

Políticas públicas desde abajo: Proceso de concertación durante la formulación del programa Barrios Sostenibles en Medellín

Juan Fernando Oliveros Ossa¹

Adolfo Eslava²

Trabajo de Grado para optar al título de Magister en Gobierno y Políticas Públicas

Departamento de Gobierno y Políticas Públicas

Universidad EAFIT

2016

Resumen:

Los procesos de concertación son una fase clave en el ciclo de las políticas públicas, en cuanto pueden dar cuenta de puentes de comunicación, participación y decisión entre diferentes actores, configurando formas diversas de interfaces socioestatales. La concertación entre el Estado y las comunidades puede facilitar la adopción de decisiones de impacto social a través de un fortalecimiento y una cualificación de la política pública en cuanto puede propiciar aumento en la legitimidad de la intervención, diversificación en las estrategias a desarrollar, interacción y deliberación que permita un reconocimiento entre actores, aumento en la inclusión social y contribuir a una mayor eficacia en la implementación. La concertación es clave para entender el desarrollo de las políticas públicas en entornos democráticos posibilitando que las relaciones entre Estado y comunidades se den con mayor fluidez y capacidad de interlocución. A partir de estos elementos, se abordará un estudio de caso del programa Barrios Sostenibles desarrollado en la Comuna 8 de Medellín, focalizando tres aspectos específicos: actores, agenda y resultados.

Palabras clave: Concertación; interfaces socioestatales; políticas públicas; Modelo Bottom-up; Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).

¹ Político, Docente de cátedra e investigador del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín, adscrito al Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia. Correo: juanferoliveros@gmail.com

²Asesor de trabajo grado y profesor titular del Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas de la Universidad Eafit.

Políticas públicas desde abajo: Proceso de concertación durante la formulación del programa Barrios Sostenibles en Medellín

Introducción

Las políticas públicas se han concebido regularmente como un proceso de arriba hacia abajo (Modelo top down), donde la institucionalidad y el gobierno se encargan de tomar las decisiones de forma vertical, dejando de lado la participación amplia de las comunidades, organizaciones, ONG, grupos de interés y la ciudadanía en general. Como opción alternativa, las políticas públicas desde abajo (Modelo Bottom-up), se originan en una concepción más participativa y democrática en el proceso y ciclo de las decisiones de carácter político en el entorno de lo público. Canto Chac destaca que “el ejercicio desde abajo de las políticas públicas reclama un conjunto de capacidades y destrezas en las organizaciones de la sociedad [y en el accionar de las entidades del Estado], no intercambiables las unas por las otras” (Canto Chac, 2008: p.14).

Los procesos de concertación en políticas públicas se establecen como escenarios posibles de interacción, negociación y deliberación entre la sociedad y el Estado, configurando nuevas formas de gobernabilidad que incluyen apuestas alrededor de la gobernanza, lo que establece un modelo de abajo hacia arriba que busca promover la horizontalidad entre actores, en vez de la verticalidad. La concertación en políticas públicas es un fenómeno poco abordado desde el ámbito académico, aunque su temática puede enmarcarse dentro de la preocupación de algunos teóricos por mirar la relación entre democracia, legitimidad y políticas públicas.

De esta forma, como tema de investigación, la concertación da cuenta de una metodología participativa que posibilita la construcción amplia de la realidad y el reconocimiento de los contextos intervenidos a través de la formulación e implementación de políticas. Las particularidades de la concertación en políticas públicas no se han abordado de forma amplia, ni ha sido objeto recurrente de estudio en el contexto colombiano. Autores latinoamericanos como De La Maza

(2010), Licha (2006), Canto Chac (2008) e Isunza (2012) han planteado que una adecuada concertación entre el Estado y las comunidades puede facilitar la adopción de decisiones de impacto social a través de un fortalecimiento y una cualificación de la política pública dado que puede propiciar aumento en la legitimidad de la intervención, diversificación en las estrategias a desarrollar, deliberación y reconocimiento entre actores, aumento en la inclusión social y contribuir a una mayor eficacia en la implementación. A partir de allí, la concertación es clave para entender el desarrollo de las políticas públicas en entornos democráticos posibilitando que las relaciones entre Estado y comunidades se den con mayor fluidez y capacidad de interlocución.

Dado el vacío investigativo en el entorno colombiano, se hace necesario plantear una investigación que dé cuenta de las formas y dinámicas específicas en que se desarrollan estos procesos de concertación en el contexto nacional, delimitado al plano local. Las políticas públicas en Colombia han dado cuenta de avances metodológicos que buscan incluir a una mayor cantidad de actores en el proceso de las políticas públicas. A partir de los elementos teóricos planteados por los autores mencionados este artículo se propone indagar sobre el proceso de concertación en una política local desarrollada en la ciudad de Medellín haciendo énfasis en el reconocimiento de los actores, el establecimiento de agendas participativas y los resultados del proceso. Se estudiará entonces estos elementos en el programa Barrios Sostenibles desarrollado en la Comuna 8 (Villa Hermosa) durante la administración de Aníbal Gaviria Correa.

En este sentido, se presentará en primer lugar un acercamiento teórico a la concertación, como categoría principal y su desarrollo conceptual dentro del análisis de política pública. En segundo lugar, se expondrá brevemente el análisis del caso. Y finalmente se abordarán algunas conclusiones a manera de hallazgo y perspectivas de investigación.

Claves para el análisis de la concertación

Durante las últimas décadas, se han venido dando cambios en las formas de gobernabilidad en los territorios. “El gobierno central ya no es capaz de hacerse cargo de la solución de la multiplicidad de problemas que enfrenta; es la hora de pasar el testimonio al gobierno local, generando espacios de participación y toma de decisión ciudadana.” (Jorque Beas, 2011: 3). En este sentido, cobra relevancia el concepto de gobernanza planteado por Le Galés (1998), como un dispositivo que propicia la negociación y la cooperación entre una diversidad y pluralidad de actores de diferentes sectores de la sociedad civil, la academia, sector económico e instituciones públicas. De esta forma, la gobernanza transforma la gobernabilidad en términos del ajuste entre las necesidades sociales y comunitarias, y las capacidades que tiene el gobierno para responder a las mismas (Ruano de la Fuente, 2002).

Desde esta perspectiva, la gobernanza³ exige un mayor énfasis en los procesos de interrelación entre la sociedad civil y el Estado alrededor de los ciclos de las políticas públicas. Isunza (2012) propone el concepto de *interfaces socioestatales*, entendiendo estas como los “espacios de gestión pública compuestos de manera mixta por representantes del poder público y de la sociedad civil. Son un lugar institucionalizado de encuentro entre ambas esferas, encuentro que puede verificarse de diferentes maneras. En algunos de ellos la sociedad controla al Estado, en otros planifica en colaboración” (Isunza, 2012: citado por De La Maza, 2009: 8). Las interfaces están determinadas tanto por las políticas públicas como por proyectos sociopolíticos particulares de los diferentes actores (sociales y estatales). La interfaz determina que se organicen intencionalidades y relaciones entrelazadas, así como el establecimiento de lugares para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación que ponen en evidencia la confrontación entre paradigmas culturales. Adicionalmente, la interfaz implica una construcción de realidad donde los procesos y la apropiación de conocimientos son centrales para

³ Para profundizar en el concepto y las perspectivas de la gobernanza puede consultarse a Serna de la Garza (2010). Pardo (2004). Para el tema de gobernanza local se recomienda revisar el trabajo de Cabrero (2005);

dar lugar a discursos múltiples, luchas por el poder y relaciones de asimetría entre los actores (Long, 1999: 1-4).

Hevia e Isunza (2010) parten de establecer tipos ideales de interfaz en sentido *weberiano*, como abstracciones teóricas que sirven de referente analítico. Estas se presentan a continuación en el la Tabla 1. Las tres primeras (de contribución, de transparencia, comunicativa) como tipologías más comunicativas y cognoscitivas mientras las tres últimas (mandataria, de transferencia y cogestiva) como tipologías más políticas.

