

# *La calidad de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial en Medellín*

*Recibido para evaluación: 26 de Abril de 2005*  
*Aceptación: 09 de Junio de 2005*  
*Recibido versión final: 30 de Junio de 2005*

Clara Zuluaga M.<sup>1</sup>  
Sergio Iván Carmona M.<sup>2</sup>

## RESUMEN

La participación ambiental que se posibilita en Colombia, luego de la expedición de la Constitución Política de 1991 y el abanico de leyes que la desarrollan, es una participación legitimadora que no contribuye a la construcción de ciudadanía. En Medellín, la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial es de baja calidad, pues acusa serias falencias en sus atributos estructurantes. Los indicadores evidencian que la representatividad, la legitimidad, el nivel de información ambiental, el asociacionismo territorial, la competencia comunicativa y la pertinencia de la participación acusan niveles de pobre aporte a una participación ambiental sustantiva, democrática, vinculante, orgánica, corresponsable e informada.

**PALABRAS CLAVE:** Participación Ambiental, Participación Sustantiva, Participación Orgánica, Competencia Comunicativa, Pertinencia de la Participación, Consenso, Redes, Representatividad, Legitimidad.

## ABSTRACT

After the Political Constitution issued in 1991 and the gamma of laws that develop it, the possible environmental participation in Colombia is a legitimate participation that does not contribute to building of citizenship. In Medellín, the environmental participation, in planning the territorial arrangement, is low qualified for it presents grave faults in its structural attributes. As shown by the indicators, the representativity, legitimacy, the level of environmental information, the territorial associationism, the communicative competence and the participation pertinence, present a low level of contribution to a substantive, democratic, involving, organic, co-responsible and informative environmental participation.

**KEY WORDS:** Environmental Participation, Substantive Participation, Organic Participation, Communicative Competence, Participation Pertinence, Consensus, Networks, Representativity, Legitimacy.

---

1. Ingeniera Geóloga. Especialista en Gestión Ambiental (Universidad de Antioquia). M.Sc. en Medio Ambiente y Desarrollo (Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín).

evazuluma@epm.net.co

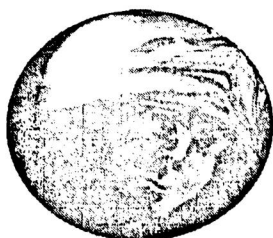
2. Antropólogo. Mg Sc. en Ciencias Políticas. Interconexión Eléctrica S. A. - Docente adscrito a la Facultad de Minas en el Posgrado en Gestión Ambiental. Universidad Nacional de Colombia.

sicarmona@isa.com.co

## 1. INTRODUCCION

Ante la ausencia de una herramienta sistemática que permita mirar las distintas experiencias participativas mediante el mismo filtro, los teóricos y analistas de la participación recurren a estrategias discursivas, donde la descripción es el instrumento básico para construir los diagnósticos. Éstos evidencian la práctica de una participación formal, legitimadora, instrumental, tutelada y coyuntural que poco aporta a la construcción de ciudadanía, tanto en los niveles de macroescala como de microescala. Para el caso de Medellín, identifican en la vivencia de la ciudad como fragmento un obstáculo para el ejercicio de una participación ambiental ciudadana vinculante y corresponsable, consciente de la necesidad de gestionar el medio ambiente en su condición de bien común por excelencia.

La aplicación de la metodología para evaluar la calidad de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial, propuesta por Zuluaga (2004), y presentada en el número anterior de la Revista Gestión y Ambiente, permite disponer de un diagnóstico más integral sobre las características de la participación ambiental en la ciudad. La evaluación así obtenida es más objetiva, más certera y de mayor detalle, dado el importante número de variables que permite medir. Los resultados muestran un buen grado de correspondencia con los diagnósticos descriptivos existentes.



Se presenta una exhaustiva recopilación de diagnósticos de la participación en los niveles nacional, regional y municipal en Colombia, a manera de marco de validación de los resultados obtenidos con la aplicación del instrumento metodológico propuesto. Se incluye el resultado de la evaluación de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial en Medellín, con la correspondiente mirada analítica. Asimismo, se presentan análisis comparativos entre los resultados de este ejercicio y las lecturas previas de los analistas consultados.

## 2. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DESDE EL MARCO NORMATIVO

Según la Constitución Política de 1991 (CP/91), la participación en Colombia es principio, derecho y deber ciudadano y mecanismo de iniciativa popular, de consulta, de decisión y de fiscalización. Y de manera paradójica, la misma CP/91 y los desarrollos legales posteriores excluyen al ciudadano de los escenarios de toma de decisiones, al restringir el abanico de la participación a aspectos consultivos, solución de problemas de servicios públicos, y seguimiento y control de políticas públicas (Vargas, 1994).

La participación ciudadana en Colombia se institucionaliza en respuesta a la crisis del sistema político, una de cuyas facetas críticas es la pobre representatividad, originada en el distanciamiento entre electores y elegidos: Surge como alternativa frente a los mecanismos de representatividad política signados por la crisis. Se abren diversos espacios para la convocatoria ciudadana, uno de los cuales es la planificación participativa, valorada como proceso y escenario eminentemente políticos (Velásquez y González, 2003), para la construcción de consensos básicos.

Existe un vínculo indisoluble entre planeación, participación y gobernabilidad. La descentralización y la planeación del desarrollo conforman el ámbito de despliegue de la modernización y de la democracia participativa consagrada en la CP/91. Lo local y lo regional emergen como los espacios óptimos para el ejercicio de la participación y, por ende, para construir gobernabilidad (Uribe, 2002). La gobernabilidad encuentra en la planeación participativa y en la descentralización las estrategias para acceder al mundo de la política, incidir en las decisiones estatales, organizar la sociedad civil, reconstruir lo público y fortalecer la ciudadanía.

Desde la misma CP/91 se bosquejan los fundamentos para el ejercicio de la gestión pública ambiental en el país como un ejercicio de corresponsabilidad, instrumentado con posterioridad en la Ley 99 de 1993 (Rodas, 1993). Ésta ley visibiliza el carácter participativo de la gestión ambiental, al integrar a las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, implicadas en la intervención de la problemática ambiental, al Sistema Nacional Ambiental (SINA). En la CP/91 se valora la

planificación como requisito para la armonización medio ambiente-desarrollo, y en consecuencia, se sientan los fundamentos constitucionales de la planificación y la gestión ambiental, haciendo énfasis en su indeclinable carácter participativo (Guhl, 2000). Por mandato constitucional se institucionaliza la planificación descentralizada, integral y participativa (Galán, 1998). Leyes posteriores (Ley 99/1993; Ley 152/1994; L388/97) instrumentan estos mandatos: Trazan las pautas de la participación en la planificación.

El diseño de la política ambiental se sustenta en el compromiso de garantizar una participación amplia, deliberativa, consciente y responsable de la ciudadanía, tanto en la conservación ambiental como en el cumplimiento de sus derechos y deberes ambientales (MINAMBIENTE, 2002). Se propende por la participación proactiva, orgánica y responsable con miras a la sostenibilidad: La participación en la gestión ambiental emerge como el camino para construir cultura ambiental. Empero, la política ambiental condiciona la incidencia en la toma de decisiones a la mediación de mecanismos de información y consulta.

El sesgo hacia lo jurídico del que adolece la normatividad para la participación ciudadana en la gestión ambiental, desfavorece la incorporación proactiva de los actores sociales en sus procesos (Contraloría General de la República, 2002). Se privilegia, en cambio, una participación de estirpe reactiva y defensiva que, lejos de concitar al desarrollo de procesos participativos forjadores de ciudadanía a través de la gestión cooperativa de la ciudad, se queda en la queja y el reclamo.

Carmona (2003) encuentra que acuerdos conceptuales entre instituciones estatales, empresariales y del tercer sector, respecto a significados y alcances de la participación en la gestión del medio ambiente, imponen una delimitación nociva de la misma. Se constriñe así su ejercicio a aspectos ambientales entre actores conocidos: Al institucionalizar la anti-participación se obstaculiza la verdadera participación.

*Es evidente la disarmonía entre el ideal de una participación democrática, sustantiva y orgánica, y la institucionalización de una participación formal, restringida y coyuntural, como la posibilidad desde su prescripción normativa (Zuluaga, 2004). En contravía del espíritu de la Constitución, la reglamentación de los procesos participativos da pie a una participación excluyente, reivindicativa y con pobres aportes a la construcción de ciudadanía. Igual contradicción emerge entre la importancia de la gestión pública ambiental participativa y los espacios consultivos reglamentados para su desarrollo<sup>1</sup>.*

### 3. LOS EJERCICIOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA

#### 3.1. Diagnóstico General de la Participación

El principio de participación ciudadana consagrado en la CP/91 se coarta desde su instrumentación legal (Restrepo, 2002), pues las posibilidades que crea la CP/91 para el desarrollo de la democracia participativa son muy limitadas en sus alcances y funciones. De hecho, la planeación participativa se cuestiona por sus resultados respecto a la incidencia ciudadana en la toma de decisiones.

