

# **El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín**

## *The public sphere as power: Sociological controversies, the participatory experience of Medellín*

Franklin Ramírez Gallegos  
Profesor-investigador de FLACSO-Ecuador

Correo electrónico: framirez@flacso.org.ec

Fecha de recepción: julio 2008

Fecha de entrega y aceptación final: julio 2008

### **Resumen**

Este artículo discute la categoría habermasiana de espacio público en el marco de la expansión de las prácticas participativas en América Latina. A través de un contrapunto entre los lineamientos normativos de la democracia deliberativa y ciertos abordajes sociológicos de los dispositivos de participación, el trabajo describe el proceso de planeación participativa en la ciudad de Medellín desde mediados de los 90. Esta experiencia, desplegada en un contexto de hostigamiento paramilitar a las organizaciones populares, permite observar las operaciones concretas que los actores sociales efectúan en el marco de específicas interacciones públicas. Allí, aunque el potencial democratizador del proceso queda en entredicho, se observa las potencialidades de los espacios públicos participativos para ampliar la disposición a la reflexividad y a la movilización ciudadana.

*Palabras clave:* espacio público, planeación participativa, participación ciudadana, Medellín

### **Abstract**

This article discusses the habermasian categories of public space within the parameters of participatory practices in Latin America. This work discusses the participatory planning process of Medellín from the mid 1990s, through examining the contrast between the normative behavior of deliberative democracy and certain sociological approaches to participation. The experience of Medellín, during a period of severe paramilitary hostility to popular organizations, allows us to observe the work of concrete projects put together by social actors within specific constraints. Although, as in this case, the democratic potential of this process remains incomplete, the possibilities offered by participatory public spaces can be seen not only as a means of proliferating the willingness to reflect on political processes, but also as a way of mobilizing citizens.

*Key words:* public space, participatory planning, citizen participation, Medellín

## El impulso participativo

Desde fines de los 80, y en el marco del ascenso de partidos y coaliciones de izquierdas al poder municipal, florecieron múltiples experiencias de innovación participativa democrática en América Latina (*cf.* Chávez y Goldfrank 2004; Goldfrank 2007). La fama del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, replicado en cientos de ciudades de la región y del resto del globo, autorizó incluso a algunos a señalar que, de modo inédito en la democracia moderna, los países occidentales importaban modelos e instituciones democráticas provenientes del sur (*cf.* Sousa Santos y Avritzer 2002; Sintomer y Grun 2002).

Con diferentes objetivos, grados de institucionalización, esquemas de participación e impactos sobre la acción estatal, la dinámica participativa ha ido extendiéndose desde su anclaje local para ganar influencia en agendas sectoriales a nivel nacional. Mesas de concertación, foros sectoriales, consultas ciudadanas, presupuestos y planes participativos, consejos de gestión, cabildos ampliados, veedurías sociales aparecen entre los dispositivos diseñados para provocar una mayor incidencia ciudadana en la vida democrática de sus naciones. Reformas constitucionales e institucionales –Asambleas Constituyentes en Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999) y Ecuador (1998) y Ley de Participación Popular en Bolivia (1994)– desplegadas bajo la necesidad de impulsar políticas de descentralización e inspiradas en concepciones participativas de la democracia reforzaron, además, la dinámica de experimentalismo democrático. Ésta estuvo sostenida y, muchas veces, impulsada por movimientos sociales y otras formas de acción colectiva muy dinámicas en América Latina desde los 80.

Este último aspecto incidió en la crítica de diversos autores latinoamericanos a los abordajes teóricos elitistas sobre los procesos de

transición y construcción democrática (Dagnino 1994 y 2002; Avritzer 2002; Olvera 2003). En ellos, la democracia representativa aparecía como la meta última de unos procesos políticos en que fuerzas democráticas y autoritarias luchaban entre sí por institucionalizar la democracia en el campo del Estado (O'Donnell y Schmitter 1986). Aunque el aporte de los movimientos sociales a la reconstrucción democrática fue considerado por los análisis de la transición, no se teorizó debidamente su papel en el marco de los procesos de consolidación democrática, reproduciendo teóricamente la separación entre sociedad política y las prácticas, discursos y agendas de la sociedad civil. Dicha separación dirigió el análisis del proceso democrático al terreno de la representación política electoralmente autorizada –con énfasis en la cuestión del diseño institucional y los pactos entre élites políticas– e impidió leer la democratización como un proceso que puede originarse, transformar y tener como protagonista a la sociedad (Dagnino *et al.* 2006).

Tales trabajos, por el contrario, recogían la movilización social y la emergencia de espacios públicos para entender el proceso de democratización como una articulación de instancias de intervención de los ciudadanos en la opinión pública, en las decisiones que les conciernen y en la vigilancia del ejercicio de gobierno<sup>1</sup>. Tal planteamiento fue reforzado por una serie de trabajos empíricos que demuestran la incidencia de la participación en la orientación de políticas públicas más igualitarias (Santos 1998; Ziccardi 2004).