Tabla 1. Tipologías de Interfaces Socioestatales

Interfaz	Relación Estado-Comunidad	Incidencia Política	Ejemplo
De Contribución	La sociedad informa al Estado.	Incidenia indirecta. No es vinculante en decisiones públicas.	Mecanismos de atención al ciudadano.
De Transparencia	El Estado informa a la Sociedad.	Incidenia indirecta. No es vinculante en decisiones públicas.	Informes de gestión. Rendición de cuentas.
Comunicativa	Intercomunicación e intercambio de información equitativa.	Incidenia indirecta. No es vinculante en decisiones públicas.	Consejos consultivos. Foros y debates públicos.
Mandataria	La sociedad se impone al Estado.	La sociedad incide directamente en las decisiones a través de democracia participativa y políticas <i>Bottom-up</i> .	Referendo, iniciativas populares, cabildo abierto. Estrategias de desarrollo local participativo como presupuesto participativo.
De transferencia	El Estado se impone a la sociedad.	El Estado incide a verticalmente en las decisiones a	Políticas sociales donde la sociedad participa de forma

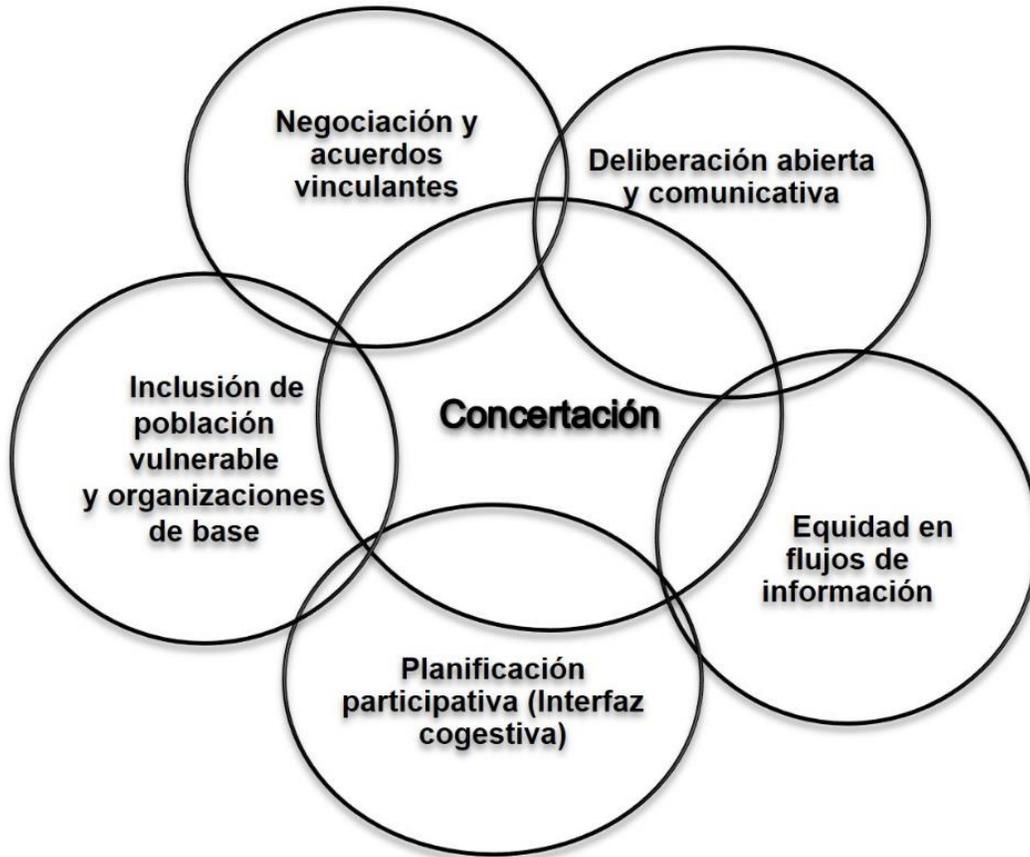
		través de políticas tipo <i>Top-Down</i> .	pasiva. Proyectos y programas estatales que contratan a organizaciones de la Sociedad Civil direccionando su accionar
Cogestiva	Cooperación y articulación.	Negociación y concertación vinculante que incide directamente en decisiones públicas.	Articulación de planes de desarrollo local a planes de desarrollo municipal. Mesas de concertación con carácter vinculante y Comités interinstitucionales.

Fuente: Elaboración propia a partir Hevia e Isunza (2010) e Isunza (2012)

Estas tipologías coexisten como diferentes mecanismos formales e informales de interrelación entre la sociedad civil y el Estado. Las interfaces socioestatales posibilitan entonces que puedan darse espacios políticos de concertación entre las comunidades, como población objetivo, y los hacedores y ejecutores de políticas públicas que contribuyen a una redefinición de lo público y a un empoderamiento social y ciudadano

Licha (2003), define la concertación como “(...) un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, a nivel de un país o localidad, que afecta la direccionalidad y los contenidos de las mismas, con importantes implicaciones para toda la sociedad” (Licha, 2003: 2). Pueden entonces definirse algunas características de la concertación a partir de los planteamientos de diferentes autores (Figura 1). Estas características dan cuenta de elementos necesarios, no intercambiables los unos por los otros, que definen un adecuado desarrollo de la interrelación entre el Estado y las comunidades.

Figura 1. Características de los procesos de concertación



Fuente: Elaboración propia.

Hevia e Isunza (2010), Licha (2003), De la Maza (2010) y Canto Chac (2004) coinciden en que los espacios de concertación deben enmarcarse no sólo como un puente comunicativo de deliberación, que, aunque es importante y necesario, es insuficiente si el diálogo no desencadena en conclusiones y decisiones. Los procesos de concertación deben propiciar la articulación de decisiones entre diferentes actores, por lo que la concertación es espacio de deliberación y al tiempo es espacio político y de negociación por excelencia.⁴

⁴ Canto Chac apunta que un proceso participativo requiere de desarrollar la “capacidad de expresar razones y de llegar a acuerdos con los otros actores, es decir: deliberación y concertación (comunicación y estrategia), la primera hace referencia a la capacidad argumentativa, la segunda a

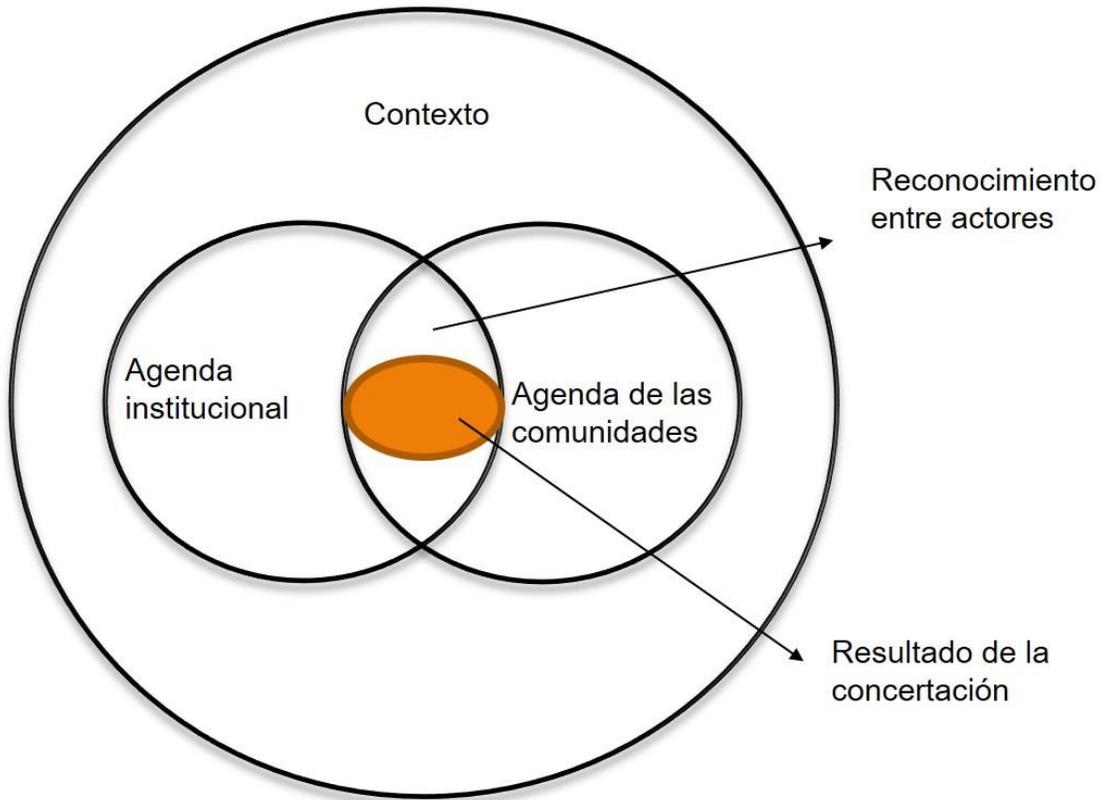
Ahora bien, los espacios de concertación también posibilitan espacios de inclusión a poblaciones vulnerables, “si bien no está explícito en el concepto, se trata de espacios de participación de organizaciones de base que representan a poblaciones pobres y/o poblaciones que habían sido previamente excluidas de la deliberación sobre asuntos públicos” (De La Maza, 2010: 62). Como ya se ha manifestado, la concertación da cuenta de grados de asimetría, por lo que la equidad en el acceso a la información y la garantía de la participación de diferentes actores a estos espacios locales se establece como un ideal, que no siempre se cumple. La participación de organizaciones comunitarias en los procesos de concertación es considerada como prerrequisito y una condición de posibilidad para la edificación y consolidación de instituciones públicas confiables, legítimas e inclusivas (Bebbington, De La Maza y Villar, 2005; Warren, 2001; Abers, 2000).

La concertación cobra relevancia en cuanto materializa las decisiones gubernamentales en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus ciudadanos entendidos como “clientes” (Guy Peters, 1995: 259-260). El ideal de los procesos de concertación sería entonces el desarrollo de una interfaz cogestiva (Hevia e Isunza, 2010), que pueda propiciar una gestión plural de la política pública por parte de diferentes actores, donde las comunidades asuman un rol activo en el ciclo de la política pública.

