



desde la
REGION

N° 48

JULIO - 2007

LA CIUDAD: RETOS SOCIALES

PERSONERÍA JURÍDICA
37252 ENERO 16/90
Gobernación de Antioquia
ISSN 0123-4528

DIRECTOR
Jorge Bernal M.

JUNTA DIRECTIVA:
Rubén Fernández A. -Presidente
Juan F. Sierra V. -Vicepresidente
Max Yury Gil R. -Secretario
Jorge Bernal M.
Fulvia Márquez V.

COMITÉ EDITORIAL
Rubén Fernández A. -Presidente
Jorge Bernal
Rocío Jiménez
Lucelly Carvajal
Luz Amparo Sánchez M.
Daniel Botero A.

Calle 55 N° 41-10
Tel: (57-4) 216 68 22
Fax: (57-4) 239 55 44
A.A. 67146 Medellín - Colombia
coregion@region.org.co
www.region.org.co

Dialéctica de los derechos
Libardo Sarmiento Anzola

Carta Mundial por el Derecho
a la Ciudad

El desplazamiento forzado
intra-urbano

Luz Amparo Sánchez M.

Programa de Planeación y Presu-
puesto Participativo en Medellín

Juan Carlos Posada G.

La educación en Antioquia
Logros, avances y retos

Entrevista a
Claudia Patricia Restrepo

Diseño e impresión: Pregón Ltda.

Ilustradores:

Mónica Betancourt: Págs. 5, 8.

Mauricio Arroyave: Págs. 12, 16, 18.

Alexander Bermúdez: Págs. 22, 25, 28.

Edwin Monsalve: Págs. 35, 39, 44.

Nadir Figueroa: Págs. 33, 47, 50

Para esta publicación la Corporación Región
recibe el apoyo de Agro Acción Alemana;
Novib, Holanda; Terre des Hommes, Basilea;
Diakonia, Suecia; Misereor, Alemania.

Editorial

EL DESPLAZAMIENTO Y LA CUESTIÓN SOCIAL EN MEDELLÍN

En Medellín hay un poco más de 100.000 seres humanos en las condiciones más indignas para un ciudadano del siglo XXI. Son los desterrados por la guerra y el conflicto armado colombiano, o los habitantes más pobres de otros municipios que se han visto obligados a migrar hacia esta ciudad con la esperanza de poder sobrevivir y mejorar en algo su vida y buscar algún futuro para sus hijos. Niños, niñas, mujeres, padres y ancianos han tenido que salir huyendo dejando su terruño, el pequeño negocio que les daba su sustento; desprenderse de familiares, de tradiciones culturales, de su dignidad y de las redes de reconocimiento que tenían construidas en esos territorios. En su pueblo eran doña, o don; eran Juanito o Margarita, los niños que todos conocían, querían y cuidaban; eran reconocidos y valorados, eran pobres pero tenían el cariño y el respeto de familiares, amigos y vecinos. Los niños podían jugar en las calles, en los potreros, con los otros niños y con sus animalitos, eran cuidados y reconocidos por sus familiares y por sus vecinos. Las mujeres trabajaban muy duro pero tenían la tranquilidad de sentir y ver a sus hijos a su lado, de poder compartir con sus familiares y amigas, de sentarse a hablar con ellas de lo que a bien tuvieran.

Eran campesinos o campesinas, artesanos, tenderos, estudiantes. Era una vida sencilla, llena de privaciones, de

pobreza, exclusiones y falta de derechos; pero con ciertas certezas y algo de dignidad. La guerra de actores ilegales contra el Estado o contra otros actores ilegales, las masacres, desapariciones, torturas, mutilaciones, amenazas y agresiones de guerrilleros, paramilitares y sectores del Ejército y de la fuerza pública y el robo de sus pequeñas parcelas y animales, los obligaron a un éxodo masivo que la ciudad y el país han presenciado con bastante indiferencia en las últimas décadas. Según algunos estudios, más de tres millones de colombianos o colombianas hacen parte de este drama humano. Una población mayor a la que hoy tiene Medellín se encuentra en estos días en Colombia en situación de desplazamiento forzado. Este es, sin lugar a dudas uno de los mayores problemas sociales de Medellín, de Antioquia y del país.

Al llegar a las ciudades, sólo traen unos cuantos corotos, una gran incertidumbre, un miedo profundo, una desorientación total. No conocen la ciudad, no se saben mover por ella, no tienen vivienda, no tienen trabajo, son discriminados y rechazados aún por los llamados pobres históricos que llegaron primero que ellos a los barrios populares de Medellín. Si pueden hacerse registrar en las listas oficiales, empiezan a tener algún apoyo del Estado, algo de alimentación, de ayudas en materia de salud y educación para sus hijos.

Pero es evidente que siguen siendo ciudadanos de tercera y cuarta categoría. Sus derechos civiles, políticos, sociales no son reconocidos, no logran un trabajo digno, los niños y niñas presentan graves problemas de desnutrición y hambre que los hacen desertar de la escuela o no aprender lo necesario y tienen que padecer continuas enfermedades, caer fácilmente en la prostitución, en el uso de las drogas y en otras actividades ilícitas.

Este drama humano fue analizado de manera especial y detenida por la Corte Constitucional. Después de un balance sobre las acciones del gobierno nacional frente a los derechos de esta población decidió promulgar una Sentencia, la T-025, estableciendo un “estado de cosas inconstitucional” que significa que el Estado, no sólo fue incapaz de impedir el atropello, sino que no está cumpliendo con la garantía de los derechos mínimos de esta población; estableció unos plazos y solicitó la definición de unos indicadores para estar evaluando el cumplimiento de las obligaciones del Estado. Esta importante decisión de la Corte Constitucional ha obligado al gobierno nacional y a los gobiernos locales y regionales a prestar atención a esta situación y a destinar mayores recursos para ir haciendo efectivos estos derechos. En Antioquia se definió una política pública y la Asamblea Departamental aprobó una Ordenanza que establece un marco legal favorable para estos propósitos; algo similar se empieza a realizar por parte de la alcaldía y el Concejo de la ciudad.

Hablando específicamente del caso Medellín y de los recursos que destina la administración pública a la atención de esta población hay incrementos en los últimos años.

El presupuesto que dejó aprobado la administración del alcalde Luis Pérez para atender a esta población en el año 2004 a través de la Secretaría de Solidaridad Social fue de \$356 millones de pesos, lo que, para una cifra de 100.000 desplazados significaba un aporte anual de \$3.560 pesos por persona. Para el año 2005 esta suma subió a \$1.085 millones (un incremento del 205%); en el 2006 tuvo otro incremento y llegó a \$1.563 millones (un 44%) y en el año 2007 el aumento es muy pequeño pues el presupuesto es de \$1.600 millones. La administración señala que otras secretarías también destinan recursos a la atención de las necesidades de esta población y, en efecto, la Secretaría de Salud tiene contemplado un presupuesto de un poco más de \$4 mil millones de pesos; así mismo las Secretarías de Desarrollo Social, de Educación y la de Cultura Ciudadana; de esta manera la Alcaldía habla de una asignación presupuestal en el 2007 de 13.000 millones de pesos¹. Este es, ciertamente un incremento frente a años anteriores, pero aún se está lejos de contar con los recursos que garanticen plenamente la vigencia de los derechos de los más de 100 mil desplazados presentes en la ciudad. Si se acepta esta cifra y se divide por 100 mil desplazados se tendría un gasto *per cápita* anual de 130 mil pesos. Si este valor lo comparamos con el gasto *per cápita* general de \$898.700 que realizó la Alcaldía en el año 2006 (resultado de dividir el total de la inversión por el número de habitantes), esta población sigue en una situación muy desventajosa.

