



**Participación de la Red de organizaciones  
sociales y comunitarias del barrio Bello Oriente  
en la formulación del Plan de Desarrollo  
Municipal de Medellín del período 2012-2016**

Víctor Calle, Carlos Orlas,  
Estudiantes, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas,  
Universidad de Antioquia

Óscar Castaño  
Docente, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Universidad de Antioquia  
Correo electrónico: [osmacaba@gmail.com](mailto:osmacaba@gmail.com)

## Resumen

El presente artículo desarrolla un debate sobre el concepto de participación e incidencia en la planeación de desarrollo local, vinculando algunas de las críticas más comunes a este modelo de gestión participativa y asociando algunos de los avances teóricos más relevantes sobre los modos o estrategia de posicionamiento de demandas sociales en la agenda pública local. A partir de esta discusión, se desarrolla mediante un enfoque narrativo, la experiencia de participación ciudadana de la Red de organizaciones sociales y comunitarias del barrio Bello Oriente de la Comuna 3 de Medellín, en su objetivo de incidir en la fase de socialización, discusión y aprobación del actual Plan de Desarrollo de Medellín. El resultado de esta reflexión tuvo como marco la aprobación y financiación de un proyecto de extensión de la Universidad de Antioquia que buscaba fortalecer a la red comunitaria en materia de coordinación y de participación en la planeación del desarrollo local.

**Palabras claves:** Planeación participativa del desarrollo; Comuna 3 Medellín; Barrio Bello Oriente; Políticas Públicas; Red barrial; Organización comunitaria.

## Participación de la Red de organizaciones sociales y comunitarias del barrio Bello Oriente en la formulación del plan de desarrollo Municipal de Medellín del período 2012-2016\*

### Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo socializar la experiencia vivida a partir de la ejecución del proyecto de intervención “Participación de organizaciones sociales y comunitarias del barrio Bello Oriente en políticas públicas y agenda pública local”<sup>1</sup> de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, ejecutado (en su planeación formal) entre septiembre de 2011 y febrero de 2012. Se sintetizan las reflexiones y problemáticas contenidas en los diarios de campo a partir del acompañamiento a la comunidad de Bello Oriente en sus búsquedas por un desarrollo gestado desde la misma comunidad. El telón de fondo estará conformado por la reflexión crítica en torno a un tema bastante trabajado en la ciencia política y en las ciencias sociales en general, la participación social y política en la construcción de agenda y políticas públicas encaminadas a fortalecer los procesos de desarrollo en comunidades de la ladera de Medellín.

Se busca contar una historia, narrar un encuentro de saberes en aras de contribuir desde la solidaridad, al devenir de la acción histórica de una comunidad que teje un presente de resistencia y un futuro de vida digna.

La metodología de exposición de esta reflexión, es la siguiente: en primera instancia enunciamos algunos referentes o herramientas normativas y teóricas de la planeación y la participación política abordadas en el proyecto, planteando los puntos claves de este debate que se abordaron durante la ejecución del proyecto, en segunda instancia narramos la experiencia durante el tiempo de ejecución del proyecto, la cual inicia en octubre del año 2011 y finaliza “formalmente” el 30 de mayo con la toma al Concejo de Medellín por parte de las comunidades de las laderas de Medellín, la cual se narra en cinco momentos según la estrategia que se enuncia en el proyecto.

Lo primero que habría que aclarar es que la política pública alrededor de la cual se despliegan las estrategias de la comunidad y el seguimiento y apoyo que hace este proyecto, es en el proceso de aprobación participativa del plan de desarrollo municipal “Medellín, un hogar para la vida” 2012-2016, teniendo en cuenta que si bien el debate sobre la pertinencia o viabilidad de los enfoques de políticas públicas es de suprema importancia para la ciencia política, este ensayo no pretende quedarse en el debate teórico. Por ello, en este artículo vamos a entender este plan de desarrollo y su ciclo como una política pública.

---

\* Artículo derivado del proyecto de intervención “Participación de organizaciones sociales y comunitarias del barrio Bello Oriente en políticas públicas y agenda pública local” de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, ejecutado entre septiembre de 2011 y febrero de 2012 bajo la coordinación del Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Omar Isaza Gómez.

<sup>1</sup> Proyecto financiado por el Departamento de Extensión de la Universidad de Antioquia y por el Banco Universitario de Programas y Proyectos de Extensión BUPPE de la Universidad de Antioquia (Convocatoria 2011).

## 1. Elementos conceptuales

En términos generales la “planificación participativa del desarrollo” tiene un sentido público que lo diferencia de la “planeación del desarrollo” tradicional<sup>2</sup>. En el informe de investigación *Pensando el desarrollo local desde las comunas y los corregimientos*, se señala que aquel “se perfila como un ejercicio de abajo hacia arriba, que tiene soporte en las bases sociales pero que necesariamente **debe incidir en el poder público** de carácter administrativo, posibilitándoles a los ciudadanos ejercer su poder de decisión.”<sup>3</sup> Al menos en teoría, la planeación participativa como medio para que la ciudadanía se manifieste y pueda influenciar las políticas públicas, no sólo es una práctica que posibilita el fortalecimiento de la democracia, sino también un ejercicio que permite que las inversiones estatales sean más efectivas en la medida en que tomen en cuenta lo que son las necesidades reales de la comunidad.<sup>4</sup>

En este sentido, el objetivo central del presente apartado consiste en asociar algunas ideas sobre el derecho a la participación ciudadana y comunitaria en la planeación de la política pública<sup>5</sup> de desarrollo local, con las escalas de participación ciudadana y con las estrategias de incidencia de la sociedad en la agenda pública local desde la teoría y el marco normativo, para luego plantear de manera sistemática la experiencia de la Red de Organizaciones Sociales y Comunitarias del Barrio Bello Oriente de la Comuna 3 de Medellín en su proceso de organización, preparación e incidencia en torno a la necesidad estratégica y coyuntural de participar en el proceso de formulación y debate del Plan de Desarrollo “Medellín, un hogar para la vida” de la actual administración municipal, desde nuestra óptica basada en un trabajo reciente (septiembre de 2011-mayo de 2012) de acompañamiento a dicha red.

En Colombia, la participación ciudadana en la planeación del desarrollo se ha desarrollado formal o normativamente a partir de distintos artículos en un marco jurídico que parte de la constitución política de 1991 con los artículos 103, que establece los mecanismos de participación democrática<sup>6</sup> mediante el apoyo del Estado a las distintas asociaciones de civiles sin detrimento de su autonomía “con el objeto de que constituyan

---

<sup>2</sup> Gómez, Catalina, Rodríguez, Adriana y Calle, Jesús (2007). *Pensando el desarrollo local desde las comunas y los corregimientos*. Informe de investigación. Medellín, Colombia. Red de Planes Zonales de Medellín. “Boletín N° 1”, Medellín, Colombia. Pág. 9

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Merchán, Rafael (2003). *Participación Ciudadana: Límites y posibilidades*. En: *Perspectiva*, Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad. N°2, Julio de 2003. Página. 44

<sup>5</sup> En este artículo, de acuerdo con González Tachiquín (2004). Pág.110, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. Así, en nuestro concepto concurren los aspectos institucionales, los fenómenos participativos, las fórmulas de representación y otros elementos relacionados con las dimensiones y rendimientos efectivos de la democracia, pero ante todo predomina un elemento central para su existencia que es la presencia de la autoridad gubernamental, alrededor de la cual surgen tensiones que llevan a la búsqueda de alternativas desde la comunidad (como algunas organizaciones comunitarias, diagnósticos y planes de desarrollo barriales, gestión de proyectos con cooperación no gubernamental, entre otras expresiones), para la gestión de su desarrollo local.

