

**Conflictos por la Gobernanza Territorial en la comuna 6 - Doce de
Octubre en las últimas décadas**

Una mirada desde los procesos de planeación local

Por

LUIS FERNANDO OROZCO ARROYAVE
Estudiante

SANTIAGO LEYVA BOTERO
Asesor

SEMINARIO TRABAJO DE GRADO
Adolfo Eslava
German Valencia

MAESTRÍA GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA DE HUMANIDADES
UNIVERSIDAD EAFIT

MEDELLÍN
Mayo 29, 2015



Miradores del Picacho, Fredy Serna.
Colección Privada – Luis Orozco

Conflictos por la Gobernanza Territorial en la comuna 6 - Doce de Octubre en las últimas décadas

Una mirada desde los procesos de planeación local

LUIS FERNANDO OROZCO ARROYAVE
Magister en Gobierno y Políticas Públicas
Universidad EAFIT

INTRODUCCIÓN (inicial)

Desde la década de 1990 iniciaron en las zonas noroccidental y nororiental de la ciudad de Medellín una serie de procesos de planeación local que han tenido trayectorias y resultados diferenciados. Es el caso del *Plan Estratégico de Desarrollo Local* de la comuna 6 - Doce de Octubre, que no puede entenderse como un ejercicio aislado, sino que debe situarse en un proceso de gestación de hace más de 20 años, que ha involucrado diversos actores y que ha recorrido diferentes etapas, concepciones y escalas territoriales (zonal, comunal e interbarrial).

Más allá de ser ejercicios tecnocráticos, estos procesos han sido *acciones instituyentes* (Lourau, 1975), es decir, prácticas de articulaciones sociales y comunitarias desde territorios submunicipales (Urán, 2014, 14) que, en ocasiones, entran en tensión con los lineamientos de los gobiernos de turno o con el estado local y en las que han participado actores tan diversos como agentes de cooperación internacional, organizaciones comunitarias, Organización No Gubernamentales –ONGs-, Acciones Comunales, grupos juveniles, madres comunitarias, Consejos Comunales, entre otros. Prácticas que también han sido atravesadas por las condiciones socioeconómicas del territorio en cada momento histórico, como la fuerte presencia de actores armados al margen de la ley y la ausencia del estado como garante de las condiciones básicas de desarrollo.

Frente a la complejidad y actualidad de estos procesos, el presente artículo propone comprender los diversos ejercicios de articulación gestados en el marco de la planeación del desarrollo local desde la década de 1990 en la comuna 6 - Doce de Octubre, como ejercicios de ***gobernanza territorial***, lo que permitirá ver más allá del quehacer tecnocrático de la planeación y comprender las tensiones y los conflictos que estos han implicado para los actores y las dinámicas territoriales, tanto al interior como al exterior de sus procesos y desde su historicidad, es decir, comprender cómo han funcionado, cuáles han sido las continuidades y las rupturas y cuáles sus relaciones o conflictos con las políticas del estado local en los distintos periodos de gobierno.

Con este propósito, el primer apartado del presente artículo da cuenta de la *gobernanza territorial* y la perspectiva de la Economía Política Cultural –EPC- para el análisis del poder urbano (Leyva, 2012) como referentes conceptuales claves para entender, desde una visión histórica, los conflictos por el poder en los territorios submunicipales, en este caso, zonales, comunales e interbarriales.

La segunda parte del artículo reconstruye los escenarios de gobernanza territorial a partir de temporalidades, hechos (situación que se presenta), actores que participaron, conflictos (situaciones que permitieron la consolidación, transformación o ruptura del momento) y acciones de continuidad dentro de cuatro momentos claves. El primero, que va desde el año 1991 hasta 1999, que describe la Gobernanza Territorial Instituyente, en la reconfiguración de la descentralización del estado a nivel local; el segundo, centrado en *La Autonomización*¹ del

¹ Los conceptos de “Autonomización del Estado” y “Autonomización Relacional del Estado”, serán utilizados para describir parte de los momentos *dos y tres de la Fase II* del ejercicio investigativo, los cuales fueron tomados del texto de Santiago Leyva (2014), EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE ESTATALIDAD LOCAL (1998-2009): ¿LA CLAVE PARA ENTENDER EL CAMBIO DE MEDELLÍN?, el cual manifiesta que la autonomización “*implica la formación de un mayor grado de estatalidad será*

Estado, desconociendo la participación social por parte del estado local, que comprende el periodo de 2000 hasta el 2003; el tercero, denominado la *Gobernanza Territorial Instituida*, autonomización relacional del estado local, que se presenta entre 2004 - 2010; y, por último, se dará cuenta de la Institucionalización de la Gobernanza Territorial, cooptación u obstaculización de la participación, cambio ocurrido en los últimos años.

Finalmente, las conclusiones reflexionarán sobre la interrelación en estos cuatro momentos: la continuidad o no; las articulaciones o desarticulaciones; la redefinición o definición de nuevas prácticas y discursos; y/o la construcción de nuevas visiones sobre la gestión del desarrollo de sus territorios y procesos.

Este ejercicio está inscrito dentro de la investigación cualitativa, entendida como un proceso dinámico que enlaza problemas, teorías y métodos (Galeano, 2011, 24). Al ser un estudio sobre las relaciones de actores, se realizaron entrevistas a profundidad, grupo focal, análisis de actores y una revisión documental de investigaciones, tesis, monografías, planes locales, sistematizaciones, análisis críticos del territorio, documentos relacionados con la planeación y el desarrollo territorial, entre otros.

siempre dependiente de los vínculos con la sociedad, especialmente en procesos en los que se parte de burocracias estatales débiles y de acompañamientos de actores externos en la formación de estatalidad” (p. 280)

PARTE I. REFERENTES CONCEPTUALES

La gobernanza territorial, una forma de entender el poder en los territorios submunicipales

Hablar de gobernanza territorial implica la interrelación de dos categorías que buscan comprender un hecho social (Durkheim, 2001). Por ello, antes de abordarla como categoría de análisis, es necesario dar cuenta de las nociones de manera independiente, es decir, qué se entiende por *gobernanza* y qué por *lo territorial*.

En el campo de estudio del Gobierno y las Políticas Públicas, desde hace algunos años se ha hecho evidente que la categoría *gobierno*, entendida como “la presencia de un poder, organizado a través de una serie de poderes públicos y procedimientos burocráticos como forma de funcionamiento” (Farinós, 2008, p.12), es insuficiente para comprender las complejas dinámicas de poder que ocurren en cada escala territorial y en medio de los procesos de conflictos y globalización contemporánea. Por ello, con matices y desde diversas corrientes y enfoques, se ha propuesto la noción de *gobernanza*, entendida como “un nuevo sistema de relaciones más complejo que incluye nuevos actores emergentes externos” y que “representa, por tanto, un modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos” (Farinós, 2008, p.12). Es decir, mientras el *gobierno* es una forma tradicional de relacionarse dentro de estructuras rígidas y verticales, la *gobernanza* tiene que ver con la construcción de relaciones de poder entre diferentes actores inmersos en un escenario.

En el mismo sentido, en su texto *La estrategia de las regiones y la gobernanza territorial* (2003), J.M. Pascual entiende la gobernanza como “el estilo de gobernar propio de la Sociedad del Conocimiento” inmerso en unas redes de actores, conocimientos, organizaciones y/o prácticas que emanan o se posicionan en ámbitos territoriales y que permiten analizar las interacciones entre dichos actores (2003, p.31).

No obstante los aportes del concepto de gobernanza para entender los ejercicios de gobierno de manera compleja y relacional, se hace necesario hablar de la *gobernanza territorial*, para dar cuenta cómo las dinámicas de poder son intrínsecamente espaciales, es decir, que actúan en unos territorios específicos pero que también tienen unas repercusiones sobre ellos.

La noción de *territorio* que aquí se incluye va más allá de la concepción físico-espacial, es decir, trasciende sus usos comunes como “espacio geográfico donde una sociedad tiene jurisdicción” o “para designar una división administrativa y/o delimitar un espacio fronterizo” (Arias, 2013). Renovación que también debe hacerse a la luz del Gobierno y las Políticas Públicas. Porque, como recuerda A. Arias (2013) “lo territorial no es simplemente un ámbito de implementación de políticas, sino también una forma de la política y las políticas [...], lo territorial es también una lógica, un conjunto de intereses, una manera de pensar la acción”.

Esta perspectiva, propone pensar el territorio *desde adentro* sin perder su dinámica relacional. Esto significa instalarse en él: supone conocerlo, ordenarlo, clasificarlo, simbolizarlo, transformarlo (Naranjo, 1992). También, la presente investigación retoma la concepción del

territorio como producto de la historia de sucesivas sociedades y como un ejercicio de construcción permanente y nunca acabada, cambiante y contradictoria sobre los procesos de ocupación y apropiación de dicho espacio, en los ámbitos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales.

En este contexto, la *gobernanza territorial* será entendida como:

... una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde lo local a lo supranacional. (Farinós, 2008)

Aunque la mayoría de las perspectivas de esta *gobernanza territorial* se refieren a los ámbitos locales y regionales, para el caso de Colombia municipios y departamentos, la presente propuesta de investigación considera que es un categoría pertinente para estudiar los territorios submunicipales (Urán, 2014, p.14), como la Comuna 6 – 12 de Octubre de la ciudad de Medellín y comprender las dinámicas y los procesos de transformación de este territorio, fundamentales para las formas tradicionales y contemporáneas de gobierno.

La Economía Política Cultural del poder urbano, a propósito de los conflictos

Otro de los asuntos claves dentro de la gobernanza territorial tienen que ver con las relaciones de poder y los conflictos que implica, por ello, resulta sugerente incorporar algunos elementos teóricos de la EPC para analizar el poder urbano, como los conceptos de *hegemonía* de Antonio Gramsci, *tecnologías del poder* de Michel Foucault y *procesos de co-evolución* de Chantal Mouffe, entre otros (Leyva, 2012).

En su texto *El giro político-cultural en los estudios del poder urbano*, Santiago Leyva Botero sostiene que esta nueva perspectiva (la EPC) se apoya en los giros lingüístico y cultural ocurridos en las ciencias sociales a partir de la década de 1970 y que reaccionan frente a los análisis del poder urbano tradicionales, centrados únicamente en lo económico, en las instituciones o en el comportamiento de algunos actores, como las élites.