Al cumplirse los 10 años de la Ley 387 que aborda esta problemática, se propone el 2007 como un año en el que se avance en ir materializando el

derecho a una vivienda digna, a un ingreso adecuado, a la seguridad alimentaria, el derecho a una educación de calidad, igualmente al reconocimiento y la participación social para estas víctimas de la guerra y de la injusticia. Junto a esta ley, se cuenta con la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional. En los Autos proferidos por la Corte con posterioridad a la Sentencia se plantea la urgencia de establecer políticas, estrategias y programas que permitan avanzar en este camino y se obliga a destinar más recursos por parte del gobierno nacional y los gobiernos territoriales. En el último de estos autos se empiezan a precisar los indicadores con los cuales se evaluará el resultado de estas acciones y de los recursos invertidos.

Por estas circunstancias consideramos de gran pertinencia la iniciativa que Acnur, la Pastoral Social y Codhes tomaron de promover una campaña por los derechos de la población desplazada en Colombia. Esta campaña es una buena oportunidad para llamar la atención del país y de las regiones acerca de la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado; promover el compromiso ético, social y material del resto de la sociedad hacia los millones de víctimas del mismo y de exigir al gobierno nacional y a los gobiernos territoriales el cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales. Teniendo en cuenta que a muchos de los desplazados se les arrebataron sus tierras,

1. La Corporación Región acaba de realizar para la Secretaría de Bienestar Social un diagnóstico social de Medellín y un balance de la labor de esta secretaría en el cual se trabaja con detalle la situación de las víctimas del desplazamiento y de las políticas y acciones que desarrolla el gobierno en este campo.

el gobierno y los órganos encargados de impartir justicia están obligados a buscar el restablecimiento de las víctimas del paramilitarismo y garantizar que estos grupos devuelvan esas tierras y reparen a las víctimas de sus crímenes.

Por su parte la sociedad y, en especial, los que disponen de más poder y recursos económicos y políticos tienen que contribuir también a mejorar la calidad de vida de esta población. Los partidos políticos y los candidatos a alcaldías y gobernaciones se deben comprometer a incluir el tema en sus programas de gobierno y en los próximos planes de desarrollo en caso de que resulten elegidos.

Esta campaña se propone en Antioquia:

- La recolección de 200.000 firmas de apoyo y solidaridad del millón de firmas que se propone la campaña a nivel nacional.
- Un importante debate público sobre esta realidad y las políticas propuestas: foros, talleres, seminarios, publicaciones.
- Un debate particular sobre la propuesta de una política pública frente al desplazamiento en Medellín con un acuerdo aprobado por el Concejo Municipal de la ciudad con este propósito.
- Unos planes locales y uno departamental que con mayores recursos y políticas más adecuadas permitan avanzar en la garantía de los derechos de los desplazados.
- Ligado al punto anterior, unos mayores recursos en los presupuestos

municipales y el departamental del 2008 con este propósito.

- Unas recomendaciones precisas que busquen ser tenidas en cuenta a la hora de formular los nuevos planes de desarrollo (2008-2011) de los municipios y del departamento de Antioquia.

En este contexto la Corporación Región ha venido trabajando en una propuesta que surgió de las deliberaciones de la Asamblea Constituyente de Antioquia y que tiene que ver con garantizar los derechos de niñas y niños menores de 17 años y por esta vía sacarlos de la trampa de la pobreza en un tiempo corto. Esta propuesta podría comenzar a materializarse con los niños y niñas (menores de 17 años) en situación de desplazamiento forzado que representan el 55 por ciento de los 100.000 desplazados que se identifican en Medellín.

En este sentido vemos dos escenarios posibles a desarrollar dependiendo de los recursos y de la voluntad política existente:

Un escenario buscaría atender a los niños y niñas que están en mayores grados de desnutrición y hambre (9,9%); los que están por fuera del sistema educativo o que desertan del mismo (17% y 4% respectivamente); los niños que son obligados a trabajar (39%); y los niños y niñas sin atención adecuada en salud (47%). Al sumar el valor necesario para garantizar estos derechos se tendría una suma de \$35 mil millones por año. Cifra perfectamente posible de asegurar para el año próximo. (Recuérdese que para el 2007 se destinaron algo más de

\$10.000 millones), según cálculos de la Corporación Región).

Un segundo escenario más responsable con el cumplimiento constitucional de los derechos de estos niños y jóvenes, por ser ciudadanos colombianos y no por ser desplazados y si se garantizan estos derechos a los 55.000 niños y niñas que están en esta condición, la suma necesaria por año sería de \$96 mil millones de pesos. Ciertamente es una cifra importante, pero sería muestra de voluntad política de ir erradicando la pobreza por lo menos en esta generación.

Consideramos que con la estabilidad y solvencia económica y financiera con que cuenta hoy la alcaldía de Medellín, con los mayores ingresos propios que vienen obteniendo, con acciones concertadas con instituciones de la sociedad y con los grandes grupos económicos que también vienen obteniendo grandes utilidades en estos últimos años y con recursos de cooperación internacional, se podría asegurar ya, por lo menos el escenario mínimo por año y así garantizar que estos niños y niñas vayan superando la grave condición de pobreza y exclusión que hoy enfrentan y puedan ir asegurando sus derechos de ciudadanía.

Hay una enorme deuda social con esta generación y hay recursos con qué pagarla; el asunto depende en gran medida de la voluntad política de los gobernantes y de las elites económicas y políticas de la ciudad ①

DIALÉCTICA DE LOS DERECHOS

Libardo Sarmiento Anzola

Economista, Master en teoría económica. Filósofo, diplomado en Análisis Existencial. Miembro de los comités de redacción de Le Monde Diplomatique –edición Colombia– y Desdeabajo. Editor de las revistas Cēpa y Sentido y Existencia. Miembro del Instituto Colombiano de Análisis Existencial y Logoterapia Víctor Frankl. Escritor e investigador independiente.



Entender la pobreza como una situación de violación flagrante de los derechos humanos es algo elemental. Condenar al sistema mundo capitalista que opera sobre la lógica de la explotación del trabajo, es una exigencia en la lucha por instaurar los derechos humanos como ética universal. En el centro de la triada derechos-desarrollo-pobreza se encuentran las políticas públicas que son reflejo del balance de las luchas políticas y sociales.

La articulación derecho humanos-desarrollo-pobreza es, como toda relación, dialéctica y sistémica. Esto es, constituyen una unidad de contrarios en tensión y conflicto cuya dinámica de transformación tiende, según la forma de resolverlas, a situaciones negativas o positivas. El resultado parcial e histórico, depende del condicionamiento societal que estructura esta dialéctica (jurídica, económica, política, social, territorial y cultural), la correlación de las fuerzas sociales, sus principios e intereses en juego y el balance político parcial de las confrontaciones y negociaciones. En el artículo se examina esta triada dialéctica.

Los derechos

El objetivo central de la política social dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho está asociado a la protección y garantía universal de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales –Desc–.

El reconocimiento de los Desc como parte del desarrollo de los derechos humanos es un legado del siglo XX. Los Desc corresponden a la tercera oleada de reconocimiento y conquista de derechos; tuvo como objetivo las libertades positivas, esto es, la conquista de los derechos globales de bienestar o sociales que son necesarios para una oportunidad igual en la vida civil y la participación política democrática. Los derechos civiles y políticos son logros éticos y políticos de la humanidad que datan de los siglos XVII y XIX, respectivamente. El orden histórico de conquista de los derechos humanos no se corresponde con su orden lógico, esto es, los Desc constituyen el presupuesto y fundamento para que todo ciudadano y ciudadana pueda ejercer sus derechos civiles y políticos.