Las visiones contrapuestas de gobernabilidad imperantes entre las fuerza políticas presentes en la Asamblea Nacional Constituyente y en los desarrollos y aplicaciones constitucionales posteriores a la expedición de la CP/91, lejos de confluir en la construcción de alguna forma de gobernabilidad, conducen al colapso actual del Estado en Colombia. Se han instaurado un eficaz neoclientelismo postconstitucional y un neoparticipacionismo fragmentado (Uribe, 2002). Se impone así el ejercicio de una planeación participativa meramente instrumental, legitimadora, carente de capacidad real y de poder para incidir en la toma de decisiones, signada por la cooptación, la discrecionalidad burocrática, la carencia de representatividad política y la artificialidad en las convocatorias. La pluralidad de escenarios de participación se conjuga con su ejercicio local, vecinal, puntual y disperso para agudizar la fragmentación de los colectivos que los ocupan y por ende, obstaculiza el armado

*1 Desde la instrumentación de la participación como mecanismo consultivo se perfila la renuencia de las instancias del poder a democratizar los procesos de toma de decisiones y la futilidad del ejercicio participativo, concebido más como paliativo para la ingobernabilidad que como ejercicio proactivo y de empoderamiento ciudadano.*

de cohesión social y la defensa de propuestas colectivas.

La posibilidad de una planeación participativa como la abierta por la CP/91 se subvierte desde el interior del Estado (Echavarría, 2002). Desde instancias locales donde las prácticas tradicionales de la dirigencia, la cultura política, las fuerzas hegemónicas locales y la acción de los grupos armados se añan a las fuerzas globales con asiento en las ciudades, se configuran resistencias al desarrollo de la planeación participativa. La importante oferta de instancias de participación ciudadana en la gestión municipal constituyen así otra herramienta de control político<sup>2</sup> (Velásquez, 2002).

Estas visiones muestran una clara congruencia entre las prácticas participativas que se posibilitan desde lo normativo-institucional y la intrascendencia de la participación, cuya incidencia en la definición de políticas públicas es prácticamente nula. Aunque parezca paradójico, la proliferación de espacios para la coestión no se corresponde con una participación robusta, articulada e inductora de sinergias favorables a la construcción de ciudadanía y democracia, y a la cualificación de la calidad de vida de la población. Ello es consecuencia de la fragmentación microterritorial inherente a la pobre cohesión social que hipertrofia lo comunitario frente a lo ciudadano, e impide la estructuración de redes ciudadanas vinculantes de las diferentes escalas territoriales para el ejercicio de una gestión pública participativa e integral (Zuluaga, 2004).

### 3.2. Diagnóstico de la Participación Ambiental

Pese a lo normativo, el ejercicio planificador continúa siendo centralizado, sectorizado y poco participativo, marcado por falencias como los vacíos de información, las pobres herramientas de análisis y la falta de instrumentos de comunicación pertinentes, y obstaculizado por prácticas de intervención regional descoordinadas y contradictorias con relación a las directrices nacionales (Galán, 1998). Ante la limitada presencia ciudadana en las diversas instancias de la planificación ambiental, se insiste en la necesidad de integrar orgánicamente la participación ciudadana a todos los procesos de gestión ambiental. Se aboga por la conformación de redes ambientales, pues la gran atomización de las iniciativas ciudadanas, manifiesta en su desarticulación y alta diversidad, es contraproducente en términos de efectividad<sup>3</sup>.

*2 En la mayoría de los casos, a través de dicha oferta las autoridades locales desactivan las demandas sociales y reorientan la iniciativa social de tal manera que no se cuestionen los esquemas vigentes de poder.*

*3 Urgen, entonces, procedimientos más representativos y rigurosos en la selección de los representantes, para garantizar que éstos tengan el aval de los conglomerados sociales que pretenden representar. Ante la existencia de grandes vacíos de información ambiental, que dificultan y limitan aún más las actividades de seguimiento, control y evaluación, es imperativo el montaje de sistemas de información ambiental abiertos a la consulta ciudadana.*

*4 La concertación acusa vicios como el consentimiento pasivo mediado por el silencio, la falta de información o la incapacidad comunicativa de individuos y grupos tradicionalmente marginados que, en escenarios de diálogo, son manipulados para la construcción de consensos prefabricados y ajenos a los intereses colectivos.*

La escasez de redes, evidenciada en la dispersión imperante entre los grupos ambientales, la pobre democratización de la información y las falencias comunicativas dificultan la construcción de consensos básicos (Rojas, 1999). De ahí que, al tiempo que se deniega la posibilidad de incidir de manera efectiva en la política, se impide una clara representatividad de las ONG ambientales que les permita operar como interlocutores legítimos frente al Estado. De otro lado, se acusa un déficit de estrategias propositivas con incidencia real en la política, pues el ejercicio reactivo, puntual y asistemático de la participación se traduce en falta de destrezas para el diseño de políticas ambientales por parte de las ONG, y en la relegitimación de intereses particulares desde espacios que sólo de manera nominal son de concertación<sup>4</sup>.

Otras lecturas (Rojas, 1999) evidencian que la participación en la gestión ambiental se restringe a los mecanismos de representación y a la acción de votar por candidatos a corporaciones públicas, sin que medien compromisos programáticos ni mecanismos de comunicación representantes-representados. Se adolece entonces de problemas de baja representatividad y pobre legitimidad. El primero engrana con la ausencia de procesos de comunicación representantes-representados que garanticen que los primeros actúan en nombre de los segundos y no por cuenta propia; y el segundo resulta del mecanismo de elección de los representantes, más afín con prácticas clientelistas que con la transparencia inherente a una democracia participativa.

Hechos como la inexistencia de agenda ambiental en los diferentes ámbitos territoriales, la falta de un sistema de información ambiental, la errática administración ambiental territorial, la resistencia de los funcionarios a reconocer lo público como espacio de concertación y la exclusión del ciudadano de los espacios de toma de decisiones reflejan la inconsistencia de la convocatoria gubernamental a la participación ambiental. En este marco participativo surgen gran diversidad de

organizaciones con injerencia en la gestión del medio ambiente, cuyas actividades obedecen a intereses y agendas tan diversas como la preservación y recuperación de los recursos naturales o el mero acceso a las instancias directivas de las CAR (Rojas, 1999).



Algunos analistas reconocen avances en la democratización de la gestión pública ambiental, a partir de las posibilidades para la participación que abren la Ley 99/93 y la Ley 152/94. Empero, se identifican limitaciones en la eficacia de la participación ambiental, derivadas de la carencia de una tradición democrática real, de la calidad de la participación y de la debilidad y fragmentación institucional (Rojas Pinilla, 1999). Ejemplo de ello es el carácter consultivo y no decisorio de escenarios de participación como el Consejo Nacional de Planeación y el Consejo Nacional Ambiental.

La representatividad y la legitimidad de quienes intervienen en nombre de la comunidad no contribuyen a una participación de calidad, debido, por un lado, a la existencia de fallas originadas en la misma normatividad, en razón de los vacíos procedimentales que acusa, y por el otro, a las condiciones de convocatoria y selección de los participantes, que no permiten un proceso óptimo de invitación, elección y consulta (Rojas Pinilla, 1999). Las falencias en la capacidad de interlocución exigen mejorar las destrezas argumentativas, interpretativas y propositivas de los representantes de la ciudadanía en las instancias de planificación ambiental participativa.

Los mecanismos de elección de representantes de las ONG y de las organizaciones étnicas a los consejos directivos de las CAR no garantizan el derecho a la participación y la consulta por los intereses ciudadanos. Como concluye Rodríguez (2001), la reglamentación del MINAMBIENTE, por confusa, inductora de conflictos, violatoria de la independencia de las organizaciones sociales frente al gobierno y restrictiva de la participación, torna vulnerable tal espacio de representación<sup>5</sup>.

El ejercicio de las audiencias públicas ambientales comporta obstáculos a la participación. Pese al registro de algunas experiencias exitosas, como la incidencia ciudadana en la negación de licencia ambiental a proyectos de alto impacto sobre el entorno, hay barreras a la participación en dichos espacios (Londoño, 1999). La manipulación por parte de grupos de interés, la negligencia de las autoridades ambientales frente a la convocatoria, el difícil acceso a la información, la precaria capacidad de interlocución, la carencia de cultura de la concertación y la pobre incidencia en las decisiones ambientales son barreras al ejercicio de la participación.

En cuanto a los intereses de los actores en los escenarios de participación, también se identifican problemas. La participación ambiental de las ONG opera mediante un hibridaje entre sus intereses particulares y los objetivos sectoriales de conservación del medio ambiente (Arango y Cano, 1999).

Pese a la existencia de numerosas organizaciones ambientales en la jurisdicción de CORANTIOQUIA, el desarrollo de la participación ambiental es allí precario y lento, pues obstáculos que entorpecen su ejercicio en el nivel nacional, se replican en lo regional, al punto de no trascender el nivel de información. Según la Corporación LA CEIBA-ARTEMISA (1999), el carácter consultivo de las instancias de representación ambiental, los mecanismos excluyentes inherentes a su conformación y funcionamiento, la ausencia de canales de comunicación Estado-Sociedad Civil, la falta de compromiso de las administraciones para promocionar la gestión ambiental participativa, la pobre cultura política ciudadana, la cooptación de las organizaciones de la sociedad civil y la violencia derivada del conflicto sociopolítico entre actores armados que pugnan por el control territorial, configuran factores inhibidores de la apropiación de los espacios y mecanismos procedentes para el ejercicio de la participación.