La perspectiva de la EPC resulta sugerente para esta investigación porque posibilita observar “el proceso político de construcción del régimen”, en este caso, cómo los conflictos por la gobernanza territorial en la comuna 6 - Doce de Octubre, deconstruyen la idea de un estado local como un todo coherente y completamente acabado, y ponen de relieve su proceso en construcción, con múltiples conflictos y cambios de economía. Al mismo tiempo, hace visible que esta gobernanza, entendida como un “bloque de poder”, “siempre está social y materialmente construidos, uniendo ideologías, discursos e instituciones” (Leyva, 2012, p.228).

Así, la noción de *hegemonía*, entendida como “un proceso reflexivo en el que los valores del bloque de poder, los subalternos y las fuerzas contra hegemónicas se encuentran en estado

constante de negociación, compromiso y cambio” (Leyva, 2012: 228), permite visibilizar las tensiones, disputas y acercamientos que se han generado entre los diversos actores y organizaciones de la comuna 6 - Doce de Octubre con la estatalidad local por la gobernanza del territorio.

Por su parte, la analítica propuesta por Michel Foucault, sirve para trascender los estudios del poder analizado únicamente desde las instituciones y propone hablar de *tecnologías de poder*, lo que permite dar cuenta de la interacción entre el poder, los discursos y las instituciones.

En el mismo sentido, “ubicar la preocupación por las relaciones de poder en el centro de la investigación exige rescatar la historicidad de las instituciones, ideas y prácticas del gobierno, explicando los orígenes de su poder, así como los discursos que las originaron”. Entonces, el componente histórico será otra de las cuestiones que retoma la presente investigación, proponiendo dar cuenta de los diferentes momentos en que han interactuado discursos e instituciones, entre coaliciones y tecnologías del poder, es decir, comprender los momentos de la gobernanza territorial en relación a la continuidad de los de gobierno, tomando para ello los momentos de *variación, selección y retención* (Leyva, 2012) para dar cuenta de hechos y situaciones que permitieron la construcción, ejecución, consolidación y/o declive de dinámicas territoriales en el marco de los procesos de planeación local.

PARTE II. COMPRENDIENDO LOS MOMENTOS DE CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL

Antes de adentrarnos a cada uno de los momentos arriba expuestos, es necesario dar algunos elementos iniciales para comprender la configuración del territorio que hoy conocemos como comuna 6 – Doce de Octubre y que nos ayudarán a dibujar las prácticas sociales en cada momento, que pueden expresarse en acciones colectivas y en las estructuras, normatividades y acciones institucionales que están en constante interacción con dichas prácticas.

Elementos para comprender la configuración del territorio²

Las situaciones y consideraciones acá plateadas son la base para comprender la temporalidad asumida en este ejercicio investigativo, en especial el texto de la antropóloga Gloria Naranjo Giraldo, que, a pesar de ser escrito hace ya casi dos décadas, sigue siendo un valioso referente para aproximarse a los perfiles sociales, culturales y políticos de las formas organizativas y procesos de articulación territorial que se han gestado en las zonas de la ciudad de Medellín, que para el objeto de estudio, sólo será referente el análisis de la zona Noroccidental, donde se encuentra la comuna seis.

² Las consideraciones mencionadas en este apartado son parafraseo y análisis de los textos de Gloria Naranjo (Medellín en Zonas); Alcaldía de Medellín (Medellín una ciudad que piensa y se transforma [...]); Santiago Leyva (¿Crisis o continuidad? [...] y Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia [...]); y Gustavo Duncan (Lectura Política de Pablo Escobar).

Resumen elementos para comprender la configuración del territorio

TEMPORALIDAD	SITUACIÓN	CONSIDERACIONES
1880	Apropiación del Territorio	Surgimiento de Robledo por actores desplazados de situaciones ambientales (Naranjo, 1992)
1930	Poblamiento Zona Noroccidental	Poblamiento masivo en el costado noroccidental de la ciudad de Medellín de manera espontánea e informal (Alcaldía de Medellín, 2011)
1950	Plan Piloto	Crecimiento poblacional, debido a la migración campo-ciudad estimulada por fenómenos de violencia política y búsqueda de nuevas oportunidades para la mejora de la calidad de vida (Alcaldía de Medellín, 2011). Comienza intervención estatal en la zona a través del Instituto del Crédito Territorial (ICT)
1963	Sectorización de Medellín	Acuerdo N° 52 de 1963, para la sectorización de Medellín en comunas, para orientar los planes, proyectos e investigaciones sectoriales y mejorar prestación de los servicios básicos en las seis comunas (Alcaldía de Medellín, 2011).
1960	Autoconstrucción de Barrios	Conformación de redes solidarias para construcción de viviendas por parte de <i>pobladores obreros, populares por excelencia</i> (Naranjo, 1992) Ello permitió construir sentidos de identidad barrial más que comunal o de ciudad.
1979	Invasiones de vivienda de formas organizativas	Finales de 1970 y durante 1980 se presentan nuevas invasiones, se reportan como asentamientos "subnormales" de comunidades organizadas. (Naranjo, 1992)
1980	Poder territorial del narcotráfico	Incremento de acciones del narcotráfico por el poder territorial en barrios subnormales de la ciudad (Duncan, 2013)
1980 - 1988	Proceso de Descentralización Territorial	Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 se convierten en los "primeros" pasos formales en procesos administrativos y normativos que se empezaron a gestar en la descentralización. Puesta en marcha de la elección popular de Alcaldes en 1988, que también generó el fortalecimiento de los concejos municipales compuestos por representantes políticos de "élites políticas" (Leyva, 2011)
1980	Formalización formas organizativas comunitarias	Formalización y reconocimiento de formas organizativas sociales y culturales como respuesta ciudadana a las dinámicas clientelistas y armadas que se da en la ciudad durante el proceso de burocratización (Leal y Dávila, 1990, en: Leyva 2014) e incorporación del conflicto por el narcotráfico (Duncan, 2013) – (Naranjo, 1992)
1991	Constitución Colombiana	Incorporación de mecanismos para la garantía de derechos fundamentales y fundamentos para el fortalecimiento de prácticas organizativas y construcción de procesos de planeación territorial

Fuente: Elaboración Propia



“Los convites siempre han estado como una manifestación colectiva” fragmento entrevista actor comunitario comuna 6, mayo, 2015

Fotografía: Fundación Social, 1988. Barrio Progreso N° 2, convite de auto construcción de sede social del barrio Doce de Octubre quinta etapa, hoy progreso N° 2.

Como puede establecerse desde las líneas trazadas en esta tabla, en los procesos de poblamiento y de construcción territorial de Medellín se ha presentado una tendencia de organización y participación, que

puede leerse desde las acciones realizadas por las formas organizativas que se han gestado, ya sean por asuntos de tipo político, económico, cultural o por la defensa de derechos fundamentales como la educación, la vivienda, el trabajo y hasta la vida misma, que es en sí, el derecho que más se promueve. Según Gloria Naranjo ellas y sus reivindicaciones dan cuenta de una participación activa dirigida (1992, p.57), más no articuladas entre sí.

Si bien el proceso de intervención del narcotráfico en la conformación de ejércitos en los barrios populares (Duncan, 2013); y el aumento de las dinámicas organizativas locales que manifiesta Gloria Naranjo (1992, p.58), son situaciones claves que limitan y determinan el territorio de la comuna seis, también es importante ver el papel del estado local en estos procesos de configuración de dinámicas territoriales, tanto socio-políticas, como físico espaciales. Para la época el estado local se empieza a configurar como ente descentralizado, pero, según Santiago Leyva (2014) su actuar estaba limitado en cuanto a ingresos presupuestales, para el desarrollo de su objeto, además estaba cooptado por dinámicas clientelistas (p.129), quiere decir que tenían pocas capacidades reales para gobernar a la población y al territorio.

Esto también se veía reflejado por las secuelas que había dejado el modelo de desarrollo en la década de 1970, con el que venía actuando el gobierno central para tramitar las problemáticas de los territorios, el cual estaba basado en un enfoque del desarrollo centrado en la solución de las necesidades básicas insatisfechas, visto este desde una mirada economicista. Desde allí se diseñaron las políticas y programas de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el Fondo Monetario Internacional - FMI, la Banca Internacional y organismos multilaterales, los cuales estaban centrado solos en: aumentar el Producto Interno Bruto - PIB, y todo lo referido a índices económicos y financieros (Osorio, 2008).

Durante la década de los ochentas del siglo XX, las dinámicas territoriales iban dando un giro, ya que los actores involucrados en el desarrollo empezaban a pensar en otros modelos donde el sujeto jugara un papel más visible, ello llevó incluso a que la institucionalidad local se pensara de manera clara y organizada los procesos de ordenamiento del territorio, como es la redefinición de los perímetros urbanos (DAP, 2011, p.118), lo cual permitiera al gobierno local hacer una mayor intervención a los nuevos pobladores de las periferias.

Para el caso de la comuna seis esta tarea no sólo fue asumida por el gobierno local, sino también por ONG's que ya venían fortaleciendo procesos de movilización social en la zona (Hernández, 2013) y por organizaciones como la Fundación Social, que desde la década de 1980 se dedicó (1985) a fortalecer y constituir procesos de organización y participación comunitaria en la parte alta de la comuna seis, como manifiesta Alonso Salazar en el estudio de caso de Picacho con Futuro, la Fundación se centró en promover la autoconstrucción de viviendas, acueductos y alcantarillados y el fomento de organizaciones de base (*madres comunitarias, Juntas de Acción Comunal, Grupos Juveniles, Corporaciones, Cooperativa, Unidades Económicas, entre otros*) (2003), las cuales conformaron una organización de segundo grado, que se empezó a gestar desde 1987 y cuyo resultado final fue la constitución y promoción de la Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro en el año de 1994³.



“En su momento se pretendía fortalecer las relaciones humanas entre vecinos como la base fundamental de los procesos comunitarios, hoy se quiere incorporar los vecinos a las estructuras institucionales como base de la participación”, fragmento entrevista actor comunitario comuna 6, abril 2015.

Fotografía: Fundación Social, 1992. Barrio Progreso N° 2, actividad vecinal en el marco de la primera semana del Buen Vecino realizada por la Fundación Social y organizaciones comunitarias de la Parte Alta de la Comuna 6.