El pacto de Desc, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1966 y adoptado mediante la Ley 74 del 26 de diciembre de 1968 por el Congreso colombiano, entró en vigor el 3 de enero de 1976 y se

consagró en la Constitución Política de Colombia de 1991 en el capítulo 2 del Título II *De los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. De igual forma fue adoptado, por la Ley 389 de 1996, el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales –*Protocolo de San Salvador*–, el cual entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

La jurisprudencia no deja dudas sobre el imperativo y responsabilidad que le corresponde tanto al Estado como a la sociedad civil en la construcción y funcionamiento del Estado social y democrático de derecho. Según la Corte Constitucional, los Desc implican una prestación por parte del Estado y, por lo tanto, una erogación económica que, por lo general, depende de una decisión política. Su razón de ser está en el hecho de que su mínima satisfacción es una condición indispensable para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, con lo cual adquieren el carácter de fundamentales. Las diferentes categorías

de tales derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad y la libertad de la persona humana, característica que exige protección permanente con el propósito de obtener su plena vigencia, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos, en aras de la realización de otros (Sarmiento, 1997:172).

Para garantizar los Desc se necesita la consolidación de un sistema institucional, jurídico y social integral, eficiente, universal y solidario. Además, debe contar con el financiamiento suficiente para garantizar el cubrimiento universal de los Desc, el desarrollo organizacional y los mecanismos políticos y administrativos que permitan avanzar por este camino. En consecuencia, es indispensable que las sociedades acuerden caminos para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas que permitan producir y asignar los recursos necesarios para darles un carácter efectivo. Esto implica la construcción de pactos sociales entre los diversos actores del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En el marco de estos acuerdos, tendrán que establecerse también pactos fiscales para disponer de los recursos que se requieren para dar vida a los acuerdos del pacto social. Todo esto permitirá ampliar progresivamente el acceso, el financiamiento y la solidaridad de los sistemas de protección social.

Por ello, es imposible analizar los derechos humanos, en particular los Desc, de manera aislada del marco societal en que tienen lugar y del estilo de desarrollo hegemónico. Los

Desc hacen parte de las políticas públicas sociales. No debe exagerarse las posibilidades de una política conscientemente adoptada y adjudicarle la responsabilidad de los fracasos y el merito de los triunfos, desconociendo el peso y la importancia de los procesos históricos, económicos, políticos, sociales y culturales que no se encuentran bajo el control de los gestores de una política pública.

Los Desc, las políticas sociales y la crisis del Estado benefactor

Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, la distribución de costos y beneficios, los conocimientos y técnicas de actuación propios a cada sector relacionado con la garantía de los Desc.

Los derechos de ciudadanía, dentro de los cuales se encuentran los Desc, se extienden como resultado del proceso dinamizado por el conflicto de clases. Los desposeídos de la sociedad civil rudimentaria se han organizado a lo largo de la historia moderna para presionar a favor de sus demandas de derechos civiles y políticos y, finalmente, de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los ricos y poderosos siempre se han resistido a aceptar dichas demandas.

Como resultado de estas luchas, el progreso de la ciudadanía desde la dimensión civil a la social, pasando por la política, es también un proceso de búsqueda de transformar el conflicto entre las clases. Aunque bien se sabe que la ciudadanía afecta a la clase social y que ello no elimina ni la

desigualdad, las asimetrías de poder ni el conflicto, no obstante cambia la cualidad de los conflictos y la colisión entre intereses divergentes.

En el proceso de construcción de los estados nacionales modernos, al romperse con el modelo de relaciones tradicionales de autoridad, en el cual se intercambiaba protección por dependencia entre los pobres y las clases superiores, se abre la posibilidad y la necesidad de atribuirles el estatus de ciudadano a los individuos, con el reconocimiento de una igualdad humana básica. La pobreza, liberada de las relaciones de tutela, pasa a ser vista como un problema político, ético, institucional y conceptual, o sea, como una cuestión societal.

El desarrollo de la política social parte de las transformaciones que tuvieron lugar con la revolución de las sociedades modernas, esto es, la conformación del sistema mundo capitalista, el fortalecimiento del Estado-Nación, la emergencia de la autonomía individual y la democracia de masas. Fue el reconocimiento de la marginalidad, el desempleo, la pobreza y la desigualdad como problemas sociales inaceptables, al igual que los crecientes conflictos políticos asociados a estos fenómenos, los que crearon las condiciones para el desarrollo de poderosos mecanismos institucionales de protección social. Ese conjunto fue denominado *Welfare State* o Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre, tanto las políticas e instituciones como la extensión de los Desc y los presupuestos y provisiones que les daban garantías de cumplimiento (Fleury y Molina, 2000:1).

Si bien hubo significativos avances, aunque diferenciales según países, en la construcción del Estado de Bienes-



trar Social a lo largo del siglo XX, no obstante, en la agenda de las luchas por la ciudadanía, la titularidad y las dotaciones, según el balance llevado a cabo por Dahrendorf (1990), quedaron tres cuestiones importantes sin solución: i) la vieja lucha de clases no desapareció y, peor aún, faltó por reconocer los derechos de grupos sociales específicos o minoritarios; ii) la pobreza persiste y las situaciones duraderas de desempleo plantean cuestiones nuevas de ciudadanía, y los instrumentos del Estado social no han sido capaces de darles adecuada respuesta; surge de este modo una exclusión nueva (a diferencia de los conflictos de clase, los excluidos están dispersos, desorganizados y son débiles, pero representan una deuda vital dentro del contrato social

que no deja de afectar al resto de la sociedad); iii) el establecimiento de la ciudadanía en un solo país es imposible, se requiere la titularidad de los derechos humanos de manera universal.

Antes de que hubiera tiempo para encarar el debate y ofrecer posibles soluciones a estos problemas, sobrevino el colapso del Estado de Bienestar Social. De acuerdo con el análisis realizado por Pierre Rosanvallon, pueden distinguirse tres etapas en la quiebra del *Welfare State*: la crisis financiera que se desencadenó en los años 1970 (aumento de los gastos sociales por encima de los ingresos); la crisis ideológica que emerge en la década de 1980 (crisis de legitimidad del Estado social de derecho

provocada por la evidente burocratización, corrupción e ineficiencia); y, la crisis filosófica de finales del siglo XX (desintegración de los principios organizadores de la solidaridad, preponderancia de un individualismo egoísta, y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos) (Rossanvallon, 1995:8-10).

Según el director de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de Francia, nos encontramos en una nueva era de lo social y lo político. La refundación de la solidaridad y la redefinición de los derechos implican una mejor articulación entre la práctica de la democracia, la deliberación sobre la justicia y la gestión de los

nuevos problemas sociales. La globalización económica y la crisis del Estado de Bienestar Social pusieron fin a la ilusión consolidada a lo largo del siglo XX de organizar, mediante la instauración de los regímenes de protección social, las condiciones de vida en común y el ejercicio de la solidaridad. Vivimos a la vez, según Fitoussi y Rosanvallon, el agotamiento de un modelo y el final de un antiguo marco de inteligibilidad del mundo. Fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad (la crisis del *Welfare State*), las formas de la relación entre la economía y la sociedad (la crisis del trabajo) y los modos de constitución de las identidades individuales y colectivas (la crisis del sujeto). Por tanto, se torna urgente volver a dar un sentido vigoroso a la acción política (Fitoussi y Rosanvallon, 1997:12-14).

¿Cuál es la nueva arquitectura del bienestar en el siglo XXI? Este es el debate que ocupa actualmente a tecnócratas, políticos, académicos, empresarios y ciudadanos. Entre tanto las desigualdades aumenta, los estados se ocupan con mayor dificultad frente al masivo fenómeno de la exclusión, el trabajo se precariza y se torna más inestable, los hogares son más frágiles, vulnerables y efímeros, la distribución de los riesgos y de las necesidades sociales cambian dramáticamente.