<sup>6</sup> De las formas de Participación Democrática. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato.

mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”; el artículo 270, el cual permite realizar leyes que organicen tales formas y sistemas de participación ciudadana para que también ejerzan control y veeduría de la gestión pública de los diversos niveles administrativos; el artículo 369, que posibilita la creación de leyes que determinen “los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio” (servicios públicos domiciliarios).<sup>7</sup>

La Ley 131 de 1994<sup>8</sup> que señala mecanismos de acción de la ciudadanía en defensa del voto programático, la Ley estatutaria Ley 134 de 1994<sup>9</sup> que reglamenta los mecanismos de participación ciudadana, la Ley 152 de 1994<sup>10</sup> Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que establece “los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el capítulo 2° del título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación”, afirman el papel del Consejo Nacional de Planeación y a nivel local del Consejo Territorial de Planeación como entes que deben funcionar profundizando lógicas de participación y representación de los distintos estamentos de la sociedad.

El Decreto 2170 de 2002<sup>11</sup> que busca mejorar el nivel de transparencia de la contratación pública, establece la función y el papel de las veedurías ciudadanas en dichos procesos, sobre este último aspecto, surge la Ley 850 de 2003<sup>12</sup> “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas” señalando sus principios rectores; funciones, medios y recursos de acción; sus derechos y deberes, sus requisitos e impedimentos, y dispone los grados de apoyo que se pueden generar a partir de “Redes de veedurías ciudadanas y redes de apoyo institucional a las veedurías.”

Tal intención del “constituyente primario”, de sectores de partidos políticos, de la ciudadanía organizada y de sectores del legislativo, de promover normas para el desarrollo del derecho a la participación ciudadana en la gestión pública del desarrollo, entendida en este trabajo como participación política que puede leerse como la búsqueda de transformar las prácticas de relacionamiento entre las comunidades, el Estado y los diferentes actores que allí convergen<sup>13</sup>, ha incentivado el desarrollo y la incorporación de estrategias para este fin a nivel municipal. Por ejemplo, en Medellín el Gobierno local ha generado estrategias en esta vía; en el periodo 1992-1994 se promovió la gestión social de proyectos comunitarios y planeación sectorial, en el periodo 1995-1997 se elaboró el Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana y mediante el Acuerdo 043 de 1996<sup>14</sup> se implementan las Gerencias Sociales. En el periodo 1998-2000 se implementan figuras como los Centros de Integración Barrial y en desarrollo del citado Acuerdo Municipal se

<sup>7</sup> Constitución Política de Colombia (1991). Art 103, 270, 369.

<sup>8</sup> Ley 131/1994, Congreso de Colombia

<sup>9</sup> Ley 134/1994, Congreso de Colombia

<sup>10</sup> Ley 152/1994, Congreso de Colombia

<sup>11</sup> Decreto 2170/2002, Presidencia de Colombia

<sup>12</sup> Ley 850/2003, Congreso de Colombia

<sup>13</sup> Gómez, E.; Vásquez, G.; Lenti, A.; Franco, L.; Herrera, G.; Aguirre, G.; Giraldo, R. (2012). *Planeación Participativa. Realidades y retos*. Universidad de Antioquia, Alcaldía de Medellín. Pág. 22.

<sup>14</sup> Acuerdo 043/1996, Alcaldía de Medellín.

crean los Comités Comunitarios de Planeación Municipal (CCDI) a los cuales se incorporaban técnicos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y de la Subdirección Económica y Social, en procesos de planeación barrial y zonal.

El citado acuerdo es luego institucionalizado con el Acuerdo 43 de 2007<sup>15</sup> “Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación.”

A comienzos del siglo XXI, periodo 2001-2003, se presentan procesos de lucha social y política en contra de la propuesta de desmontar el Acuerdo 043 de 1996, las dinámicas del Consejo Territorial de Planeación, la movilización ciudadana y la generación de debate público mantenido por la Red de Planes Zonales de Medellín, sumado a la persistencia de las organizaciones sociales y comunitarias, fueron claves para sostener los procesos participativos de planeación. En el periodo 2004-2007 se crea el programa de Planeación y Presupuesto Participativo y se fortaleció el Sistema Municipal de Planeación reactivándose los Consejos Consultivos Comunales y extendiendo la planeación participativa a las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad.<sup>16</sup> En el periodo 2008-2011 se intenta mantener esta línea de fortalecimiento institucional de la gestión pública participativa a través de la búsqueda de la implementación y consolidación de los planes comunales y corregimentales.

Toda esta dinámica en materia normativa y de política pública en la ciudad permitieron reflejar una amplia cantidad de experiencias en construcción de planes de desarrollos barriales desde la década del noventa hasta la actualidad, y a su vez, se han venido implementando en las visiones, en los discursos y en el actuar de distintos sectores comunitarios de la ciudad, y en el argot de la administración municipal conceptos como desarrollo sostenible, derecho a la ciudad, derechos sociales, económicos, ambientales y culturales DESCAs, derechos humanos, corresponsabilidad, inclusión social, solidaridad y competitividad, entre otros.

Ahora bien, retomando la apreciación inicial de Gómez, Rodríguez y Calle<sup>17</sup> sobre la necesidad de que la participación ciudadana necesariamente logre incidir “**en el poder público** de carácter administrativo” para posibilitar a los ciudadanos ejercer su poder de decisión, constituye un debate bastante nutrido desde diversas áreas de las ciencias sociales, en la discusión propia del área de las políticas públicas y contiene, además, una discusión de fondo en relación a las prácticas, a los métodos y a las condiciones que rodean dicha participación ciudadana en los sistemas democráticos de derecho.<sup>18</sup>

La “incidencia” a diferencia de la “consulta”<sup>19</sup> y la “presencia y representación”,<sup>20</sup> en este caso, en políticas públicas puede entenderse como un nivel alto de participación que

<sup>15</sup> Acuerdo 043/2007, Alcaldía de Medellín.

<sup>16</sup> Gómez, et al. Op., cit. página 26

<sup>17</sup> Gómez, Rodríguez y Calle. Op., cit., pág. 9

<sup>18</sup> O`Donnell, Guillermo (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. 2001. págs. 43-82. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5° 1ª 08036 Barcelona, Espanya.

<sup>19</sup> Implica lograr que el Estado escuche directamente a las y los ciudadanas-nos sus demandas y necesidades Espinoza, Uriel y Van De Velde (2006). *Participación ciudadana*. Programa de especialización en ‘gestión del desarrollo comunitario’. CURN / CICAP - Estelí, Nicaragua. Pág. 22.

podemos denominar “influencia”, el cual señala que siendo consultados y teniendo presencia en el proceso de toma de decisiones no se asegura la influencia o incidencia de la ciudadanía en la agenda pública, este nivel corresponde a cuando las demandas ciudadanas realmente encuentran su curso en las políticas, programas y prestación de servicios, aquí la ciudadanía debe estar vigilante del cumplimiento y la transparencia de los compromisos adquiridos.

El Estado en su expresión nacional y local ha venido poniendo en práctica distintas maneras organizativas para que la ciudadanía ocupe un lugar en el proceso o ciclo de política pública,<sup>21</sup> las cuales cada vez son menos ajenas en el entramado de la participación ciudadana en diversos programas de la Alcaldía de Medellín, así como en el, propiamente dicho, proceso de construcción y aprobación del Plan de Desarrollo Municipal actual:<sup>22</sup>

Modalidad de participación	Actores	
	Organizaciones	Individuos (ciudadanos / beneficiarios)
Baja / nula		▪ Sólo receptores
En el diseño de políticas y en las decisiones	▪ Mesas de concertación ▪ Planes estratégicos	▪ Consultas públicas, referéndum ▪ Audiencia pública ▪ Presupuesto participativo
	▪ Consejos asesores	
En la ejecución de las acciones	▪ Organizaciones ejecutoras ▪ Gestión tercerizada de servicios	▪ Proyectos socioproductivos
Gestión asociada de la implementación	▪ Gestión asociada	▪ Agentes comunitarios
En el control y monitoreo	▪ Consejos consultivos ▪ Entes reguladores	▪ Auditoría ciudadana

Al lado de estos diseños que buscan canalizar la participación de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas, es necesario reconocer los diversos retos que tiene esta concepción por delante y los peligros que presenta cuando esta no se aplica adecuadamente.