Licha (2003) menciona cuatro elementos claves para entender la concertación que pueden sintetizarse dentro de una estructura macro que permite realizar un análisis de la concertación a partir del desarrollo de los mismos (figura 2). Estos elementos son: contexto, agenda participativa, reconocimiento entre actores y resultados del proceso.

la capacidad negociadora” (Canto Chac, 2004:7). Siendo ambos procesos necesarios y complementarios, más no suficientes por si solos.

Figura 2. Esquema de análisis del proceso de concertación



Fuente: Elaboración propia a partir de lo propuesto por Licha (2003).

El contexto implica la comprensión de los factores territoriales que potencian la necesidad de llegar a acuerdo alrededor de situaciones importantes para la comunidad. Para Subirats (2009), la concertación debe privilegiar “el máximo consenso posible con entidades y grupos que tengan visiones globales del territorio, aceptando que en cada lugar concreto y en cada perspectiva de intervención se entrecruzan muchas instancias de los diferentes gobiernos” (Subirats, 2009: 16). En este sentido, las demandas comunitarias que se ponen en consideración tienen un enfoque contextual que contribuye al empoderamiento territorial.

Los espacios de concertación no se consolidan de un momento a otro, dan cuenta de un proceso que evidencia importantes procesos sociales que los anteceden y que han influido tanto en la posibilidad de su surgimiento, como en la calidad de su

funcionamiento (De La Maza, 2010: 63). Cuando la concertación no tiene en cuenta las experiencias previas, el espacio se torna débil, sujeto a cambios permanentes, dominado por estrategias políticas de alguno de los actores.

Ahora bien, dentro de los factores de contextuales, la pobreza y la desigualdad económica juegan un papel importante en los contextos latinoamericanos. Para Bebbington (2005)

la pobreza crea una situación en la que los actores tienen muy poco tiempo o incentivos para participar y concertar, especialmente si las instituciones locales (del Estado u otras) controlan pocos recursos. Por otro lado, cuando “los activos de los pobres” son poco productivos, cualquier forma de concertación que surja resulta frágil, sobre todo porque tal contexto se presta fácilmente a formas de clientelismo que no son muy costosas. (Bebbington, 2005: 384)

El segundo factor propuesto por Licha (2003) tiene que ver con una definición de una agenda participativa que se ajusta a lo largo de los procesos de interlocución y deliberación entre los actores. De la Maza (2010) considera que los espacios públicos de concertación tienen una definición territorial en la que se encuentran diferentes actores con identidades e intereses divergentes lo que posibilita que se pongan en la agenda de discusión las diferencias y las apuestas particulares. Ahora bien, la participación en la concertación no implica la articulación y el consenso en todos los temas de la agenda,

de hecho, en muchos casos pueden concertar en un solo tema y discrepar mucho en otros. Pero conciertan por lo menos en algo. La noción de concertación no libra a estos espacios de las asimetrías de información, poder, conflicto, etc., existentes entre los actores que participan. Modificar eso muchas veces requiere de una cierta nivelación de fuerzas y poderes entre los actores involucrados (De La Maza, 2010: 64).

Aunque Ostrom (2011) no habla propiamente de concertación en su tesis sobre el

gobierno de los bienes comunes afirma que las comunidades son sujetos colectivos con capacidad potencial para llegar a acuerdos construidos socialmente y definir reglas para el uso de recursos comunes, asumidos con la intención de que sean viables y permanentes en el tiempo; allí está su apuesta por incidir en la agenda a concertar. Así, la forma en que las comunidades se adaptan y construyen reglas de juego adecuadas a las diferentes circunstancias, ha constituido soluciones adecuadas para la supervivencia de muchas comunidades, siempre que no tengan que hacer frente a la violencia de los gobiernos y de los grandes intereses privados. En este sentido, partiendo de Ostrom (2011), las comunidades desarrollan agendas comunitarias propias que se enfrentan y negocian con las agendas gubernamentales e institucionales que proponen otros actores.

El reconocimiento de una pluralidad de actores que están involucrados en el proceso de la política pública apunta a la articulación de diferentes intereses que pueden o no ser complementarios pero que deben plasmarse de forma coherente e incluyente. La concertación implica que la participación de los actores debe darse a partir de un reconocimiento entre ellos mismos, reconocimiento que debe adecuarse a lo que implica el lugar de interlocución y negociación. De esta forma, para las organizaciones comunitarias de base y las mismas comunidades debe incorporarse una estrategia que trascienda los repertorios de acción colectiva de movilización social, reivindicación y resistencia. Pero de igual forma, los actores institucionales deben proponer estrategias que vayan más allá de “la simple consulta con los sectores populares y las estrategias de incorporación subordinada.” (De la Maza, 2010: 62).

Dada la pluralidad de actores, su reconocimiento implica que se acuerde un código o unas reglas de juego implícitas que sean apropiadas por el conjunto de actores. El diseño de estas reglas de juego marca diferencias entre diferentes dinámicas de concertación local. En este sentido se definen aspectos como el alcance, el nivel de incidencia del espacio, la metodología y la legitimación del espacio como instrumento político clave para la construcción de la política pública.

El reconocimiento implica también que la agenda participativa no sea impuesta o

definida por sólo uno de los actores, sino que implica una deliberación alrededor de la política social, en la medida en que asume explícitamente la necesidad de coordinación y cooperación entre ciudadanos y Estado en torno a acciones públicas conflictivas para lograr el bien común. La coordinación y cooperación se da a través de la libre interlocución y el diálogo como instrumento democrático clave, en la que se asume explícitamente

una discusión abierta sobre los deseos, necesidades, intereses, valores y capacidades de las personas, particularmente de aquellas que definen la identidad; [se asume] un debate abierto sobre la relación entre individuos y comunidad, entre el ser y los otros, principalmente en lo que se refiere a compromisos y responsabilidades compartidas (Licha, 2006: 15).

La deliberación amplia y transparente permite entonces que los procesos sean visibles y sujetos al monitoreo social.

El último elemento son los resultados del proceso, los cuales evidencian la materialización fáctica de lo acordado en la implementación de la política, estos deben propiciar el fortalecimiento institucional, la afirmación de una cultura de mutuo reconocimiento y la generación de políticas democráticas de desarrollo. Para Licha, los resultados de los procesos de concertación manifiestan una contribución al fortalecimiento democrático, una incidencia en el aumento de la legitimidad del ejercicio de gobierno y una contribución significativa a la construcción de ciudadanía (Licha, 2003: 9). Ahondando en la importancia de la legitimidad en las políticas públicas, Bañón i Martínez propone que “la congruencia entre la acción y los valores socialmente aceptados es el fundamento de la legitimidad de la propia acción. Ahora bien, esta congruencia se produce respecto a los fines y al modo de la puesta en práctica de la acción” (Bañón i Martínez, 2003: 15).

Ruano de la Fuente (2002) afirma que la concertación posibilita concretar redes de políticas que cumplen funciones prácticas para superar insuficiencias de las prácticas institucionales (que deslegitiman las políticas) pero que no pueden

considerarse como instrucciones formales por su propia naturaleza. Se configuran entonces instituciones informales “en las que se entablan relaciones relativamente permanentes entre actores para lograr beneficios comunes (...) [que] coordinan sus intereses a través de procesos de negociación no jerárquica, lo que no es incompatible con el hecho de que la coordinación jerárquica y la desregulación desempeñen un papel importante en la elaboración de políticas públicas” (Ruano de la Fuente, 2002: 7).

Ahora bien, la asimetría en los actores que participan de la política implica diferentes grados de responsabilidad. El Estado, a través de sus instituciones, no es un simple actor más, en cuanto la efectividad de los mecanismos de concertación y el cumplimiento de lo concertado depende de la capacidad de gestión estatal en su doble funcionalidad de actor y juez, es decir, como contrayente y garante de los acuerdos (De Riz et al., 1987). Craviotti (2006) apunta que, si esto no ocurre,

es difícil pensar en consensos más o menos estables que vinculen institucionalmente a las partes. Más concretamente, el Estado debe funcionar como garante de dos condiciones: que el beneficio colectivo compensará el costo de lograr ese objetivo, y que otros actores no se aprovecharán de dicho beneficio sin pagar costos (Craviotti, 2006: 32).

Por otro lado, los resultados de la concertación también dan cuenta de la capacidad de gestión que tengan las instituciones. Los puntos negociados en los espacios de concertación pueden potenciar cambios superficiales o cambios estructurales en la formulación de la política pública. Los mismos deben formalizarse a través de acuerdos, pactos o compromisos públicos que tengan cierto grado de formalización. De esta manera, la concertación no debería agotarse en la promoción de las capacidades propias de la acción colectiva. “Se requiere prestar atención al diseño institucional, a los incentivos y a las reglas del juego que orientan a los actores definiendo la eficacia e inclusión de los espacios, así como su capacidad de profundizar la democracia y limitar la formación de elites participativas” (De La

Maza, 2010: 65) De esta forma, el seguimiento a los resultados del proceso posibilita la consolidación de una cultura democrática participativa que haga frente al patrimonialismo y al clientelismo, a través de la consolidación de estos espacios estratégicos formas concretas de transformación de la gestión de políticas públicas.