Actualmente, la incidencia del riesgo social está bajando en el ciclo de vida a escalas de edad más tempranas, sin que las poblaciones mayores estén en mejor condición. El mayor riesgo tiende a concentrarse en las nuevas familias, en niños pequeños y en los jóvenes. Es aquí donde la tasa de pobreza aumenta más y los ingresos se reducen velozmente. El

riesgo también afecta a los trabajadores, calificados y no calificados, hombres y mujeres.

Según Gösta Espin-Andersen, el gran desafío es establecer un paquete de medidas coherentes para un Estado bienestar del siglo XXI. El catedrático de la Universidad Pompeu Fabra, propone cinco ingredientes básicos: invertir en los niños y las niñas; invertir en las mujeres (la clave en el nuevo equilibrio de bienestar); combatir el impacto de la clase de origen en las posibilidades y oportunidades de los niños; un nuevo sistema de evaluación de riesgo, una nueva solidaridad, un nuevo contrato social; un nuevo sistema de contabilidad social (lo que importa es el PIB, no sólo el gasto público) (Andersen, 2003).

De otra parte, el Banco Mundial promovido por el G7 viene impulsando la transformación institucional del sector social en América Latina bajo el renovado enfoque de Protección Social que está cimentado en el manejo social de los riesgos (Holzmann y Jorgensen, 2000).

El sistema de protección social se constituye como el conjunto de políticas públicas destinadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los más desprotegidos, en las áreas de la salud, la pensión y el trabajo. El sistema de protección social tiene dos grandes componentes: i) el sistema de seguridad social (salud, pensiones, riesgos profesionales), ii) el sistema de asistencia social (subsidios y auxilios: nutrición y en dinero).

Este enfoque de política social replantea las áreas tradicionales de protección social (intervención en el mercado laboral, prevención social y redes de protección social) en un

marco que incluye tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos, shocks), tres niveles de formalidad de manejo del riesgo (informal, mercado y público) y varios actores (personas, hogares, comunidades, ONG, diversos niveles de gobierno y organizaciones internacionales) frente a un contexto de información asimétrica y distintos tipos de riesgo. Este nuevo marco conceptual para la protección social parte del conflicto entre la necesidad de proveer seguridad y la aparente falta de recursos financieros públicos, por tanto traslada la lógica económica (de mercado) al ámbito social, redistribuyendo los costos a todos los agentes sociales.

Al contrario del enfoque de derechos que es positivo en cuanto se fundamenta en potenciar las capacidades humanas y las competencias ciudadanas, el Manejo Social del Riesgo –MSR– se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por la especie humana (como desempleo, deterioro ambiental y violencia). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza.

Este debate sobre la nueva cuestión social, en el marco de la consolidación del sistema mundo capitalista, implica analizar la dialéctica derechos-desarrollo-pobreza.

La dialéctica de los derechos

El análisis aislado e individual de los derechos, del desarrollo y de la

pobreza conduce a conclusiones estériles e ideológicas y al diseño de políticas inoperantes o de consecuencias negativas. Este simplismo puede observarse en la descripción del siguiente triángulo que presenta la triada sin articulaciones:

La defensa de derechos sin articulación con los temas del desarrollo o el análisis de las causas de la pobreza es una característica bastante común entre organizaciones de la sociedad civil. Se trata de hacer *lobby* para lograr algunas reformas jurídicas que, por lo general, no se traducen en políticas públicas y, menos aún, sin efectos en la realidad. En una curiosa convergencia actual entre iglesias y ONG, se pretende tocar el frío corazón de los empresarios y flexibilizar el alma de los burocratas para que, mediante su conversión, sus acciones consideren los derechos humanos. Respecto al ciudadano de a pie, el accionar se limita a “educarlos”, a través de talleres y más talleres, en los supuestos derechos que poseen y en la creencia en un etereo Estado Social de Derecho.

El desarrollo a secas, esto es, sin analizar sus consecuencias sociales, ambientales y laborales es una tendencia común en los defensores del crecimiento económico como factor central del bienestar. Esta ideología defiende la acumulación capitalista por sí sola, bajo el entendido que entre más ganen dinero los ricos mayor será su inversión (los pobres, en esta versión, no tienen posibilidades de invertir, su ingreso va al consumo), generando empleo e ingresos para aquellos que únicamente disponen de su fuerza de trabajo para sobrevivir.

La marginalidad de las comunidades pobres es un discurso de los sectores conservadores y de las políticas

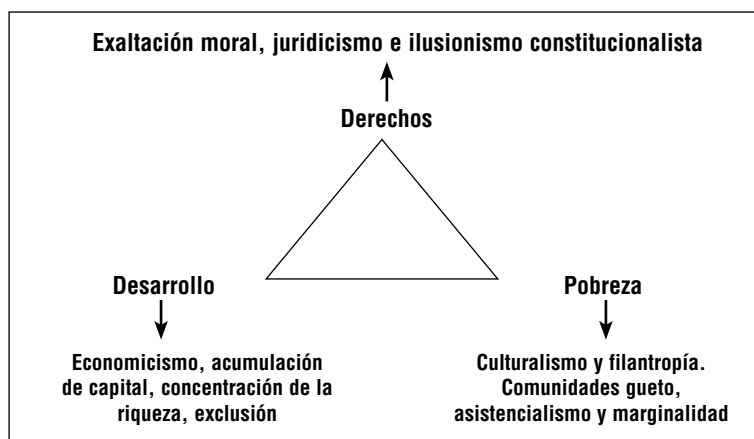
derechistas. Ocultan que fue sólo después de la expansión del sistema mundo capitalista, los procesos de urbanización conducentes al empobrecimiento masivo y, de hecho, la monetización de la sociedad, que los pobres fueron definidos como carentes de lo que los ricos podían tener en términos de dinero, posesiones y explotación de la fuerza de trabajo (Sachs, 1996:252). La pobreza es considerada como condición natural y orgánica de la sociedad, designio de Dios o el destino, producto de la pereza o de las características intrínsecas de ciertas etnias o comunidades. Las políticas, en este enfoque, recorren un intervalo perverso entre las medidas fascistas de eliminar físicamente a los pobres hasta el asistencialismo y la filantropía de los ricos, las iglesias y algunas ONG, aunado a un interés subyacente de cooptación política de los pobres al servicio de la reproducción corporativista del sistema.

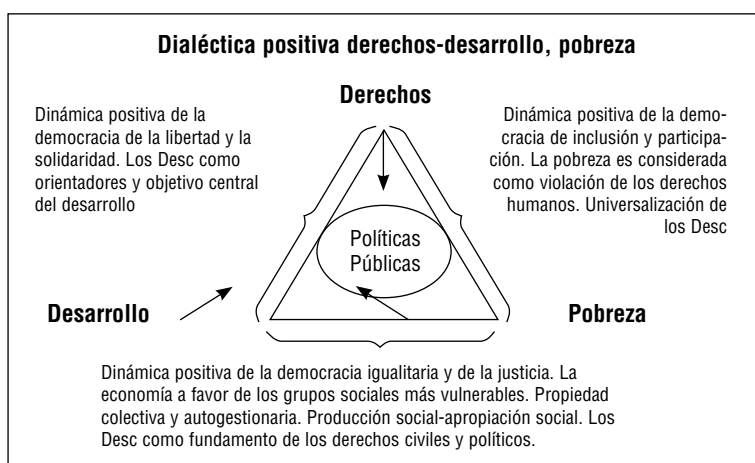
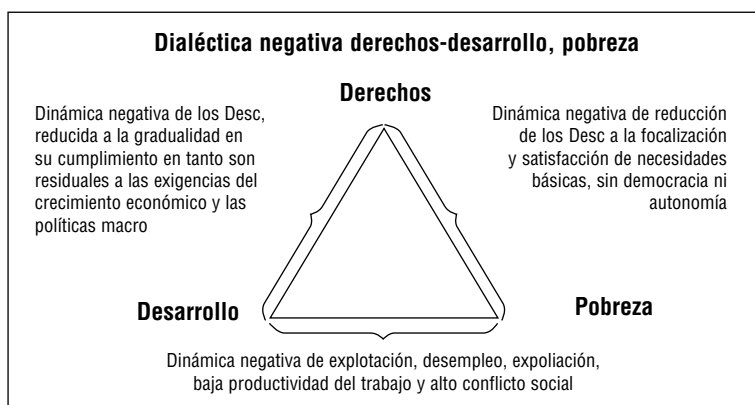
Las dialécticas negativa y positiva de esta triada se presenta en los siguientes esquemas (página siguiente).