La prescripción de la participación en todas las fases de la gestión pública ambiental sólo se cumple a medias, dado que por regla general la participación ha sido canjeada por la consulta (Riascos, 1998). La Contraloría General de la República (2002) concluye que los instrumentos de participación resultan ineficaces para la construcción de una democracia participativa en materia ambiental, pues no favorecen la intervención ciudadana en los espacios de planificación y ejecución de las acciones institucionales.

*5 Al posibilitar la persistencia de prácticas clientelistas en dicha elección, se inducen debilidades en la representatividad y legitimidad de la participación, pues los así elegidos, lejos de defender los intereses de las comunidades, buscan incidir en las decisiones ambientales según su propio beneficio.*

No obstante la certeza teórica sobre las bondades de elaborar POT participativos, implícita en la normatividad, la realidad es bien distinta. La conciencia sobre la necesidad de elaborar diagnósticos ambientales colectivos, en virtud del carácter interactivo del proceso de OT, no es óbice para que muchos de los esquemas de planificación participativa se queden a mitad de camino (Drews, 1998), porque confunden percepciones y carecen de estructura integrada. La breve historia del OT participativo en el país muestra la prevalencia de visiones técnicas sesgadas y reduccionistas. Se menosprecia así la participación hasta el punto de despojarla de contenido, de confundirla con la información y la consulta y de utilizarla para frenar las actitudes participativas de la población, interesada en aportar desde su saber empírico.

*Los diagnósticos sobre la participación ambiental reseñados coinciden en señalar la baja presencia ciudadana en los escenarios establecidos para ello, al igual que los pobres avances en su ejercicio y los pírricos logros respecto a su efectividad, resultado de las falencias en la prescripción de los mecanismos participativos, así como de los obstáculos institucionales y de la falta de experiencia ciudadana en la cogestión pública ambiental. La desarticulación de la participación en la gestión ambiental, la atomización de las propuestas ciudadanas, la carencia y/o debilidad de redes ambientales, la reducida territorialidad de las organizaciones de la sociedad civil, los vacíos de información, el sesgo en las convocatorias, el carácter consultivo de las instancias de participación, la extrema heterogeneidad y contraposición de intereses, la pobre comunicación, las prácticas clientelistas en la elección de representantes, la cooptación de las organizaciones y la descoordinación territorial concurren para configurar una participación ambiental de corte formal que poco aporta a la sostenibilidad<sup>6</sup>.*

*La participación en la planificación del OT es pobre, tanto en razón de la oferta estatal para su ejercicio, como por las condiciones de cultura política ciudadana, identidad y cohesión social propias de la sociedad colombiana. Factores como el proceso de convocatoria, la posibilidad de incidir en la toma de decisiones, el rol de los técnicos, las relaciones interinstitucionales, la identificación de la participación con la información y la consulta, la memoria de anteriores experiencias participativas, la naturaleza misma de las organizaciones sociales, las competencias comunicativas, y la falta de información no concitan a participar y, muy al contrario, configuran sinergias que funcionan como barreras al desarrollo de una planificación participativa del OT<sup>7</sup>.*

#### 4. DIAGNÓSTICO DEL EJERCICIO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN

La planeación participativa en la ciudad se origina en la aplicación de la Ley 9/89, con la consecuente orientación de la participación hacia la autogestión, hecho que da lugar al surgimiento de actores, propuestas y organizaciones sociales de corte contestatario, que son blanco de grupos violentos. La emergencia de la participación de organizaciones locales en la gestión de la ciudad, en la década del noventa, se articula a la creación de la Consejería Presidencial de Medellín, la cual posibilita y potencia la apertura de espacios de participación en la planificación comunal, zonal y municipal. Logros especiales son el Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 43 de 1996), la conformación del Consejo Municipal de Planeación y de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo. Con ello se permite la participación consultiva y adquiere importancia la perspectiva zonal. Empero, la lógica de la globalización orienta la planeación hacia los macroproyectos, y se acentúan la desigualdad, la exclusión, el desempleo, los desplazamientos forzados y la violencia (Echavarría, 2002).

La convocatoria gubernamental a la participación en Medellín está marcada por la baja legitimidad institucional, la infravaloración de los convocados en tanto interlocutores válidos, el desconocimiento de los procesos participativos en las decisiones, el desencanto social ante la escasa respuesta estatal y el manejo instrumental y demagógico de dicha participación. Como afirma Echavarría (2002), el ejercicio participativo, de corte netamente consultivo, está signado por la ineficacia del sistema de planeación para la concertación entre partes mediante la identificación de intereses y negociación de conflictos territoriales, así como por la implementación de políticas desarrollistas adscritas a demandas de competitividad en medio de una hipertrofia de lo representativo institucional frente a las dinámicas ciudadanas y de los grupos sociales, que son simplemente desconocidas desde las instancias de poder.

<sup>6</sup> Se impide, así, la participación ambiental transformadora y en su defecto, se favorece el desarrollo de una participación legitimadora que, lejos de permitir la incidencia ciudadana en la toma de decisiones y definición de políticas ambientales, opera como instancia de relegitimación de intereses particulares, mediante la manipulación de consensos contruados desde el consentimiento pasivo y la incapacidad comunicativa.

<sup>7</sup> Respecto a la dimensión ambiental, la problemática se agudiza: Vacíos de información más drásticos carencia de agendas ambientales, escasa capacidad de interlocución y reducidas destrezas propositivas de los participantes, torna imposible el ejercicio de confrontación deliberativa de intereses, punto de partida para la concertación y construcción participativa de acuerdos.

Autores como Restrepo (2002), consideran que el auge participativo que vive la ciudad durante los seis o siete primeros años de la década de los noventa se fue rezagando, particularmente en lo referente a la planificación participativa, en razón de la actitud francamente hostil de los gobernantes, remisos a poner en funcionamiento el Sistema Municipal de Planeación, aprobado en 1996, o incluso, decididos a derogarlo. De ahí que los procesos de planificación participativa no logren incidir todavía en las grandes decisiones, dada la incapacidad de los gobiernos locales para acoger las propuestas ciudadanas que surgen en los procesos de planeación participativa. Pese a ello, se valora el ejercicio del diagnóstico participativo en la planificación del ordenamiento territorial en la ciudad como una experiencia aleccionadora, porque aporta metodologías para instaurar prácticas participativas zonales desde las bases.

La sobreoferta de escenarios y convocatorias participativos en el desarrollo de la ciudad no constituyen antidotos contra la apatía y el desencanto. Con relación al POT, Echavarría y Rincón (2000) referencian una notoria desconfianza de los actores de la sociedad civil en cuanto a los alcances de los procesos participativos, pues temen que la planificación participativa se convierta en un ejercicio vacuo, orientado a la legitimación de procesos convencionales controlados centralmente y decididos jerárquicamente. Encuentran también que, pese al alto grado de difusión de la elaboración del POT, la participación comunitaria y/o ciudadana en el mismo no trasciende lo consultivo: No se incursiona en la concertación. Ponen de relieve el rol de los actores armados, quienes con su accionar agravan la microfragmentación territorial.

En una perspectiva similar, Fernández (2000) cataloga como valiosas las metodologías de la participación ciudadana aplicadas en varios escenarios de planeación participativa entre 1995-1997, con significativos niveles de convocatoria e importantes escenarios de consulta y concertación. Deplora la actitud de las administraciones posteriores que, carentes de una visión metropolitana de largo plazo, ignoran la lógica de la planificación, desechan importantes proyectos estratégicos o excluyen de su concreción a los actores de la sociedad civil y del sector privado.

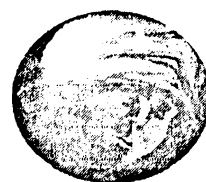
Respecto a la participación ciudadana en la gestión pública, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000 (2001) concluye que la incorporación de las ideas y principios fundamentales del PEM<sup>8</sup> en su formulación, no ha sido óbice para que en la ejecución se tome distancia frente a lo planificado, en contravía de la concertación de las decisiones mediante la participación ciudadana. Se resalta que la imposición de proyectos que favorecen la fragmentación barrial, privilegian el automóvil frente al espacio público e ignoran la participación de la ciudadanía organizada, terminan siendo catalizadores de vigorosos movimientos sociales de protesta y oposición a dichas obras inconsultas. Se valora la elaboración del POT como un importante ejercicio de planeación participativa enriquecido con los diagnósticos zonales y los foros realizados con el Consejo Municipal de Planeación, mecanismos que dan lugar a la formulación de propuestas de futuro, cualificadoras tanto del proceso de planificación del ordenamiento territorial como de los ciudadanos y de los funcionarios que toman parte en él.

La convocatoria a participar deja por fuera a muchas organizaciones y barrios enteros, pues se privilegian organizaciones tradicionales y, por ende, las agrupaciones y barrios marginados del proceso no participan de esa inversión para la vigencia contemplada. La escogencia de las organizaciones representativas de los barrios es tortuosa debido a la alta atomización de las organizaciones sociales y al escaso reconocimiento que tienen en las bases (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2001).