Las exposiciones de estos planteamientos teóricos apuntan a una construcción conceptual que permita abordar los procesos de concertación a partir de estudios de caso particulares. A partir de esta construcción teórica, se perfiló el trabajo de campo de la investigación dando lugar a planteamientos metodológicos desde la Teoría Crítica y estrategias cualitativas que buscaron la recolección de información del proceso de concertación en la voz de los diferentes actores, teniendo en cuenta que “los fenómenos sociales son contruidos socialmente (...) [en cuanto], la realidad material que rodea al ser humano solo adquiere significado social en la medida en que es interpretada por la sociedad, al menos, por el entorno social en el que se mueve dicho ser” (Losada y Casas, 2008: 196-197).

La definición de este marco conceptual permite contrastar los datos empíricos que se recogieron por medio de técnicas de recolección de información como la observación participante y entrevistas semiestructuradas a actores clave (líderes comunitarios, académicos, funcionarios públicos). Los fundamentos y características de la flexibilidad o “apertura” de este método radican, precisamente, en que son los actores y no el investigador, los privilegiados para expresar en palabras y en prácticas el sentido de su vida, su cotidianidad, y su experiencia en los procesos de concertación en el estudio de caso elegido. En este sentido se le dio una mayor participación o preponderancia a la participación de actores claves que comprendieron el objeto de estudio abordado. De igual forma, la focalización conceptual y de la información encontrada en las entrevistas, fue complementada para el análisis con información institucional y artículo de prensa.

A continuación, se presentará un análisis a partir de los referentes teóricos expuestos a través de una integración y triangulación de la información que den lugar a un riguroso análisis del proceso de concertación durante la formulación del programa Barrios Sostenibles en Medellín.

El proceso de concertación en el programa Barrios Sostenibles

Las ciudades colombianas han presentado en el último siglo problemas relacionados con el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda⁵ que se evidencia en las condiciones de precariedad y vulnerabilidad en las que viven muchas familias (Velásquez, 2012). Este problema se presenta con criticidad en las principales ciudades de Colombia, donde se concentran las mayores densidades demográficas. Así, puntualmente en Medellín, se han configurado asentamientos urbanos en las periferias, que han instalado territorialidades y formas autogestionadas de habitar la ciudad por fuera de la planeación institucional. Se evidencia entonces un “lucha por el acceso a bienes y servicios sociales, económicos y culturales de la urbe, donde la autoconstrucción es un ejemplo de cómo estos sectores reconstruyen por sí mismos su proyecto de vida.” (Velásquez, 2012).

En los noventa, ciertos gobiernos municipales en compañía de algunas ONG y de algunas universidades, se implementaron programas para atender la problemática de estos asentamientos y disminuir las brechas de desigualdad e inequidad (Echeverri y Orsini, 2012). Surgen entonces programas de Mejoramiento Integral de Barrios (de ahora en adelante MIB) como respuesta a los grandes déficits habitacionales cada vez más marcados en los asentamientos y barrios informales de Medellín. A través de programas como el PRIMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales), se reconoce “el derecho a la ciudad de los barrios informales, el mejoramiento se vuelve un complemento válido a la producción de vivienda de interés social, con un alivio en la presión por nuevo suelo.” (Echeverri y Orsini, 2012: 135). En la siguiente década la apuesta sería por los PUI (Proyector Urbanos Integrales) y el Proyecto de Construcción de Hábitat y Consolidación de Vivienda en la Quebrada Juan Bobo, los cuales son considerados

⁵ Para ahondar sobre el déficit de vivienda a nivel cualitativo y cuantitativo en Colombia véase Franco e Hincapié (2012); Múnera y Sánchez (2012).

como modelos exitosos en materia de dignificación del hábitat. (Echeverri y Orsini, 2012: 136).

Con este contexto previo, durante la administración del alcalde de Medellín, Gaviria Correa (2012-2015), se buscó intervenir los bordes urbanos, para reducir el crecimiento urbano-demográfico hacia las laderas con el programa con una apuesta por programas fuertes de intervención territorial articulados al megaproyecto del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, *Cinturón Verde Metropolitano*⁶, articulado al Plan de Desarrollo Municipal como *Jardín Circunvalar*. Este megaproyecto tuvo como objetivo “una reorganización del rompecabezas que se tiene, reduciendo o mitigando el fenómeno de ocupación en zonas de alto riesgo y propendiendo por la recuperación de las dinámicas ambientales, mejorando la calidad ecosistémica, cumpliendo con las zonas de retiro de las quebradas, mejorando la movilidad y el acceso a los servicios básicos” (Mejía, 2015). Jardín Circunvalar fue designado para su ejecución a la Empresa de Desarrollo Urbano (de ahora en adelante EDU), la cual se encargó de articular cinco atributos básicos: vivienda digna, segura, sostenible y accesible; espacio público incluyente y estructurador del territorio; sostenibilidad integral del territorio y conectar el territorio con calidad. Estos atributos hacen las veces de componentes del megaproyecto.

Jardín Circunvalar coincidió con la priorización realizada por los habitantes de la Comuna 8 en 2013, a un proyecto estratégico de *Estudios y diseños para el MIB de la parte alta de la comuna 8* por valor de 4 mil millones en el marco de las Jornadas de Vida y Equidad⁷. La propuesta fue presentada por organizaciones de base como la Mesa de Desplazados y la Mesa de Vivienda de la Comuna 8. La priorización de

⁶ El Cinturón Verde Metropolitano es una estrategia de planificación y de transformación integral de largo plazo para consolidar un territorio ordenado, equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, mediante la sumatoria de programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín y de los municipios que conforman el Valle de Aburrá.

⁷ Las Jornadas de Vida y Equidad fueron un ejercicio de democracia directa implementado durante la administración del alcalde Gaviria Correa donde se asignó un techo presupuestal de 12.500 millones por comuna o corregimiento. Los recursos fueron asignados para el cuatrienio, adicionales a los de Presupuesto Participativo y diferentes a los recursos de los compromisos de campaña, y a los de la oferta institucional de cada secretaría. Los habitantes de la comuna fueron los encargados de seleccionar los problemas y formular los proyectos estratégicos, a través de la generación de acuerdos y la concertación de soluciones, de acuerdo a las necesidades del territorio con un impacto comunal, viabilidad técnica presupuestal y jurídica y una articulación al Plan de Desarrollo Local.

estos recursos y su relación con los procesos de intervención urbana adelantados por la EDU, conllevó a que la ejecución de los estudios y diseños de MIB fuese asignada a esta empresa.

De esta forma y con estos insumos, se crea el componente Barrios Sostenibles en 2014, como parte del atributo de Vivienda Digna del programa Jardín Circunvalar. Aunque propiamente no es nombrada como una política de MIB, Barrios Sostenibles parte del éxito logrado por la intervención en la Quebrada Juan Bobo, y se establece como una estrategia de MIB que busca la transformación integral del hábitat para consolidar el borde de “ciudad y ordenar los asentamientos o barrios en formación, mediante la gestión interinstitucional, social y de habilitación de suelo frente a la ocupación informal en la ciudad, permitiendo un equilibrio del territorio para lograr una vivienda digna, segura, sostenible y accesible” (EDU, 2014: Mayo 20).

El proyecto articula tres fases: diagnóstico, formulación y ejecución. Los espacios de concertación se enfocaron en las dos primeras fases, puesto que, al terminar la administración de Gaviria Correa, el componente no logró implementar la construcción de ninguno de los polígonos priorizados. El apoyo académico para algunas de las actividades tanto para el diagnóstico y la formulación técnica (talleres de imaginarios, censo, diagnóstico, estudios de suelos, diseños, planes habitacionales, entre otros) fueron acompañadas por la academia a través de la Universidad de San Buenaventura y la Universidad Pontificia Bolivariana.

La participación de diversos actores durante la formulación y la vinculación de las comunidades en su diseño, configuró un modelo de política pública que combinó estrategias Top-Down con estrategias Bottom-up. Dentro de los procesos tipo Bottom-up, cobra especial importancia el proceso de concertación entre las comunidades y los entes institucionales responsables de la formulación. La estrategia adoptada evidenció entonces la constitución de una interfaz socioestatal comunicativa (Hevia e Isunza, 2010), en la que se desarrollaron diferentes actividades de interlocución e intercambio informativo entre las comunidades y los entes institucionales. En estas actividades de concertación se contemplaron diferentes espacios de participación comunitarias con objetivos diversos y

diferenciados. Algunas de estas actividades fueron: reuniones de comité de vivienda y hábitat, talleres diagnósticos, socializaciones de los diagnósticos, talleres de prospectiva, talleres de imaginarios, socializaciones de la formulación, etc. En estas actividades participaron 7.362 habitantes de la comunidad, distribuidas en 263 actividades según datos aportados por la EDU (EDU, 2015: Julio 15).