La dialéctica negativa de la triada derechos-desarrollo-pobreza se traduce en dinámicas en las cuales es hegemónico el sistema mundo capitalista, en su lógica de acumulación, y, por tanto, los derechos y la

pobreza son residuales a la primacía de la propiedad privada, el mercado y el individualismo. El Estado es funcional a los grupos de poder y, en consecuencia, en el proceso de extensión de los Desc al servicio de los intereses privados se presenta en una metamorfosis de “derechos” en “mercancías” con lo cual el capital amplía su campo de acción, a la vez, que resuelve sus problemas de sobreacumulación.

Los derechos quedan vaciados de contenidos y, el discurso sobre estos, cumple la función enajenante de fetichizar al Estado y de controlar ideológica y políticamente a las masas empobrecidas y excluidas. La tensión derechos-pobreza encubre que la pobreza es producto del sistema y promueve que ante “la falta de recursos” (los ricos no tributan y el Estado no está interesado en la justicia y la igualdad) es necesario focalizar, generando una “guerra entre pobres” por el acceso a magros recursos y a servicios de pésima calidad. La pobreza se convierte en un negocio para quienes viven de ella (empresarios, políticos, iglesias, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y multilaterales), por tanto no están interesados en transformar el sistema que la genera.





La dialéctica positiva de la triada derechos-desarrollo-pobreza implica el análisis y la crítica holística e integral de la realidad ¿es posible la garantía universal de los derechos humanos y la eliminación de la pobreza dentro del sistema mundo capitalista? El debate se polariza entre los defensores del *statu quo* y las luchas antisistémicas. Ampliando la sentencia de Luxemburg, al igual que no hay verdadera democracia sin socialismo, ni socialismo sin democracia; es un engaño hablar de garantía plena y universal de los derechos humanos sin democracia y sin socialismo, como también tampoco podrá subsistir la democracia y el socialismo sin la plena vigencia de la dignidad humana, su autonomía, libertad y autogestión comunitaria.

Entender la pobreza como una situación de violación flagrante de los derechos humanos es algo elemental. Condenar al sistema mundo capitalista que opera sobre la lógica de la explotación del trabajo (el ser humano no es fin sino medio para la acumulación) y expropiación de la naturaleza, es una exigencia en la lucha por instaurar los derechos humanos como ética universal. Por tanto, en el centro de la triada derechos-desarrollo-pobreza se encuentran las políticas públicas que son el simple reflejo del balance de las luchas políticas y sociales.

Las iglesias han acompañado a los pobres durante siglos, sin cambio de su precaria situación (en verdad sólo se comprometen a “acompañar”). A

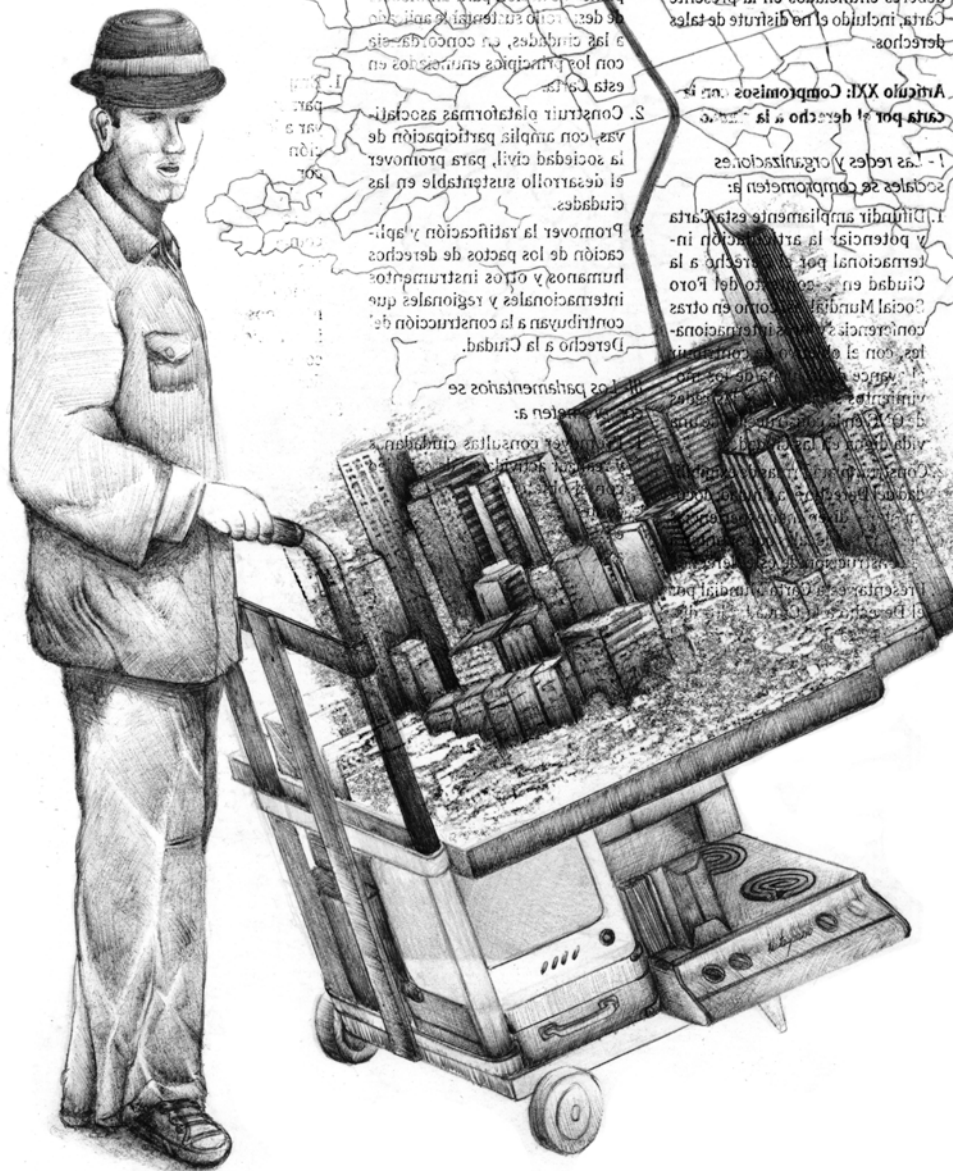
este “acompañamiento” se han venido uniendo diversas organizaciones de la sociedad civil que abandonaron su origen e identidad de luchadores políticos antisistémicos, a cambio de una situación más cómoda de administrar los recursos del Estado y las funciones que éste les delega en su objetivo fundamental de producción y reproducción de un régimen que genera pobreza, viola los derechos humanos, concentra la riqueza y manipula las conciencias con sus ilusionismos discursivos.

Para terminar, sobre esta relación ideología-poder-pobreza es oportuno recordar la broma que presenta a unos judíos sobrevolando las edificaciones y comentan el inmenso poder económico, político y social del Vaticano, sede de la corte pontificia, en Roma; de pronto uno de ellos exclama, con tono de admiración y envidia: “(...) y pensar que empezaron con un simple pesebre...”