Otros analistas de la participación en la planificación del ordenamiento territorial encuentran que el enfoque participativo que atraviesa el diseño del proceso, no es óbice para la exclusión de algunos sectores sociales. Desde la misma convocatoria se configura un sesgo que dificulta la participación: La estructuración de la estrategia participativa en torno a organizaciones que han perdido poder de convocatoria (Comités Comunitarios de Desarrollo Integral-CCDI y algunas ONG) lleva al automarginamiento de muchos de los actores sociales de los espacios de participación (López, 1999).

*En una especie de lógica fractal, cuanto ocurre con la participación en el nivel nacional se repite en instancias regionales y locales: Es evidente que la baja o nula incidencia en la toma de*

8. PEM: Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.



*decisiones, el sesgo que acusa la convocatoria, la limitación del ejercicio a la fase diagnóstica, la fragmentación y segregación territorial y lo episódico de la práctica, proscriben el desarrollo de una participación transformadora, sustantiva y orgánica<sup>9</sup>.*

## 5. TERRITORIALIDADES, PARTICIPACIÓN Y PLANIFICACIÓN EN MEDELLÍN

En estudios recientes se concluye que la identidad territorial de los habitantes de Medellín se limita a la microescala: Naranjo y Villa (1997) encuentran un arraigado sentido de pertenencia territorial que no trasciende lo barrial. Echavarría y Rincón (2000) hablan de la existencia de una fuerte pertenencia al barrio y ocasionalmente, a una comuna en particular, mas no a la zona, que no se reconoce como territorio vinculante. Existe una tendencia al fraccionamiento territorial en la ciudad, favorecido desde el accionar de diversos actores. El ejercicio de territorialidades excluyentes contribuye a la configuración de espacialidades segmentadas y segregadas e incide de manera adversa en la construcción de ciudad y de ciudadanía. A la ciudad se pertenece por fragmentos, toda vez que "...la pertenencia territorial, política y sectorial primaria siguen marcando límites y dificultan la intención de ampliación territorial del proceso organizativo y la construcción del actor social de ciudad"<sup>10</sup>.

Como factor agravante, los grupos armados que hacen presencia en la ciudad también suman en su escisión, pues en el ejercicio de la fuerza producen microfragmentaciones del territorio que dificultan la vinculación de los actores sociales en la gestión de la ciudad, máxime cuando las fronteras microterritoriales son tan móviles como las dinámicas de alianzas y confrontaciones entre los actores del conflicto armado urbano.

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) y las Juntas Administradoras Locales (JAL) acusan pérdida de visibilidad y reconocimiento, dada su reducida capacidad de convocatoria y la poca legitimidad territorial que se les otorga, en razón de su escasa representatividad. La pobre cohesión social imperante en la ciudad se ve afectada de manera adversa por dinámicas socioespaciales como las territorialidades armadas, la inmigración por desplazamiento forzado y la urbanización del conflicto armado.

<sup>9</sup> En contravía, se posibilita la implementación de una participación legitimadora, restringida, formal y coyuntural, que no aporta a la sostenibilidad ni contribuye a la construcción de la democracia participativa desde la localidad, o al fortalecimiento ciudadano que le es correlativa.

<sup>10</sup> Ibid. p. 61.

<sup>11</sup> La práctica de una verdadera participación en condiciones de atomización social como las referidas exige entonces ejercicios de democracia directa, para confeccionar imaginarios colectivos de ciudad.

<sup>12</sup> El ejercicio participativo del POT de Medellín data del segundo semestre de 1998.

<sup>13</sup> Ver Rev. Gestión y Ambiente, Vol 7-Nº 2 Diciembre de 2004. p. 109-119.

<sup>14</sup> Dicho ejercicio está mediado por la realización de encuestas, dirigidas a los actores que concurren a los talleres del POT participativo (50 encuestas), y al ciudadano común (458 encuestas).

*Se infiere que, como una constante en el tiempo, la identidad territorial de los pobladores de Medellín se restringe al barrio, respecto al cual existe un fuerte arraigo, en detrimento de las escalas comunal, zonal y de ciudad, que prácticamente no se perciben y por ende, no existen en el imaginario de la mayoría de los medellinenses. De ahí la escasa cohesión social, debida en parte, a la ausencia de nociones vinculantes entre escalas territoriales. La agencia de los actores sociales, sus lógicas y su accionar en función de intereses y de control político, acrecientan la segmentación del territorio municipal. En dicha perspectiva, el Estado, la empresa, los gremios, las organizaciones sociales, los grupos armados y los mismos habitantes anónimos concurren en la gestación de microterritorios donde la ciudad se habita por fragmentos, impidiéndose la visión de un proyecto colectivo de ciudad construido de manera concertada. En términos de participación, tal configuración territorial deniega representatividades y vocerías comunales o zonales (Zuluaga, 2004) y se impide la complementariedad entre democracia representativa y participativa<sup>11</sup>.*

## 6. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL OT DE MEDELLÍN<sup>12</sup>

A partir de la aplicación de la herramienta metodológica para evaluar la calidad de la participación ambiental en la planificación del OT propuesta por Zuluaga (2004)<sup>13</sup>, es posible allegar un diagnóstico estructurado y coherente al respecto<sup>14</sup>. Con dicho instrumento se evalúan legitimidad, representatividad, nivel de información ambiental, asociacionismo territorial, competencia comunicativa y pertinencia de la participación ambiental, correspondientes a los seis atributos de cuya articulación en una suma ponderada emerge la caracterización de la calidad de la participación. Cada atributo es resultado de la concurrencia multiplicativa del par de variables que lo definen,



organizadas según matrices en las que hay tres posibilidades de valoración para cada variable; su resultante arroja nueve campos diferentes de valoración. El campo que registre el mayor porcentaje de datos se adopta como el comportamiento del atributo y, en consecuencia, su valor se lleva al cálculo de la evaluación de la calidad de la participación ambiental para el territorio objeto de estudio. El análisis por atributo se hace de forma desagregada, para cada zona<sup>15</sup> y corregimiento (San Cristóbal, como Zona 7 y Santa Elena, como Zona 8), y de manera integrada para el territorio municipal, tal y como se puede observar en los Cuadros 1 a 6 y en las Tablas 1 y 2. La Figura 1 muestra la configuración de Medellín según zonas y corregimientos.

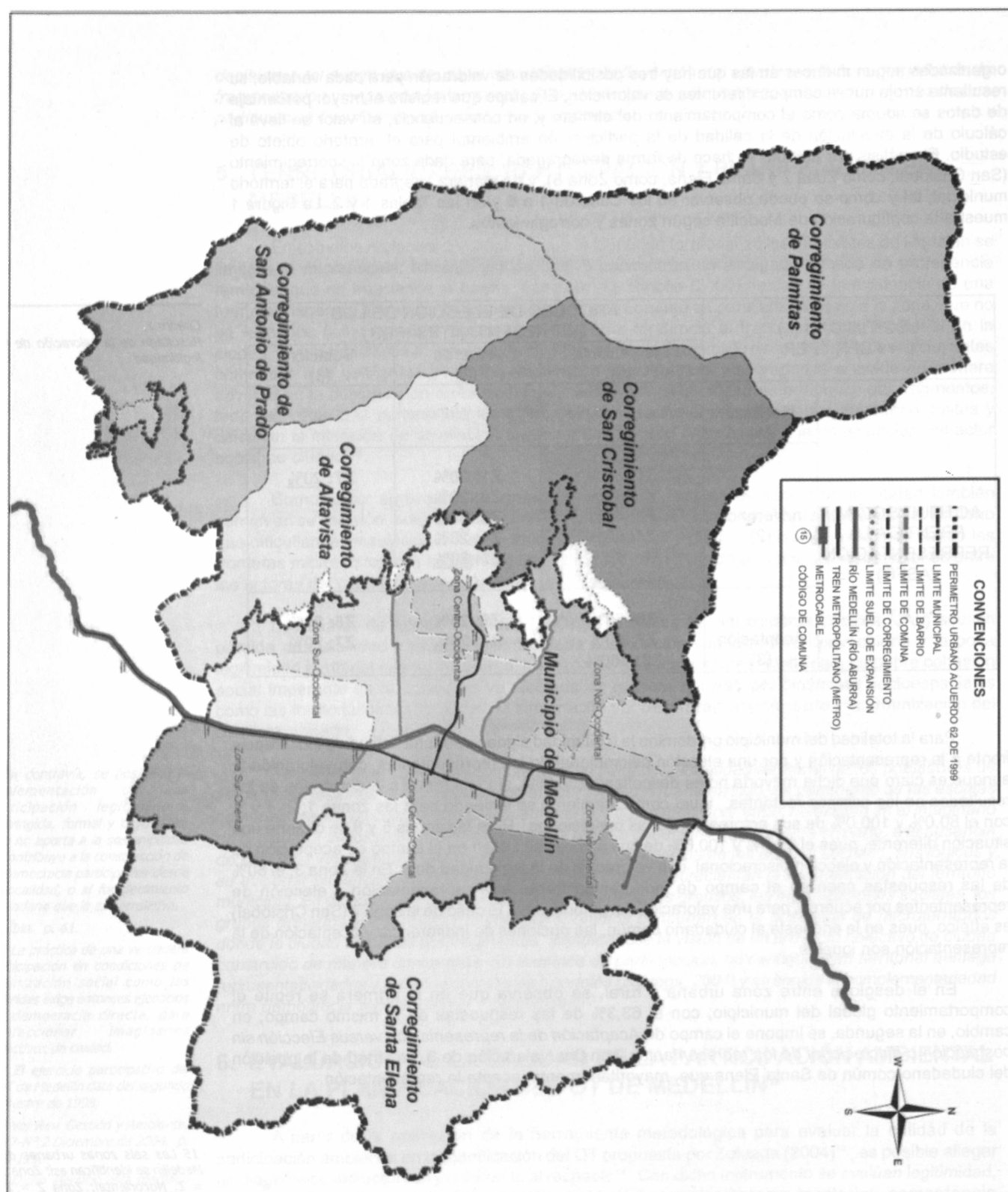
LEGITIMIDAD (L) L = ASFR * PER		PROCESO DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES (PER)		
		Discrecional (1)	Acuerdo (2)	Votación (3)
ACTITUD SOCIAL FRENTE A LA REPRESENTACIÓN (ASFR)	Rechazo (1)			
	Indiferencia (2)	Z1: 80% Z2: 80% Z3: 40% Z4: 80% Z6: 100% Z7: 60%	Z1: 20% Z2: 20% Z3: 60% Z4: 20% Z7: 20%	Z7: 20%
	Aceptación (3)	Z5: 60% Z7: 60% Z8: 100%	Z5: 20% Z7: 20%	Z5: 20% Z7: 20%