Si bien por un lado Norberto Bobbio señalaba el exceso de participación directa (o la saturación en cuanto a ofertas de participación) como un factor que produce “cansancio de participación”, por otro lado es persistente el llamado de atención sobre el verdadero compromiso de la administración con respecto a la participación ciudadana y a las posibilidades de manipulación que con esta puede presentar.<sup>23</sup> También es de gran

<sup>20</sup> Es un involucramiento regularizado a través de mecanismos institucionalizados en el que las y los ciudadanas-nos tienen acceso continuo a los procesos de toma de decisiones. *Ibidem*.

<sup>21</sup> El policy cycle es una manera de entender la política pública a través de su descomposición en fases, a saber: 1) identificación de un problema, 2) formulación de soluciones o acciones, 3) toma de decisión, 4) implementación, y 5) evaluación. Roth, André-Noel (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Auror. Pág. 50

<sup>22</sup> Cuadro tomado de: Rofman, Adriana (2007). *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. Cadernos Gestão Social, Salvador, v.1, n.1, Ed. Especial, p.1-14, set.-dez. Pág. 10.

<sup>23</sup> En palabras de Merchán: “una cosa es acercar el gobierno a los ciudadanos para que estos decidan; y otra cosa bien distinta es buscar a través de la participación ciudadana que se “legitimen” decisiones tomadas a priori por la administración, dándoles a estas un ropaje de decisiones colectivas que encarnan el sentir de



importancia evitar que estas políticas participativas en vez de lograr una racionalidad colectiva, logre generar pugnas entre individuos, organizaciones o incluso comunidades de sectores cercanos, todos queriendo llevarse una mayor parte de beneficios o recursos, al no disponer de mecanismos y metodologías adecuadas, “de esta forma, antes que fortalecer la sociedad civil, la participación termina debilitándola al generar enfrentamientos y disputas que pueden menoscabar aún más la confianza gubernamental y ser fuente de conflicto social.”<sup>24</sup>

Otra crítica común, y que para el caso que se trata en este artículo resulta central, es que el proceso de planeación participativa, debido a su diseño metodológico (de participación particularmente en el ciclo de formulación) termine legitimando las desigualdades sociales, pues en casos como el de Medellín, y como el del barrio Bello Oriente por ser un barrio “periférico”, de refugiados del conflicto armado, y de frontera (colinda con el corregimiento de Santa Elena), ha resultado inmerso y a la vez está siendo directamente afectado por políticas de un alto grado de centralidad e impacto como lo son el “Plan bordes” y el “cinturón verde”, sin lograr en proporción al nivel de trascendencia de dichas políticas, ser escuchados eficazmente. Esto teniendo en cuenta que dichas políticas, a su vez, se mueven en líneas temáticas claves en los procesos de planeación local comunitaria sobre las que la comunidad organizada de dicho barrio ha venido trabajando en los últimos años y ha manifestado a través de su Plan de desarrollo barrial, el cual buscaban inscribir en algún grado en el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín un hogar para la vida 2012-2016”, participando en los escenarios dispuestos por la administración, e implementando estrategias alternativas de la cuales ya se hablara, para lograr participar e incidir de manera efectiva en la construcción del Plan y de tales políticas.

La afectación a las dinámicas de participación comunitaria de las organizaciones barriales, de una política participativa mal planeada en lo metodológico puede obedecer a factores como:

- Falta de claridad sobre el alcance de la participación y sobre los roles tanto de la sociedad como de los políticos en el proceso de toma de decisiones.
- Concebir la participación y más aún la incidencia de las comunidades en temas importantes, en el estrecho límite que se plantea algunas veces entre una gran cantidad de participantes y un ciclo bastante limitado de discusión en términos de frecuencia o número de encuentros dispuestos para la discusión.
- En esta misma vía, un factor donde normalmente se falla, es en la apertura real de espacios para todos aquellos que puedan tener un interés en formar parte del debate. Particularmente es crítica la manera como se hace la convocatoria y la amplitud de la misma.<sup>25</sup>
- El fetichismo de las leyes (cerrarse al debate permanente sobre una medida trascendental a partir de la aprobación de una ley) y la despolitización de la solución de los problemas cerrándose al debate mediante la implementación de argumentos eminentemente técnicos.

---

la comunidad y que en la práctica no representan más que el sentir del gobernante.” Merchán (2003). Op., cit., pág. 45

<sup>24</sup> Merchán (2003). Pág 46

<sup>25</sup> Merchán (2003). Pág 47



- En esta medida, concebir los escenarios de participación como juegos de suma cero, donde la comunidad con menos posibilidades terminan perdiendo totalmente en el objetivo de incidir en la política pública.

Por último, teniendo en cuenta la diversidad de factores problemáticos que rodean la planeación participativa del desarrollo, concebida esta como política pública, resulta interesante plasmar de manera sintética algunas ideas sobre los modelos con los que cuenta la ciudadanía para la inscripción de sus demandas o problemas en la agenda pública local planteados en la obra de Roth.<sup>26</sup> Son las alternativas que conceptualizadas donde se concibe a manera de hipótesis en este artículo, el **modelo de la anticipación**, bajo el cual se puede leer el diseño de metodologías de participación de la Administración Municipal de Medellín a la luz de la situación conflictiva que surge con la comunidad de Bello Oriente (frente a políticas como el Plan Bordes), la cual finalmente no tuvo otra opción que recurrir al **modelo de la movilización**, a la vez, matizando su acción con la **concepción de Kingdon**.<sup>27</sup>

El **modelo de la anticipación**, podría ser la antítesis del modelo de la movilización, aquí son las autoridades públicas las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático, es llamado también “movilización por el centro.”<sup>28</sup> Se trata de la inscripción en la agenda gubernamental de temas que una administración pública, por su capacidad de anticipar los problemas, detecta y diseña estrategias de prevención o de mitigación. Los medios de comunicación aquí también pueden cumplir un papel importante de promotor o difusor del problema en este caso.

La **concepción de Kingdon**, el tiempo es una variable importante. Kingdon propone distinguir tres factores fundamentales en la dinámica de los procesos de construcción de

---

<sup>26</sup> Roth (2002). Op., cit., Pág 61

<sup>27</sup> Los otros modelos que no resultan centrales en este artículo son: El **modelo de la oferta política**, aquí el lanzamiento del problema es obra de organizaciones políticas y consiste en intentar ganar apoyo o electores con propuestas políticas, suscitando debate y controversia. Se trata de crear la demanda social. En este modelo juega un papel importante los medios de comunicación que difunden la propuesta e incitan a los adversarios a responder. Es una estrategia clásica de los partidos de oposición que busca temas que les permiten conquistar electores, aparecer como activos ante la opinión pública y tratar de que las autoridades estén en obligación de responder o de desplazar los debates al terreno de los opositores. De hecho, se busca entrar en conflicto con el gobierno para debilitarlo.

El **modelo de la mediatización**, los medios masivos de comunicación, a través de la presentación selectiva de informaciones (o su ocultación), su repetición, la construcción dramatizada de la noticia, etc., logran condicionar y presionar al gobierno para que se ocupe de tal o cual problema, sin que haya realmente demanda social inicial. Los estrechos lazos existentes entre prensa, radio y televisión, organizaciones políticas y grupos económicos explican el carácter muchas veces parcial y construido (o manipulado) de la información. Según Roth (1999) Pág. 66, Esta referencia no está en la bibliografía al final, los problemas construidos (o amplificadas) por los medios de comunicación tienden a ser efímeros o pasajeros debido a las exigencias estructurales del medio periodístico, en un sistema de competencia capitalista y de buscar permanentemente la novedad y el “rating”.