Referencias

- Dahrendorf, R. (1990). El conflicto social moderno. Madrid: Mondadori-Grijalbo.
- Andersen, G. (2003). El Estado bienestar en el siglo XXI. Barcelona: Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona, Revista Online del Ctesc.
- Fitoussi, J. y Rossanvallon, P. (1997). La nueva era de las desigualdades. Argentina: Ediciones Manantial.
- Fleury, S. y Molina, C. (2000). Modelos de protección social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (Indes).
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá, Banco Mundial.
- Rossanvallon, P. (1995). La nueva cuestión social. Argentina: Ediciones Manantial.
- Sarmiento, L. (1997). De los derechos, las garantías y los deberes, Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Juristas, Bogotá
- Sachs, W. (1996). (editor). Diccionario del desarrollo. Perú: Pratec.

CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD



Se invita a todas las personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales a participar activamente en el ámbito local, nacional, regional y global en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas de que un mundo mejor es posible en este milenio. La Corporación Región se suma a esta invitación y por esta razón publica el texto.

Foro Social de las Américas, Quito, julio 2004
Foro Mundial Urbano, Barcelona, octubre 2004
Foro Social Mundial, Porto Alegre, enero 2005
Revisión previa a Barcelona, septiembre 2005

Preámbulo

Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones, en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio.

Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos

favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad ante los riesgos naturales.

Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes. La población urbana, en su mayoría, está privada o limitada –en virtud de sus características económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y edad– para satisfacer sus más elementales necesidades y derechos. Contribuyen a ello las políticas públicas, que al desconocer los aportes de los procesos de poblamiento popular a la construcción de ciudad y de ciudadanía, violentan la vida urbana. Graves consecuencias de esto son los desalojos masivos, la segregación y el consecuente deterioro de la convivencia social.

Este contexto favorece el surgimiento de luchas urbanas que, pese a su significado social y político, son aún fragmentadas e incapaces de pro-

ducir cambios trascendentes en el modelo de desarrollo vigente.

Frente a esta realidad, y la necesidad de contrarrestar sus tendencias organizacionales y movimientos urbanos articulados desde el I Foro Social Mundial (2001), han discutido y asumido el desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, basado en los principios de solidaridad, libertad, equidad, dignidad y justicia social y fundamentado en el respeto a las diferentes culturas urbanas y el equilibrio entre lo urbano y lo rural. Desde entonces, un conjunto de movimientos populares, organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil, comprometidas con las luchas sociales por ciudades justas, democráticas, humanas y sustentables, están construyendo una Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad que busca recoger los compromisos y medidas que deben

ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en nuestras ciudades.

El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.

En la ciudad y su entorno rural, la correlación entre estos derechos y la necesaria contrapartida de deberes es exigible de acuerdo a las diferentes responsabilidades y situaciones socioeconómicas de sus habitantes, como forma de promover la justa distribución de los beneficios y responsabilidades resultantes del proceso de urbanización; el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; la distribución de la renta urbana y la democratización del acceso a la tierra y a los servicios públicos para todos los ciudadanos, especialmente aquellos con menos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad.

Por su origen y significado social, la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad es, ante todo, un instrumento dirigido a fortalecer los procesos, reivindicaciones y luchas urbanas. Está llamada a constituirse en plataforma

capaz de articular los esfuerzos de todos aquellos actores —públicos, sociales y privados— interesados en darle plena vigencia y efectividad a este nuevo derecho humano mediante su promoción, reconocimiento legal, implementación, regulación y puesta en práctica.

Parte I: Disposiciones generales

Artículo I: Derecho a la ciudad

1. Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual, así como a preservar la memoria y la identidad cultural en conformidad con los principios y normas que se establecen en esta Carta.
2. El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado. El Derecho a la Ciudad es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.

Esto supone la inclusión de los derechos al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; a fundar y afiliarse a sindicatos; a seguridad social, salud pública, agua potable, energía eléctrica, transporte público y otros servicios sociales; a alimentación, vestido y vivienda adecuada; a educación pública de calidad y la cultura; a la información, la participación política, la convivencia pacífica y el acceso a la justicia; a organizarse, reunirse y manifestarse. Incluye también el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.

El territorio de las ciudades y su entorno rural también es espacio y lugar de ejercicio y cumplimiento de derechos colectivos como forma de asegurar la distribución y el disfrute equitativo, universal, justo, democrático y sustentable de los recursos, riquezas, servicios, bienes y oportunidades que brindan las ciudades. Por eso el Derecho a la Ciudad incluye también el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, al disfrute y preservación de los recursos naturales, a la participación en la planificación y gestión urbana y a la herencia histórica y cultural.

3. Las ciudades son espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes.
4. A los efectos de esta Carta, el concepto de ciudad tiene dos acepciones. Por su carácter físico, la ciudad es toda metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano. Incluye tanto el espacio urbano como el entorno rural o semirural que forma parte de su territorio. Como espacio

político, la ciudad es el conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, como las autoridades gubernamentales, los cuerpos legislativo y judicial, las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general.

5. A los efectos de esta Carta se consideran ciudadanos(as) a todas las personas que habitan de forma permanente o transitoria en las ciudades.
6. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben adoptar todas las medidas necesarias –hasta el máximo de los recursos que dispongan– para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados y con la adopción de medidas legislativas y normativas, la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, las ciudades, con arreglo a su marco legislativo y a los tratados internacionales, deben dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter para hacer efectivos en ellas los derechos civiles y políticos recogidos en esta Carta.

Artículo II: Principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad

1. Ejercicio pleno de la ciudadanía y gestión democrática de la ciudad:
 - 1.1. Las ciudades deben ser un ámbito de realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, asegurando la dignidad y el bienestar colectivo de todas las personas, en condiciones de igualdad, equidad y justicia. Todas las personas tienen el derecho de encontrar en la ciudad las condi-

ciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social y ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad.

- 1.2. Todas las personas tienen el derecho de participar a través de formas directas y representativas en la elaboración, definición, implementación y fiscalización de las políticas públicas y del presupuesto municipal de las ciudades, para fortalecer la transparencia, eficacia y autonomía de las administraciones públicas locales y de las organizaciones populares.

2. Función social de la ciudad y de la propiedad urbana:

- 2.1. Como fin principal, la ciudad debe ejercer una función social, garantizando a todos sus habitantes el usufructo pleno de los recursos que la misma ciudad ofrece. Es decir, debe asumir la realización de proyectos e inversiones en beneficio de la comunidad urbana en su conjunto, dentro de criterios de equidad distributiva, complementariedad económica, respeto a la cultura y sustentabilidad ecológica, para garantizar el bienestar de todos y todas los(as) habitantes, en armonía con la naturaleza, para hoy y para las futuras generaciones.
- 2.2. Los espacios y bienes públicos y privados de la ciudad y de los(as) ciudadanos(as) deben ser utilizados priorizando el interés social, cultural y ambiental. Todos los(as) ciudadanos(as) tienen derecho a participar en la propiedad del territorio urbano dentro de parámetros democráticos, de justicia social y de condiciones ambientales sustentables. En la formulación e implementación de las políticas urbanas se debe promover el uso socialmente jus-

to y ambientalmente equilibrado del espacio y el suelo urbano, en condiciones seguras y con equidad entre los géneros.

- 2.3 Las ciudades deben promulgar la legislación adecuada y establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad.

- 2.4 En la formulación e implementación de las políticas urbanas debe prevalecer el interés social y cultural colectivo por encima del derecho individual de propiedad y los intereses especulativos.

- 2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, –actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares–, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

3. Igualdad, no-discriminación:

- 3.1 Los derechos enunciados en esta Carta deben ser garantizados para todas las personas que habitan en forma permanente o transitoria en las ciudades sin discriminación alguna.