Cuadro 1.  
Resultado de la valoración de la legitimidad

Para la totalidad del municipio predomina la legitimidad signada por una actitud de indiferencia frente a la representación y por una elección discrecional de los representantes, con valoración 2; aunque es claro que dicha mayoría no es descolante (55,0%), si lo es frente a la dispersión de los resultados en los campos restantes. Igual comportamiento se extiende para las zonas 1; 2; 4 y 6, con el 80,0% y 100,0% de sus actores en dichas condiciones. Para las zonas 5 y 8 se obtiene una situación diferente, pues el 60,0% y 100,0% de sus actores se sitúan en el campo de aceptación de la representación y elección discrecional, con valoración de la legitimidad de 3. En la Zona 3, el 60% de las respuestas caen en el campo de indiferencia frente a la representación y elección de representantes por acuerdo, para una valoración del atributo de 4. El caso de la zona 7 (San Cristóbal) es atípico, pues en la encuesta al ciudadano común, las opciones de indiferencia y aceptación de la representación son iguales.

En el desglose entre zona urbana y rural, se observa que en la primera se repite el comportamiento global del municipio, con el 63,3% de las respuestas en el mismo campo; en cambio, en la segunda, se impone el campo de *Aceptación de la representación versus Elección sin postulación o discrecional de los representantes*, con una valoración de 3, en virtud de la posición del ciudadano común de Santa Elena que, mayoritariamente, acepta la representación.

<sup>15</sup> Las seis zonas urbanas de Medellín se identifican así: Zona 1 = Z. Nororiental; Zona 2 = Z. Noroccidental; Zona 3 = Z. Centrooriental; Zona 4 = Z. Centrooccidental; Zona 5 = Z. Suroriental; y Zona 6 = Z. Suroccidental.



**Figura 1.**  
Configuración de Medellín, según zonas y corregimientos.

REPRESENTATIVIDAD (R) R = ER * TI		TIPO DE INTERESES (TI)		
		Contradictorios e irreconciliables (1)	Disparos y conciliables (2)	Afines (3)
EJERCICIO DE LA REPRESENTACIÓN (ER)	Sustitución (1)		Z1: 60% - Z2: 40% Z3: 40% - Z4: 80% Z5: 20% - Z6: 80% Z7: 20% - Z8: 20%	Z2: 20%
	Delegación (2)	Z7: 20%	Z1: 40% - Z2: 40% Z3: 60% - Z4: 20% Z5: 40% - Z6: 20% Z7: 60% - Z8: 40%	Z5: 20%
	Vocería (3)		Z8: 40%	Z5: 20%

Cuadro 2.  
Resultado de la valoración de la representatividad

Para el territorio municipal, el campo dominante de la representatividad es aquel caracterizado por combinación de la sustitución como ejercicio de la representación y por el encuentro de intereses dispares y conciliables, al cual corresponde una valoración de 2. Dicho campo obtiene un porcentaje de respuestas de los encuestados del 45,0%, que no denota una tendencia muy marcada, pues le sigue en cuestión de opciones seleccionadas, el campo de la representación por delegación e intereses dispares, con un porcentaje de respuestas del 40%. La tendencia dominante se replica para la totalidad de la zona urbana, más no para la zona rural, donde la mayoría de respuestas (50,0%) caen en el campo de *Ejercicio de la representación por delegación versus Intereses dispares y conciliables*, con una valoración de 4.

En concordancia con los resultados del nivel macro, el comportamiento de este atributo en las distintas zonas no muestra una tendencia homogénea. La Zona 1 presenta un comportamiento similar al del municipio, con un 60,0% de sus encuestados en el mismo campo; la Zona 2 da cuenta de tendencias más erráticas, con empate al 40,0% entre los campos *Representación por sustitución versus Intereses dispares y conciliables*, y *Representación por delegación versus Intereses dispares y conciliables*, con valoración 2 y 4, respectivamente. Las zonas 3 y 7 se comportan de manera distinta al total de la ciudad, pues la mayoría de sus respuestas ubican la representatividad en el campo definido por el ejercicio de la *representación por delegación versus intereses dispares y conciliables*, para una valoración del atributo igual a 4.

Las zonas 4 y 6, que se comportan de manera similar a la totalidad del municipio, lo hacen de manera harto más acentuada, pues presentan porcentajes de respuestas mucho más altos (80,0%). Las zonas 5 y 8 muestran un comportamiento más errático, aunque para la primera hay predominio (40,0%) del campo que define la conjugación de los indicadores *Representación por delegación versus Intereses dispares y conciliables*, de valoración 4, y para la segunda, se da un empate (al 40,0%) entre los campos definidos por los indicadores *Sustitución versus Intereses dispares y conciliables*, y *Vocería versus Intereses dispares y conciliables*, de valoración 4 y 6, respectivamente.



Cuadro 3.  
Resultado de la valoración del  
nivel de información ambiental

NIVEL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (NIA) NIA = DIA * AIA		ACCESIBILIDAD A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL (AIA)			
		Denegada (1)	Restringida (2)	Libre (3)	No busca ni nec (0)
DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (DIA)	Sin información o información atomizada y desactualizada (1)	Z5: 20%	Z1: 60% - Z2: 40% Z3: 20% - Z4: 20% Z6: 40% - Z7: 20% Z8: 40%	Z2: 20% - Z3: 20% Z4: 40% - Z5: 40% Z6: 20% - Z8: 40%	
	Información integrada, centralizada y desactualizada (2)			Z5: 20%	
	Existencia de un SIAM (3)				
	No busca ni necesita (0)				Z1: 40% - Z2: 40% Z3: 40% - Z4: 40% Z5: 20% - Z6: 40% Z7: 80% - Z8: 20%

El comportamiento del atributo nivel de información ambiental da cuenta de una población que para participar en los asuntos de su ciudad, en general, y en los asuntos ambientales, en particular, se atiene a su saber empírico o a los consolidados sintéticos de información elaborados por el actor estatal para un propósito específico, en este caso, la divulgación de saberes territoriales con miras a lograr una buena marcha de los talleres participativos del POT.

Sin demeritar una acción de este tipo, es preciso recalcar que la participación informada exige que todos los actores dispongan de las mismas posibilidades de conocimiento, y cuando otros actores (en este caso los actores que detentan el poder) seleccionan la información que consideran pertinente para su divulgación, en ese ejercicio van implícitos sus intereses y sus esquemas del mundo. El prólogo anterior responde a la necesidad de justificar la introducción de un campo adicional en la matriz de valoración del nivel de información, dado que de la labor de indagación sobre las variables que definen el atributo, se desprende que la opción predominante es aquella de no buscar ni necesitar información ambiental, y por ende, tampoco se dispone de un diagnóstico respecto a la disponibilidad de información. En la matriz se adiciona entonces el indicador *No buscó ni necesitó información ambiental*, en cada una de las variables, cuyo valor de cero implica que el campo que conforman tenga igual valoración.

El 40,0% de los encuestados no necesitan ni buscan información ambiental y por ende, la valoración de este atributo para el municipio es cero (0). Un 30,0% de las respuestas ubican el nivel de participación en el campo correspondiente al encuentro de los indicadores *Sin información o información atomizada y desactualizada* y *acceso restringido a la información*, con un valor de 2. Pese a este diagnóstico, y a la concomitante obtención de la valoración para el total del municipio, el desglose en zonas y corregimientos muestra una tendencia diferente y bastante errática.



En la Zona 1, con un 60,0% de las respuestas, el nivel de información ambiental dominante es aquel definido por la concurrencia de los indicadores *Sin información o información atomizada y acceso restringido a la información ambiental*, para una valoración de 2. En las zonas 2 y 6 no existe predominio de campo alguno, pues en porcentajes iguales del 40,0%, los campos *Sin información o información atomizada y desactualizada versus Acceso restringido* y *No buscó ni necesitó información ambiental*, con valoración de 2 y cero, en su orden, se reparten las respuestas. En la Zona 3, la mayoría de respuestas (40,0%) caen en el campo de valoración cero. Para la Zona 4, también se registra un empate al 40,0% entre los campos *Sin información o información atomizada y desactualizada versus Libre acceso a la información ambiental* y *No buscó ni necesitó información ambiental*, de valoración 3 y cero, respectivamente.