La teoría deliberativa de la democracia y el espacio público de J. Habermas (1996, 1998) contribuyó a esta problematización y permitió situar una definición procesal y discursiva de la legitimidad democrática: las decisiones y normas son legítimas cuando están funda-

<sup>1</sup> La academia brasilera ha sido muy influyente en esta lectura. Véase, entre otros, Dagnino *et al.* 2006; Vera Telles 1994; Avritzer 2002.

das en razones que resultan de un proceso de deliberación público, inclusivo y equitativo en que los ciudadanos se implican libremente. Este ideal toma distancia tanto de las concepciones republicanas clásicas, que postulan el monopolio de los elegidos para determinar un interés general que trasciende la opinión ciudadana, como de los enfoques liberales que plantean que el interés general se produce como simple adición o negociación entre preferencias e intereses particulares (*cf.* Sintomer y Blondiaux 2005).

Aún cuando el contraste entre los comandos normativos de la teoría, la retórica voluntarista de políticos y activistas, y los alcances de los experimentos participativos suele ser a menudo profundo, conviene tomar en serio el estudio de este nuevo *programa de acción pública*. Hoy en día su invocatoria excede las agendas programáticas de las fuerzas progresistas —la Banca Multilateral de Desarrollo promueve los presupuestos participativos— y evidencia que se trata de una dimensión transversal en los procesos de reforma institucional y en la innovación de los repertorios de acción colectiva.

### ¿Nuevos espacios públicos?

Un influyente segmento de la academia latinoamericana ha empleado la noción habermasiana de espacio público para leer las experiencias participativas como nuevos lugares para la deliberación cara-a-cara entre ciudadanos y/o entre éstos y diversos actores estatales<sup>2</sup>.

En términos normativos, dicha noción coloca a la *reflexividad* en el corazón de una concepción deliberativa de la ciudadanía y la democracia: los individuos comunes forman entre sí, de modo más o menos racional, una

pluralidad de juicios y opiniones sobre temas relevantes para el conjunto de la sociedad. Al hacerlo, pueden influir en la construcción del bien común y en las orientaciones del sistema político. El poder comunicativo se transforma entonces en poder utilizable administrativamente. Esta racionalidad política se decanta en la formación de espacios públicos como específicos lugares (*topos*) que emergen cuando la ciudadanía interactúa discursivamente sobre asuntos que le conciernen. Desde dichos espacios, los actores sociales interpretan, resignifican y producen información, tematizan nuevos asuntos y avanzan reclamos de cuyo procesamiento dependerá la legitimidad del sistema político. La reflexividad social se pauta así, como una forma de participación argumentativa que amplía el espacio, la práctica y el concepto de la política más allá de sus confines institucionales.

Los teóricos latinoamericanos han rescatado y extendido dicha comprensión normativa de lo público para enfatizar en dos cuestiones propias al proceso y la cultura políticos de la región. Por un lado, insisten en que la dimensión pública de la vida social no está subsumida en el Estado —idea muy extendida en el curso del ciclo desarrollista de la región— y que existe una dimensión pública no estatal arraigada en las prácticas asociativas, la crítica social, los procesos participativos, y/o las acciones solidarias tendientes a disputar derechos ciudadanos. Por otro lado, enfatizan en la oposición entre *lo manifiesto* y *lo oculto* como vía para remarcar que, en países de tradición autoritaria, el trabajo de la sociedad civil y los movimientos sociales apunta a hacer públicos los mecanismos de exclusión que habían permanecido bajo el velo de lo particular y lo natural (el racismo, la colonialidad del poder, la dominación masculina, etc.). La ocupación de lo público por parte de nuevos actores sociales abrió grietas en la cultura jerárquica de la región, denunció los arreglos privados en la toma de decisiones y en la distribución de bie-

2 Véase Dagnino 2002; Olvera 2003; Panfichi 2002; Dagnino *et al.* 2006; y, sobre todo, Avritzer 2002.

nes públicos y permitió la emergencia de nuevas identidades políticas. Los procesos organizativos de los movimientos sociales y los experimentos participativos aparecen, entonces, como espacios públicos no-oficiales para la innovación de la cultura política y para la disputa por formas de cooperación social que amplían el campo del conflicto por la democracia. El ascenso de estas prácticas iba a contramano, en los 90, de la tendencia privatista de la política y del espacio público que promovía el neoliberalismo.

Otros teóricos de la política (Cohen y Sabel 1997) han planteado, no obstante, que el enfoque habermasiano no visualiza la posibilidad de una conexión institucional entre tales espacios públicos y el sistema político. Para Habermas la sociedad civil solo puede influir indirectamente en el sistema parlamentario a través de la resonancia de los debates públicos (1998). Las decisiones quedan, de todos modos, en manos de los políticos. Al analizar los Presupuestos Participativos en Brasil, la reforma del Instituto Federal Electoral en México y el desenvolvimiento del movimiento de los derechos humanos en Argentina, L. Avritzer (2002) plantea una alternativa a tal dilema. Para este autor, la naturaleza antidemocrática de las élites latinoamericanas ha provocado, en el vigente período democrático, una disociación entre un espacio público, de tendencia horizontal e igualitaria, y las instituciones estatales. La reconexión entre ambos niveles requiere de adecuados diseños institucionales que permitan que las discusiones públicas se transfieran hacia las arenas democráticas, se incremente el control social (*ibid.*:53) y se debilite el peso de la tradicional cultura política de las élites (*ibid.*:134). Estos *públicos participativos*, como los denomina Avritzer, se conectarían con el sistema administrativo de los Estados a través de mecanismos institucionales y legales que permitirían asegurar la permeabilidad de la política a los aportes democráticos de la so-

ciudad. Se plantea entonces la transformación de diversos procesos participativos y foros públicos, más o menos informales, en instancias con capacidad de disputar con el sistema político la prerrogativa de las decisiones en ciertas cuestiones.