Cuatro momentos por la gobernanza territorial⁴

El punto de partida de este ejercicio investigativo está determinado por llegada de la Consejería Presidencial a la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana a finales de la década de 1980, especialmente en el momento de la realización de los Seminarios “Alternativas y Estrategias de Futuro”, donde se abordaron temas concernientes a: derechos humanos, justicia, convivencia ciudadana, la educación, el empleo, el medio ambiente y el territorio (Gómez, 2012, p.141), ejercicios que se llevaron a cabo entre 1991 y 1995, los cuales sirvieron como insumo para la puesta en marcha de los Planes Zonales en la ciudad de Medellín.

³ Año en el que se le otorga la personería jurídica, pero, ya venía actuando como organización de organizaciones desde 1987, con el acompañamiento de la Fundación Social.

⁴ Dentro de los momentos delimitados sólo se dará cuenta de las situaciones más relevantes en el proceso de construcción de Gobernanza Territorial en la comuna seis, esto significará que varias situaciones o hechos no se describan por interés del ejercicio investigativo y por limitaciones de tiempo y espacio.

I. Gobernanza Territorial Instituyente, en la reconfiguración de la descentralización del estado a nivel local

Durante este primer momento, delimitado entre 1991 y 1998, ocurren tres situaciones claves para comprender el actuar de los actores locales en los procesos de gobernanza del territorio, siendo (i) la llegada e intervención de la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, (ii) la construcción y puesta en marcha del Plan Zonal de la Zona Noroccidental y (iii) la construcción y creación del acuerdo 043 de 1996 (Sistema Municipal de Planeación de Medellín –SPM).

Este periodo de Gobernanza Territorial Instituyente está atravesado por los periodos de gobierno de Juan Gómez Martínez (1988-1990), Omar Flórez Vélez (1990-1992), Luis Alfredo Ramos Botero (1992-1994), Sergio Gabriel Naranjo Pérez (1995-1997) y Juan Gómez Martínez (1998-2000).

La Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana

La llegada e intervención de la Consejería Presidencial para Medellín, centró su actuar en fortalecer las organizaciones sociales, comunitarias y juveniles para la solución a las problemáticas sociales y políticas que emanan del conflicto armado (FAONG, 2011). Además, promovió la construcción de diagnósticos de problemáticas sociales, culturales, económicas, políticas y ambientales en los territorios y la ciudad en general -que sirvieran como insumo para construir rutas de gestión para su solución-, siendo una de ellas y posiblemente la más potente, la articulación de diferentes actores del sector público, privado y agencias de cooperación nacional e internacional para el apoyo técnico y económico a las organizaciones que estaban asentadas en el territorio.

Durante el periodo de intervención, se concretó la participación de diferentes organismos de cooperación, entre los que se encontraba la Organización de Naciones Unidas - ONU con su programa para el desarrollo – PNUD, quien realizó acciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana en todo el Valle de Aburrá, cuyo propósito era

[...] fomentar un plan en materia de seguridad y convivencia, para hacer de la seguridad y la convivencia, aspectos decisivos de la gestión urbana para garantizar la gobernabilidad y el ejercicio pleno de la ciudadanía [...] con fortalezas visibles en la búsqueda de mecanismos alternativos para la solución de los conflictos urbanos (Fernández, s.f, p.3)

Que para el caso de la comuna seis parte alta de Medellín (12 de Octubre) y la comuna uno parte alta del municipio de Bello (París) –territorios contiguos- se llevó a cabo un programa específico de la Asesoría, Paz y Convivencia de Medellín, llamado Parche Elegante, cuyo objetivo fue vincular jóvenes pertenecientes a grupos armados (bandas delincuenciales barriales) de estos territorios, para generar acciones de pacificación (Semana, 1998), pues, la ciudad en su primer

lustro de la década de 1990 ya contaba con un promedio de 328 homicidios por cada 100.000 habitantes (ver imagen 1).

Imagen 1: Medellín, tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes 1980 – 2012



Fuente: Periódico Alma Mater, Universidad de Antioquia. Artículo “A pesar de los esfuerzos, en Medellín la violencia no da tregua” (Cuartas y Valencia, s.f.)

Este programa contó con la participación de organizaciones sociales y comunitarias de los territorios, fundaciones y corporaciones que intervenían allí, pero, su actuar estuvo concentrado en la coordinación de la Asesoría, Paz y Convivencia de Medellín. Aunque en la revisión documental no se encuentra con informes de resultados específicos sobre el programa Parche Elegante, las entrevistas muestran que el programa sirvió para realizar pactos entre combos y así disminuir la tasa de homicidios, pero, este no dejó capacidades instaladas en el territorio para seguir realizando acciones de promoción y prevención de la convivencia y seguridad, además, se da cuenta que este se fractura con la salida de la intervención de Consejería Presidencial.

Otro actor fundamental fue Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) - agencia Alemana de cooperación técnica-; quien se convirtió en la agencia de cooperación de la Corporación Paisajoven, que surge en 1994, impulsada por la Consejería Presidencial para Medellín, como:

una entidad mixta encaminada a desarrollar una estrategia integral para intentar cambiar la cultura de la violencia y la falta de reconocimiento y de oportunidades para los jóvenes, así como para incidir en una oferta de programas y servicios que mejorara la situación juvenil (Fondo Focus, 2008, p.12).

La Corporación fue conformada por 48 entidades que trabajaban con jóvenes en Medellín y cofinanciada principalmente por la GTZ de Alemania, la administración municipal y los aportes de las entidades socias. Entre ellas estaba la Corporación Simón Bolívar, Mundo Nuevo, Picacho con Futuro y Centro de Integración Comunitaria de la Esperanza, las cuales hacían parte del Comité Comunitario del Plan Zonal, el cual se describe más adelante.

Debido a la emergencia social en la que se encontraba la ciudad de Medellín, algunas organizaciones de la comuna seis empezaron a recibir recursos de cooperación nacional e internacional, los cuales se enfocaban en temas de juventud, convivencia, educación, fortalecimiento organizativo y comunicación para el desarrollo, donde llegaron agencias como: Tierra de Hombres de Alemania, Fundación Ford de Estados Unidos, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consorcio para el Desarrollo, Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones Comunitarias Urbanas - FONDO FOCUS compuesta inicialmente por Fundación Corona, Paisajoven, Fundación Bancolombia y Fundación Interamericana – IAF.

Plan Zonal Noroccidental

Para finales de la década 1980 se realizan dos encuentros de organizaciones comunitarias de la zona donde se definen las principales problemáticas del territorio, según Elkin Osorio (2008), participante activo de este proceso y quien realizó su tesis de maestría sobre el proceso de Planeación Zonal del Noroccidente, manifiesta que para el año 1992 se lleva a cabo un tercer encuentro, en el que se da cuenta de la necesidad de construir un Plan de Desarrollo Zonal Participativo, que les permitiera unificarse en proyectos de largo plazo (p.46), es allí donde entra la intervención del Centro de Estudios del Hábitat Popular - CEHAP de la Universidad Nacional Sede Medellín, quien se encarga de capacitar un grupo de líderes de la zona en el marco del Programa FORHUM⁵, los cuales fueron los principales actores en la construcción del proceso de planeación⁶.

En el marco de la intervención de la Consejería Presidencial, con el apoyo del CEHAP, los líderes presentan la propuesta metodológica al conjunto de actores del territorio para la construcción del proceso de planeación zonal, es allí donde se constituye los Comités Coordinador e Impulsor para el “Plan de Desarrollo Zonal Participativo de la Zona Noroccidental de Medellín, hacia el logro de una visión concertada del Desarrollo para la Zona Noroccidental de Medellín” (Osorio, 2008, p.35). El cual estuvo conformado por organizaciones como:

- (i) **Comité Coordinador:** Corporación Educativa y Cultural Simón Bolívar, Junta Administradora Local, Asocomunal y Cooperativa La Esperanza;
- (ii) **Comité Impulsor:** Corporaciones Picacho con Futuro de la Parte Alta de la Comuna, Cívica Mundo Nuevo, Educativa y Cultural Simón Bolívar, Centro de Integración Comunitaria La Esperanza de la parte baja de la comuna, Cultural Habitares, cooperativa La Esperanza, Sembrando Futuro, Comité Verde Doce de Octubre, Red Juvenil Medellín capítulo zona 2, y Red de Bibliotecas Populares.

⁵ Formación de Recursos Humanos para el Desarrollo del Hábitat Local. Convenio Inter-universidades del Área Andina, auspiciado por el gobierno Holandés.

⁶ Resultado de este curso, entre otras cosas, son las Monografías: “Prácticas culturales juveniles y su incidencia en el desarrollo de la Comuna seis de la Ciudad de Medellín” Por Andrés Zapata y Josefa Restrepo; “Incidencia de la Participación Comunitaria en la Planeación del desarrollo de la Comuna seis, durante los últimos quince años” por Lucero Quiroz y Javier Montoya y “La espacialidad y la territorialidad en la Planeación local participativa : Una aproximación conceptual y metodológica en la comuna seis de la ciudad de Medellín” por Jesús María Hidalgo, Sol Piedad Estrada y Miguel Restrepo” (Osorio, 2008, p.45).

Por último se diseña y construye el auto diagnóstico *La Comuna de Hoy Hacia la Zona Deseada: Por un Proyecto Colectivo de Ciudad*, (Experiencia piloto en la comuna seis), promovida por el CEHAP, con el apoyo de la Consejería Presidencial, también con la participación del Comité Impulsor y organizaciones sociales de la ciudad, posibilitando así acercar a la ciudadanía como una de las primeras experiencias de planificación local que se hicieron en paralelo en el país (CEHAP, 1996), al igual que las zonas Centro Oriental y Nororiental de la misma ciudad.

Una vez realizado este proceso, es el comité impulsor es el encargado de dinamizar la materialización del plan zonal, pues, el CEHAP al igual que la Consejería no continua en la promoción de este escenarios de participación, ya que ven en los actores locales capacidades para seguir liderando el proceso, además, ya no se contaba con los mismos recursos que al inicio, dificultando así una permanencia activa del Centro. La partida del CEHAP se da para inicios de la segunda mitad de la década de 1990, pero, estuvieron en permanente conexión con los actores del comité, ya que para la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial de 1999, los planes zonales estuvieron vinculados en estas actividades (Osorio, 2008).

Acuerdo 43 de 1996 - SMP

La tercera situación que se identifica en este primer momento es la construcción del Acuerdo 043 de 1996, que crea el Sistema Municipal de Planeación para la ciudad de Medellín, aprovechando la coyuntura que estaba viviendo el país por la Constitución Nacional (1991) y la recién expedida Ley (orgánica) de 1994 (planes de desarrollo), que indicaba que se debía pasar de una planeación burocrática, tecnocrática e indicativa [...] a la planeación participativa (Restrepo, 2003).