Para la Zona 5 el nivel de información ambiental se sitúa en el campo *Sin información o información atomizada y desactualizada versus Libre acceso a la información ambiental*, con un 40,0% de las respuestas y para una valoración de 3. En la Zona 7 el nivel de información ambiental corresponde mayoritariamente (80,0%) al campo de valoración cero, pues la mayoría de actores encuestados no buscan información ambiental. Finalmente, el comportamiento de este atributo en la Zona 8 no exhibe una tendencia definida, pues se registra un empate al 40,0% entre los campos *Sin información o información atomizada y desactualizada versus Acceso restringido*, y *Sin información o información atomizada y desactualizada versus Libre acceso*, con valoraciones de 2 y 3, en ese mismo orden.

ASOCIACIONISMO TERRITORIAL (AS) AT = Re * CT		COBERTURA TERRITORIAL (CT)		
		Microterritorial (1)	Barrial, comunal, veredal, o corregimental (2)	Zonal o municipal (3)
REDES (Re)	Familiares o vecinales (1)			
	1° grado (2)	Z3: 20% - Z4: 40% Z5: 60% - Z8: 20%	Z1: 100% - Z2: 100% Z3: 60% - Z4: 40% Z5: 20% - Z6: 100% Z7: 80% - Z8: 80%	Z4: 20% - Z5: 20% Z7: 20%
	2°/3° grado (3)			Z3: 20%

Cuadro 4.  
Resultado de la valoración del  
asociacionismo territorial

Contrario a la experiencia con los atributos anteriores, con el asociacionismo territorial existe un marcado dominio de uno de los campos en el nivel macro: Aquél definido por la concurrencia de *Redes de 1° grado* y *Cobertura barrial, comunal, veredal o corregimental*, que alcanza el 72,5% de las respuestas y tiene una valoración de 4. Dicha tendencia se replica para las zonas urbana y rural, con el 70,0% y 80,0% de las respuestas, respectivamente.

El desglose por zonas y corregimientos muestra el mismo comportamiento para las zonas 1; 2; 6 (con porcentajes del 100,0%); 3 (con el 60,0% de las respuestas); 7 y 8 (con el 80,0% de las respuestas). Otra cosa ocurre con la Zona 5, cuyos descriptores caen en el campo definido por los indicadores *Redes de 1° grado versus Cobertura microterritorial* (60,0% de las respuestas), con una valoración de 2. La Zona 4 no muestra una tendencia clara, toda vez que se acusa un empate en el 40,0% de las respuestas entre los dos campos antes descritos.

Estos resultados se corresponden con el carácter de la ciudad en cuanto territorio fragmentado y segregado, según lo expresado en algunos de los textos de información secundaria consultados, cuyos autores dan cuenta de lo reducido del territorio vivencial de los habitantes de Medellín que, por regla general, no trasciende el barrio o el sector de barrio, espacios que captan la pertenencia primaria, pues "el mapa del habitante es mínimo, es impactante la incapacidad de trascender la ciudad"<sup>16</sup>. Y empáticamente con dicha circunstancia, las organizaciones existentes configuran su identidad y desarrollan su agencia en ámbitos territoriales reducidos, concordantes con el sentido de pertenencia territorial de la población de los mismos. Las escalas comunales, zonales o municipales son secundarias o imperceptibles para la gran mayoría de los medellinenses y, así, el ámbito donde las organizaciones sociales despliegan sus actividades, se centra, de manera predominante, en niveles territoriales reducidos.

Cuadro 5.  
Resultado de la valoración de la  
competencia comunicativa

COMPETENCIA COMUNICATIVA (CC) CC = CPAT * TC		TIPO DE CONSENSO (TC)		
		Coactivo (1)	Coercitivo o silencioso (2)	Deliberativo (3)
CONCIENCIA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL TERRITORIAL (CPAT)	Baja percepción de la problemática ambiental Saber ambiental tradicional (1)		Z2: 20% - Z4: 20% Z6: 20%	Z4: 20% - Z6: 20% Z8: 20%
	Media-buena percepción de la problemática ambiental Saber ambiental tradicional (2)		Z8: 20%	Z1: 60% - Z2: 60% Z3: 40% - Z4: 60% Z5: 80% - Z6: 60% Z7: 80% - Z8: 60%
	Buena percepción y conocimiento de la interrelación sistémica de la problemática ambiental territorial (3)			Z1: 40% - Z2: 20% Z3: 60% - Z5: 20% Z7: 20%

El consolidado de los datos a partir de los cuales se valora la competencia comunicativa para la totalidad del territorio municipal, acusa un claro predominio del campo *Media-buena percepción de la problemática ambiental territorial, saber ambiental tradicional versus Consenso deliberativo*, cuya valoración es de 6, con el 62,5% de las respuestas. Dicha tendencia se replica para las zonas urbana y rural analizadas de forma independiente, con porcentajes de respuestas del orden del 60,0% y del 70,0%, respectivamente. Igual ocurre con las zonas y corregimientos desde una perspectiva aislada, pues con excepción de la Zona 3, en todos ellos se repite el dominio del mismo campo, con porcentajes de respuestas que oscilan entre el 60,0% y el 80,0%.

En la Zona 3, la competencia comunicativa asume una valoración de 9, en virtud del predominio (con el 60,0%) de las respuestas que conducen a la confluencia de los indicadores

16 ECHAVARRÍA, María Clara y RINCÓN, Análida. *Ciudad de territorialidades. Polémicas de Medellín*. En: *Investigaciones 22*. U. Nacional de Colombia, Sede Medellín-CEHAP-COLCIENCIAS. Medellín, 2000. p.105.

*Buena percepción y conocimiento de la interrelación sistémica de la problemática ambiental territorial versus Consenso deliberativo, configurantes del campo caracterizado por dicha valoración.*

PERTINENCIA DE LA PARTICIPACIÓN AMBIENTAL (PPA) PPA = TIA * NP		NIVEL DE PARTICIPACIÓN (NP)		
		Información (1)	Consulta (2)	Decisión (3)
TIPO DE INTERVENCIÓN DE LOS ACTORES (TIA)	Participación esporádica (1)		Z1: 100% - Z2: 100% Z5: 100% - Z6: 100%	
	Participación coyuntural (2)		Z4: 100% - Z7: 100% Z8: 100%	
	Participación orgánica (3)		Z3: 100%	

Cuadro 6.  
Resultado de la valoración de la pertinencia de la participación ambiental

El tipo de intervención de los actores en la totalidad del municipio exhibe un comportamiento algo errático, aunque sí se observa predominio de un campo, cual es aquél resultado de la concurrencia de los indicadores *Participación esporádica versus Participación en la fase de consulta* que, con una valoración de 2, engloba el 50,0% de los territorios objeto de análisis; el campo *Participación coyuntural versus Participación en la fase de consulta*, con un valor de 4, comprende el 37,5% de los territorios considerados. La tendencia dominante descrita se replica en la zona urbana, y en las zonas 1; 2; 5 y 6, mas no así en el área rural y en la Zona 4, donde predomina el campo central, de valoración 4. En la Zona 3, este atributo cae en el campo *Participación orgánica - Participación en la fase de consulta*, con una valoración de 6.

El bajo porcentaje que alcanza el campo definido por la *participación orgánica y la participación en la fase de consulta* que, con una valoración de 6 sería el máximo obtenible dentro del contexto de la normatividad colombiana, es producto de la concurrencia de varios factores, entre ellos, el desencanto y el carácter no operativo (en términos de posibilidad de ejecución de recursos) del proceso<sup>17</sup>. Como la elaboración del POT no aborda la asignación de presupuestos de inversiones, no atrae, pues la experiencia de la ciudad muestra que la mayoría de líderes de organizaciones comunitarias y sociales, sólo se movilizan tras la adjudicación de recursos de inversión, según diagnósticos de funcionarios municipales y de ediles actores del proceso<sup>18</sup>.

Otros factores implicados en el bajo grado de participación orgánica son: La escasa difusión de la convocatoria a participar en el proceso que, según la encuesta dirigida a la población en general, no llega al 71,1% de los habitantes de la ciudad; la exclusión de muchas organizaciones y de los ciudadanos no organizados desde el proceso mismo de convocatoria, que se hace mediante invitación dirigida a representantes de las JAC, a miembros de las JAL y a algunas ONG y asociaciones con asiento en cada zona; la agencia de la convocatoria y del acompañamiento, pues cuando recae en actores que generan resistencias entre grupos poblacionales, éstos se automarginan del proceso; y finalmente, las mismas pugnas entre organizaciones y líderes.