3.2 Las ciudades deben asumir los compromisos adquiridos sobre la implementación de políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades para las mujeres en las ciudades, expresados en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer (Cedaw), y en las conferencias de Medio Ambiente (1992), Beijing (1995) y Hábitat II (1996), entre otras. Para ello, se deben asignar los recursos necesarios de los presupuestos gubernamentales para la efectividad de dichas políticas y establecer mecanismos e indicadores cuantitativos y cualitativos para monitorear su cumplimiento en el tiempo.

4. Protección especial de grupos y personas en situación de vulnerabilidad

4.1 Los grupos y personas en situación vulnerable tienen derecho a medidas especiales de protección e integración, de distribución de los recursos, de acceso a los servicios esenciales y de no-discriminación. A los efectos de esta Carta se consideran vulnerables a: personas y grupos en situación de pobreza, en riesgo ambiental (amenazados por desastres naturales), víctimas de violencia, con discapacidad, migrantes forzados, refugiados y todo grupo que, según la realidad de cada ciudad, esté en situación de desventaja respecto al resto de los habitantes. En estos grupos, a su vez, serán objeto prioritario de atención las personas mayores, las mujeres, en especial las jefas de hogar, y los(as) niños(as).

4.2 Las ciudades, mediante políticas de afirmación positiva de los gru-

pos vulnerables, deben suprimir los obstáculos de orden político, económico, social y cultural que limiten la libertad, equidad e igualdad de los(as) ciudadanos(as) e impidan el pleno desarrollo de la persona humana y su efectiva participación política, económica, social y cultural en la ciudad.

5. Compromiso social del sector privado:

5.1 Las ciudades deben promover que los agentes del sector privado participen en programas sociales y emprendimientos económicos con la finalidad de desarrollar la solidaridad y la plena igualdad entre los habitantes, de acuerdo con los principios rectores que fundamentan esta Carta.

6. Impulso de la economía solidaria y políticas impositivas progresivas:

Las ciudades deben promover y valorar las condiciones políticas y económicas necesarias para garantizar programas de economía solidaria y sistemas impositivos progresivos que aseguren una justa distribución de los recursos y los fondos necesarios para la implementación de las políticas sociales.

Parte II. Derechos relativos al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad

Artículo III: Planificación y gestión de la ciudad

1. Las ciudades deben abrir cauces y espacios institucionalizados para la participación amplia, directa, equitativa y democrática de los(as) ciudadanos(as) en el proceso de planificación, elaboración, aprobación, gestión y evaluación de políticas y presupuestos públicos. Se debe garantizar el funcionamiento de órganos colegiados, audiencias, conferencias, consultas y debates públicos, así como permitir y reconocer los procesos iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley y de planes de desarrollo urbano.
2. Las ciudades, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, deben formular y aplicar políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

3. Las ciudades, para salvaguardar el principio de transparencia, deben organizar la estructura administrativa de modo que garantice la efectiva responsabilidad de sus gobernantes frente a los(as) ciudadanos(as), así como la responsabilidad de la administración municipal ante los demás niveles de gobierno y los organismos e instancias regionales e internacionales de derechos humanos.

Artículo IV: Producción social del hábitat

Las ciudades deben establecer mecanismos institucionales y desarrollar los instrumentos jurídicos, financieros, administrativos, programáticos, fiscales, tecnológicos y de capacitación necesarios para apoyar las diversas modalidades de producción social del hábitat y la vivienda, con especial atención a los procesos autogestionarios, tanto individuales y familiares como colectivos organizados.

Artículo V: Desarrollo urbano equitativo y sustentable

1. Las ciudades deben desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano-ambiental que garantice el equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección del patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico; que impida la segregación y la exclusión territorial; que priorice la producción social del hábitat y garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Para ello, las ciudades deben adoptar medidas que conduzcan a una ciudad integrada y equitativa.
2. La planificación de la ciudad y los programas y proyectos sectoriales

deberán integrar el tema de la seguridad urbana como un atributo del espacio público.

Artículo VI: Derecho a la información pública

1. Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna respecto a la actividad administrativa y financiera de cualquier órgano perteneciente a la administración de la ciudad, del poder legislativo y del judicial, y de las empresas y sociedades privadas o mixtas que presten servicios públicos.
2. Los funcionarios del gobierno de la ciudad o del sector privado deben producir la información requerida de su área de competencia en un tiempo mínimo si no cuentan con ella en el momento de efectuarse el pedido. El único límite al acceso a la información pública es el respeto al derecho de las personas a la intimidad.
3. Las ciudades deben garantizar mecanismos para que todas las personas accedan a una información pública eficaz y transparente. Para ello deberán promover el acceso de todos sectores de la población a las nuevas tecnologías de la información, su aprendizaje y actualización periódica.
4. Toda persona o grupo organizado, y muy especialmente quienes auto producen su vivienda y otros componentes del hábitat, tiene derecho a obtener información sobre la disponibilidad y ubicación de suelo adecuado, los programas habitacionales que se desarrollan en la ciudad y los instrumentos de apoyo disponibles.

Artículo VII: Libertad e integridad

Todas las personas tienen derecho a la libertad y a la integridad, tanto física como espiritual. Las ciudades deben comprometerse a establecer garantías de protección que aseguren que esos derechos no sean violados por individuos o instituciones de cualquier naturaleza.

Artículo VIII: Participación política

1. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), tienen derecho a la participación en la vida política local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales, así como en todas las decisiones que afecten las políticas locales de planificación, producción, renovación, mejoramiento y gestión de la ciudad.
2. Las ciudades deben garantizar el derecho a elecciones libres y democráticas de los representantes locales, la realización de plebiscitos e iniciativas legislativas populares y el acceso equitativo a los debates y audiencias públicas sobre los temas relativos a la ciudad.
3. Las ciudades deben implementar políticas afirmativas de cuotas para la representación y participación política de las mujeres y minorías en todas las instancias locales electivas y de definición de sus políticas públicas, presupuestos y programas.

Artículo IX. Derecho de asociación, reunión, manifestación y uso democrático del espacio público urbano

Todas las personas tienen derecho de asociación, reunión y manifestación. Las ciudades deben disponer y garantizar espacios públicos para ese efecto.

Artículo X: Derecho a la justicia

1. Las ciudades deben adoptar medidas destinadas a mejorar el acceso de todas las personas al derecho y la justicia.
2. Las ciudades deben fomentar la resolución de los conflictos civiles, penales, administrativos y laborales mediante la implementación de mecanismos públicos de conciliación, transacción, mediación y arbitraje.
3. Las ciudades deben garantizar el acceso al servicio de justicia estableciendo políticas especiales a favor de los grupos vulnerables de la población y fortaleciendo los sistemas de defensa pública gratuita.

Artículo XI: Derecho a la seguridad pública y a la convivencia pacífica, solidaria y multicultural

1. Las ciudades deben crear condiciones para la seguridad pública, la convivencia pacífica, el desarrollo colectivo y el ejercicio de la solidaridad. Para ello deben garantizar el pleno usufructo de la ciudad, respetando la diversidad y preservando la memoria e identidad cultural de todos los(as) ciudadanos(as) sin discriminación alguna.
2. Las fuerzas de seguridad tienen entre sus principales misiones el respeto y la protección de los derechos de los(as) ciudadanos(as). Las ciudades deben garantizar que las fuerzas de seguridad bajo su mando apliquen el uso de la fuerza estrictamente bajo las previsiones de la ley y bajo control democrático.
3. Las ciudades deben garantizar la participación de todos(as) los(as) ciudadanos(as) en el control y evaluación de las fuerzas de seguridad.