### Un test sociológico

Si la teoría normativa de Habermas y sus interlocutores aporta algunos puntos fuertes para la construcción de una sociología de los públicos participativos, contiene también límites importantes que pueden ser advertidos desde el mismo terreno sociológico, a fin de contribuir a situar un anclaje más realista al enfoque deliberativo. En lo que sigue se efectúa una breve exploración de tales cuestiones.

En primer término, la noción de espacio público invita a observar el intercambio público de argumentos entre ciudadanos comunes y responsables gubernamentales como una dinámica que genera determinado cuerpo de opiniones, discursos y críticas que, de no ser tomadas en cuenta, puede tensionar el reconocimiento de las instituciones. Se abre así una arista para la exploración sociológica de los problemas de legitimación democrática en el marco de nuevos dispositivos sociales para la crítica pública<sup>3</sup>. ¿Empuja la democracia deliberativa, en el contexto de específicos dispositivos de interacción sociedad-estado, a un nuevo régimen de justificación política de instituciones y gobernantes?

El análisis habermasiano del discurso enfatiza, por otro lado, en que la cualidad pública de los intercambios comunicativos coloca un cierto número de restricciones en la toma de la palabra. En público, para decirlo brevemente, no se puede decir cualquier cosa. Las intervenciones fundadas en mentiras,

3 Sobre la sociología de la crítica y la justificación véase L. Boltansky *et al.* 1999a y 1999b.

mala fe o aquellas que parecen cognitivamente mal sustentadas –no compatibles con los *hecho*– tenderán a ser descalificadas. Igual puede suceder con discursos sin fundamentos normativos o con aquellos que se justifican solo por intereses personales. En esos casos, como señalan Bacqué y Sintomer, los participantes de un intercambio deliberativo deberán al menos pretender que defienden el interés colectivo o explicar en qué forma su reivindicación es compatible con algún principio de justicia (1999). En esta perspectiva, es de interés sociológico el registro de las operaciones que los actores efectúan para hacer que su palabra *cuente* en el marco de las restricciones implícitas a la cualidad pública del discurso. Ello remite a observar cómo los intereses comunes llegan a ser tales –y no están dados–, en la medida en que determinados argumentos, intereses o reivindicaciones éticas “ascienden en universalidad” (Boltansky *et al.* 1999a y 1999b) en el curso de un procedimiento deliberativo atravesado por posiciones egoístas o particulares. En tal proceso se expresan las dimensiones ético-políticas, instrumentales y cognitivas de la acción social y del discurso.

Otro punto de apoyo que la sociología puede articular desde el planteamiento habermasiano alude al pluralismo de las posiciones en el ámbito de las esferas públicas. La existencia permanente de conflictos y controversias en su seno<sup>4</sup>, en vista de la pluralidad de actores que allí interactúan, abre un terreno de análisis sobre la relatividad de los valores, las preferencias y las concepciones que sustentan determinadas opciones políticas y permite cuestionarlas e indagar su historicidad. La conflictividad que atraviesa el debate público es, además, el terreno justo para apreciar

el conjunto de operaciones que diversos actores efectúan con miras a politizar y volver públicas determinadas cuestiones.

No se trata sin embargo, y la teoría habermasiana es enfática en este punto, de una dinámica democratizadora que pueda ser garantizada *a priori* en el plano empírico: el poder de lo público es solamente un potencial. Diversos trabajos han permitido observar algunos límites conceptuales y empíricos asociados a la exploración de dicho potencial. Cabe visitarlos.

Cualquier indagación sociológica constatará, en primer término, que el espacio de las interacciones discursivas no se decanta simplemente por el uso colectivo de buenas razones. Menos aún, que la autoridad resultante provendrá, al menos tendencialmente, del mejor argumento<sup>5</sup>. Habermas pierde de vista que las relaciones de fuerza y las desigualdades sociales constriñen dicha tendencia. El peso de las redes de autoridad y de los juegos de distinción regulan siempre las relaciones comunicativas. El carácter jerárquico y desigual de nuestras estructuras sociales vuelve imprescindible el análisis de los efectos que la asimetría de las relaciones sociales tiene en el debate público. Así, el peso de los participantes y la posibilidad de sus intervenciones públicas dependen largamente del capital simbólico, las destrezas lingüísticas y las competencias deliberativas que los ciudadanos hayan adquirido en el marco de su inscripción en específicas capas y estratos sociales. La posición social genera un evidente efecto de censura (Gaxie 1978) o de discriminación (Lasurdo 2004) sobre las formas en que cada uno puede, o no, participar en la política,

4 Para A. Honneth (1996) los espacios públicos se estructuran como producto de disputas políticas y conflictos sociales de específicos actores en procura de introducir sus principios y conquistar reconocimiento público.