Algunas organizaciones de base la Comuna 8 (como la Mesa de Desplazados y la Mesa de Vivienda), defendieron a través de sus líderes, algunos puntos estratégicos de las agendas comunitarias que habían sido articuladas al Plan de Desarrollo Local de la comuna desde la Construcción Social del Hábitat. El rol asumido por las organizaciones comunitarias de base que posibilitaron una visión amplia del territorio. Las acciones colectivas de la Mesa de Desplazados y la Mesa de Vivienda habían apuntado a intervenir en la esfera pública en temas que tocaban al MIB, como son las mesas de concertación para la aprobación del POT, la elaboración de propuestas incluidas en el Plan de Desarrollo Local de la Comuna 8, la gestión de una consulta popular durante el 2014⁸, etc.

Por su parte, la institucionalidad buscó defender una propuesta de intervención con actividades participativas y diferentes espacios de diálogo y socialización desde el Enfoque Cívico Pedagógico⁹. Desde este enfoque se incentivó de distintas formas la participación buscando incluir a la población objetivo del programa a la construcción colectiva de las propuestas urbanas. La gerente de la EDU para esta

⁸ El domingo 18 de mayo de 2014, se llevó a cabo un hecho democrático sin precedentes en la Comuna 8 de Medellín. Cientos de habitantes del territorio salieron a las urnas para apoyar a las organizaciones comunitarias en la consulta popular: propuestas comunitarias bordes comuna 8 al de Medellín. En total participaron 2.221 como votantes para legitimar 10 propuestas para incidir en el POT que estaba en construcción.

⁹ El enfoque cívico pedagógico “tiene por objeto fortalecer los procesos y herramientas de construcción de ciudadanía, reconocer el saber cotidiano, fomentar el arraigo al hábitat, así como consolidar las sinergias barriales y el trabajo en red mediante la triada Comunidad –Empresa-Estado” (Ángel, 2014). Hace un mayor énfasis en la construcción de espacio público y en la apropiación de las intervenciones urbanas por parte de la ciudadanía. Según lo detallado por la gerente de la EDU, lo urbanístico se enfoca en lograr un ordenamiento del espacio físico, entendido como “las obras son el medio para lograr la apropiación de la gente de su territorio”, lo cívico se enmarca en un comportamiento social que permite vivir en comunidad, entendido como “participar genera confianza, se desarrollan comportamientos solidarios” y lo pedagógico se desarrolla por medio de un proceso de formación de ciudadanos que conocen, construyen y transforman la ciudad para el disfrute con calidad de vida. (Ángel, 2014)

época, Margarita María Ángel Bernal, afirmó que el proceso de intervención en el territorio permitió una “transformación desde lo humano, desde las comunidades mismas que han aprendido a disfrutar ese cambio y esa transformación que hemos llevado al territorio” (Ángel Bernal, 2014). Vale decir, que la propuesta de intervención en los territorios que realizó la EDU busca dar cuenta de los lineamientos que ofrece ONU-Hábitat¹⁰ alrededor de 5 puntos: planeación, financiación, legalización, participación y base social. Los procesos de concertación dan cuenta de los dos últimos puntos.

El alcance y la focalización de Barrios Sostenibles, apuntó a los barrios de borde la Comuna 8. El contexto social y territorial evidenció entonces una caracterización de la población beneficiaria con factores en común de vulnerabilidad económica, pobreza y bajo índice de necesidades básicas insatisfechas. La población está ubicada en la parte alta de la Comuna 8, en límites con el corregimiento de Santa Elena (ruralidad). Allí se concentran los barrios de borde, con una mezcla entre barrios formales e informales que bordean el cerro Pan de Azúcar (Velásquez, 2014: 101). Para el año 2010, 3.000 viviendas se encontraban bajo amenaza de avalancha, 309 por inundación y 197 por avalancha, según datos aportados por el Departamento administrativo de Planeación en 2010, adicional a esto alrededor de 3.000 familias no cuentan con acceso a servicios públicos domiciliarios y servicio de alcantarillado (Velásquez, 2014: 102). Se evidencia entonces un contexto de pobreza y desigualdad económica, que influye en la forma en los incentivos de la población para participar de espacios de concertación e influye en que los activos de la población potencien relaciones de mayor asimetría con la institucionalidad, según lo propuesto por Bebbington (2005).

El estudio de caso de la concertación durante la formulación de Barrios Sostenibles, permite identificar entonces elementos señalados presentados anteriormente en la

¹⁰ La Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC) del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) a través del Programa de Transferencia de Mejores Prácticas ofrece un premio con el objetivo de promover el intercambio de ideas y experiencias en torno a temas como la gobernabilidad, la participación, la inclusión social, la generación de espacios para el encuentro ciudadano, la competitividad, la solidaridad y la integración de las ciudades desde el ámbito local hacia el resto del mundo.

figura 1, como son negociación, deliberación, inclusión y participación de población vulnerable, flujos de información y acuerdos vinculantes. El análisis del proceso demuestra una interfaz socioestatal como herramienta relevante de articulación de estrategias participativas y de cogestión en las políticas públicas de Medellín. Los actores que participaron del proceso tienen gran incidencia en la esfera pública, a nivel institucional y a nivel comunitario, por lo que un estudio de caso de su interrelación abre un campo investigativo poco abordado a nivel local en el entorno académico.

Es importante ver a la ciudad como un “organismo viviente que continuamente está en procesos de transformación, razón por la cual se puede afirmar que nace, crece, se reproduce y muere” (Morales, 1998: 88), los procesos de concertación motivan nuevas formas de vida, de planeación participativa de la ciudad y de una manera diferente de entender lo público en una ciudad como Medellín. Finalmente, vale mencionar que a partir de la presentación del estudio de caso hay un marco adecuado para analizar actores, agenda y resultados del proceso, a la luz de lo planteado por Licha (2003)

Actores en pugna, agendas divergentes y resultados incipientes

La cohesión social es clave en la generación de legitimidad, confianza y credibilidad de parte de las instituciones que intervienen en la comunidad. De esta manera, los procesos de concertación en Barrios Sostenibles optarán por un reconocimiento de diferentes actores durante los espacios de deliberación, lo cual conllevó a la exposición de agendas tanto a nivel institucional como comunitario. Es acertado entonces incluir e involucrar la mayor cantidad de actores posibles que contribuyan al proceso, con la participación de la sociedad civil como parte de la formulación del proyecto, según lo expuesto por De la Maza (2010). De hecho, haber partido del proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB), priorizado por la comuna en el

Plan de Desarrollo Local potencia la democracia participativa local y brinda mayores posibilidades para generar un proceso legítimo (Licha, 2006).

El secretario de Infraestructura, Javier Darío Toro, apuntó que

la equidad de la ciudad con todos los seres humanos que la habitan, es uno de los elementos fundamentales. Es buscar precisamente ese acercamiento entre los diferentes grupos humanos que habitan en la ciudad, para lograr que todos tengan las mismas condiciones que tengan igualdad de condiciones para que podamos todos formar unánime hacia un mejor desarrollo (Toro, 2015).

No obstante, organizaciones comunitarias de base como la Mesa de Vivienda y la Mesa de Desplazados de la Comuna 8 quienes están integradas por líderes comunitarios de los barrios de borde, consideraron que, aunque la propuesta y el discurso fue acogido, “Barrios Sostenibles no es lo mismo que Mejoramiento Integral de Barrios, el mismo tema y el mismo lenguaje, pero las intervenciones no apuntan a lo mismo” (Quintero, 2016).

De igual forma, los líderes de estas organizaciones consideran que en un principio no hubo reconocimiento a las organizaciones que habían liderado la propuesta inicial: “cuando empezamos a ver como ejecutar los recursos y a generar mesas de concertación para ver como diseñar y ejecutar los recursos, a quienes llamaron fue a las Juntas de Acción Comunal y ASOCOMUNAL y no a las mesas que habíamos hecho la propuesta” (Velásquez, 2016). Esto da cuenta de falencias en el reconocimiento de los actores colectivos que tienen una incidencia política y social en el territorio a través del trabajo comunitario de las organizaciones de base.

De igual forma, el reconocimiento de los actores partió de forma inicial de convocar ampliamente a las comunidades y a los actores institucionales, e instar a nutrir esfuerzos. Estas actividades se llevaron a cabo a través de asambleas y actividades de socialización. Sin embargo, el reconocimiento está más enfocado al establecimiento de una interfaz socioestatal comunicativa (Isunza y Hevia, 2010)

que a la consolidación de la misma interfaz como lugar para la cogestión de Barrios Sostenibles. El desconocimiento de los insumos que podrían aportar las organizaciones comunitarias de base a través de proyectos previos de construcción social del hábitat¹¹, acompañados por instituciones académicas como la Universidad Nacional, puede leerse como una intencionalidad política de corte directivo de parte de la EDU, al no convalidar la producción de conocimientos y la planeación participativa de las organizaciones de base. Es decir, el reconocimiento no sitúa un lugar de igualdad entre los actores, sino que evidenció desde el principio la asimetría en las posibilidades de incidencia respecto de la formulación tanto para las organizaciones de base, como para las comunidades en general.