Este ejercicio normativo tiene antecedentes en el Acuerdo 41 de 1992 y el Decreto 199 de 1993, que permitía a la administración municipal generar listados de propuestas y prioridades para la ciudad. Durante este año también se aprueba el Plan de Desarrollo para Medellín parte Estratégica, que también incluía los ejercicios de planeación zonal para la ciudad (Pérez, 2007). Otro elemento fundamental que ayudó a acelerar el proceso de construcción del Sistema Municipal de Planeación, fue la ley orgánica de Planes de Desarrollo (152 de 1994), la cual, definió las obligaciones, momentos, autoridades e instancias de planeación en cada unidad territorial.

El Acuerdo 043 de 1996 se convirtió, al mismo tiempo, en un punto de llegada y de partida en los procesos de planificación de la comuna seis, pues, daba legitimidad y legalidad a los ejercicios de planeación que estaban realizándose en el territorio (Plan Zonal y Juvenil) y se convertía en la carta directa para la promoción de nuevos ejercicios de planeación local y escenarios de concertación como el Comité Comunitario de Desarrollo Integral – CCDI, que vinculaba actores públicos y comunitarios, y privados si así lo definían, donde su principal objetivo era “identificar, analizar y priorizar, de manera concertada las necesidades y problemáticas del territorio”.

En la identificación de estas tres situaciones que caracterizan el primer momento, aparecen diversos actores de orden público (nacional y municipal), como la Presidencia de la República con la Consejería Presidencial, la Alcaldía de Medellín con la Secretaría de Desarrollo

Comunitario y las Gerencias Sociales Zonales⁷; entidades mixtas (Cajas de Compensación Familiar) como COMFAMA y Comfenalco Antioquia asentadas en el territorio; la Universidad Nacional sede Medellín con el CEHAP; ONG's como Región, Instituto Popular de Capacitación - IPC, Cedecis, Fundación Social; organizaciones de base del territorio y Comité Impulsor.

La articulación de estas organizaciones marcó el actuar de la comuna seis en sus procesos de organización y participación, dejando elementos claves para el fortalecimiento de procesos posteriores, sea por las capacidades instaladas que allí se dejaron o por las tensiones que sirvieron como aprendizaje.

Las tensiones y conflictos en los procesos de articulación en esta temporalidad están dados básicamente por dos situaciones: la primera, siendo la más importante, es la salida de la Consejería Presidencial de la ciudad para la segunda mitad de la década de 1990, que dejó su rol de acompañamiento a las organizaciones sociales y comunitarias. Función que entró a suplir la administración municipal, pero que pronto evidenció las pocas capacidades técnicas, administrativas y financieras que tenía ésta para seguir adelantando y fortaleciendo los procesos, haciendo evidente que la construcción de estatalidad estaba más dada en las organizaciones sociales que en el mismo estado local (Leyva, 2014).

Por otro lado, se evidencia que al interior del ejercicio de gobernanza a nivel zonal, donde las diferencias de interpretación del Equipo Gestor Comunitario, se ven marcadas en la pregunta por ¿cómo seguir fortaleciendo el proceso de Planeación Zonal?, debido a la partida de instituciones claves como la Consejería y la Universidad Nacional para mediados de la década de 1990. Esto llevó a que las organizaciones de la parte alta y las de la parte baja de la comuna hicieran una pausa en el proceso de planeación local.

La pausa de estos actores en el Comité de Impulso del Plan y del Comité Comunitario de Desarrollo Integral, estuvo centrado en dos asuntos básicos, (i) la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial, el cual vinculó varios actores locales al proceso de construcción, pero, eso significaba no darle continuidad a los escenarios propios de organización y participación de la zona; y (ii) las diferencias marcadas que existían entre la parte alta y la parte baja de la comuna, en cuanto a condiciones de desarrollo social, territorial, económico, cultural y ambiental. Ya que la parte alta contaba con moradores invasores y las condiciones socio-económicas eran más desfavorables y la parte baja eran actores más asociados a procesos de organización obrera y popular (Naranjo, 1992).

La pausa a este ejercicio que se pudo dar finalizando la década de 1990, no hizo que las organizaciones comunitarias tomaran distancias, ellas se siguieron encontrando en otros escenarios de ciudad como Paisajoven que duró hasta 2005 (Fondo Focus, 2008), en la Red de Organizaciones Comunitarias de la Ciudad de Medellín ROC y en eventos y espacios académicos en torno a la planeación del desarrollo local promovida por la Red de Planes Zonales

⁷ Las Gerencias Sociales Zonales eran las encargadas de dinamizar el trabajo de los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral CCDI de cada una de las zonas, a su vez articular y fomentar la participación ciudadana en el marco de los procesos de planeación participativa para el desarrollo local, que para el caso de la comuna seis, era el Plan Zonal. (*Entrevista actor participante del proceso planeación zonal, Abril 2015*)

(Pérez, 2007). Además, la corporación Picacho con Futuro ya estaba concentrada dinamizando el proceso de planeación de la parte alta de la comuna.

No obstante las dificultades, un elemento clave en este primer periodo fue el fortalecimiento de las organizaciones de base en la comuna (FAONG, 2011), decisivo para la para la continuidad y credibilidad en los procesos de planificación del desarrollo local que se gestaron posteriormente, los cuales se describirán en los siguientes momentos.

II. La Autonomización del Estado⁸, desconociendo la participación social por parte del estado local

Durante la construcción de estatalidad para la ciudad, los gobiernos de turno en el primer momento analizado no contaban con los suficientes elementos técnicos, políticos, administrativos y financieros para abanderar el proceso de gobernanza territorial que se estaba gestando en la comuna seis en el marco de la planeación zonal. Para el periodo comprendido entre 1999 y 2003, los gobiernos de ese entonces (Juan Gómez Martínez 1998 – 2000 y Luis Pérez Gutiérrez 2001 – 2003) empezaron a fortalecerse política y financieramente; la figura del alcalde empezaba a ser más visible por la nueva capacidad de recursos que iba obteniendo el municipio y que se podían ver reflejados en obras públicas, ya no sólo en vías, sino en adecuación y construcción de equipamientos deportivos, recreativos, educativos y sociales (Leyva, 2011).

Durante este segundo periodo se encuentran situaciones fundamentales en la construcción y fortalecimiento de la gobernanza territorial de la comuna. Las cuales se dan en el marco de la realización del Plan de Desarrollo Local de la Parte de la Alta de la Comuna Seis – Doce de Octubre, fomentado por la Fundación Social en 1996 como ejercicio paralelo al proceso del Plan Zonal y desarrollado en primera instancia por el Instituto Popular de Capacitación - IPC, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín - PRIMED⁹ y Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro - CPF, quienes realizaron un diagnóstico y unas capacitaciones en desarrollo local (Gómez, 2008, p.29).

Esta alianza temporal fue poco fructífera debido a la ausencia sistemática de los habitantes de la comunidad quienes al parecer no se encontraban interesados en estas capacitaciones, posiblemente porque no fueron considerados sus intereses o porque estaban ocupados en la gestión comunitaria del diario vivir [...], para el año de 1997 se reactiva el proceso de planeación local cuando la Fundación Social contrata al experto Raúl Montoya para que realice un diagnóstico de los cinco barrios mediante la revisión de información secundaria [...] (Gómez, 2008, p.29)

Comité Técnico para el proceso de Planeación Local

⁸ Incluir referencia del concepto, del texto de Leyva...

⁹ “El PRIMED -llega a la comuna en el año de 1994, mediante la un plan de intervención urbana” (Gómez, 2008, p.29). Este se asentó en la parte alta de la comuna 6, en los barrios periféricos situados alrededor del cerro el Picacho, siendo ellos el Picacho, Picachito, Mirador del 12, Progreso N°2 y el Triunfo, que la suma de ellos el campo de acción geográfico del Plan de Desarrollo Local SENDAS.

Según Esperanza Gómez (2008) para 1997 se conforma el Comité Técnico, promovido por la Corporación Picacho con Futuro y la Fundación Social, quienes invitan a organizaciones que intervienen en la zona y la comuna a conformar un espacio para dinamizar la construcción del Plan Local de la Parte Alta de la Comuna (p.29). En este ejercicio participaron organizaciones como: (Comunitarias) Madres Comunitarias, Grupos Juveniles, JAC, Asocomunal; (Sociales) Corporación Cedecis, Fundación; (Mixtas) COMFAMA, Comfenalco Antioquia; (públicas) PRIMED, INDER, Dirección Planeación, Secretaría de Gobierno; y empresas del sector solidario (s.r.)¹⁰. Este comité fue el encargado de dinamizar la construcción del Plan Local y de generar acciones de negociación e interlocución con la administración municipal, para que la intervención pública estuviera orientada según las necesidades que la comunidad había manifestado en los ejercicios de diagnóstico.

SENDAS

Debido a los cambios en el tiempo del actuar¹¹ de las organizaciones del Comité Técnico (organizaciones que intervienen en el territorio), se propone la conformación del Comité Comunitario Senderos de Desarrollo – SENDAS, conformado en el año 1999, quien asume la dirección de la formulación final del Plan Local entre 1999 y 2000. Este nuevo escenario de articulación que está conformado por actores del territorio se convierte en el encargado de direccionar y dinamizar las líneas de desarrollo y fomentar la vinculación de proyectos y programas en las dinámicas de la administración municipal, es por ello, que se llevan a cabo actividades con actores políticos (candidatos a cargos públicos locales) en espacios submunicipales para discutir las problemáticas y potencialidades para que sean incluidas en sus programas de gobierno¹².

Estas dos situaciones daban cuenta de la articulación de los actores locales en los procesos de desarrollo local, evidenciando así la participación activa en promover y fortalecer procesos que ayudarían a mejorar las condiciones de inequidad y pobreza que tenía la parte alta de la comuna. Sin embargo, estas acciones sociales y comunitarias no contaban con la suficiente vinculación y reconocimiento de la administración del burgomaestre Luis Pérez Gutiérrez (2001 – 2003), quien no reconoció los ejercicios de ciudad con el Acuerdo 043 de 1996, los acumulados que dejó los Planes Zonales y la intervención estatal con la Consejería Presidencial (Pérez, 2007). Allí se empieza a evidenciar que la actuación de estas administraciones estuvo desligada de los procesos que se venían gestando en la comuna y de los llamados que hacían las agencias de cooperación internacional y escenarios de gobernanza de ciudad como GTZ, Consorcio para el Desarrollo,

¹⁰ Los actores mencionados son tomados de: los resultados de la línea del tiempo realizada con los actores sociales y políticos del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna 6, también de las entrevistas realizada a las personas que participaron de este proceso y por último, tomados de las entrevistas realizadas en la investigación Discursos y Prácticas del Vivir Bien y del Desarrollo en la Comuna 6 - Doce de Octubre [...], realizada por la Doctora Esperanza Gómez de la Universidad de Antioquia en el año 2008.

