalidad en la era de la globalización. En: Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. Capítulo 3, pp. 97 – 129. Bogotá: ILSA. (2007).
- HARVEY, David. Espacios del Capital: Hacia una geografía crítica. Ed: Akal, S.A. España (2007)
- ----- . Ciudades Rebeldes: del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Ed. Akal, S.A. España (2013)
- HERCE, Manuel. El negocio del territorio. Ed: Alianza Editorial. España. (2013)
- HUFTY, Marc. Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. En Revista de Salud pública. 12 sup. (1) 39-61, (2010)
- HUFTY, Marc; BÁSCOLO, Ernesto; BAZZANI; Roberto. Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 22 Sup:35-45, (2006)
- RHODES, R.A.W. Entendiendo la Gobernanza. En Estudios de la Organización Número 8. Pp. 1243-1264 (2007)
- ROJAS, Eduardo. La ciudad en el siglo XXI: experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (1998)

- ----- . Volver al centro: La recuperación de áreas urbanas centrales. Banco Interamericano de Desarrollo. Estados Unidos (2004)
- VÁSQUEZ, Ana Victoria. Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía Una aproximación a América Latina. Ponencia presentada al IX Congreso de Ciencia Política AECPA. España (2009)
- ----- . Gobernanza y metagobernanza en las políticas públicas de regeneración urbana: El caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011. Tesis Doctoral. Doctorado en Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Facultad de Ciencias Políticas y de Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. (2014)
- ----- . Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Estudios Políticos, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241. Colombia (2013)
- MENDÍAZ, María Graciela. El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Neo-institucionalismo. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Rosario. Argentina. (2004)
- YIN, Robert K. Case study research: design and methods, applied social research methods series, Newbury Park, C.A. Sage. (1984).

Documentos oficiales:

Congreso de la República de Colombia, Ley 388 de 1997. Bogotá.