La Calidad de la Participación Ambiental en la Planificación del OT (CPAPOT), está dada por la ecuación: CPAPOT = 0,166 (L + R + NIA + AT + CC + PPA), cuyas variables, correspondientes a los atributos de la calidad de la participación ambiental, se alimentan con los valores obtenidos para cada matriz. La aplicación se hace para todo el municipio, para el área urbana y para el área rural; también para cada una de las zonas urbanas y para los corregimientos de San Cristóbal (Zona 7) y Santa Elena (Zona 8), territorios rurales seleccionados para hacer el análisis de variables y atributos. La aplicación de dicha fórmula arroja valores para la CPAPOT variables entre 2,7 y 4,5 según se puede observar en la Tabla 1, donde se presentan los resultados para cada uno de los territorios de interés.

17 La planificación del OT no convoca a muchas organizaciones y líderes, más bien los espanta, porque, por un lado, carecen de una cultura de la planificación, y por otro, tienen una percepción negativa de estos procesos debido, en parte, a frustraciones reiteradas con los resultados de los planes zonales participativos elaborados con anterioridad, que pese a los esfuerzos y aportes de las comunidades en su elaboración, para nada han incidido en sucesivos planes de desarrollo de diferentes administraciones municipales.

18 Funcionarios S. Planeación Municipal y Edil Zona 6 (1998-2000). Comunicación oral. Nov/2003.

**Tabla 1.**  
*Calidad de la participación ambiental en la planificación del OT de Medellín*

TERRITORIO	APLICACIÓN DE LA FÓRMULA DE LA CPAPOT	VALOR DE CPAPOT
Municipal	$0,166(2 + 2 + 0 + 4 + 6 + 2) = 0,166(16) = 2,656$	2,7
Urbano	$0,166(2 + 2 + 0 + 4 + 6 + 2) = 0,166(16) = 2,656$	2,7
Rural	$0,166(3 + 4 + 0 + 4 + 6 + 4) = 0,166(21) = 3,486$	3,5
Zona 1	$0,166(2 + 2 + 2 + 4 + 6 + 2) = 0,166(18) = 2,98$	3
Zona 2	$0,166(2 + (2 \text{ ó } 4) + (0 \text{ ó } 2) + 4 + 6 + 2) = 0,166(16 \text{ ó } 20) = 2,656 \text{ ó } 3,32$	2,7 ó 3,3
Zona 3	$0,166(4 + 4 + 0 + 4 + 9 + 6) = 0,166(27) = 4,482$	4,5
Zona 4	$0,166(2 + 2 + (0 \text{ ó } 3) + (2 \text{ ó } 4) + 6 + 2) = 0,166(16 \text{ ó } 21) = 2,656 \text{ ó } 3,486$	2,7 ó 3,5
Zona 5	$0,166(3 + 4 + 3 + 2 + 6 + 2) = 0,166(20) = 3,32$	3,3
Zona 6	$0,166(2 + 2(0 \text{ ó } 2) + 4 + 6 + 2) = 0,166(16 \text{ ó } 18) = 2,99 \text{ ó } 2,66$	2,7 ó 3
Zona 7	$0,166((2 \text{ ó } 3) + 4 + 0 + 4 + 6 + 4) = 0,166(20 \text{ ó } 21) = 3,32 \text{ ó } 3,49$	3,3 ó 3,5
Zona 8	$0,166(3 + (4 \text{ ó } 6) + (2 \text{ ó } 3) + 4 + 6 + 4) = 3,818 \text{ ó } 4,316$	3,9 ó 4,3

Los valores de la CPAPOT, así obtenidos, se insertan en los rangos propuestos en la metodología, tal y como se puede observar en la Tabla 2.

**Tabla 2.**  
*Evaluación de la CPAPOT de Medellín*

RANGO DE VALORES NUMÉRICOS	EVALUACIÓN SEGÚN ESCALA VALORATIVA	VALOR DE LA CPAPOT	TERRITORIO
0 - ≤ 3	BAJA	2,7	Municipal
		2,7	Urbano
		2,7	Zona 2
		2,7	Zona 4
		3	Zona 1
		2,7	Zona 6
3 - ≤ 6	MEDIA	3	Zona 6
		3,3	Zona 2
		3,3	Zona 5
		3,3	Zona 7
		3,5	Rural
		3,5	Zona 4
		3,5	Zona 7
		3,9	Zona 8
		4,3	Zona 8
		4,5	Zona 3

A partir de lo anterior, se establece que para el ámbito municipal, el área urbana, y las zonas 1 y 6, la calidad de la participación ambiental en el proceso objeto de análisis, es baja, con valores entre 2,7 y 3. Las zonas 2 y 4 acusan una calidad de la participación ambiental baja a media, pues su valoración oscila entre 2,7 y 3,5. La calidad de la participación ambiental en el área rural y las zonas 3; 5; 7 y 8 se evalúa como media, pues obtiene valoraciones entre 3,3 y 4,5. La máxima calidad de participación ambiental corresponde a la Zona 3, con un valor de 4,5; seguida por la Zona 8 (Corregimiento de Santa Elena), con un valor de 4,3.

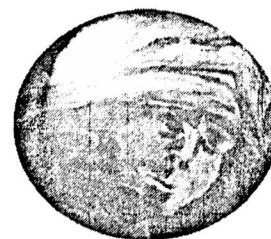
## 7. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

Con la aplicación de la metodología de campos propuesta, las escalas espaciales municipal, urbana y rural acusan valores para la calidad de la participación ambiental inferiores al valor promedio de la misma. Igual tendencia presentan las zonas 1; 5 y 7; por el contrario, las zonas 3 y 8 alcanzan valores superiores aplicando el método de campos. En los niveles territoriales mayores (municipal y urbano) se obtienen los valores más disímiles entre CPAPOT y el valor promedio de la calidad de la participación ambiental (que para la totalidad del municipio es de 3,48 y para la el área urbana alcanza 3,42). Ello obedece al criterio de valoración de cada atributo, que corresponde al campo que capta el mayor número de respuestas de los actores y no a la media de los resultados de toda la población evaluada, por un lado, y a los valores mismos de cada atributo en relación con el campo dominante, por el otro.



Con base en lo anterior, es fácil establecer que el criterio de valoración de los atributos de la calidad de la participación ambiental en función del campo dominante, es aplicable siempre y cuando los resultados muestren una tendencia definida. En caso contrario, la dispersión de valores en los diferentes campos hace improcedente su utilización. Una salida alternativa, basada en promedios, sería la solución, aunque no aporta la información que, respecto al comportamiento de los atributos, subyace la evaluación de la calidad de la participación ambiental con base en campos.

Respecto a los resultados obtenidos para cada variable, es preciso poner de relieve lo siguiente: Aunque la valoración obtenida para la representatividad guarda un buen grado de correspondencia con el carácter del ejercicio y con la realidad de la ciudad, es pertinente analizar el por qué el campo *Delegación - Intereses dispares y conciliables* alcanza un porcentaje de respuestas tan cercano al campo dominante. En la evaluación de la variable "Ejercicio de la Representación" muchos actores seleccionan la segunda opción (delegación), pues dicen que ellos son autorizados por sus organizaciones para tomar decisiones en su nombre. Sin embargo, dada la inasistencia de organizaciones representativas de la gran mayoría de los territorios barriales, los miembros de las organizaciones participantes, implícitamente actúan en representación tanto de sus organizaciones y de los territorios donde despliegan su agencia, como de la totalidad de la zona objeto del diagnóstico prospectivo. En esa óptica, la representación no se ejerce por delegación sino por sustitución, pues tácitamente se representa a quienes no quieren o no pueden participar. Este criterio descalifica más aún la selección de la alternativa vocería, pues es imposible informar y pedir autorizaciones para hablar en nombre de quienes no conocen o no se interesan en el proceso. Desde la perspectiva de quienes no toman parte en el proceso por no estar enterados, por no tener interés o por no estar organizados, que de acuerdo con sustentaciones antes expuestas, es la situación mayoritaria en Medellín, la opción válida es la de representación por sustitución. Con relación a los intereses, el análisis de aquéllos seleccionados como prioritarios por los encuestados y la ausencia del actor privado organizado de los escenarios del diagnóstico propositivo, apoya la validez de la selección de la alternativa *dispares y conciliables*, en calidad de respuesta dominante.



La precariedad de la trama asociativa y su pobre calado social en la ciudad inhabilita las opciones *Acuerdo* y *Votación* para la calificación de la variable "Proceso de Elección de los Representantes", componente de la legitimidad. Estas alternativas son propias de territorios signados por una sociedad cohesiva y, en razón de la inexistencia de una verdadera sociedad civil, sólo es realista la selección de la alternativa *Discrecional*, que da cuenta de procesos de elección por invitación, tal y como ocurre con los talleres para el diagnóstico participativo del POT. Pese a ser esta la opción seleccionada por la mayoría de los encuestados, algunos de ellos señalan la opción *Acuerdo*, que puede ser válida como mecanismo interno de la selección de los representantes de una organización, mas no de los representantes de territorios donde la mayoría de la población no se entera del proceso.

En síntesis, la prevalencia de una baja calidad de la participación ambiental en el proceso evaluado se corresponde con una participación legitimadora y no vinculante, signada por la poca información, baja incidencia en las decisiones, pobre representatividad y falta de compromiso ciudadano, según muestran campos e indicadores de los atributos nivel de información ambiental, pertinencia de la participación ambiental, legitimidad, representatividad y asociacionismo territorial. Estos resultados concuerdan con el diagnóstico descriptivo de los acápites iniciales, así como con otras miradas, según las cuales la participación es excluyente pues quienes participan siempre son los mismos; es poco representativa porque quienes participan sólo defienden sus propios intereses; no es orgánica, pues la asistencia al proceso es inconstante; y tampoco es informada (Subirats, 2002).