¹¹ La mayoría de las organizaciones aparecieron a mediados de la década de 1990 y para este segundo momento muchas de ellas habían redefinido sus objetivos y formas de intervención al interior de la organización, al igual que las dinámicas del territorio y las condiciones sociales se habían modificado.

¹² Con el ánimo de profundizar más sobre las diferentes acciones que se llevaron a cabo en este proceso de planeación local, se invita a leer el capítulo II del ejercicio investigativo de Esperanza Gómez realizado en el año 2008: "Discursos y prácticas del Buen Vivir y del Desarrollo en la Comuna 6 (Doce de Octubre), procesos de planeación participativa Senderos de desarrollo SENDAS (1997 – 2005) y Construyendo Ciudad (2005 – 2008). Universidad de Antioquia, Corporación Picacho con Futuro. Medellín, Colombia"

Fondo Focus y Paisa Joven, para que la participación de las organizaciones fuera tenida en cuenta dentro y fuera del territorio local.

En el segundo periodo con el doctor Luis Pérez Gutiérrez a la cabeza, se visualiza una época de retroceso en lo que a participación comunitaria se refiere, pues se suprimieron los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, desaparecieron los Gerentes Sociales Zonales sin establecer mecanismo alguno de reemplazo y en general se buscó más volver a la planeación centralista y tecnocrática con el departamento administrativo de planeación como epicentro. (Consejo Territorial de Planeación – CTP, Alcaldía de Medellín, s.f., p.36)

Un hecho que da cuenta de esto es la presentación del proyecto de Acuerdo 053 de 2002 por parte del Alcalde Pérez, para modificar el Sistema Municipal de Planeación de la ciudad de Medellín – Acuerdo 043 de 1996. Pérez en dicho proyecto pretendía que el objeto básico de este articulado era “circular y comunicar información valida” en temas de participación e inversión pública, que para el Elkin Pérez (2007) “restringía la participación únicamente a las Juntas Administradoras Locales, ya que son los únicos que reconoce como interlocutores válidos” (p.55).

El proyecto de acuerdo 053 de 2002 pretendía principalmente desestabilizar la participación comunitaria, a partir de la reducción de: (Pérez, 2007, p.56).

- Espacios, los mecanismos y momentos de la participación ciudadana.
- Debates del plan de desarrollo a las instancias del gobierno
- La participación de las organizaciones en los momentos de la planeación a un grupo de trabajo interno del Departamento Administrativo de Planeación.
- Totalmente las posibilidades y los procesos establecidos para los planes zonales, desconociendo las dinámicas sociales y de concertación público – privado que había generado
- Los instrumentos para la elaboración del plan de desarrollo entre ellos el diagnóstico y la evaluación del plan anterior

Este tipo de acciones lleva a que las organizaciones de la ciudad -entre ellas las que estaban promoviendo los procesos de planeación en el territorio (Simón Bolívar y Picacho con Futuro)- se movilizaran en torno a la defensa del acuerdo 43 de 1996, lo cual, tuvo eco en el recinto del Concejo quien votó negativamente la modificación del Sistema Municipal de Planeación. La poca dinamización que la alcaldía le había dado a los escenarios de participación comunitaria llevó a que esta tuviera un declive, tal y como lo evidencian los actores entrevistados, el grupo focal, Elkin Pérez y el Consejo de Territorial de Planeación, pero, los espacios de gobernanza territorial siguieron funcionando, eso sí, sin la fuerza que se tenía para los años de 1999 y 2000.

III. Gobernanza Territorial Instituida, *autonomización relacional del estado local*

En los dos momentos descritos anteriormente, la actuación de las administraciones municipales para vincularse y vincular la dinámica submunicipal a las políticas de ciudad puede

caracterizarse como pasiva, mucho más evidente e intencionado en gobierno de Pérez. Esta ausencia estatal en procesos de organización y participación invitó, de parte (estado local) y parte (sociedad civil), a pensarse nuevas formas de promover el quehacer social y político. En este contexto, SENDAS, junto con el Comité Técnico del plan, aprovecharon la coyuntura que dejó el ejercicio electoral del año 2003 para tratar de articular la planeación al periodo de gobierno de Sergio Fajardo Valderrama (2004 – 2007), quien incorporó en su equipo de trabajo a algunas personas que hicieron parte de la Consejería Presidencial, de los Planes Zonales, del PRIMED y de la Construcción del Sistema Municipal de Planeación, siendo esto un elemento importante para el establecimiento de relaciones entre el estado local y las sociedad civil de la comuna, como un ejercicio de *autonomización relacional* (Leyva, 2014, p.274).

Plan Estratégico Comunal

Frente a estas nuevas condiciones, el proceso asentado en la parte alta de la comuna buscó aprovechar el mecanismo de participación que brindaba la nueva administración municipal a través del programa de Presupuesto Participativo – PP para incorporar el ejercicio de la planeación local, pero definiéndolo en esta ocasión para los doce barrios de la comuna. Propuesta que emergió tras la negociación entre SENDAS, algunos Ediles de la Junta Administradora Local – JAL, Asocomunal y organizaciones que habían participado activamente en el plan de la zona noroccidental. Convirtiéndose así en el primer hecho significativo de recuperación de la planeación local para el territorio y la extensión y vinculación de nuevos actores territoriales, los cuales avalaron y reconocieron el trabajo de SENDAS y la Corporación Picacho con Futuro en la promoción de la planificación del desarrollo local en la parte alta.

Posteriormente a la construcción del Plan Estratégico Comunal 2006 – 2015 se definió un Modelo de Gestión para dinamizarlo, el cual, pensaba el proceso de planeación actuando en los ámbitos Territoriales (barrial, comunal, municipal, departamental, nacional e internacional); Temáticos (educación, trabajo, salud, físico-espacial, social, político, económico, ambiental, cultural, entre otros); y Poblacional (hombres, mujeres, niños/as, jóvenes, adultos, adultos mayores, discapacidad, étnico, entre otros), para incidir de manera clara y decidida en el desarrollo territorial (Corporación Picacho con Futuro, 2006). Allí se definió una estructura base de actores para dinamizar el proceso, liderada por el operador del proceso (CPF) y acompañada con una participación activa de actores sociales y políticos del territorio (JAL y Asocomunal).

Para finales del periodo de gobierno de Sergio Fajardo se plantea nuevamente modificar el Sistema Municipal de Planeación Acuerdo 043 de 1996, que fue concertado y deliberado en diferentes espacios de ciudad. Esta vez sí contó la aprobación de las comunidades y la mayoría de los Ediles del Concejo de la Ciudad, la modificación estuvo básicamente centrada en la incorporación de un nuevo capítulo, que fue el de la Planeación Local y Presupuesto Participativo, quedando así el nuevo SMP - Acuerdo 43 de 2007. Esta modificación al SMP revalidó y se convirtió en el sustento normativo de la planeación local en la ciudad, además, de que fortaleció el modelo de gestión que se venía estructurando en la comuna.

Equipo de Gestión

Ya en el 2008, periodo de Alonso Salazar Jaramillo (2008 – 2011), el escenario de Gobernanza Territorial termina denominándose Equipo de Gestión, que estableció como propósito “ser el escenario movilizador de las líneas de desarrollo del plan, a través de la integración y

articulación de los proyectos que se gestionaran en el municipio, sea en el programa de PP o con recursos de ordinarios de cada una de las secretarías”¹³.

Recogiendo a Esperanza Gómez (2008), en este comienzo de gobierno (2008), y como un ejercicio de democratizar la gestión local la Corporación Picacho con Futuro entrega la coordinación del proceso de Planeación a la Junta Administradora Local y Asocomunal, quienes, en asocio con la Corporación Familia y Sociedad CORFASO dinamizan el proceso en este año. Para el año siguiente estos actores manifestaron que no contaban con la experticia para dinamizar dicho proceso, por tal motivo, invitan a la universidad ESUMER en el año 2009 para que operaran la ejecución del proceso local, actor que hasta el año actual viene liderando la ejecución de los recursos priorizados y asignados al proceso de planeación (p.41).

Para ello, definieron una ruta para posicionar y consolidar su Diagrama de Gobernanza, que fue diseñado y aprobada por los diferentes actores del Comité de Gestión para promover la materialización del Plan Estratégico de Desarrollo y fortalecer la participación de la ciudadanía, las organizaciones y espacios de articulación en torno al territorio, allí se encontraban la Junta Administradora Local quien fue la encargada de liderar el ejercicio, la Asocomunal, Organizaciones Comunitarias de base y segunda grado como Picacho con Futuro, las Mesas Temáticas que existían en el momento, y los líderes de las comisiones temáticas del programa de Presupuesto Participativo y el acompañamiento de la Institución Universitaria ESUMER.

Retomando a Institución Universitaria ESUMER (2011), la ruta consistía en: diseñar un modelo de gestión y una cadena de valor, caracterizar los procesos territoriales, realizar una estructura organizacional, generar indicadores de gestión y elementos para la incidencia en políticas públicas, para la construcción y actualización de planes de desarrollo y para el establecimiento de alianzas Público – Comunitarias – Privadas (PCP) en torno a la planeación y gestión del desarrollo de la comuna. Todo este panorama fue pensado para efectuarse en los niveles meta, macro y meso territorial, donde el gran protagonista no fueran las organizaciones que intervienen en el territorio, sino los procesos del territorio.

Además, cabe anotar que estas intervenciones mencionadas pudieron llevarse a cabo por la cantidad significativa de recursos priorizados por los actores del territorio en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo para fortalecer el Plan Estratégico y la dinamización del Diagrama de Gobernanza.