5 M. Young (2000) –y la crítica feminista– ha señalado que Habermas coloca en segundo plano las dimensiones expresivas y simbólicas de la racionalidad y del discurso público con que los grupos subalternos interactúan en el nivel público. En el espacio público conviven una pluralidad de lógicas discursivas y no es la pura argumentación la que rige los intercambios comunicativos.

votar, tomar la palabra. Uno de los pilares del éxito —e incluso de cierta mistificación— del Presupuesto Participativo de Porto Alegre ha sido su gran capacidad de incluir a las mujeres, a las clases bajas y medias, a los grupos auto-identificados como afrodescendientes e indígenas, en fin, a los sujetos normalmente excluidos del proceso político. Aún bajo este impulso, el Presupuesto Participativo ha tenido dificultades para incorporar a analfabetos, a cierta capa de jóvenes y, sobre todo, para hacer que mujeres, pobres y grupos étnicos accedan por igual a puestos de representación dentro de la estructura participativa creada para que el presupuesto público sea discutido entre ciudadanos y autoridades (Fedozzi 2007).

Los espacios participativos están, por otra parte, normalmente atravesados por intercambios entre ciudadanos y políticos o funcionarios. El peso de la racionalidad estatal detiene, sin embargo, la fluidez de las interacciones con la ciudadanía: el debate público no transcurre del mismo modo en presencia de una autoridad o de un funcionario de alto nivel. Muchas de las discusiones pueden ser alteradas por la palabra del *poderoso* y por la alta probabilidad de que sus decisiones determinen el futuro de los procesos participativos. Su intervención, no obstante, legítima e incentiva la institucionalización de la participación social. Ello relativiza la pertinencia de referirse a los procesos participativos como espacios públicos no estatales. Tales espacios suelen ser, además, impulsados por el Estado o constituidos en referencia a su acción.

Otra dificultad del abordaje habermasiano alude al peso que las estructuras organizacionales tienen a la hora de configurar las características y orientaciones de los debates en ciertos procesos participativos. Partidos, sindicatos, movimientos y demás dinámicas asociativas moldean el debate público e inciden en la forma en que se decantan las posiciones

individuales inorgánicas. Las intervenciones de dirigentes o militantes de cierto prestigio son determinantes. Ello resulta más problemático cuando los niveles de democracia interna de las asociaciones son bajos.

C. Offe (1997) ha advertido sobre el influjo de las estructuras organizacionales en la configuración del campo político. Al hacerlo llama la atención, en contra de la perspectiva habermasiana, sobre el hecho de que la concreción de cualquier forma de participación y cooperación política varía histórica y socialmente, y que su despliegue depende de las dinámicas asociativas y la instauración de específicos dispositivos sociales que puedan favorecer el uso de las competencias reflexivas de los ciudadanos. La racionalidad deliberativa y la construcción de intereses comunes no provienen de ningún tipo de trascendencia racional, del despliegue de estructuras antropológicas atemporales, de formas dadas de civilidad o de regímenes constitucionales específicos: son productos históricos de estructuras y dispositivos concretos que impulsan a los individuos a tomar partido en tales procesos (Sintomer 1996).

El espacio público no está, por último, únicamente coordinado desde la infraestructura comunicativa de la vida social. Se trata también de un lugar habitualmente utilizado para sostener posiciones e intereses particulares y manipular el estado de ánimo de la opinión pública. Aquí resulta notorio por un lado, el papel de los *profesionales de lo público* (encuestadoras, publicistas), de la industria cultural y de los grandes medios de comunicación; y, por otro, de aquellos actores cuyas agendas e identidades no han requerido ser agregadas y construidas en el ámbito público (gremios empresariales, grandes grupos de interés y ciertos partidos políticos) en cuanto ya poseen los recursos organizativos para sostener sus intereses. Ambos actores, especialistas en elaborar información para difundirla estratégicamente, se limitan a apa-

recer ante el público para legitimar agendas preconstituidas.

La publicidad inmanente a los intercambios discursivos no garantiza, entonces, el uso colectivo de la reflexividad ciudadana. Las desigualdades sociales y las formas en que instituciones, políticos y profesionales de la comunicación se relacionan con los públicos participativos dejarían poco espacio para la expresión y la incidencia de la voz ciudadana. ¿Por qué estos dispositivos tienden a multiplicarse un poco por todos lados, a involucrar a un número no despreciable de ciudadanos y a consumir la energía de autoridades, movimientos y militantes empeñados en abrir la política *hacia abajo*? La descripción de la experiencia de planeación participativa en Medellín-Colombia dará cuenta que, aún en medio de desfavorables escenarios políticos y cruentas relaciones sociales, ciertas propiedades de los dispositivos participativos posibilitan una mínima capacidad de implicación y movilización ciudadana.

### Participar en tiempos de “pacificación”

Agosto del 2003. Trece cadáveres son descubiertos en San Cristóbal, un distrito rural de Medellín controlado por el paramilitarismo. Son algunos de los sesenta integrantes de la Comuna 13 que habían “desaparecido” en el curso de la operación Orión –comandada por 1500 militares y policías en coordinación con bloques paramilitares– durante octubre del 2002. Las milicias de izquierda fueron el objetivo central de la masacre en que también resultaron detenidos, heridos y desaparecidos líderes comunitarios y activistas populares. El control de las zonas marginales reposó, desde entonces, en las poderosas bandas paramilitares, lo que contribuyó al descenso de las tasas de homicidios y de violencia indiscriminada en la ciudad. En agosto del 2003 pude leer frente a la casa donde las organizaciones co-

munitarias se reunían: “*Gracias Don Berna por lo que has hecho por la ciudad*”<sup>6</sup>.