## 8. CONCLUSIONES

- La calidad de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial de Medellín, evaluada para los diferentes niveles territoriales es baja a media, con valoraciones que oscilan entre 2,7 y 4,5.
- La ciudad acusa la presencia de una ciudadanía pasiva y apática, en mora de asumir su

corresponsabilidad en la gestión de la ciudad y en la gestión pública ambiental. Es poca la democracia adscrita a los mecanismos de elección de los representantes y a la manera como éstos ejercen la representación. El nivel de información ambiental es bajo, debido tanto a la atomización, desactualización y restricciones al acceso a la información, como al proceder de los actores que se automarginan de la información.

- La débil trama asociativa y el estrecho campo de acción territorial de las organizaciones sociales y comunitarias configuran una pobre cohesión social, que da cuenta de la inexistencia de una verdadera sociedad civil, organizada y proactiva.
- Existe una élite especialista en la participación que, ante la indiferencia ciudadana y la ausencia de sujetos sociales interesados en los asuntos de su ciudad, ejerce una representación por sustitución, y genera una falsa imagen de solidez asociativa, de representatividad y legitimidad.
- La conciencia de la problemática ambiental evidencia la necesidad de un saber ambiental sistémico-complejo, clave en la mejora del aporte de la competencia comunicativa a la calidad de la participación ambiental. El predominio de la participación esporádica y el carácter meramente consultivo de los procesos ambientales participativos hacen un pobre aporte a la calidad de la participación ambiental.
- El importante porcentaje de ciudadanos indiferentes frente a su territorio, automarginados de la gestión del mismo, refleja la ineffectividad de diez años de educación para la democracia y de educación ambiental, en cuanto respecta al objetivo de construcción de ciudadanía, realidad que también implica a los actores sociales.
- Desde la convocatoria al proceso se margina a muchos ciudadanos, pues al dirigir la invitación sólo a los miembros de las acciones comunales, organizaciones sociales, comunitarias o culturales, ONG, JAL, establecimientos educativos y empleados oficiales, se favorece la exclusión de quienes están por fuera de los circuitos del empleo y de los ciudadanos no organizados, que son mayoría en el territorio municipal.
- La invitación a participar en la planificación pública ambiental en un contexto constitucional y legal que sólo confiere carácter consultivo a dichos procesos genera desinformación, insatisfacción, desconfianza y apatía en los actores participantes que, convocados a incidir en la toma de decisiones, encuentran finalmente que sólo se les llama para legitimar decisiones preestablecidas.
- Pese al carácter simbólico de las opciones de respuesta a la indagación sobre la posición social frente a la representación, el predominio de la opción "indiferencia" y el puntaje importante que alcanza la alternativa de "rechazo", en los ámbitos urbano y de ciudad, evidencian el carácter no vinculante de las normas de ordenamiento territorial municipal, pues al alcanzar conjuntamente un porcentaje cercano al 55,0%, desvelan algunas de las causas que subyacen los problemas de gobernabilidad de la ciudad.
- Los intereses representados y defendidos por parte de los actores, con un neto predominio de la opción "Dispersos y conciliables", frente a la alternativa "Afines", que sólo alcanza una importancia marginal, muestra que la motivación a participar en la planificación del OT de Medellín se sustenta en intereses comunitarios microterritoriales, en detrimento muchas veces, de los objetivos de ciudad. La participación de matiz comunitario prevalece sobre aquella de carácter ciudadano.

## 11 BIBLIOGRAFIA

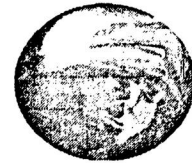
ALCALDÍA DE MEDELLÍN, 2000. Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Documento Técnico de Soporte. Medellín. 365 p.

\_\_\_\_\_, 1999. Entre sueños y realidades - Estrategias de participación ciudadana desde zonas y corregimientos/1998-1999. Medellín. 90 p.

Arango, O. y Cano, G., 1999. Política, actores y conflictos en la gestión ambiental risaraldense. En: La participación ambiental. FESCOL. Bogotá. p. 96.



- Carmona, S. I., 2003. La participación ciudadana como estructura de oportunidades políticas en la vía del conflicto ambiental en Colombia. En: Rev. Gestión y Ambiente, Vol 6 N° 2. Medellín. pp. 119-128.
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, 2002. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente/2001-2002 - Colombia. Bogotá, D.C. pp. 14-15.
- CORPORACIÓN LA CEIBA-ARTEMISA, 1999. Aproximación a las dinámicas de participación en la gestión ambiental en jurisdicción de CORANTIOQUIA. En: La participación ambiental. FESCOL. Bogotá. pp. 135-181.
- Drews, A. D., 1998. Conceptos básicos de planeación y ordenamiento. En: Planificación ambiental y ordenamiento territorial - Enfoques, conceptos y experiencias. FESCOL-DNP-CEREC. Bogotá. pp. 73-83.
- Echavarría, M. C. y Rincón, A., 2000. Ciudad de territorialidades: Polémicas de Medellín. Investigaciones 22. U. Nacional de Colombia, Sede Medellín-CEHAP-COLCIENCIAS. Medellín. 207 p.
- Fernández, R., 2000. Visión panorámica de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín/ 1990-1999. C. REGIÓN - F. PARCOMÚN. Medellín. 41 p.
- Galán, F. A., 1998. Observaciones generales acerca de la planificación en Colombia. En: El agua y las organizaciones sociales. FESCOL. Bogotá. p.21-76.
- Garcés, M.C., 2001. Ordenamiento territorial y medio ambiente. En: Gestión en agroecosistemas-¿Dónde está lo ambiental? ECOFONDO-22. Bogotá. pp. 52-59.
- Guhl, E. et al, 2000. Vida y región - Gestión ambiental en el Valle del Cauca. CVC-QUINAXI. Santiago de Cali. 189 p.
- Londoño, B., 1998. Nuevos instrumentos de participación ambiental. Consultoría Ambiental Colectiva. Bogotá. 172 p.
- López, J. F., 1999. La dimensión social en los POT municipales. Alcances y perspectivas teórico-prácticas desde un enfoque de gestión ambiental. Monografía. Especialización en Gestión Ambiental. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Medellín. 79 p.
- MINAMBIENTE, 2002. Las voces del SINA-Reportaje al Sistema Nacional Ambiental (SINA). Panamericana, Formas e Impresos S.A. Bogotá. 233 p.
- Naranjo, G., 2002. Experiencias de ciudadanía en las fronteras de la ciudad. En: Territorios 7. CIDER-Universidad de Los Andes. Bogotá. pp. 43-63.
- Restrepo, C. I., 2002. Planeación, participación y gobernabilidad. En: Planeación, participación y desarrollo. CORPORACIÓN REGION-CEHAP/Universidad Nacional de Colombia. S. Medellín. Medellín. pp. 91-108.
- Riascos, J. C., 1998. Contribuciones al ordenamiento de usos y destino de la tierra rural en la zona andina de Colombia. En: Planificación ambiental y ordenamiento territorial - Enfoques, conceptos y experiencias. pp. 121-134.
- Rodas, J. C., 2000. La reforma a la gestión ambiental en Colombia - Balance y perspectivas. En: Lecturas sobre derecho del medio ambiente. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. p. 24.
- Rodríguez, G. A., 2001. Participación de entidades sin ánimo de lucro y étnicas en los consejos directivos de las CAR. En: Gestión en agroecosistemas: ¿Dónde está lo ambiental?. ECOFONDO-N° 22. Bogotá. pp. 62-65.
- Rojas, H., 1999. La participación y la gestión ambiental vistas desde la perspectiva del contexto institucional del país. En: La participación ambiental. FESCOL-DNP. Bogotá. pp. 47-76.
- Rojas, M., 1999. Construyendo procesos de gestión ambiental participativa. En: La participación ambiental. FESCOL-DNP. Santafé de Bogotá. pp. 13-45.
- Subirats, J., 2002. Nuevos mecanismos participativos y democracia: Promesas y amenazas. En: Ciudadanos y decisiones públicas: El debate sobre la participación. Barcelona. pp. 33-42.
- Uribe de Hincapié, M. T., 2002. Planeación, gobernabilidad y participación. En: Planeación, participación y desarrollo. C. REGIÓN – CEHAP/U. NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLIN. Medellín. pp. 33-49.
- Vargas, A., 1994. Participación social, planeación y desarrollo regional. U. Nal de Colombia. F. de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá. 157 p.



Velásquez, F. y GONZÁLEZ, E., 2003. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? FUNDACIÓN CORONA. Bogotá. 451 p.

Zuluaga, C., 2004. Propuesta metodológica para la evaluación de la calidad de la participación ambiental en la planificación del ordenamiento territorial - Estudio de caso: Medellín. Tesis de grado. Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín. Medellín. 213 p.

Zuluaga, C., 2004. Evaluación de la calidad de la participación ambiental: Una propuesta metodológica. En: Rev. Gestión y Ambiente, Vol 7-Nº 2. Medellín. pp. 109-119.