A la par de los avances durante este tercer momento y para entender mejor los retos de lo que hemos llamado gobernanza territorial instituida, es necesario dar cuenta de dos tensiones. La primera, surge entre dos actores importantes del territorio, como Asocomunal y la JAL con la Corporación Picacho con Futuro, lo cual provoca cambios significativos en la forma de coordinar el proceso y de relacionarse con otros espacios de ciudad, dándose así la salida de esta organización de la coordinación del proceso. Esta tensión se enmarca a finales del año 2007, cuando al panorama político electoral ingresan nuevos actores interesados en tener una participación más activa en el proceso de movilización de la planeación local. Esto no significó

¹³ Entrevista 5: miembro activo del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna Seis. (23 de abril de 2015).

la salida de la corporación de la dinámica local, pero sí evidenció una ruptura del liderazgo que estuvo por más de doce (12) años en procesos de planeación del desarrollo local.

La segunda tensión emerge en lo comunal por el nuevo discurso que trae consigo los procesos de planeación local, pues la dinámica no está centrada solamente en los actores sino también en el territorio, esto ha generado que algunas organizaciones y líderes del territorio no reconozcan el proceso de planeación, ya que lo ven como un ejercicio absolutista y que no recoge los intereses particulares de cada uno de los procesos que allí se venían realizando.

Esto se da básicamente en líderes tradicionales y en escenarios de articulación que han estado anclados a relaciones clientelistas con los gobiernos pasados y con los líderes de los partidos políticos hegemónicos en el territorio, los cuales, han fortalecido relaciones por muchos años a través de los favores individuales, contratos o puestos en entidades públicas, sin tener que recurrir a estructuras formales y visibles como las ha planteado el nuevo modelo de gestión que se imparte en el territorio comunal.

IV. Hacia una recentralización de la Gobernanza Territorial, *cooptación u obstaculización de la participación.*

Continuidad Consejo de Planeación y Gestión Local

En este último periodo se da una continuación del proceso de Gobernanza Territorial de la comuna, el cual se sigue fortaleciendo como escenario principal de articulación para el desarrollo territorial. En este periodo es donde el Comité de Gestión tiene unos significativos retos en su actuar, ya que la llegada del gobierno de Aníbal Gaviria Correa (2012 – 2015) trae consigo un discurso similar al gobierno que lo antecedía (Alonso Salazar), pero, su forma de actuar técnica y políticamente frente a las dinámicas de organización y participación local hace que los procesos de participación ciudadana sufran cambios, los cuales son leídos por algunos de los actores entrevistados como discontinuidades en la línea de intervención se había tenido en el periodo anterior, donde, la participación de la ciudadanía no estaba tan instrumentalizada y la relación estado local-comunidad era más directa.

El ejercicio que más ha movilizó la participación ciudadana en el territorio ha sido el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, institucionalizado por medio del acuerdo 43 de 2007, pero, que viene funcionando desde el año 2004¹⁴. Este ejercicio tiene varios cambios, que para algunos actores no son bien considerados, pues, *“antes de fomentar acciones para cualificar la participación y movilizar la ciudadanía para que se vincule a los escenarios de decisión comunal, se define que los ejercicios barriales se llevarán a cabo previa inscripción para poder ejercer su derecho al voto, limitando así la propuesta que se venía fortaleciendo desde el pasado gobierno”*¹⁵.

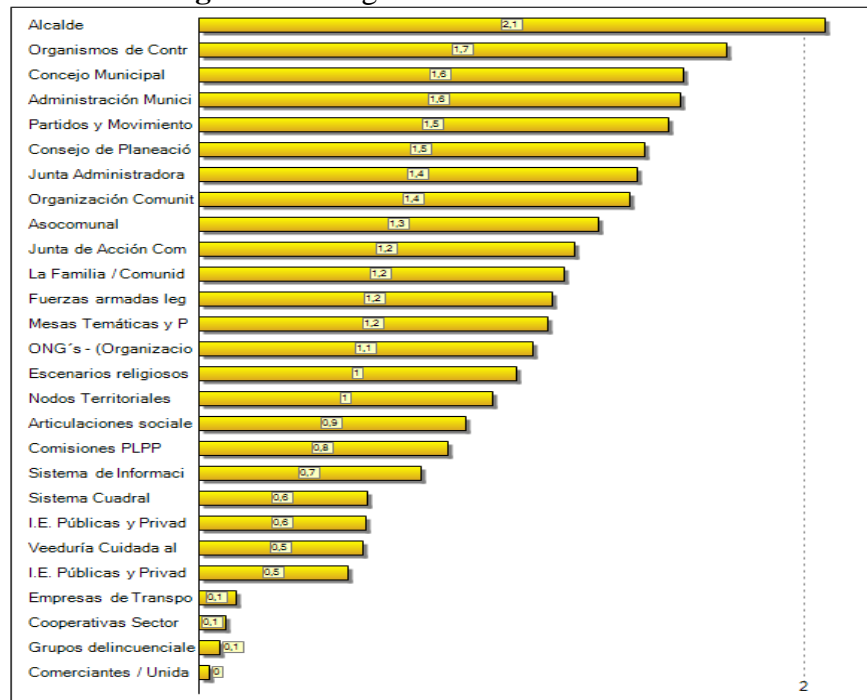
¹⁴ Para la puesta en marcha de este programa se realizan asambleas barriales, trabajo por comisiones temáticas y consejos comunales, que es donde se valida el proceso de priorización de recursos asignados para el territorio submunicipal (Acuerdo, 43 de 2007).

¹⁵ Entrevista 3: miembro activo del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna Seis. (25 de abril de 2015).

Un ejercicio relevante es el cambio de nombre y sentido que le dan los actores locales al Equipo de Gestión, pasándose a denominar Consejo de Planeación y Gestión Local – CPGL, conceptos que trata de recoger los acumulados y las intenciones que se tienen para el desarrollo local de la comuna. Esto significo realizar una serie de cambios en su estructura de funcionamiento, donde se abre el espacio para que ingresen nuevos sectores (Mesas, Organizaciones, Comisiones, etc.), También se define un Comité Operativo, que posteriormente se denominó Comité Estratégico, que tiene como propósito ser el tejedor de relaciones para discutir, organizar, establecer, articular, presentar, convocar y gestionar el desarrollo del territorio con actores de tipo público, comunitario y privado¹⁶.

Hoy el Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna 6, aparece como un actor con una relación de fuerza muy relevante y determinante, pues, se encuentra por encima de la Junta Administradora Local, las Organizaciones Comunitarias y la Asocomunal, son en sí las organizaciones históricas en los procesos de organización y participación de la comuna, además, este escenario de Gobernanza Territorial funciona más como un actor de acción de instituida, que como un escenario institucionalizado, como lo es la Junta Administradora Local, quien cuenta con todas las herramientas técnicas y políticas para el cumplimiento de su función (Ver imagen 1).

Imagen 1: Histograma de relaciones de fuerza



Fuente: Lecturas del consejo de planeación y gestión local de la comuna 6 - doce de octubre, una mirada desde los actores de articulación comunal (Orozco, 2015, p.30)

¹⁶ Información tomada del reglamento del Consejo de Planeación y Gestión Local. El Comité Estratégico hace parte del reglamento del Consejo de Planeación y Gestión Local, pero, no estaba inicialmente en el Diagrama de Gobernanza.

Una de los conflictos más marcados en este periodo y por el cual se ha cuestionado mucho al gobierno de Gaviria, es la lógica clientelista y utilitarista que ha usado para entregar recursos a través de proyectos ya posicionados, pues, se basa en estos para asignar recursos, *“lo que en primera instancia no estaría mal” [...], pero, estos son ejecutados e intervenidos por actores allegados al proceso político municipal y no a los intereses sociales y políticos del territorio*”¹⁷. Esto puede significar que la gestión del desarrollo está supeditada a los poderes individuales y no a los ejercicios de gobernanza territorial que ha venido fortaleciendo el territorio durante las dos últimas décadas.

Otro elemento relevante, es lo relacionado a los discursos y las prácticas utilizados para llevar a cabo la ejecución de los programas y proyectos priorizados, pues, en primera instancia se basa en los imaginarios y discursos ya construidos y posicionados en gobiernos pasados, los cuales tienen mucha capacidad de movilización, además, que han sido legitimados y promovidos durante varios años por los mismo actores locales. Esto con el fin de no generar acciones de movilización negativa, pero, al momento de la práctica, los enfoques y métodos utilizados dan cuenta de que los discursos pudieron haber sido acciones demagógicas, para mostrarse como la continuidad del proyecto de Sergio Fajardo y Alonso Salazar.

Un ejemplo de estos son los pocos recursos asignados al fortalecimiento del proceso de planeación local de la comuna, que para el año 2013 sólo se le asigna un monto aproximado de 40 millones para ser ejecutado en el año 2014 por parte del Departamento Administrativo de Planeación a través de la ONG Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli – CISP¹⁸, quien fue la encargada de ejecutar el proyecto de fortalecimiento y actualización de todos los Planes de Desarrollo Local de la ciudad de Medellín, ejercicio que venía ejecutándose de manera concertada con otros actores territoriales desde hace más de nueve (9) años. Con este recurso se pretendía realizar una cantidad de actividades para la actualización del plan, pero, el Consejo de Planeación no aprobó la realización estas, ya que en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo los líderes habían asignado 700 millones para la movilización y actualización del plan y casi 150 millones para el fortalecimiento del escenario de gobernanza territorial para el año 2015.

También aparece que el Consejo de Planeación y Gestión Local se ha convertido en el escenario de Gobernanza Territorial más importante en la comuna, el cual está integrado por diversos actores organizativos que en sí tienen una apuestas, propósitos y unas dinámicas propias desde su campo de actuación, esto, en cierta medida muestra que el escenario es potente por su diversidad, pero, la conformación del Comité Estratégico ha generado una serie de tensiones al interior, pues, algunos lo ven como una lógica vertical que se establece en el proceso de gobernanza territorial. *“Ya que muchas de las acciones no pasan en primera instancia por el CPGL, sino por el comité estratégico, limitando el actuar de los demás consejeros”*¹⁹.

¹⁷ Entrevista 5: miembro activo del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna Seis. (23 de abril de 2015).

¹⁸ A Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli CISP fue la encargada de ejecutar el proyecto de fortalecimiento y actualización de los Planes de Desarrollo Local de la ciudad de Medellín, ejercicio que venía realizándose de manera concertados con los territorios desde hace más de 9 años

¹⁹ Entrevista 1: miembro activo del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna Seis. (19 de abril de 2015).