Don Berna fue el jefe paramilitar más poderoso de Medellín en la última década. Luego de la desaparición de Pablo Escobar, en cuya persecución y muerte él habría participado, Berna llegó a controlar el narcotráfico y a tener amplio control de múltiples periferias. Entre 1999 y 2003, cuando el Plan Colombia fue implementado, él y Rodrigo 00 –otro jefe paramilitar– dominaron más de 200 bandas, “limpiaron” el centro de la ciudad y diezmaron y expulsaron a las milicias de izquierda de los barrios periféricos. Desde su captura en el 2005, 13 000 personas han declarado haber sido sus víctimas.

El descenso de los índices de violencia y la declaración oficial que el paramilitarismo había “terminado” en la ciudad, luego de la desmovilización de 867 paramilitares en noviembre 2003, dieron inicio a una campaña oficial para promocionar la imagen de Medellín como una ciudad pacífica, propicia para la cultura, el turismo y las inversiones seguras. En abril del 2007, Judith María Correa, presidenta del Consejo Comunal de su barrio, es asesinada. Judith había denunciado el acoso, la extorsión y los crímenes de los paramilitares desmovilizados contra líderes comunitarios. Hacia inicios del 2005, un reporte de Amnistía Internacional señalaba que los paramilitares no habían sido desmovilizados y que las regulaciones estatales sobre ellos eran menores. Sergio Fajardo, primer alcalde “independiente” de la ciudad (2003-2007)<sup>7</sup>, admitiría después que Don Berna continuaba coordinando el crimen organizado desde su celda (Hylton 2008).

6 Este relato se basa en mi trabajo de campo en Medellín durante el 2005. Además se han utilizado los informes del Instituto Popular de Capacitación, IPC, (2003 y 2004) y los trabajos de F. Hylton (2007 y 2008).

7 Entre 1958 y 1974 Colombia fue gobernada por el denominado “pacto bipartidista del Frente Nacional” que implicaba el control cíclico del Estado por parte de liberales y conservadores. La tendencia se ha replicado a nivel local y a lo largo del tiempo.

Los líderes comunitarios de la Comuna 3 en la zona nororiental –la más poblada y pobre de Medellín– admitían, igualmente, que la violencia habían menguado en la zona pero al costo del control paramilitar del territorio y de la política local. La ambigua desmovilización paramilitar supuso un severo estrechamiento de los márgenes de organización y movilización social de las dinámicas comunitarias. Estas han sido la instancia asociativa más extendida en la ciudad desde los 60. Su origen remite a las luchas por la legalización de asentamientos y la consolidación de los servicios públicos básicos en las periferias urbanas que albergaron a grandes flujos poblacionales desplazados desde el campo por la violencia.

A fines de los 80 la zona nororiental estaba atravesada por una guerra de bandas que arrojaba un impresionante índice de violencias de diverso tipo (Jaramillo *et al.* 1998 y Villa *et al.* 2003). En medio de la abierta impunidad sancionada por el Estado, sus dinámicas asociativas eran objeto de permanente acoso y aniquilación por diversos actores armados<sup>8</sup>. Por ello, entre 1990 y 1995, años en que el sicariato y la violencia política en la ciudad llegaron a niveles sin precedentes<sup>9</sup>, el Gobierno nacional puso a funcionar la Consejería Presidencial para Medellín destinada a impulsar específicos proyectos organizativos e inversiones sociales en barrios de alta conflictividad. Se propuso un plan de acción, con ingentes recursos estatales, con proyectos de participación social, educación, espacio urbano, empleo, genera-

ción de ingresos y promoción de la convivencia pacífica (Restrepo 2003).

En 1996, y bajo el impulso de la Consejería Presidencial, desde el Concejo Municipal se estableció el Acuerdo 043 que propiciaba el tránsito a lo que la Constitución colombiana denomina la planeación participativa (PP). Tal Acuerdo estableció el Sistema Municipal de Planeación de Medellín que fijaba el marco normativo para la PP a nivel zonal. La Consejería buscaba así recomponer el tejido social por medio de una contundente señal de presencia estatal en zonas dominadas por un enjambre de actores armados (Fernández *et al.* 2000). La participación de las organizaciones comunitarias en la elaboración del Plan Estratégico de Medellín<sup>10</sup> era uno de los elementos centrales del proceso.

Aunque la decidida intervención de la Consejería Presidencial dio un impulso al despegue y desenvolvimiento del proceso participativo, hasta el segundo lustro de los 90 no fue suficiente para incorporar la política participativa en la gestión municipal. La deficiente institucionalización de la PP hizo que los partidos gobernantes siempre pudieran poner límites y/o utilizar los mecanismos participativos en función de sus estrategias clientelares (Uribe 2002). La alcaldía liberal de L. Pérez (2001-2004) trató incluso de desmontar el Acuerdo 043, pero debió enfrentar la oposición de las *coaliciones participativas* compuestas por ONG, universidades, técnicos y ciertas organizaciones comunitarias. Con el triunfo de Fajardo, cercano a tales sectores, se reactivaron las esperanzas en la dinámica participativa.

Desde los orígenes del proceso, las organizaciones comunitarias aparecieron como principales interlocutoras del poder local. Su nivel de movilización e implicación fue intenso pero irregular (Velásquez y González 2003; Echeverría 2001). La progresiva frus-

8 Además de las milicias urbanas, los narcotraficantes y después los bloques paramilitares y bandas delincuenciales operaban, confundiendo, desde estas zonas. Entre 1982 y 2002, murieron 70 000 personas, sobre todo hombres jóvenes habitantes de las periferias.