El **modelo de la acción corporativista silenciosa**, representa una posibilidad de acceso a la agenda gubernamental lograda sólo por unos grupos organizados privilegiados. Son grupos que por su posición o su poder tienen una capacidad de influencia directa sobre la agenda de las autoridades públicas. Por lo general, estos grupos no buscan la publicidad de sus “problemas” justamente para evitar controversia y debate. Es un modelo de poca legitimidad, es el que se utiliza por ejemplo en planes de compra de armas, en las negociaciones entre gobiernos y organismos o agentes económicos multilaterales (por ejemplo con el BM o el FMI) para obligar a la inclusión de reformas económicas y políticas como condición para obtener apoyo.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, citando a Garraud (1990).

las agendas públicas: los problemas (problems), las respuestas o las alternativas (proposals) y la política (politics). Cada uno de estos factores tiene vida propia, existen problemas que no tienen soluciones viables o no son reconocidos como tal; hay soluciones a problemas que no son bien formulados o que carecen de importancia; en ciertos momentos, la política no está en condiciones de modificar su agenda. Las dinámicas temporales de estas tres corrientes son relativamente independientes, pero llega el momento o la oportunidad en la cual estas “corrientes” coinciden. Cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (policy window); entonces las corrientes entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de “encuentro”, es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda. Sin embargo los actores –los empresarios políticos- tienen que estar siempre listos para precipitarse por la “ventana” cuando esta se abra.

El modelo de la movilización, consiste en el trabajo de actores sociales en pro de una causa o a favor de la promoción o defensa de unos intereses que buscan movilizar a los ciudadanos. Sus características son: demandas social fuerte, conflicto entre autoridad y grupos organizados alrededor de la solución a implementar, creación de eventos para atraer la atención de las autoridades y de los medios de comunicación -huelgas, marchas, hechos violentos, etc.- y mediatización para ampliar la audiencia y aumentar la legitimidad de la reivindicación. Los ejemplos de este tipo de movilización son abundantes.

## **2. Bello Oriente: la lucha por la organización comunitaria y la participación en la construcción del plan de desarrollo municipal “Medellín, un hogar para la vida (2012-2016)”**

Bello Oriente es un barrio de Medellín situado en la ladera de la Comuna 3 Manrique, compuesto de varios sectores que juntos conforman un asentamiento de refugiados del conflicto armado desde los años ochenta.<sup>29</sup> Cerca de cinco mil familias de varias regiones como El Urabá chocono, Urrao, Magdalena medio, Oriente y Bajo Cauca antioqueño, viven en esta ladera nororiental de la Comuna 3 (Manrique) a 1900 metros de altura, cerca al corregimiento de Santa Elena. Comunidades desplazadas de las regiones mencionadas continúan llegando al barrio por lo cual su crecimiento es constante.

En la práctica participativa de este barrio ha primado el enfoque del trabajo en red. En efecto, el espacio que reúne a las organizaciones sociales y comunitarias del sector es la red barrial, conformada en 2009 para la formulación y la gestión del plan de desarrollo comunitario construido el mismo año con base en un diagnóstico realizado por la comunidad. Este diagnóstico trataba sobre todo los temas del hábitat, medio ambiente, salud, soberanía alimentaria, el desempleo y la informalidad, la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.

Dadas las características de vulneración en los aspectos arriba mencionados el plan se formuló, con la asesoría de la Facultad Nacional de Salud Pública, con base en derechos sociales, económicos y ambientales (DESCA). Los escenarios de gestión de la red barrial

---

<sup>29</sup> La Comuna 3 Manrique es la Segunda en recibir desplazados en Medellín, después de la Comuna 13 San Javier. *Manrique, Un refugio para miles*. Informe publicado en la Edición número 3 del periódico Tinta Tres de la misma Comuna. Octubre de 2011. Consultado el 5 de febrero de 2012. Más información sobre la Comuna, Visite: <http://www.tintatres.com/>

se circunscribían a las comisiones accidentales de presupuesto participativo en la comuna, las cuales no apoyaron el plan de desarrollo por considerar al barrio como un “asentamiento ilegal”, a los grupos de extensión de la Universidad de Antioquia (primero a través de la Facultad Nacional de Salud Pública, luego por medio del grupo IDA de extensión solidaria de la Vicerrectoría de Extensión), y finalmente, a las ONG con presencia en el barrio a través de proyectos.

Desde el proyecto Buppe de fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias de Bello Oriente iniciado a finales de 2011, mediante la metodología de la IAP,<sup>30</sup> se proponía buscar junto a la Red barrial, metodologías de inserción de dicho plan de desarrollo en la agenda pública local, aprovechando el momento o “ventana política” que suponía el cambio de administración municipal y la construcción de un nuevo plan de desarrollo para la ciudad.

En lo que sigue de este apartado se harán unas consideraciones generales y estructurales sobre la estrategia puesta en marcha con el objetivo de posicionar en la agenda pública local los problemas y posibles soluciones planteados en el plan de desarrollo barrial de 2009, esta estrategia se puede dividir en cinco momentos; en el siguiente apartado, se pasará a la descripción de los mismos, exponiendo la metodología de tal proyecto.

### 3. Escenarios de acción

#### 3.1 Primer momento

La primera estrategia utilizada fue plantear un primer **escenario pedagógico** en el cual se trataron los temas relativos al trabajo en red y a la estructuración orgánica y funcional de dicho espacio comunitario para la participación ciudadana. La metodología de apoyo consistió en la realización de cinco talleres y cuatro salidas de campo, los cuales giraron en torno al concepto de desarrollo participativo, plan de desarrollo desde el enfoque de derechos humanos, sociales, económicos, culturales y ambientales, así como del derecho a la ciudad.<sup>31</sup> En estos talleres se abordaron el marco normativo de la planeación en

---

<sup>30</sup> M. Alcocer se refiere a la IAP de la siguiente manera: “el investigador que hace uso de la IAP trabaja para y con las personas involucradas en la problemática objeto de estudio. En las decisiones sobre los objetos e hipótesis, la aplicación de técnicas e instrumentos y en general en todo, o la mayoría del proceso, incluyendo por supuesto resultados, propuestas y acciones a seguir, interviene la comunidad o el grupo, es decir, lo que sería el objeto de la investigación. No se investiga a alguien; se investiga con alguien (negrita nuestra). Las personas que participan en la investigación son también aquellas a quienes se va a investigar, y los beneficiarios directos de la investigación. Esto, en términos epistemológicos, significa que la problemática de la relación sujeto-objeto, que para otros tipos de estudios es aguda e irresoluble, en la IAP está matizada, menguada, incluso obviada por esta característica”. Además, es un sujeto-objeto colectivo. Más aún, podríamos decir que “en la IAP... todos son sujetos, parte activa, viva, consciente y reflexiva de un proceso de conocimiento intersubjetivo” que quedan incluidos en el objeto de estudio.. Domínguez Lostaló, Delluccca, Pétriz, Di Nella (2002). *Informe Final. Desarrollo Humano y Comunidades Vulnerables*. Sec. De Ciencia y Técnica. UNLP. 2000

<sup>31</sup> Las salidas de campo se realizaron con el ánimo de suscitar la discusión que David Harvey ayuda a delinear en la siguiente apreciación: “La cuestión de qué tipo de ciudad queremos no puede estar divorciada de la que plantea qué tipo de lazos sociales, de relaciones con la naturaleza, de estilos de vida, de tecnologías y de valores estéticos deseamos. El derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiar a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización”. Disponible en: <http://www.cceimfundacionucom.org/content/search>

Colombia y en Medellín, se presentó la ley 152, y los mecanismos de participación consagrados en la constitución, decretos, ordenanzas, y se presentaron algunas experiencias exitosas en lo que tiene que ver con la planeación participativa.<sup>32</sup>

Los talleres permitieron dar cuenta de la necesidad de que el plan de desarrollo barrial sea conocido y apropiado a fondo por el conjunto de la misma comunidad que, atiborrada de proyectos de intervención y asistencialismo gubernamental, de las ONG y en ocasiones de la misma Universidad de Antioquia, pierde sus propósitos de largo plazo. El plan de desarrollo se tomaba como un proyecto más donde unos “especialistas de la universidad” apoyaban con unos recursos técnicos y en ocasiones económicos para construir un producto (casi siempre cartillas o textos que difícilmente la comunidad utilice).