Los diferentes actores que intervinieron en el proceso tuvieron momentos de interlocución que dan cuenta de estas asimetrías. De esta forma la EDU, las distintas Secretarías implicadas, el Departamento Administrativo de Planeación, las organizaciones de base, la Junta Administradora Local, ISVIMED y las comunidades en general tuvieron un lugar inicial para participar de actividades de definición de prioridades y establecimiento de una agenda conjunta para el desarrollo de la formulación. Sin embargo, a pesar de que hubo intentos por una definición de agenda amplia que vinculara una gestión interinstitucional, esta quedó mayormente concentrada en la EDU, consolidando la asimetría y el establecimiento de una interfaz socioestatal de transferencia. El trabajo en red a nivel institucional quedó en deuda, y eso se vio reflejado en los resultados del proceso.

Así lo reconoce el coordinador de Barrios Sostenibles, Juan Ricardo Mejía, “desde el funcionamiento de instituciones como el Área Metropolitana, la oficina de planeación y la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU), no logramos la consolidación de una gestión interinstitucional. Se hacen gestiones, siempre con algunos logros,

¹¹ Múnera y Sánchez (2012) plantean que “la construcción social del hábitat parte de la proyección y actuación directa de quienes lo habitan, sin desconocer la participación de otros actores provenientes del Estado, el capital, organizaciones de desarrollo social de carácter local o internacional. Dicha construcción se relaciona más con proyectos colectivos altamente significativos para la población involucrada, que, con el seguimiento de normas y orientaciones dadas por actores externos, con frecuencia marcadas por las lógicas del capital.” (p. 92). Para ahondar en la construcción social del hábitat puede consultarse Franco e Hincapié (2012).

pero con una falta de visión a escala global muy grande” (Mejía, 2015). Así pues, la definición de la agenda motivó un diálogo para establecer puntos de encuentro entre la propuesta de la EDU y la propuesta construida por las organizaciones comunitarias. No obstante, la agenda a concertar fue mayormente definida y establecida por la institucionalidad.

El principal punto en la agenda tuvo que ver con la implementación de una metodología para desarrollar la propuesta. La EDU consideró relevante implementar el enfoque cívico pedagógico, mientras las organizaciones comunitarias abogaban por un enfoque desde la construcción social del hábitat, que, aunque había sido desconocido desde el inicio por la institucionalidad, la apuesta de las organizaciones de base era incidir en el enfoque metodológico de la implementación.

Cuando nosotros dimos la pelea por una agenda conjunta pretendimos que se nos reconociera por el bagaje que teníamos nosotros como comunidades y como organizaciones comunitarias. Que los conocimientos populares pudiésemos bajarlo a lo técnico. Pero a lo técnico no sólo en un documento sino también en el recurso económico. ¿Cuáles son las garantías de que se ejecutara lo concertado en las mesas si nunca hubo compromisos reales por parte de la institucional? (Quintero, 2016).

En este punto vale señalar, que el desconocimiento de metodologías para la interacción con las comunidades pudo conllevar a que los espacios de concertación terminaran enfrascándose en conflictos insalvables.

Se generó entonces una sensación de malestar e inconformidad de parte de los líderes comunitarios por cierto desconocimiento de la institucionalidad a los aportes y contribuciones que podían generar las comunidades a partir de sus procesos históricos.

Para mí las estrategias de concertación y de participación con la comunidad fueron una forma de legalizar recursos porque si bien nosotros teníamos un diagnóstico (ya sabíamos cuál era el déficit de vivienda de la Comuna, sabíamos cómo intervenirlo a partir de lo trabajado desde la construcción social del hábitat), entonces ¿por qué no lo tuvieron en cuenta? ¿por qué no bajar desde lo técnico toda esa información al proyecto macro? (Quintero, 2016).

Canto Chac (2014) apunta que la no implementación de metodologías adecuadas conlleva a que, aunque haya voluntad de colaboración entre los actores expertos y conocedores del tema, se carezca de los aprendizajes para armonizar sus actividades y no duplicar funciones o trabajos.

En esta definición de la agenda no hubo un acuerdo en las reuniones amplias (asambleas comunales y eventos de convocatoria masiva), por lo que se decide sectorizar las concertaciones a través de los Comité de Vivienda y Hábitat, estableciendo uno por cada polígono de intervención, lo cual descentralizó el proceso. Para las organizaciones de base, la coalición que propiciaban los espacios amplios generaba mayores posibilidades de éxito en cuanto potenciaba la configuración de incidencia a través de redes, por lo que esta reorganización del proceso suscitó un debilitamiento en la capacidad de incidencia de las organizaciones de base.

Así pues, la fragmentación de los escenarios de concertación motivó dos escenarios. En los cuales, hubo mayor apropiación de las propuestas de las organizaciones de base presentó mayores niveles de incidencia en la definición de las agendas por parte de las comunidades. Por su parte, en donde se encontró menor apropiación de estas propuestas y menor despliegue por parte de líderes que pertenecían a las organizaciones de base se acogió con menor resistencia las propuestas de la EDU (Quintero, 2016; Velásquez, 2016; Gabriel, 2016; Ramírez, 2016).

En este sentido, lo que deja en claro esta experiencia, es que los agentes institucionales optaron por la realización de negociaciones individualizadas, para

disminuir los costos de transacción que conllevan las coaliciones amplias de participación. Era más fácil para la institucionalidad llegar a acuerdos con grupos pequeños, que llegar a acuerdos con grupos grandes donde las organizaciones de base tenían un mayor poder de influencia e incidencia. En este sentido, la EDU pudo direccionar la agenda con mayor fluidez y con menor dificultad en algunos barrios donde había menor empoderamiento con las organizaciones de base (casos de los barrios Esfuerzos de paz, Altos de la Torre y 13 de noviembre).

Por ejemplo, en el barrio Villa Turbay el desarrollo de los Comités y la construcción de la agenda se dio de forma asimétrica con un desbalance hacia la institucionalidad: “la comunidad nunca sacaba propuestas, sino que ellos venían traían algo y a los días resultaba que el proyecto ya fue socializado, concertado con la comunidad. Entonces venían y traían y traían y nos teníamos que tragar todas las propuestas que ponían en la mesa.” (Yesenia, 2016). Esto también sitúa que las asimetrías no se dan sólo en materia de poder político, sino de la apropiación de los conocimientos por parte de las comunidades. Es decir, los flujos de información y de conocimientos de las propuestas circularon con mayor profundidad entre los habitantes que se acercaron a las organizaciones de base para conocer otras alternativas al proceso y estar más de cerca al mismo. Se cumple entonces lo planteado por Bebbington en cuanto a la poca producción de los activos de poblaciones vulnerables en donde las formas de concertación resultan frágiles y con cierta tendencia al clientelismo.

Por otro lado, los contenidos priorizados en las agendas, no posibilitaron que se estableciera el programa como MIB regulado normativamente por el POT y por el CONPES 3607 de 2009. Estas diferencias conllevan a que los espacios de concertación supusiesen un lugar de conflicto alrededor de aspectos políticos de Barrios Sostenibles, poniéndose en consideración temas como la no priorización en el proyecto de los mejoramientos de vivienda, la reubicación en sitio, la no revictimización a las familias desplazadas por el conflicto armado, las estrategias de generación de ingresos, etc. A estas demandas, tanto en los espacios amplios como en los espacios sectorizados se les dio un manejo técnico por parte de la EDU, a

pesar de que para las organizaciones de bases suponían que debía darse más una deliberación de tipo político. Los operadores del proyecto representados en la EDU, no estaban ni en la responsabilidad, ni en la competencia de dar debates políticos alrededor de estos temas, por lo que la falta de gestión interinstitucional se echa de ver ante estas situaciones.

Las organizaciones de base veían en la priorización de recursos encaminada a la generación de espacio público por sobre la necesidad de ampliar la cobertura y el alcance de los mejoramientos de vivienda, un conflicto que era necesario poner en consideración. Sin embargo, la respuesta de la EDU aludía a mantener su postura de forma rígida apoyándose en argumentos técnicos, que no facilitaban el diálogo ni contribuían a generar claridad en la población. De esta forma, se generó una rigidez en la formulación, donde las disputas políticas fueron sustituidas por datos duros y aparentemente objetivos como la puntuación a través de criterios cuantificables. Para Zuluaga (2016), esta rigidez es evidente en cuanto

los procesos de concertación en Medellín tienen unos parámetros muy establecidos desde la institucionalidad. Casi que se tiene una agenda programada de primer punto esto, segundo punto esto y tercer punto es prácticamente el acuerdo con las comunidades. Desde que se llega se da por supuesto que se está siendo aprobado lo que se va a concertar. (Zuluaga, 2016)

Dentro de estas negociaciones de la agenda, las organizaciones de base tampoco lograron consolidar estrategias de prevención en el tema de los desalojos:

Si, queríamos llegar a consensos entre las propuestas de la Mesa de Vivienda y las propuestas de la EDU, pero sin desplazamiento, sin perjudicar a la gente, sin desalojos. Desalojar a una persona es perjudicarla porque ya tenemos arraigo a la tierra, ya tenemos arraigo al barrio, ya tengo arraigo a mi vecino, sin desarticular las familias (Gabriel, 2016).