9 Al comparar la tasa de homicidios de Medellín con otras ciudades latinoamericanas se observa que, para 1995, mientras la tasa de homicidios en Caracas era de 71 por cada 100 000 habitantes, en Lima de 25, en México D.F de 19.6 y en Santiago de Chile de 8; en Medellín llegaba a 248. La más alta de toda la región (Pizarro 2004:224).

10 Documento que fijaba los grandes lineamientos para la planificación del desarrollo socio-económico de la ciudad.

tración de expectativas, por el escaso impacto de la PP en el desarrollo zonal y comunitario, dio mayor realismo político a sus estrategias de influencia institucional. Ciertas organizaciones emprendieron negociaciones directas con concejales, funcionarios, ONG y otras instancias para financiar los proyectos que no habían sido incluidos por la PP. Otras entraron a disputar el poder municipal por medio de alianzas con fuerzas políticas o por su conversión en movimientos electorales. Nuevas competencias de gestión y negociación política habían alimentado, luego de una década del proceso, las micro-estructuras de movilización social de ciertas organizaciones (Ramírez Gallegos 2006).

El control territorial y la desmovilización paramilitar de la zona ampliaron, sin embargo, los dilemas de las asociaciones comunitarias. No solo que su trabajo de base estaba bajo permanente vigilancia y estigmatización –asociado sistemáticamente con la acción guerrillera–, en el marco del discurso de la *seguridad democrática* promovido desde el poder ejecutivo nacional, sino que además empezó a recibir la presión de las organizaciones “civiles” creadas por el propio paramilitarismo a fin de consolidar su hegemonía territorial y ganar en reconocimiento social. El proyecto paramilitar de transitar hacia alguna forma de poder político legítimo, visibilizado después con el escándalo de la *para-política*<sup>11</sup>, germinaba en las periferias de la ciudad donde más apoyo tiene la política de seguridad oficial.

Las nuevas organizaciones “civiles” compuestas por los desmovilizados y amparadas para su financiamiento en extrañas corporaciones<sup>12</sup>, buscaron con cierto éxito captar a

activistas comunitarios, y tomaron parte de los débiles pero aún vivos procesos de PP. La intimidación y la represión selectiva a dirigentes se articulaban así con tácticas *blandas* de desmantelamiento de las dinámicas populares y de ocupación de sus espacios de movilización. Sin espacios libres para el trabajo organizativo, enfrentadas a la pérdida de sus militantes más activos y en medio de una extrema cautela, los dirigentes sociales entendían que las instancias abiertas para la PP eran, a pesar de todo, uno de los últimos lugares autorizados para mantener un margen de acción política:

[...] ahí al menos se puede decir cualquier cosita, hablar con nuestra gente que ya no se reúne como antes [...]. Como es convocado por el Concejo, vienen compañeros y otros delegados de organizaciones que se toma contacto para una actividad aquí o allá, para apoyarse, criticar las políticas, decir algo en medio de toda *esta gente que asiste ahora* [los desmovilizados], que no sabemos qué pensar (dirigente, Comuna 3).

La cualidad pública de la PP, expresada en la interacción de múltiples actores sociales en su seno, en potencial apertura a todos, y en la legitimidad que le confiere la convocatoria del poder municipal, proporcionaba *una zona de protección* para que las organizaciones populares, asediadas por la violencia, pudieran desplegar un mínimo trabajo de discusión y movilización colectiva. La planeación participativa había formado, sin proponérselo, un corredor en que podía desenvolverse públicamente un polo civil de acción política. Participar en la dinámica de planeación, aún cuando sus objetivos manifiestos no se cumplían, era una opción táctica. Las asociaciones comunitarias podían así eludir, al menos momentáneamente, el control que pesaba sobre sus iniciativas públicas; tomar contacto con otras redes, ONG, universidades, movimientos políticos –lo que también tenía efectos di-

11 Se conoce como *para-política* al escándalo desatado en Colombia desde 2006 por la revelación de los nexos entre políticos oficialistas y paramilitares.

12 Los dirigentes comunitarios señalaban que las organizaciones creadas por los desmovilizados recibían el apoyo de corporaciones (una suerte de ONG) aparentemente financiadas por el paramilitarismo.

suasivos ante la amenaza paramilitar—; y abrir un canal para que su trabajo organizativo sea reconocido como *auténticamente* concernido con los problemas de la ciudad.

Aunque la implicación en el espacio participativo daba cierta vitalidad a la acción comunitaria, la capilaridad de la violencia penetraba también el proceso deliberativo abierto en torno a la PP y planteaba otra encrucijada a las organizaciones: la construcción del discurso en un espacio público atravesado por amenazas veladas y bajos niveles de confianza suponía un complejo desafío estratégico para los líderes y activistas populares:

Yo no duermo y pienso todo el tiempo, si usted tiene alguna idea, dígame, yo me doy vueltas para encontrar la forma de poner las cuestiones básicas ahí con toda esa gente que uno no sabe si lo vigila, si lo va a esperar después con un recado ¿Qué puede decir uno para hablar claramente las cosas, para preparar reuniones, para convocar, para señalar a quién se debe contactar [...] cómo comunicar sin decir demasiado y poder comprendernos? (dirigente comunitario).