### 3.2 Segundo momento

Existen en Bello Oriente cerca de quince organizaciones comunitarias que integran en la Red barrial a las mujeres campesinas, a los grupos culturales de jóvenes, a los adultos mayores, a los colectivos ambientales, a los grupos deportivos y a las organizaciones religiosas.<sup>33</sup> Se han mantenido en el territorio a fuerza de iniciativa comunitaria y autogestión. Entendimos que todos tienen formas propias y que la Red puede ser un espacio para la complementariedad, la comunicación y el aprendizaje colectivo, en la Red se pueden multiplicar conocimientos para llegar a muchos lugares a los que solo no se podría llegar.

Luego de debatir, afianzar y construir con la comunidad conocimientos con base en sus propias experiencias y a un contenido conceptual propuesto, la segunda estrategia consistió en formular la construcción de un escenario de trabajo por mesas según los ejes del plan barrial de desarrollo - Salud y soberanía alimentaria, Solidaridad económica, Educación, cultura y ambiente, Derechos Humanos, Hábitat y Servicios públicos domiciliarios.<sup>34</sup> El objetivo de este momento fue aportar en la construcción de distintos escenarios de discusión, sensibilización y profundización de dichas líneas del plan de desarrollo barrial para fortalecerlas frente al ciclo de discusión y formulación del plan de desarrollo municipal que se desarrollaría en los siguientes meses.

---

<sup>32</sup> La preparación de estos talleres tuvo en cuenta los siguientes aspectos: i) el diseño de una pedagogía del trabajo en red; ii) una propuesta de estructuración orgánica de la red (creación de una secretaría y de las mesas de trabajo de acuerdo a las líneas del plan), y iii) la elaboración permanente de ejercicios de evaluación que sirvan para mantener un diagnóstico “vivo”, es decir, siempre actualizado, del trabajo en red.

<sup>33</sup> La Red está conformada por la JUNTA DE ACCION COMUNAL, ORGANIZACIONES DE MUJERES, CULTURALES, TERCERA EDAD, NIÑOS, JOVENES, GRUPOS RECREATIVOS, DEPORTIVOS, FUNDACIONES, ASOCIACIONES Y CORPORACIONES, entre las cuales pueden nombrarse las siguientes: Junta de acción Comunal Barrio Bello Oriente y sus Comisiones de trabajo. Fundación Palomá. Manos Unidas. Asomujpar (Asociación de mujeres del Paraíso). Asomuco (Asociación de mujeres comunitarias de Bello Oriente). Jóvenes Con Futuro. La parroquia de Bello Oriente. Asociación de Adultos Mayores. Huellas del Pasado. Grupo del SIMPAD. Grupos Culturales de música y teatro del Barrio- Kolectivokultural Bello Oriente. Igualmente, están vinculadas organizaciones externas, de las cuales debe resaltarse su trabajo y colaboración con los procesos comunitarios: Ceboga. Solidaridad y Compromiso. Corporación Nueva Alianza. Colombianitos. Mujeres que Crean. Proniño. Corporación Punto Focal. Donantes de El Hueco a través de la Fundación Palomá.

<sup>34</sup> Estas últimas líneas del plan de desarrollo barrial aún no se han constituido en mesas de trabajo, por lo tanto más adelante no se desarrollarán como tales en este texto.

Con respecto a los tres primeros ejes mencionados, es necesario resaltar el posicionamiento logrado de la propuesta de la comunidad que está en desarrollo. Las Huertas Campesinas, surgida desde los actores comunitarios que dada su procedencia campesina han evidenciado el potencial de las mismas en relación a las temáticas centrales de dichos ejes (la producción de alimentos y el cuidado del medio ambiente). Tal propuesta entraría en tensión directa con el proyecto del plan bordes de la administración municipal debido a las distintas concepciones (comunidad-administración municipal) que existen sobre el manejo ambiental de los bosques, suelos y recursos naturales de la ladera, así como las de los manejos alternativos (evitando el desplazamiento de las comunidades) que se le podrían dar a la problemática del “alto riesgo.”<sup>35</sup>

Hay pues un objetivo claro: articular a todas las organizaciones en la red barrial de Bello Oriente con el propósito de aunar esfuerzos y mantener cohesionada a la comunidad por encima de los intereses particulares. Esta red se reúne cada mes y realiza además actividades de integración para mantenerse en contacto y en intercambio permanente, fortaleciendo la confianza y la reciprocidad entre las organizaciones.

### 3.2.1 El trabajo por mesas

Se realizaron dos jornadas de articulación por mesas con sus respectivas socializaciones. Se conformaron cuatro mesas con un secretario y un vocero, las cuales son: - Salud y soberanía alimentaria -Solidaridad económica- Educación, cultura y ambiente, y una cuarta mesa encargada de la logística y las comunicaciones.

En la primera jornada los responsables de cada mesa estudiaban el plan de desarrollo barrial y profundizaban en su línea de trabajo en particular, buscando aspectos comunes o adheribles a los planes de desarrollo comunal y municipal. Después se socializaban los aspectos más relevantes de dicha indagación con el pleno de la red, buscando definir posibles rutas de gestión ante las autoridades de la comuna, las ONG y la administración municipal. En esta fase se llegó a un consenso: tener presente las cinco líneas del plan de desarrollo en todos los proyectos de intervención en el barrio para no generar proyectos dispersos o por fuera del plan de desarrollo barrial.

La segunda jornada de articulación consistió en generar un espacio de socialización de los avances en el estudio del plan barrial con las comunidades de los 9 barrios de las Laderas de la Comuna 3 que comparten similares condiciones de vida y propenden por la construcción colectiva del desarrollo en el territorio de la ladera.<sup>36</sup> Se expuso un video realizado por la comisión de Educación, Cultura y Ambiente y por la mesa de comunicaciones, el cual integra y evidencia las problemáticas comunes de los barrios de la Ladera en materia de Salud y Agua Potable, Espacio Público, Vivienda y Hábitat,

---

<sup>35</sup> Una de las observaciones claves de la comunidad, es su temor y su creencia de un posible (re)desplazamiento por parte de la administración con base en los argumentos técnicos y normativos del “alto riesgo” que permite reconfigurar la categoría del barrio como “cinturón verde”, sin tener en cuenta las alternativas planteadas desde la comunidad para el tratamiento de dicha problemática (Diario de Campo III Foro la Ladera le habla a la ciudad, momento uno, Marzo 2 de 2012).

<sup>36</sup>Estos nueve barrios son, al igual que Bello Oriente, asentamientos de víctimas del desplazamiento forzado y componen la totalidad de la ladera de la Comuna 3. Son: Bello Oriente, La cruz, La Honda, María Cano carambolas, Versalles 1 y 2, San José La cima 1 y 2 y Brisas del Edén.

Desconexión de los servicios públicos domiciliarios, desplazamiento forzado y Memoria Histórica.

Al final de este segundo momento es posible observar tres estrategias a seguir:

- i) Tener presente desde la red las cinco líneas del plan de desarrollo en todos los proyectos de intervención en el barrio.
- ii) Definir el Foro: La Ladera le Habla a la Ciudad, como espacio de socialización y primer paso en la gestión del desarrollo comunitario de los barrios de la ladera de la Comuna 3. La dinámica de las mesas de articulación estableció que el Foro tendría cuatro grandes momentos que son: Memoria Histórica de los barrios; problemáticas-fortalezas (diagnósticos barriales); soluciones (plan de desarrollo barrial); diálogo y propuestas de acción para el desarrollo.
- iii) Unir las voces y clamores de los barrios de la Ladera, en la búsqueda de propiciar un desarrollo desde las mismas comunidades con similares problemáticas. Se propuso que el espacio para mantener esta integración de los nueve barrios sería la Red de Huertas Campesinas.