CONCLUSIONES

La elección popular de alcaldes se convierte en un paso importante para la descentralizar el estado nacional, donde se pretende darle mayor autonomía a los gobiernos locales para que movilicen el desarrollo económico y social de sus territorios. Esta acción se puede ver como el punto de partida para la desconcentración del estado local y la construcción de estatalidad municipal, al cual, cuenta con un gran apoyo con la llegada de la Consejería Presidencial para finales de la década de 1980. Esta descentralización del estado nacional implicaría nuevos retos para los departamentos y los municipios, porque la autonomía se traducía en dejar de ver las divisiones jurídico-administrativas como asuntos abstractos y tener que ocuparse de los territorios y sus dinámicas, que parecían cobrar vida. Es decir, la elección popular de alcaldes implica que los microterritorios (barrios, zonas, comunas, cuadras, calles) sean vistos como objetos y sujetos de gobierno, no sólo por el potencial electoral que pudieran generar, sino porque también tendrían nuevas herramientas e instrumentos para actuar y demandar intervención al estado local.

La salida de la Consejería Presidencial como movilizador de procesos articulación social y política en los territorios submunicipales marca un punto de llegada del actuar autónomo de las organizaciones sociales y comunitarias en la ciudad, ya que deja una serie de capacidades instaladas en los territorios (sociales, técnicas, políticas, humanas, etc.) para que sean las ellas las empiecen a jalonar los procesos con sus bases, bajo el acompañamiento de la administración municipal, que hasta ese entonces estaba convencida que sola no podía dinamizar los procesos, debido a que no contaba con los suficientes elementos técnicos y económicos para hacerlo de manera independiente, pero, si contaba con funciones normativas que le podían hacer más liviana la intervención como estado.

Durante el rastreo documental no se evidencia la articulación de los gobiernos de Luis Alfredo Ramos (1992 – 1994), Sergio Naranjo (1995 – 1997) y Juan Gómez Martínez (1998 – 2000), se hace el análisis en relación a que los tres gobiernos pertenecientes al Partido Conservador estuvieron inmersos en el proceso de fortalecimiento de la participación ciudadana, algunos más decididos que otros, en el caso de Ramos es donde más fuerte estaba la intervención de la Consejería Presidencial; en Naranjo se define el Sistema Municipal de Planeación; y en Gómez se dan los primeros pasos de materialización de este acuerdo municipal, y se realiza el primer ejercicio de presupuestación participativa con el POAI.

La pregunta: ¿cómo seguir fortaleciendo el proceso de Planeación Zonal?, que fue realizada por las organizaciones sociales y comunitarias del territorio a partir de la partida de la Consejería y el CEHAP, llevó a que los actores del territorio evidenciaran las diferencias que podían existir entre ellos en la forma de concebir la planeación local. Como se manifestó, el Comité Comunitario estaba integrado por actores de la parte baja y alta de la comuna, donde las diferencias económicas, sociales y políticas eran diversas. Esto llevó a que la pausa que se estableció fuera casi definitiva, debido a que los actores de la parte alta también estaban dinamizando su propio proceso de planeación local y los actores de la parte baja se concentraron más en el tema de la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Medellín para 1999.

Los cambios de gobierno también determinan el actuar de muchas organizaciones, especialmente las públicas y mixtas, que para el caso del PRIMED, las secretarías misionales de la alcaldía (Gobierno, Desarrollo, Educación, Salud, etc.) y las cajas de compensación familiar empiezan a tener un papel menos protagónico en los procesos de planeación del desarrollo, esto lleva a que los procesos también sufran cambios y transformaciones, como ya se había visto con la salida de la Consejería.

Ya en el periodo de gobierno de Luis Pérez que es básicamente el segundo momento de análisis identificado, se hace evidente que la participación social y comunitaria no es de interés para el gobierno, pues resume su discurso en plantear que el alcalde, los concejales y las ediles de las JAL fueron elegidos para representar al pueblo, lo que significaba que ellos eran los únicos que debían tomar las decisiones para la ciudad y sus territorios.

En los periodos pasados se venía realizando esfuerzos para que la intervención social y económica del estado se siguiera fortaleciendo, donde el proceso de desconcentración del estado local estaba funcionando, permitiendo así pensar, que más adelante se podría pasar a una descentralización, ya que las zonas y comunas cada día se iban definiendo como unidades territoriales. Esto se ve truncado en el periodo Pérez, quien representaba a un gobierno Liberal, lo que era en sí algo extraño, pues, devolvía a la ciudad décadas atrás, a ejercicios de centralización estatal, dejando de lado la construcción política que habían hecho un número amplio de actores públicos, privados y sociales.

Esta decisión de gobierno no sólo centraliza y devuelve la construcción que había tenido el estado local, que es en sí muy negativa para la democracia que se promovía desde la constitución de 1991. Pero, aunque su intención era desestimar la participación local y quitarle poder a los actores sociales, lo que generó fue la consolidación de una masa crítica de ciudad, especialmente en aquellas organizaciones sociales y comunitarias que habían trabajado fuertemente en el periodo de la Consejería, por restablecer o recuperar el papel que habían tenido en la década anterior.

Una vez se tiene una participación activa y decida en las acciones de gobierno de Sergio Fajardo y Alonso Salazar frente al territorio local (comunas), se establecen otras lógicas de intervenir y movilizar la ciudadanía, teniendo en cuenta que los recursos con los que se contaba eran significativos en relación a los brindados por gobiernos pasados. Esto no sólo desató acciones positivas, también permitió que emergieran otros poderes locales interesados en liderar las acciones estratégicas del territorio, que para la comuna seis estaba concentrada en el Plan Estratégico, desplazando así actores históricos y relevantes para el territorio, lo que da pie a la entrada de nuevas dinámicas oportunistas matizadas en discursos exitosos de gobierno y discursos propios de los escenarios de Gobernanza Territorial de la comuna.

Para el último momento de análisis se dan una serie de prácticas y discursos que son importantes tener en cuenta, porque determinan acciones históricas por las que ya había pasado los escenarios de articulación comunal. En primera instancia, el gobierno de turno (Aníbal Gaviria 2012 -2015) se encuentra con discursos alineados a gobiernos antecesores, especialmente a los de Fajardo y Alonso, esto con el fin mostrar la línea de continuidad entre los gobiernos, teniendo en cuenta que estas dos últimas administraciones habían terminado con un alto grado de favorabilidad en la

comunidad, por acciones en temas de organización y participación en el marco de los procesos de planeación y presupuestación pública desde lo local.

La utilización de los imaginarios ya instalados en los escenarios de gobernanza territorial le sirvió para incorporar su modelo de actuación sin mayor problema, incluso, sin que muchos se dieran cuenta al inicio. Las prácticas fueron las que empezaron a develar los propósitos, las cuales no concordaban con los dos gobiernos anteriores, que tenían mayor intención de fortalecer las acciones territoriales. A continuación se presentan una serie de prácticas que llevaron a comprender que el modelo de actuación en este periodo de gobierno es diferente al momento de autonomización relacional:

Cuadro 1: Hechos diferenciadores entre el momento 3 y 4 de la gobernanza territorial

Gobernanza Territorial Instituida	Momento 4	Hecho diferenciador
Presupuesto Participativo	Presupuesto Participativo	Se cambia ejercicio metodológico, donde no se trabaja bajo problemáticas, sino sobre objetivos.
		Las comisiones ya no estaban directamente ligadas el proceso de planeación local, sino a planeación municipal.
		Se regula la participación de la sociedad a través de acciones instrumentalizadas como la inscripción previa para poder votar.
Planes de Desarrollo Local	Planes de Desarrollo Local	Disminución sustantiva de recursos para la materialización del proceso.
		Se pasa de elementos básicos de homologación para la construcción de indicadores, hacia la homogenización de los instrumentos de planeación del desarrollo local, en función del plan municipal.
		Ya no son los elementos base orientadores de la intervención municipal en lo submunicipal.
		Las jornadas de Vida y Equidad asumen un papel más relevante que el mismo Plan Estratégico y que el Programa de Presupuesto participativo.
		La concertación y deliberación ya no son principios rectores de la planeación.
Equipos Zonales	Equipo Zonales	Desmante de equipos zonales de la administración para la articulación de acciones en el territorio, las cuales volvieron a un equipo centralizado en el gobierno.
		Fortalecimiento de comité central de contratación y desmante de comités de contratación por secretaría, afectando la intervención de los equipos zonales.
		Montaje de Gerencias Territoriales por zona (1 persona), desarticulado de las dinámicas locales y aparte de las funciones que brinda el acuerdo 43 de 2007 a los gerentes sociales.
Fortalecimiento de organizaciones		Reglamentación de los procesos de fortalecimiento para la homogenización de estructuras, discursos y prácticas en toda la ciudad (no se tienen en cuenta las particularidades territoriales).
		Acciones de control para el cierre de centros de integración barrial en el que estaban asentadas varias organizaciones comunitarias.
Acompañamiento Escenarios de Articulación Comunal	Acompañamiento Escenarios de Articulación Comunal	Al no contar con equipo zonales el acompañamiento se ha reducido a visitas de funcionarios en temas contractuales y verificación de actividades (Seguimiento y control)

Análisis del Escenario de Gobernanza Actual

Las lecturas del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna 6 - Doce de Octubre que se han realizado en este documento, han servido para comprender la visión que se tiene de él por parte de los actores con los que está interlocutando permanentemente, sean del sector público, privado y/o social-comunitario.

Este ha sido un escenario de Gobernanza Territorial que ha pasado por varios momentos de intervención, que se ha transformado y ha mutado según los actores que han estado en el proceso, donde sus lecturas, enfoques y posiciones han determinado sus prácticas y discursos sobre el desarrollo territorial.

El escenario actual no es la consecuencia de una política específica de corto plazo, no es el diseño de un programa o proyecto específico que surge de la firma de un acuerdo municipal o de la voluntad directa de un burgomaestre. El Consejo es la consecuencia de un camino largo de procesos de organización participación que ha tenido el territorio en los último treinta años, donde el tema del narcotráfico, los grupos armados, el desplazamiento, la migración del campo a la ciudad, la pobreza, la inequidad y la nueva reurbanización de la ciudad llevó a que los actores locales se empezaran a soñar, pensar, diseñar, construir, defender y gestionar el desarrollo de sus territorios, a través de procesos de participación ciudadana y movilización social, cultural y política.

Estos procesos dieron pie a la construcción de confianzas entre diferentes actores que realizaban acciones en el territorio, lo que significó la construcción de escenarios de convergencia social y política para un fin colectivo, que posteriormente se fue estructurando para luego volverse en escenarios más formales para la interlocución con agentes estatales y de cooperación, es por esto, que el Consejo de Planeación y Gestión Local de la comuna no puede ser entendido como un espacio sin historia, sin acumulados, pues, muchos de sus consejeros actuales han hecho parte de procesos históricos en la ciudad y la localidad.