Esto motivó a que hubiese gran expectativa y conflicto entre los habitantes pues, ante la falta de claridad y acuerdo en estos aspectos se presentaban dos situaciones que en ocasiones conflictuaban: los más optimistas, quienes confiaban en que el proyecto significaría un mejoramiento en la calidad de vida de la mayoría de la población; y, por otra parte, los más pesimistas, quienes consideraban que el megaproyecto suponía una amenaza a sus formas de habitar y construir el territorio.

A nivel de resultados, como meta inicial, la Fase I de Barrios Sostenibles se propuso intervenir los barrios 13 de noviembre, sector La Arenera; Pinares de Oriente, sector Villatina La Piedra; San Antonio La Torre y Esfuerzos de Paz 1, sector Unión de Cristo. Para esta labor se destinaron \$31.246 millones con recursos de la Secretaría de Infraestructura Física. Esta meta inicial buscaba generar 471 soluciones habitacionales y 84 mejoramientos de vivienda, además de 50 mil metros cuadrados de espacio público nuevo. Al finalizar el período de Gaviria Correa no se entregaron obras de infraestructura para soluciones de vivienda nueva y los proyectos presentaron un retraso en su ejecución. Zuluaga (2016) apunta que esta situación puede leerse como una tendencia a nivel institucional. Cuando los resultados de la concertación no son positivos, ni se generan grandes consensos y aceptación de las propuestas institucionales (como en Barrios Sostenibles), se da entonces una dilatación del proceso que puede conducir a dejar inacabado el mismo, sin darle respuesta oportuna a las comunidades y a los actores que participaron de la concertación.

Para las organizaciones de base, el programa no permitió dar solución integral y adecuada al déficit de vivienda de la Comuna 8, por lo que las soluciones ofrecidas por Barrios Sostenibles eran incipientes, a pesar de los esfuerzos por intentar incidir en los procesos de concertación. Respecto a Barrios Sostenibles, la profesora Aponte apuntó críticamente que las políticas y la normatividad han sido insuficientes, por lo que las soluciones a los problemas de habitabilidad han sido escasas y parciales en el ofrecimiento de políticas públicas adecuadas al contexto y a la criticidad de la problemática. “No por el hecho de marcar un polígono en un

mapa o por decirlo en una política las cosas se van a cumplir. En la normativa hay unas buenas intenciones, pero son incompletas” (Aponte, 2015). Y precisamente el proceso de concertación, evidenció un espacio político de conflicto, deliberación y reconfiguración de las asimetrías de poder, pero que no logró trascender a la ejecución del proyecto, por lo que muchos de los acuerdos y pactos firmados en los Comités de Vivienda, quedaron como promesas incumplidas y como deuda social pendiente, de parte del Estado hacia las comunidades que participaron del proceso.

No obstante, vale decir también que los resultados de los procesos de concertación no fueron homogéneos. En este sentido, en los barrios como Villatina La Torre y Pinares de Oriente donde los Comités de Vivienda y Hábitat tuvieron un mayor nivel de incidencia desde las organizaciones comunitarias se establecieron acuerdos alrededor de temas como el no entregar documentación para reubicación hasta no conocer los estudios de suelo pertinentes. Mientras en barrios como San Antonio La torre, Esfuerzos de Paz y el 13 de noviembre, en los que hubo menor incidencia de las organizaciones comunitarias hubo un mayor apoyo a la propuesta de la EDU y por ende los resultados de la concertación reflejaron menor conflictividad.

No obstante, para gran parte de la población, el proceso de concertación situó dificultades a nivel de transparencia, lo que dificultó que los resultados de la concertación generasen gran expectativa en la comunidad, y posteriormente cierta desilusión. En el barrio Villa Turbay, una de las líderes describe el proceso de concertación y la sensación de las comunidades respecto del mismo:

citaron a las personas a una reunión y les piden un montón de documentos con la excusa de que serían beneficiadas con mejoramiento de vivienda. Luego de entregados los documentos, citan a otra reunión y les comunican que sus viviendas estaban en zona de alto riesgo y que sus hogares debían ser reubicados. Entonces se genera un problema muy grande porque la gente siente que la engañaron, la estafaron. Los censos y las actividades en las que participaron sólo lograron entonces formalizar el desalojo de sus viviendas. (Ramírez, 2016)

Esta lógica se dio de forma similar en el barrio 13 de noviembre, según lo aportado por un líder barrial que formó parte de la JAC al momento de la concertación:

todo comenzó con unos imaginarios y cuando se abordó a la junta de acción comunal decían que eran mejoramientos de vivienda y ayudar a la gente a tener emprendimiento empresarial lo cual fue un engaño porque cuando comenzaron a pedir la documentación para mejoramiento de vivienda, resultó siendo que los mejoramientos eran mínimos y que la mayoría buscaban la compra de lotes para la construcción de apartamentos, lo cual nunca se mencionó. Tampoco hubo una concertación con claridad acerca de lo que se pensaba hacer durante el proceso de intervención. La gente fue engañada porque se le propuso: esto vale tanto y punto. Y se coaccionaba a las personas a concertar o aceptar los términos bajo amenaza de desalojo o de expropiación del predio. Y como la gente es ignorante en el conocimiento de la ley entonces terminaba aceptando esta manera de proceder (Gabriel, 2016)

De acuerdo a lo planteado por Craviotti (2006), pareciera entonces que los mecanismos de concertación en políticas públicas en Barrios Sostenibles, fueron meramente visualizados y utilizados como mecanismos de convalidación y “amortiguación” de conflictos, sin carácter vinculante o decisorio. Los resultados no permiten dar cuenta de una intencionalidad en la formulación de la política pública de posibilitar nuevos arreglos institucionales que permitiesen una construcción social amplia de las estrategias de intervención. Se asume entonces, que la concertación desde esta perspectiva, se limita para las comunidades en la aceptación y legitimación de las propuestas institucionales mientras se percibe que las diferencias con las organizaciones de base se neutralizan como por arte de magia, al haberse posibilitado canales de participación y deliberación.

Conclusiones

A través de las actividades de concertación se consolidan y proponen nuevas estrategias de gobernanza local para que las políticas públicas puedan fluir con mayor eficacia y puedan dar cuenta con mayor fidelidad de la realidad social de las comunidades. Así, los procesos de concertación están inmersos dentro la constitución de interfaces socioestatales que deben privilegiar la cogestión y la interlocución comunicativa, que faciliten la formulación de políticas bajo modelos Bottom up, que dan gran relevancia a los asuntos democráticos dentro del ciclo de la política pública.

De esta manera, los procesos de concertación trascienden los procesos meramente deliberativos para situarse como escenarios que posibilitan la negociación y decisión de asuntos vinculantes entre las comunidades y el Estado. Este proceso se lleva a cabo a través del mutuo reconocimiento entre actores que posibilita una identificación de diferentes agendas e intereses, en donde la inclusión de población vulnerable y de las organizaciones de base es un factor crucial para la apropiación y transparencia del proceso.

La concertación busca entonces que las políticas públicas puedan dar cuenta de principios de participación, que brinden mayor legitimidad, equidad y un mayor empoderamiento de parte de la ciudadanía en lo público. De esta forma, avanzar en la consolidación y fortalecimiento de procesos de concertación democrática, posibilita una mayor comprensión del contexto, una mayor visibilidad entre diferentes actores que inciden en la esfera pública a través de la construcción de agendas diferenciadas y un aprendizaje a partir tanto de los resultados como del proceso mismo.

En el marco del programa Barrios Sostenibles, el análisis del proceso de concertación permitió identificar que durante la formulación se posibilitaron diferentes canales de participación e interacción entre la EDU (como *policy maker*) y las comunidades (como beneficiarios). Las estrategias de participación como talleres de imaginarios, asambleas, diagnósticos, comités barriales, entre otros, configuraron escenarios adecuados para una interfaz comunicativa, donde hubo cierto flujo de información. Sin embargo, el hecho de que no hubiese suficiente

claridad en el manejo de la misma evidencia una situación que debería replantearse para que no incida negativamente en la percepción de las comunidades respecto de la transparencia del proceso.

El reconocimiento de actores parte de darle lugar a las propuestas priorizadas a través de escenarios de democracia participativa como las Jornadas de Vida y Equidad. Sin embargo, durante el resto del proceso hubo desconocimiento de parte de la institucionalidad a la trayectoria y aprendizajes de las organizaciones de base que podían haber aportado estrategias apropiadas para la implementación de la política. Este desconocimiento de los actores comunitarios dificultó que los procesos de concertación pudiesen tener un desarrollo participativo más amplio, donde las comunidades pudieran proponer y no solamente legitimar o aceptar lo propuesto por la EDU.