### 3.2.2 De la red barrial a la red de huertas campesinas

La propuesta organizativa que integra a las huertas campesinas de los nueve barrios de la ladera de la Comuna 3 nació de las discusiones de las mesas de articulación y fue propuesta por las mesas de salud y soberanía alimentaria y por la de solidaridad económica. La mesa de solidaridad económica propuso gestionarla ante la comisión económica de presupuesto participativo de la comuna, con el apoyo y la gestión compartida de la red barrial. Esta Red de Huertas Campesinas integra a su vez un componente de un proyecto más grande que es la recuperación del Bosque premontano o de ladera,<sup>37</sup> razón por la cual convoca a los nueve barrios de la misma.

Esta red significa para la mayoría de las familias de la ladera que son desarraigadas del campo un sustento económico y la posibilidad de no perder el ejercicio de la agricultura. La soberanía alimentaria se comienza a gestionar con acciones concretas de la comunidad que ha guardado semillas, saberes y custodiado prácticas ancestrales de resistencia y vida en comunidad.

La Red de Huertas se comienza a dinamizar con las siembras semanales, las Mingas comunitarias en las distintas huertas, y con las jornadas de limpieza de las quebradas y nacimientos de agua. Fue aprobada como proyecto productivo en la comisión económica del presupuesto participativo de la Comuna 3, bajo la modalidad de empresa social gracias a la presión que hicieron las comunidades campesinas de la ladera que la integran. Más adelante dicho proyecto fue obstaculizado en la misma comisión por considerar que los barrios de la ladera son ilegales y de “alto riesgo no aptos para inversión económica.”

---

<sup>37</sup> Este proyecto tiene como objetivo general la recuperación del bosque premontano (suelos, aguas, flora y fauna) de la ladera nororiental comuna 3 de Medellín. En la justificación del mismo se dice: “Desde nuestros territorios de la ladera es posible plantear soluciones a la crisis ambiental, sanitaria y de alimentos en la ciudad con estrategias concretas como la conversión del barrio en un bosque de especies autóctonas, el mejoramiento y la implementación de las huertas y jardines comunitarios, el cuidado de las laderas y la materialización del sueño de la soberanía alimentaria”.



El objetivo de esta empresa -que ahora se auto gestiona y busca recursos a través de proyectos de cooperación y voluntariados- es brindar un alimento orgánico sembrado en la misma comuna. También pretende crear trabajo para muchas madres, articular las huertas existentes, fortalecerlas, ampliarlas y lograr que sean un sustento de vida para muchas familias a partir de la oferta a la ciudad en general de productos cosechados o transformados definidos de la siguiente manera: plantas verdes y plantas secas; Hortalizas como Rábano, Cebolla de Rama, Calabacín; Fique; Hierbas medicinales; Semillas de los productos mencionados; Productos procesados como champú de Romero y Quina, y artículos cosméticos.<sup>38</sup>

Finalmente, el escenario de trabajo por mesas ha dejado un asunto claro, y es que la solidaridad entre las personas, su experiencia organizativa y comunitaria compartidas han sido una clave, tener un pedazo de tierra disponible, fuentes de agua y recursos naturales a disposición (es decir, vivir, palpar y conocer el territorio), la otra. Las condiciones de la Ladera han sido esas: acción comunitaria permanente, memoria histórica y riqueza natural.

### 3.3 Tercer momento

El tercero es el escenario de socialización a la ciudad de los resultados de los ejercicios del trabajo por mesas a través del Foro: la Ladera le Habla a la ciudad, el cual contó con un gran despliegue organizativo y logístico por parte de la Red de Bello Oriente y con participación del grupo IDA de Extensión Solidaria de la Universidad de Antioquia y de las distintas facultades que han venido interviniendo en el sector, y con invitación formal extendida a los actores de la administración municipal, de la comunidad académica, medios de comunicación locales, organizaciones comunitarias de toda la ciudad, ONGS, entre otros. Como se señalará en el desarrollo de esta experiencia, el Foro llevo a la formulación de un segundo foro (un mes después), esta vez en el barrio La Honda, en el cual surgieron los compromisos finales que debían clarificar el mapa de cómo formular agendas comunes en las línea del plan de desarrollo de mayor importancia para la comunidad, así como para la alcaldía (caso del plan bordes, entre otros puntos).

Hasta aquí a modo de concreción, podría decirse que los proyectos más significativos que se han logrado formular desde Bello Oriente han sido: i) La recuperación del Bosque pre-montano, una propuesta de habitar la ladera con la conciencia de que se habita un bosque, cuidando sus fuentes hídricas, los suelos, la flora y la fauna; ii) El plan de desarrollo con base en derechos, y iii) La red de huertas campesinas.

#### 3.3.1 III versión del foro: las laderas le hablan a la ciudad<sup>39</sup>

El 2 de marzo del presente año, las comunidades de los 9 barrios de la ladera de la comuna 3 (Bello Oriente, La cruz, La honda, María Cano Carambolas, Brisas del Edén,

<sup>38</sup> Ver la Reseña de: TINTA TRES, periódico comunitario de la Comuna 3. *Mujer y Agricultura: Vida Fecunda para la Comuna*. Año 1, Edición 10, Marzo-Abril de 2012. Pág. 15

<sup>39</sup> El Foro La Ladera le Habla a la Ciudad ha sido un evento anual con tres versiones, donde las comunidades de la ladera de Manrique le han presentado a la municipalidad y a la ciudad en general sus aspiraciones como comunidad víctima del desplazamiento forzado que habita la ladera y sus exigencias en términos de derechos humanos. En la penúltima versión se presentaron los diagnósticos que sirvieron como insumo para la formulación de los planes de desarrollo. Estos últimos fueron presentados en la última versión del foro realizada en marzo de este año.

San José La Cima I y II, Versalles I y II) bajaron a la ciudad a contar la memoria histórica, las problemáticas, las soluciones y los caminos posibles construidos muchas veces por la misma comunidad al margen de la intervención institucional.

El propósito fue propiciar un diálogo con la administración municipal, con la universidad y con la ciudad en general, encaminado a la construcción de acuerdos concretos. La ausencia de muchas de estas autoridades no impidió, empero, el fructífero encuentro de la comunidad con la ciudad.

Sobre tres ejes temáticos versaron las ponencias: i. Memoria histórica (responsables: Red de Huertas); ii. Territorio, desplazamiento forzado y vida digna (Responsables: Mesa de Salud y Soberanía alimentaria) y iii. Educación y formación para la participación comunitaria (Responsables: Mesa de educación, cultura y ambiente y Mesa de comunicaciones).

Del diálogo surgido en el Foro con la administración municipal, pese a la ausencia de muchas de sus autoridades, se agendaron tres propuestas a desarrollar:

1. Agendar con el Concejo de Medellín una comisión accidental para el análisis de la problemática de los barrios de la ladera para revisar la orientación de los proyectos del “Plan Bordes” y el “Cinturón Verde” que propone el plan director Bio 2030.
2. Incluir en el Plan de desarrollo de Medellín 2012-2015, los programas que implementen los siguientes proyectos comunitarios: Red de huertas campesinas, Granjas integrales comunales en los bordes y laderas del municipio, desarrollo de los Bosques Premontanos articulados a la seguridad y soberanía alimentaria de las comunidades.
3. Con apoyo de la Vicerrectoría de Extensión de la Universidad de Antioquia y de las Facultades comprometidas en el territorio, elaborar un proyecto integral de extensión solidaria, que vincule los aportes de la academia (Investigación-Docencia-Extensión), la administración municipal, el sector privado empresarial, el componente político y las comunidades organizadas.<sup>40</sup>

#### 4. Cuarto momento

El cuarto momento consistió en la participación masiva de las comunidades de la ladera de la Comuna 3 en el Foro de Hábitat y Medio Ambiente realizado en el Concejo el 7 de mayo de 2012, convocados por el CTP (Concejo Territorial de Planeación) en el marco de los debates previos a la aprobación del Plan de Desarrollo de Medellín;<sup>41</sup> y en la Sesión extraordinaria del Concejo de Medellín en la Comuna 3 realizada el 9 de Mayo de 2012 (Acta 067), con una nutrida asistencia de los sectores de la ladera de Manrique.