*En público no puede decirse cualquier cosa.* En los públicos participativos de las periferias de Medellín aún menos. Allí el discurso se moviliza y se emplaza públicamente a través de cifradas tácticas retóricas<sup>13</sup>. La tensa interacción entre las “nuevas organizaciones civiles” y los tradicionales actores comunitarios —en el marco de un auditorio también compuesto por otros ciudadanos, desmovilizados, funcionarios, etc.— regula largamente la estructuración y la forma de los discursos públicos. Cada mensaje, en su gestualidad, su contenido y su simbolismo, pesa y delimita lealtades e identidades políticas.

13 B. Manin (1985) habla de secuencias retóricas para describir una práctica discursiva a medio camino entre la argumentación y la pura sofística.

La participación en este foro público es, entonces, fruto de elaboradas estrategias comunicativas en que es tan importante ser comprendido por algunos como *dejar fuera de entendimiento* a otros. Se trata, sin embargo, de un escenario que exige elevados grados de implicación efectiva de cada participante en la situación: tomar la palabra supone una sofisticada capacidad de elaboración discursiva que procura activar la comprensión tácita de unos (los *compañeros*) respecto a los contenidos y las formas de su mensaje. Mientras lo hace, debe además ponderar los efectos de su intervención en el resto del auditorio, en el flujo de las interacciones y en el desenvolvimiento mismo de toda la situación. Quienes lo escuchan a su vez, deben mostrar su capacidad para reconocer indicios y signos comunes, para descifrar señales y gestos corporales.

Lo que a primera vista aparece únicamente como un efecto de auto-censura en el uso de la palabra —que de hecho existe— puede ser leído también, desde esta perspectiva, como una situación que intensifica la reflexividad propia de la interacción poniendo en juego la dimensión estratégica, cognitiva, expresiva y moral de la participación. No se trata de un asunto políticamente banal puesto que, como sugiere D. Cefaï, aunque los incidentes interactivos pueden perturbar una determinada intervención, el adecuado desempeño dramático de quienes toman la palabra es una garantía del crédito y la legitimidad que se les otorgue (2007:634-635).

[...] claro, nunca se puede decir todo lo que uno quisiera, pero uno se arriesga un poco, la gente cree en uno, después de tantos años en esto no hay como quedarse en silencio [...] ya hemos aprendido muchas cosas, la carreta [el discurso] es la misma pero cambia según cada tema, según lo que pasa en el barrio, en la ciudad, la gente que llega [...] sino se habla aquí, ¿quién nos va a creer después? (dirigente, Comuna 3).

Si bien desde los trabajos de E. Goffman (1983) se sabe que toda interacción tiene una dimensión eminentemente estratégica, un “juego de máscaras diplomáticas”; el análisis de específicas situaciones colectivas de deliberación permite ver hasta qué punto el ejercicio de la reflexividad y la implicación ciudadana no dependen del libre arbitrio individual ni están determinadas por la estructura social o la violencia, sino que dependen del anclaje contextual de cada individuo en tal actividad. Los espacios públicos contienen entonces distintos regímenes o formatos de participación, según cómo se configuran las operaciones deliberativas en un determinado orden de interacción y co-presencia.

### Cierre

La noción de espacio público permite ir y venir entre el rescate normativo de la reflexividad ciudadana en la construcción democrática y una sociología de las formas con que dicha reflexividad opera en específicas dinámicas de interacción participativa. Si es evidente, como en el caso de la PP en Medellín, que la norma deliberativa no ha modificado los procedimientos y prácticas que guían habitualmente la acción pública en la ciudad, la apertura de márgenes de movilización colectiva y de ampliación de las capacidades deliberativas de los participantes desmienten las tesis que concluyen *a priori* sobre el escaso alcance político de los públicos participativos. Los dispositivos deliberativos tendrían una vocación, siempre abierta y atada a su cualidad pública, de hacer surgir mínimas formas de expresión y movilización, de apropiación y de crítica, en aquellos que toman parte en ellos.

### Bibliografía

- Arvitzter, Leonardo, 2002, *Democracy and the public space in Latin America*, Princeton University Press, Princeton.
- Bacqué, Marie e Yves Sintomer, 1999, “L’espace public dans les quartiers populaires d’habitat social”, en Catherine Neveu, editora, *Espace Public et Engagement Politique*, L’Harmattan, París.
- Boltansky, Luc, y Eve Chiapello, 1999a, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, París.
- Boltansky, Luc y Laurent Thévenot, 1999b, “The sociology of critical capacity”, en *European Journal of Social Theory*, Vol. 2, No. 3, London, pp. 359-377.
- Cefäi, Daniel, 2007, *Pourquoi se mobilise-t-on?*, La Découverte, París.
- Cohen, Joshua, y Charles Sabel, 1997, “Directly-deliberative Polyarchy”, en *European Law Journal*, Vol. 3, No. 4, pp. 313-342.
- Chávez, David, y Benjamin Goldfrank, 2004, *La izquierda en la ciudad*, Icaria, Barcelona.
- Dagnino, Evelina, et al, 2006, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, FCE-CIESAS-UV, México.
- , 2002, coordinadora, *Sociedade civil e espaços publicos no Brasil*, Paz e Terra-Unicamp, Brazil.
- , 1994, “Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania” en E. Dagnino, coordinador, *Os anos 90: Política e Sociedade no Brasil*, Brasilense, Sao Paulo.
- Echeverría, María Clara, 2001, “Alcances y limitaciones de los procesos participativos en la Planeación del Ordenamiento Territorial de Medellín”, en *Participación ciudadana en la planeación del desarrollo municipal, distrital y nacional*, Alcaldía Mayor de Santa Fé de Bogotá.