Las metodologías adoptadas dieron cuenta también de una apuesta por el Enfoque Cívico Pedagógico, que aboga más por la generación de espacio público que por soluciones habitacionales, que hagan frente al déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en la Comuna 8. De igual forma, las agendas no propiciaron que se diera una gestión interinstitucional lo que conllevó a que la interfaz tuviera un rol directivo en la EDU, a modo de una interfaz de transferencia (véase cuadro 1). En este sentido, los resultados del proceso de concertación evidencian un incumplimiento de los acuerdos, debido a que, al finalizar la alcaldía de Gaviria Correa, no se ejecutó ninguno de los polígonos de barrios sostenibles. Este incumplimiento conlleva a que lo negociado carezca entonces de materialización, y se produzca una dilatación en la implementación de los acuerdos.

Sin embargo, a pesar de que el proceso de concertación de Barrios Sostenibles se desarrolló con grandes dificultades y no configuró escenarios reales de decisión vinculante, debe abonarse la apuesta por convocar a diferentes actores en la participación a través de procesos deliberativos. En sistemas sociopolíticos dinámicos, diversos, complejos y con realidades sociales de gran vulnerabilidad como los que presentan las periferias de Medellín, es necesario continuar

incorporando estrategias dinámicas, heterogéneas y creativas que permitan articular las demandas de las comunidades y las de los gobernantes.

Es menester y prioridad para futuras administraciones, atender a la naturaleza y al contexto en el que se desenvuelve los problemas públicos que atiende el MIB en la Comuna 8. La participación de las comunidades y su incidencia en la agenda pública en torno al MIB, se enmarca en la exigibilidad de derechos y la construcción de un marco de gobernanza, donde que diversos actores confluyen en el interés de aportar de manera cogestiva la cual sigue siendo una apuesta en construcción.

Las investigaciones en Gobierno y Políticas Públicas tienen un campo importante de profundización alrededor de las formas en que se materializan las estrategias de concertación como escenarios propicios para nuevas formas de gobernabilidad en términos de gobernanza. Se plantea una línea investigativa que busca indagar sobre estrategias participativas de concertación que permitan fortalecer tanto la implementación eficiente como los procesos democráticos en las políticas públicas en Medellín. Esta lógica implica entonces implica la posibilidad de integrar actores en un marco político común, a partir del cual se puedan generar dinámicas de negociación, cooperación y coordinación, donde se superen las jerarquías y la subordinación y se favorezcan mecanismos institucionalizados orientados al intercambio y la solución compartida de los problemas públicos. Sólo así puede gobernarse una sociedad compleja de forma democrática y eficiente.

Bibliografía

- Ángel, M. (2014). Proyectos de espacio público estratégicos en la construcción de ciudad. Ponencia presentada en el II Foro Internacional de Espacio Público, Mejores espacios, mejores ciudades. Bogotá, Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio público, Julio.
- Ángel, M. (2015). Balance del primer día de Cátedra de Desarrollo Urbano. Entrevista realizada el 6 de mayo de 2015. Publicada el 19 de mayo de 2015. Disponible en: <http://www.poderato.com/edumedellin/empresa-de-desarrollo->

urbano-edu/margarita-ngel-balance-primer-da-de-ctedra-de-desarrollo-urbano#sthash.Ufojzw3S.dpuf

- Aponte, G. (2015). Debate metropolitano. En: Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales (2015). “Cerros Tutelares y estado actual”. Boletín Informativo del Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales, 4, marzo. Universidad Pontificia Bolivariana. Disponible en:http://www.upb.edu.co/pls/portal/docs/PAGE/GPV2_UPB_MEDELLIN/P_GV2_M080_INSTITUTOSA/PGV2_M080040_METROPOLITANOS/PGV2_M080040_PUBLICACIONES/EDICI%D3N%204.PDF
- Bañón i Martínez, R. (2003) “La evaluación de la acción y de las políticas públicas”. Madrid: Ediciones Díaz Santos.
- Bebbington, A. (200). Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador. V Conferencia Regional de ISTR. Agosto, Lima. Disponible en: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a_bebbington.pdf
- Bebbington, De la Maza y Villar. (2005). Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina. V Conferencia Latinoamericana de la ISTR –Agosto, Lima. Disponible en: http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/rodrigo_villar_gonzalo_de_la_maza_anthony_bebbington.pdf
- Cabrero, E. (2005). Acción pública y desarrollo local. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cano, Luisa Fernanda. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177.
- Canto Chac, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. En: Política y Cultura (México), (30), pp. 9-37. <http://www.redalyc.org/pdf/267/26711160002.pdf>

- Canto, M. (2004) “Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local”. Documento de trabajo. Santiago: Corporación Innovación y Ciudadanía. Disponible en: <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/canto.pdf>
- Craviotti, C. (2006). Concertación social y territorio. Revista Internacional de Desarrollo Local. 8 (13). Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v8n13/a04v8n13.pdf>
- De la Maza, G. (2009) “Fortalecimiento de la sociedad civil para la acción pública y la gobernanza democrática en contextos de desarrollo”. Madrid: Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo (CECOD), Serie CECOD, (10).
- EDU – Empresa de Desarrollo Urbano (2015, Julio 8). Con barrios sostenibles la EDU le apuesta a la vivienda digna en las laderas de Medellín.
- Franco, L. e Hincapié, L. (2012). “Hábitat y políticas habitacionales: estrategias para la construcción social del hábitat en las comunas 1 y 8 de Medellín. Análisis sociopolítico – cultural”. X seminario de investigación urbana y regional: políticas de vivienda y derechos habitacionales. Pontificia Universidad Javeriana, septiembre, Bogotá. Disponible en: revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/download/5918/4781
- Gabriel. (2016). Entrevista a líder que participó del Comité de Vivienda del Barrio 13 de noviembre, Comuna 8. Medellín. Realizada el 6 de mayo de 2016.
- Guy Peters, B. (1995). “Modelos Alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”. En Gestión Política (Bogotá.), 2 (4), Jul-Dic. pp. 257-276.
- Ingram, H. Schneider, A. y De León, P. “Social Construction and Policy Design”, en Paul Sabatier (Ed.) Theories of the Policy Process, Boulder (Co), Westview Press, 2007.

- Jorquera Beas, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. Documento de Trabajo N° 95 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Documento de Trabajo N° 6 Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo, Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
- Le Galès, P. (1998), 'Regulations and Governance in European Cities', International Journal of Urban and Regional Research, 22 (3), 482-506.
- Licha, I. (2003). Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003
- Licha, I. (2006) Coordinando la Política Social: ¿es la concertación una opción? Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-59. Disponible en: <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/2220393.pdf>
- Losada, R., y Casas, A. (2008). Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mejía, J. (2015). Debate metropolitano. En: Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales (2015). "Cerros Tutelares y estado actual". Boletín Informativo del Instituto de Estudios Metropolitanos y Regionales, 4, marzo. Universidad Pontificia Bolivariana. Disponible en: http://www.upb.edu.co/pls/portal/docs/PAGE/GPV2_UPB_MEDELLIN/P_GV2_M080_INSTITUTOSA/PGV2_M080040_METROPOLITANOS/PGV2_M080040_PUBLICACIONES/EDICI%D3N%204.PDF
- Morales, M. (1998) La ciudad un organismo viviente. En: Revista Universidad de Medellín. No 67. Octubre, Ed. Marín Vieco Ltda., Medellín, 1998.
- Ostrom, E. (2011). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. México: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM y FCE.
- Pardo, M. (2004). De la administración pública a la gobernanza. México: Centro de Estudios Internacionales y COLMEX.

- Quintero, G. (2016). Entrevista a líder de la Mesa de Desplazados, Comuna 8. Medellín. Realizada el 28 de abril de 2016.
- Ramírez, Y. (2016). Entrevista a líder que participó del Comité de Vivienda del Barrio Villa Turbay, Comuna 8. Medellín. Realizada el 1 de mayo de 2016.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico. VII Congreso Internacional del CLAD, Lisboa
- Serna de la Garza, J. (2010). Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Subirats J. (2009). “Los espejismos de la razón y los caminos de la participación”. En: Celaya Pérez, I. [director] (2009). Participación ciudadana, para una administración deliberativa. Aragón: Gobierno de Aragón. pp. 7-18
- Toro, J. (2015). Testimonio de Javier Toro, secretario de infraestructura. Cátedra de Desarrollo Humano Sostenible. Entrevista realizada el 6 de mayo de 2015. Publicada el 19 de mayo de 2015. Disponible en:
- Velásquez, C. (2004). “Diagnóstico comunitario barrio Villa Turbay, comuna 8 de Medellín”. En: *Ágora* (Medellín), 14 (1), 97-125. Disponible en: http://web.usbmed.edu.co/usbmed/elagora/htm/v14nro1/pdf/DIAGNOSTICO_COMUNITARIO-VILLA-TURBAY.pdf
- Velásquez, C. (2012). “La política de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín ¿reconquista del territorio por parte del estado?”. En: *Kavilando*, 3 (1/2), 72-78.
- Velásquez, C. (2016). Entrevista a líder de la Mesa de Vivienda, Comuna 8. Medellín. Realizada el 25 de abril de 2016.
- Zuluaga, L. (2016). Entrevista a coordinadora del Observatorio de Seguridad Humana de Medellín. Medellín. Realizada el 24 de abril de 2016.