<sup>40</sup> Estas propuestas luego serían presentadas a los foros zonales convocados por el concejo territorial de planeación CTP y en los debates del concejo de Medellín previos a la aprobación del Plan de desarrollo de la ciudad 2012-2015.

<sup>41</sup> Este desplegó una amplia red de escenarios de socialización y debate en la ciudad entre enero y mayo del presente año. Según datos de la administración municipal entre enero y febrero, la Alcaldía de Medellín realizó 113 reuniones preparatorias para hacer pedagogía y promover la participación ciudadana en los foros que convocaría el CTP. A ellas asistieron 2.430 personas; participación en los foros realizados por el CTP en el mes de marzo: 7 foros territoriales: 2.035 personas; 9 foros poblacionales: 1.609 personas; 31 foros sectoriales: 1.756 personas; 49 mesas y reuniones previas: 1.986 asistentes; total participantes: 7.386. Consultado el julio 3 de 2012 en: <http://www.elplanmedellin.com/>

En este último escenario se sometieron a discusión las temáticas y propuestas derivadas de la primera propuesta a desarrollar con respecto a los acuerdos del Foro: La Ladera le Habla a la Ciudad.

Como resultado de estos dos encuentros, citamos un texto elaborado por el Editor del periódico Tinta Tres, integrante a su vez de la Mesa de Comunicaciones de la Red Barrial, donde se expone el programa del Plan Bordes como una política de Estado local estratégica en la que se empañan los mecanismos habituales de participación comunitaria en su formulación e implementación:

La presentación es una síntesis del concepto emitido por el Consejo Territorial de Planeación, sobre el Plan de Desarrollo Municipal.

Algunas consideraciones:

En términos generales el plan se rajó en muchas de sus líneas por el enfoque en servicios y subsidios, antes que en derechos. El CPT es enfático en el enfoque diferencial étnico, de género y poblacional, en la ciudad más inequitativa de América Latina.

De igual forma, queda en duda lo de “planeación” pues en muchas de las líneas se piden indicadores más claros, cuando los hay, como en el componente de educación, donde no existen mecanismos que proyecten y evalúen lo que se planea con “más educada y más educadora”.

En la línea 4, Hábitat y vivienda, al referirse a sus proyectos bandera, se pregunta por qué la propuesta de Cinturón Verde la adelanta el EDU y no la Secretaría de Medio Ambiente. Además, dice textual: Las intervenciones tendientes a detener la expansión urbana en las laderas son importantes, pero se debe estudiar sus efectos secundarios potenciales.

En cuanto a los medios comunitarios y alternativos, seguimos ubicados en la línea que llaman Legalidad, Legitimidad e Institucionalidad para la Vida y la Equidad, lo que suena a comunicación oficialista, desde arriba, impuesta como un medio para que el dirigente y su proyecto tengan gobernabilidad.

Muy al final, en la línea que cuenta con menos presupuesto del plan municipal, el CTP propone: “reconocer los medios de comunicación comunitarios y alternativos, su rol en los procesos de difusión y análisis de la gestión local y de la vida ciudadana, y sus aportes a la cultura.”

Vale la pena leer el documento completo y saber cómo se hace práctico ese reconocimiento. Es una primera lectura, me gustaría conocer la suya.

Un saludo.

Francisco Monsalve

Editor Tinta Tres

## 5. Quinto momento

Y el quinto momento evidenció las dificultades de incidencia real de la Red barrial de Bello Oriente en la agenda pública local, que se manifiesta en la aprobación del Plan de desarrollo municipal 2012-2016, el 30 de Mayo de 2012, por lo cual se acudió a la Movilización masiva de la Red barrial junto con organizaciones comunitarias de la Comunas 3,5, 8, 13 y los corregimientos de San Cristóbal y Alta Vista, en rechazo a la no inclusión de los proyectos de las laderas de Medellín en las propuestas de dicho Plan de desarrollo que apuntan a la aplicación del programa del plan bordes y cinturón verde.

Como espacio dinamizador de la acción de movilización se concertó un escenario de discusión con los procesos organizativos de las demás comunas donde se discutieron el grueso de las exigencias y consignas expresadas a través de la Movilización del 30 de mayo. A continuación citamos el pronunciamiento construido colectivamente al final de las discusiones:

“SI LA ADMINISTRACIÓN DECIDE EN EL CONCEJO...  
LAS COMUNIDADES DECIDIMOS EN NUESTROS TERRITORIOS.

A pesar de la violencia y el conflicto social que padecemos en la actualidad, los habitantes de las laderas de Medellín seguimos caminando en torno a la construcción del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2012-2015. Camino que venimos labrando hace muchos años en la construcción participativa y consciente de nuestros Planes de Desarrollo Comunales y Corregimentales y que fueron inscritos como anexos en el programa de gobierno del alcalde Aníbal Gaviria.

Sin embargo en la actualidad no evidenciamos ninguna inclusión de nuestras propuestas en el PDM, las cuales han sido puestas en el debate en los diferentes espacios de discusión ante las respectivas instancias encargadas de realizar recomendaciones y sugerencias a dicho Plan: en febrero, estuvimos reunidos los Equipos de Gestión de los Planes de Desarrollo Local en el salón del diálogo de la Alcaldía, con el entonces asesor Álvaro Berdugo (ahora Director de Planeación Municipal) y con algunos funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social, además de participar en diferentes espacios comunales y zonales donde presentamos las propuestas.

Durante el mes de marzo, participamos activa y propositivamente en los diferentes foros realizados por el Consejo Territorial de Planeación (CTP) donde se abordaron temas como Vivienda y Hábitat, Población Desplazada, Mujeres, Cultura, entre otros. El CTP entregó su concepto incluyendo las propuestas de la comunidad, pero tampoco fueron tomadas en cuenta. En mayo participamos de las diferentes sesiones descentralizadas del Concejo en nuestras comunas, y también nos movilizamos en la sesión donde se discutió el tema de la vivienda y el hábitat.

Este proceso de participación y movilización es una iniciativa totalmente comunitaria en la que no tiene nada que ver ningún partido político, por el contrario es un esfuerzo por construir otro tipo de política a la que tradicionalmente ha tenido el país, una donde la relación elegido-electores cambie, y se comience a ver a las comunidades como parte fundante y esencial del sistema político. Nuestras motivaciones no son dádivas ni contratos, es el anhelo de construir un buen vivir en nuestros territorios, donde la dignidad se convierta en una constante que reemplace la profunda inequidad que nos azota.

Estamos inconformes con el PDM, nuestras propuestas no quedaron incluidas en lo fundamental del Plan, y el ejercicio participativo parece ser más bien demagogia que democracia. Con la participación legitimaron el proceso, debido a los encuentros y debates tan numerosos donde fuimos los que convocamos, pero sólo resultamos siendo cifras, no hubo una real inclusión.

Tampoco vemos con buenos ojos que diez días antes de aprobarse el Plan, la Administración cambie el director de Planeación, quien era el que había estado presente en los debates con las comunidades. Todo esto parece indicar que nuestro tiempo invertido se perdió y como siempre la comunidad participa pero el gobierno es el que decide.

Es por ello que decidimos movilizarnos hoy 30 de mayo, cuando el Concejo está aprobando el PDM 2012-2015, ya que si ellos no nos escuchan, las comunidades seguiremos defendiendo nuestras propuestas, que son las rutas de gestión para la solución de las necesidades de la población y la superación de la inequidad.