- Fedozzi, Luciano, 2007, *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*, Tomo Editorial, Porto Alegre.
- Fernández, Jorge, *et al.*, 2002, “Visión panorámica de la participación ciudadana en Medellín entre 1990 y 1999”, en *Enlaces y rupturas*, Diakonia/ Parcomun, Bogotá.
- Gaxie, Daniel, 1978, *Le cens caché. Inégalités structurelles et ségrégation politique*, Seuil, París.
- Goffman, Erwin, 1983, “The interaction order”, en *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 1, pp. 1-17.
- Goldfrank, Benjamin, 2007, “¿De la ciudad a la nación? La democracia participativa y la izquierda latinoamericana”, en *Nueva Sociedad*, No. 212, Buenos Aires. Disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=212>, visitado el 17 de julio de 2008.
- Habermas, Jürgen, 1996, *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Paidós, Barcelona.
- , 1998, *Facticidad y Validez*, Editorial Trotta, Madrid.
- Honneth, Axel, 1996, “La dynamique sociale du mépris. D’ou parle une théorie critique de la société?”, en C. Bouchindhomme y R. Rochlitz, editores, *Habermas, la raison, la critique*, Cerf, París, pp. 215-238.
- Hylton, Forrest, 2007, “Re-Making Medellín”, en *New Left Review*, No. 44, marzo-abril, Londres, pp. 70-89.
- , 2008, “Medellín: a paz dos pacificadores”, en *Revista Margem Esquerda*, No. 11, Sao Paulo, pp. 101-113.
- Instituto Popular de Capacitación (IPC), 2004, “La comuna 13: a fuego lento”, Medellín. Disponible en [http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com\\_content&task=view&id=528&Itemid=375](http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=528&Itemid=375), visitado el 17 de julio de 2008.
- , 2003, *Situación de conflicto y violencia en Medellín y en el Valle de Aburra en el 2003*, Medellín. Disponible en [http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com\\_content&task=view&id=580&Itemid=0](http://www.ipc.org.co/page/index.php?option=com_content&task=view&id=580&Itemid=0), visitado el 17 de julio de 2008.
- Jaramillo, Ana María, *et al.*, 1998, *En la encrucijada. Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*, Corporación Región, Medellín.
- Lasurdo, Domenico, 2004, *Democracia ou bonapartismo*, UFRJ-UNESP, Río de Janeiro.
- Manin, Bernard, 1985, “Volonté générale ou délibération. Esquisse d’une théorie générale de la délibération politique”, en *Le Débat*, No. 33, París, pp. 72-93.
- O’Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, 1986, *Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Offe, C., 1997, “Les nouveaux mouvements sociaux: un défi aux limites de la politique institutionnelle”, en *Les démocraties modernes a l’épreuve*, L’Harmattan, París.
- Olvera, Alberto, 2003, coordinador, *Sociedad civil, esferas públicas y democratización en América Latina*, FCE-UV, México.
- Panfichi, Aldo, 2002, coordinador, *Sociedad civil, esferas públicas y democratización en América Latina*, FCE-PUCP, México.
- Pizarro, Eduardo, 2004, *La democracia asediada*, Grupo Editorial Norma, Colombia.
- Ramírez Gallegos, Franklin, 2006, “La Planeación Participativa en Medellín”, Ponencia presentada en la Journée d’étude franco-allemande ‘Y a-t-il un savoir citoyen mobilisable dans la démocratie participative?’, CIERA–CSU–ISS/BGSS de l’Université Humboldt Berlin–Centre KOYRE, París.
- Restrepo, María, 2003, “El Sistema Municipal de Planeación (acuerdo 043) y sus aportes a la planeación participativa”, en *La Planeación Participativa. Una apuesta de ciudad*, Corporación Región, Medellín, pp.101-124.
- Sintomer, Yves y Loïc Blondiaux, 2002, “L’impératif délibératif”, en *Politix*, Vol. 15, No. 57, París, pp. 17-35.

- Sintomer, Yves y Marion Grun, 2002, *Porto Alegre L'espoir d'une autre démocratie*, La Découverte, París.
- Sintomer, Yves, 1996, "Le corporatisme de l'universel et la cité", en *Actuel Marx*, No. 20, deuxième semestre, PUF, París.
- Sousa Santos, Boaventura de, y Leonardo Avritzer, 2002 "Introdução: para ampliar o cânone democrático", en Boaventura de Sousa Santos, organizador, *Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- , 1998, "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy", en *Politics and Society*, Vol. 26, No. 4, pp. 461-510.
- Telles, Vera da Silva, 1994, "Sociedade Civil, Directos e Espacos Públicos", en *Revista Pólis*, No. 14, pp. 43-53.
- Uribe, María Teresa, 2002, "Planeación, gobernabilidad y participación", en *Planeación, participación y desarrollo*, VV.AA, Corporación Región-Fundación Social, Medellín, pp. 33-51.
- Velásquez, Fabio y Esperanza González, 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Fundación Corona, Bogotá.
- Villa, Marta et al., 2003, *Rostros del miedo*, Corporación Región, Medellín.
- Young, Iris Marion, 2000, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- Ziccardi, Alicia, 2004, editora, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, ISS-UNAM, México.