Los resultados que arroja la aplicación de los instrumentos muestran que hoy el Consejo de Planeación es el escenario más potente social y políticamente en el territorio, así lo evidencia el análisis de actores y el ejercicio de percepción realizado por los integrantes de los escenarios de articulación comunal como la JAL, Asocomunal, el Sistema Cuadral, y los representantes de las Mesas Temáticas y Poblacionales, que no son los únicos espacios comunales, pero, que son en sí escenarios que cuentan con legalidad y legitimidad y que tienen capacidad de movilización.

Este reconocimiento es en cierta medida la consecuencia de un trabajo articulado y decidido por la gestión local del desarrollo a través del Plan Estratégico de Desarrollo, instrumento que se ha convertido en la carta de navegación de este espacio y el que ha posibilitado la construcción de bases para el sustento de sus prácticas y discursos propios del territorio.

Por otro lado, es importante hacer una pausa para revisar otros elementos que son levantes en la relación del Consejo de Planeación y Gestión Local con los espacios de articulación comunal que

tienen apuestas directas en el proceso de Planeación Estratégica Local. Estos elementos están básicamente relacionados con el actuar propio de este espacio en la gestión que viene realizando, desde lo social, político y económico.

En cuanto a lo social se encuentra que este espacio viene articulando y dinamizando nuevas formas de organización y participación, siendo el Sistema Cuadral-Vecinal la estrategia más potente para llegar al ciudadano de a pie, sea para brindar información de oferta pública, invitar a la participación de actividades territoriales, sectoriales y poblacionales y/o para aplicar instrumentos que permitan recolectar información sobre necesidades, intereses y potencialidades para el diseño, construcción y ejecución de programas y proyectos que ayuden a satisfacer los sueños colectivos.

También aparece que el escenario cuenta con una estructura o diagrama de gobernanza que ha posibilitado fortalecerse en lo político para la gestión del desarrollo territorial, pero, se encuentra que la dinamización de la estructura se queda sólo en unos momentos específicos, lo que puede generar diferencias con actores (individuales y colectivos), pues, no todos pueden acceder ya que su funcionamiento está centrado en un ejercicio de representación y el momento más ampliado de esta estructura ha sido el Consejo Comunal, que está en cierta medida supeditado a la dinámica de la administración municipal de turno, aunque, debería ser una acción instituyente del territorio.

En cuanto a lo político, se encuentra que existe un alto reconocimiento al espacio, por su gestión y vinculación decidida al plan estratégico, pues, su relación es inherente a este proceso de planificación y por ende su actuar está centrado en la gestión participativa, en la movilización y materialización del instrumento y en la consolidación de un modelo de gestión plural, participativo, incluyente y articulado a las dinámicas propias del territorio.

Aunque acciones como la definición de un comité estratégico, que anteriormente se denominaba comité operativo, y que tiene como función principal ser el tejedor de relaciones para discutir, organizar, establecer, articular, presentar, convocar y gestionar el desarrollo del territorio con actores de tipo público y privado, genera ciertas preguntas e inconformidades en algunos actores como: ¿El Comité Estratégico es el que toma las decisiones o es el Consejo de Planeación y Gestión Local?, ¿Cuál es el alcance político del CPGL?, además, se encuentra que este espacio en cierta manera está teniendo más relevancia que el mismo Consejo de Planeación: que se visibiliza y potencia especialmente en la relación con los actores públicos y que los líderes que allí están realizando el papel de representación están asumiendo un papel fundamental en la gestión del territorio, pero, son más visibles como sujetos políticos que como actores de representación de un escenario político local.

Para lo económico se encuentra que la relación que se ha establecido con el sector público se ha ido potencializando cada día, que ellos también reconocen al Consejo de Planeación Gestión Local como el actor líder en los procesos de organización y participación comunal en torno a la planeación local, lo cual ha posibilitado que la gestión económica para el desarrollo de programas y proyectos desde el sector público se articulen a los procesos priorizados en cada una de las líneas de desarrollo del plan. Esto evidencia la capacidad que hoy puede tener el Consejo para incidir en el desarrollo del territorio. Pero, su gestión también se ha concentrado

básicamente en el sector público, que es en sí un escenario de intervención que permite la garantía de derechos, pero, no es evidente la relación que el Consejo ha realizado con actores del sector privado, sea para que conozcan inicialmente los procesos que se vienen gestando en el territorio, o para propiciar acciones de gestión compartida.

REFERENCIAS

- Arias, A. (Diciembre, 2013). Lo territorial en el territorio de la Argentina. Connotaciones históricas, políticas y culturales de lo social de los territorios. (71). Margen. p.7
- Consejo Territorial de Planeación de Medellín, Alcaldía de Medellín. (s.f.). Medellín y su Sistema Municipal de Planeación, 10 años en el ejercicio del acuerdo 043/96. Un concepto general sobre el desarrollo del acuerdo 043/96 que creó el Sistema Municipal de Planeación. Medellín, Colombia.
- Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro. (2006). Plan Estratégico de Desarrollo Local Comuna 6 – Doce de Octubre 2006 - 2015. Medellín, Colombia.
- Cuartas y Valencia. (s.f.). A pesar de los esfuerzos, en Medellín la violencia no da tregua. Alma Mater, Universidad de Antioquia. Recuperado de <http://almamater.udea.edu.co/periodico/sc-ana619-04.htm>
- Durkheim, E. (2001). Las reglas del método sociológico. Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Estrada, F. (2014). Leviatán débil, un concepto para explicar el estado desde las regiones. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Farinós, D. J. (Abril, 2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. (46). A.G.E. p.11-32
- Federación Antioqueña de ONG. (2011). Política Pública para el Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil del Municipio de Medellín. Recuperado de http://rendircuentas.org/wp-content/uploads/2013/03/4._politica-publica_medellin.pdf. (p.73). Medellín, Colombia.
- Fernández, P. (s.f.). Violencia en Medellín: una montaña rusa que no para. Corporación Viva la Ciudadanía Regional Antioquia. Medellín, Colombia. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0174/articulo0008.pdf>
- FONDO FOCUS. (2008). El Fondo FOCUS en Medellín, Colombia. Recuperado de http://www.redeamerica.org/guias/guiaedesarrollo/documentos/glc_63_fondofocusmedellin.pdf.
- Galeano, M. E. (2011). Diseño de Proyectos en la Investigación Cualitativa. Medellín, Colombia. Fondo Editorial Universidad Eafit.
- Gómez, E. (2008) Discursos y prácticas del Buen Vivir y del Desarrollo en la Comuna 6 (Doce de Octubre), procesos de planeación participativa Senderos de desarrollo SENDAS (1997 – 2005) y Construyendo Ciudad (2005 – 2008). Universidad de Antioquia, Corporación Picacho con Futuro. Medellín, Colombia.

- Hernández, E. et al (2012). Arte, Piel de Barrio, memorias artísticas y culturales desde las esquinas y calles del noroccidente de Medellín: 1970 – 2012. Corporación Construyendo, Medellín, Colombia.
- Institución Universitaria Esumer; Alcaldía de Medellín. (2011). Planeación del Desarrollo Local, una experiencia de participación ciudadana en la comuna 6 – Doce de Octubre. Centro Editorial Esumer. Medellín, Colombia. p. 263
- Lorau, R. (1975). El Análisis institucional. Buenos Aires. Amorrortu.
- Leyva, S. (2014). “El Proceso de Construcción de Estatalidad Local (1998-2009): ¿la clave para entender el cambio de Medellín? En: Medellín Medio Ambiente, Urbanismo, Sociedad. Ed. Universidad Eafit. Medellín. pág. 271.
- Leyva, S. (2014). ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. Estudios Políticos, 44, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, p. 115-138.
- Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la (des)re-centralización en Colombia: el análisis del intergubernamentalismo - (RIG) desde una lectura institucional. En: Revista CS: No. 8, 211 - 244, junio – diciembre. Recuperado de http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/view/1134/1497
- Naranjo, G. (1992). Medellín en Zonas. Corporación Región. Medellín, Colombia. p. 231
- Orozco, L. (2015). Lecturas del Consejo de Planeación y Gestión Local de la Comuna Seis - Doce de Octubre, una mirada desde los actores de articulación comunal. (d.s.e). Medellín, Colombia.
- Osorio. E. (2008). SISTEMATIZACIÓN PROCESO DE PLANEACIÓN ZONAL PARTICIPATIVA ZONA NOROCCIDENTAL DE MEDELLÍN 1994 – 1999. Tesis de Maestría en Planeación y Participación Comunitaria. Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín, Colombia.
- Pascual, J. M. (2003). Estrategia Regional y Gobernanza Territorial. Andalucía, España. Consejo de Gobernación.
- Pérez. E. (2007). Planeación y Presupuesto Participativo en Medellín. Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín - ROC. Medellín, Colombia.
- Pineda, S. (2007). Gobernanza territorial e integración regional en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca. En J.M. Pascual, y A. Fernández (Ed). Los gobiernos locales en la construcción del futuro de los países: Gobernanza Urbana y Desarrollo Regional. Informe de América-Europa de Regiones y Ciudades (AERYC). Recuperado de <http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/gobernanza%20urbana>

[%20PUBLICACI%C3%93N%20CAGUAS%20VERSI%C3%93N%20JA.pdf](#). (p. 88 – 107). Caguas, Puerto Rico.

Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico.

Restrepo, C.I. (2003). El Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 043) y sus Aportes a la Planeación Participativa. En: La Planeación Participativa, una apuesta de ciudad. Red de Planes Zonales de Medellín. Medellín, Colombia. p. 101 – 124

Salazar, A. (2003). "Estudio de Caso: Historia de los centros de desarrollo local Picacho con Futuro de Medellín y Celodije de Bogotá". Fundación Social. Bogotá, Colombia.

Urán, O. (2014) División político-administrativa, representación y participación ciudadana en el gobierno de ciudad: una aproximación histórico-espacial a los casos de Londres, Medellín y Rio de Janeiro Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Río de Janeiro, Brasil.

[Fotografía de Fundación Social]. (Barrio Progreso N° 2 – Medellín, 1992). Archivos fotográficos Intervención Comuna Seis Parte Alta. Centro de Documentación Fundación Social. Medellín, Colombia.

Normatividad Utilizada:

Leyes:

152 de 1994

Acuerdos:

41 de 1992

043 de 1996

43 de 2007

Decretos:

199 de 1993