Los presupuestos asignados al tema de mejoramientos y vivienda nueva en el PDM son muy escasos, no superan los 250.000 millones de pesos y no alcanzan a cubrir los problemas de déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda en Medellín; los recursos de la ciudad se invierten mayoritariamente en el sector del poder económico y privado y no en las comunidades, no en la población. Una prueba de esto es que la Administración anterior invirtió 400.000 millones en Autopistas de la Montaña y 150.000 millones en el puente de la 4 Sur.

Por lo anterior, exigimos mayores recursos para vivienda y hábitat, y la implementación del Plan de mitigación del riesgo, que son las necesidades más sentidas de las comunidades. Debe incluirse además, el mínimo vital de agua potable para toda la población de estratos 1 y 2 y la aprobación del mínimo vital de energía, que fue una promesa electoral de este gobierno. También planteamos que se debe tener una mayor inclusión de las mujeres y de la población desplazada en dicho Plan.

Frente al logo de la Administración “Cuéntanos tu idea al Plan”, queremos decirles que desde las comunidades no nos basta con contar una idea, nosotros planteamos propuestas y exigimos soluciones, y estamos convencidos de que el Plan no debe ser un acto de buena fe del gobierno, sino fruto de la concertación política.

Proponemos una “Mesa de diálogo y concertación” entre las comunidades y la Administración municipal, donde se garantice una real participación de la población, debatiendo problemáticas de fondo y no de forma, y decidiendo no solo sobre los programas y proyectos sino también sobre los recursos, que son nuestros. Los proyectos como los PUI, los planes parciales y en especial el Cinturón Verde se deben construir de la mano con los Planes de Desarrollo Locales, y no al amañó de firmas constructoras o tecnócratas que no conocen nuestro territorio y hacen sus planes desde los escritorios.”

Cada uno de estos momentos plantea circunstancias especiales propias del contexto barrial, comunal y de ciudad. La riqueza de esta reflexión experiencial se encuentra en la posibilidad de evidenciar, por un lado, cómo la dinámica de la organización comunitaria para la inserción de sus planes en la agenda pública local transita de un modelo en que se tienen en cuenta los tiempos de la construcción de la política pública, junto a sus escenarios de participación, y las potenciales “ventanas políticas” (a modo de la

mencionada “concepción de Kingdon;”<sup>42</sup>) a un modelo de movilización, y por el otro, la manera cómo la alcaldía, para el caso que exponemos, “oye, pero no escucha” las propuestas de la comunidad al momento de aprobar el plan de desarrollo de la ciudad.

### **A modo de conclusión**

El presente artículo, intentó ubicar la búsqueda de la comunidad de Bello Oriente de insertar sus demandas principales en el PDM partiendo de los tiempos de la política y de los escenarios planteados a nivel de ciudad y a nivel zonal. Se expusieron algunos insumos conceptuales y normativos que permiten ofrecer un lente para comprender el fenómeno de la planeación participativa del desarrollo, desde el ángulo reflexivo de la incidencia de unas comunidades caracterizadas por habitar en territorios que actualmente son objeto de importantes intervenciones por la Administración local bajo criterios de ordenamiento territorial, ilegalidad de los predios y “alto riesgo” al relatar la experiencia vivida sobre la estrategia implementada por la comunidad de Bello Oriente para intentar posicionar sus demandas en el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín, un hogar para la vida”, desde el lente de testigos directos, surge una idea en relación al criterio de la incidencia de la sociedad en las políticas públicas, en particular en la fase en la que se planean los lineamientos.

En primer lugar es válido decir que los instrumentos metodológicos y organizacionales para la participación ciudadana generados por la acción del Gobierno y alimentadas por las instancias de intermediación y las comunidades organizadas, presentan retos que van más allá de las críticas ya citadas en el apartado teórico. Es de considerar el carácter particular bajo el cual se confronta esta experiencia: unas comunidades desplazadas del campo que viven en una zona de la ciudad que podríamos denominar de “interface” entre lo rural y lo urbano, además de la ubicación geográfica de este barrio, los atributos identitarios de la ciudadanía que allí vive que permite evidenciar la necesidad de adaptación de las formas de participación, con los intereses fundamentales que allí se ponen en juego, dilema evidenciado en torno al conflicto emergido con la propuesta del Plan Bordes, como delineamiento de visiones problemáticas sobre la intervención ambiental y social.

La visión de una comunidad que busca mayores grados de autonomía frente al modelo de desarrollo del “urbanismo social” de la administración Municipal, mediante propuestas de programas y políticas equilibradas entre la sostenibilidad ambiental y el derecho a habitar la ciudad, teniendo en cuenta la interface configurada en las Laderas entre el mundo urbano y el mundo rural, constituye un desafío importante al que se deberá prestar mayor atención en aras de no contribuir a la violación sistemática de derechos fundamentales de comunidades que ya de por sí, son víctimas del conflicto armado en Colombia, y en aras de avanzar en el planteamiento de una política pública participativa acorde a los contextos de vulnerabilidad que plantean sectores específicos de ciudades como Medellín.

---

<sup>42</sup> Roth (2002). Op., cit.



## Referencias Bibliográficas

Acuerdo 043/1996, Alcaldía de Medellín.

Acuerdo 043/2007, Alcaldía de Medellín.

Comunicado de las comunidades de la Ladera reunidas el 30 de Mayo de 2012. Decreto 2170/2002, Presidencia de Colombia.

Congreso de Colombia. Ley 131/1994 de 9 de mayo, “Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones”.

\_\_\_\_\_. Ley 134/1994, “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.”

\_\_\_\_\_. Ley 152/1994, “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.”

\_\_\_\_\_. Ley 850/2003, “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.”

Domínguez Lostaló, Delluccca, Pétriz, Di Nella (2000). *Informe Final. Desarrollo Humano y Comunidades Vulnerables*. Sec. De Ciencia y Técnica. UNLP.

Espinoza, Uriel y Van De Velde (2006). *Participación ciudadana*. Programa de especialización en ‘gestión del desarrollo comunitario’. CURN / CICAP - Estelí, Nicaragua.

Gómez, E.; Vásquez, G.; Lenti, A.; Franco, L.; Herrera, G.; Aguirre, G.; Giraldo, R. (2012). *Planeación Participativa. Realidades y retos*. Universidad de Antioquia, Alcaldía de Medellín.

Gómez, Catalina; Rodríguez, Adriana; Y Calle, Jesús. (2007). *Pensando el desarrollo local desde las comunas y los corregimientos*. Informe de investigación. Medellín, Colombia. Red de Planes Zonales de Medellín, “Boletín N° 1”, Medellín, Colombia.

González, Marcelo (2004). *El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina*. Revista Quid Juris, Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua. Consultado en: [http://www.techihuahua.org.mx/attachments/010\\_7%20El%20estudio%20de%20las%20políticas%20publicas.pdf](http://www.techihuahua.org.mx/attachments/010_7%20El%20estudio%20de%20las%20políticas%20publicas.pdf)

Harvey, David. *El derecho a la ciudad*. Consultado en: <http://www.cceimfundacionucm.org/content/search>

Merchán, Rafael (2003). *Participación Ciudadana: Límites y posibilidades*. En: Perspectiva, Revista Latinoamericana de Política, Economía y Sociedad. N°2, Julio de 2003.

O`Donnell, Guillermo (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*. En: Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9.2001 págs. 43-82. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, Espanya.

Rofman, Adriana (2007) *Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*. Cadernos Gestão Social, Salvador, v.1, n.1, Ed. Especial, págs.1-14, set.-dez.

Roth, André-Noel. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

Tinta tres, periódico comunitario de la comuna 3. *Manrique, un refugio para miles*. Edición 3, Octubre de 2011.

Tinta Tres, periódico comunitario de la Comuna 3. *Mujer y Agricultura: Vida Fecunda para la Comuna*. Año 1, Edición 10, Marzo-Abril de 2012. Pág. 15.

<http://www.tintatres.com/> Consultado el día 5 de febrero de 2012

<http://www.cceimfundacionucm.org/content/search>

<http://www.elplanmedellin.com/> Consultado el 3 de julio de 2012.