Parte III. Derechos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental de la ciudad

Artículo XII: Derecho al agua, al acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos

1. Las ciudades deben garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) el acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, fuentes de energía y telecomunicaciones, así como a los equipamientos de salud, educación, abasto y recreación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados, de acuerdo al marco jurídico del derecho internacional y de cada país.
2. Las ciudades deben garantizar –aun cuando se haya privatizado la gestión de los servicios públicos con anterioridad a la suscripción de esta Carta– tarifas sociales asequibles y un servicio, adecuado para todos, especialmente para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.
3. Las ciudades se comprometen a garantizar que los servicios públicos dependan del nivel administrativo más próximo a la población, con participación de los(as) ciudadanos(as) en su gestión y fiscalización. Éstos deberán estar bajo un régimen jurídico de bienes públicos, impidiendo su privatización.
4. Las ciudades establecerán sistemas de control social de la calidad de los servicios de las empresas prestatarias de servicios, públicas o privadas, en especial en lo relativo al control de su calidad, la determinación de las tarifas y la atención al público.



Artículo XIII: Derecho al transporte público y la movilidad urbana

1. Las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transporte público accesible, a precio razonable y adecuado a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad).

2. Las ciudades deben estimular el uso de vehículos no contaminantes y se establecerán áreas reservadas a los peatones de manera permanente o para ciertos momentos del día.
3. Las ciudades deben promover la remoción de barreras arquitectónicas, la implantación de los equipamientos necesarios en el sistema de movilidad y circulación y la adaptación de todas las edificaciones públicas o de uso público y los locales de trabajo y

esparcimiento para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad.

Artículo XIV: Derecho a la vivienda

1. Las ciudades, en el marco de sus competencias, deben adoptar medidas para garantizar a todos(as) los(as) ciudadanos(as) que los gastos de vivienda sean soportables de acuerdo a sus ingresos; que las viviendas reúnan condiciones de habitabilidad, que estén ubicadas en un lugar adecuado y se adapten

a las características culturales y étnicas de quienes las habitan.

2. Las ciudades deben facilitar una oferta adecuada de vivienda y equipamientos urbanos para todos(as) los(as) ciudadanos(as) y establecer programas de subsidio y financiamiento para la adquisición de tierras e inmuebles, de regularización de la tenencia del suelo y de mejoramiento de barrios precarios y ocupaciones informales.
3. Las ciudades deben garantizar a los grupos vulnerables prioridad en las leyes, las políticas y los programas habitacionales y asegurar financiamiento y servicios destinados a la infancia y la vejez.
4. Las ciudades deben incluir a las mujeres en los documentos de posesión y propiedad expedidos y registrados, independientemente de su estado civil, en todas las políticas públicas de distribución y titulación de tierras y viviendas que se desarrollen.
5. Las ciudades deben promover la instalación de albergues y viviendas sociales de alquiler para mujeres víctimas de violencia familiar.
6. Todos(as) los(as) ciudadanos(as), en forma individual, en pareja o en grupo familiar sin hogar tienen derecho a exigir de las autoridades la efectiva implementación del derecho a la vivienda adecuada de forma progresiva y mediante aplicación de todos los recursos disponibles. Los albergues, los refugios y el alojamiento de cama y desayuno podrán ser adoptados como medidas provisionales de emergencia, sin perjuicio de la obligación de proveer una solución de vivienda definitiva.
7. Toda persona tiene derecho a la seguridad de tenencia de su vi-

vienda por medio de instrumentos jurídicos que la garanticen y derecho a protección frente a desalojos, expropiaciones o desplazamientos forzados o arbitrarios. Las ciudades deben proteger a los inquilinos de la usura y los desalojos arbitrarios, regulando los alquileres de inmuebles para habitación de acuerdo a la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas.

8. Las ciudades deben reconocer como interlocutores directos a las organizaciones y movimientos sociales que reivindican y trabajan por hacer efectivos los derechos vinculados a la vivienda contenidos en esta carta. Muy especial atención, impulso y apoyo deberán dar a las organizaciones de personas vulnerables y en situación de exclusión, garantizando en todos los casos la preservación de su autonomía.
9. El presente artículo será aplicable a todas las personas, incluyendo familias, grupos, ocupantes sin títulos, sin techo y a aquellas personas o grupos de personas cuyas circunstancias de vivienda varían, en particular los nómadas, los viajeros y los romaníes.

Artículo XV: Derecho al trabajo

1. Las ciudades, en corresponsabilidad con las autoridades nacionales, deben contribuir, en la medida de sus posibilidades, a la consecución del pleno empleo en la ciudad. Asimismo, deben promover la actualización y la recalificación de los trabajadores, empleados o no, a través de la formación permanente.
2. Las ciudades deben promover la creación de condiciones para

combatir el trabajo infantil para que los niños y las niñas puedan disfrutar de la infancia y acceder a la educación.

3. Las ciudades, en colaboración con las demás administraciones públicas y las empresas, deben desarrollar mecanismos para asegurar la igualdad de todos ante el trabajo, impidiendo cualquier discriminación.
4. Las ciudades deben promover el igual acceso de las mujeres al trabajo mediante la creación de guarderías y otras medidas, así como de las personas discapacitadas mediante la implementación de equipamientos apropiados. Para mejorar las condiciones de empleo, las ciudades deben establecer programas de mejora de las viviendas urbanas utilizadas por las mujeres jefas de familia y grupos vulnerables como espacios de trabajo.
5. Las ciudades deben promover la integración progresiva del comercio informal que realizan las personas de bajos ingresos o desempleadas, evitando su eliminación y la represión hacia los comerciantes informales.

También dispondrán espacios acondicionados para el comercio informal y políticas adecuadas para su incorporación en la economía urbana.

Artículo XVI: Derecho a un medio ambiente sano y sostenible

1. Las ciudades deben adoptar medidas de prevención frente a la contaminación y ocupación desordenada del territorio y de las áreas de protección ambiental, incluyendo ahorro energético, gestión y reutilización de residuos, reciclaje, recuperación de

vertientes, y ampliación y protección de los espacios verdes.

2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico y promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos.

Parte IV. Disposiciones finales

Artículo XVII: Obligaciones y responsabilidades del estado en la promoción, protección e implementación del derecho a la ciudad

1. Los organismos internacionales, gobiernos nacionales, provinciales, regionales, metropolitanos, municipales y locales son actores responsables de la efectiva aplicación y defensa de los derechos previstos en esta Carta, así como de los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales para todos(as) los(as) ciudadanos(as) en las ciudades, con base en el sistema internacional de derechos humanos y el sistema de competencias vigente en el respectivo país.
2. La no implementación de los derechos previstos en esta Carta, o su aplicación en desacuerdo con sus principios y directrices rectoras o con las normas internacionales y nacionales de derechos humanos vigentes en el país, por los gobiernos responsables, concurrirá en violación al Derecho a la Ciudad que solamente podrá corregirse mediante la implementación de las medidas necesarias para la reparación/reversión del acto o de la omisión que le dieron causa. Esas medidas deberán asegurar que los efectos negativos o daños derivados sean reparados/reverti-

dos de forma tal que se garantice a los(as) ciudadanos(as) la efectiva promoción, respeto, protección y realización de los derechos humanos previstos en esta Carta.

Artículo XVIII: Medidas de implementación y supervisión del derecho a la ciudad

1. Las ciudades deben adoptar todas las medidas normativas necesarias, de forma adecuada e inmediata, para asegurar el Derecho a la Ciudad de todas las personas, conforme a lo dispuesto por esta Carta. Las Ciudades deben garantizar la participación de los(as) ciudadanos(as) y las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de revisión normativa. Las ciudades están obligadas a utilizar hasta el máximo de sus recursos disponibles para cumplir las obligaciones jurídicas establecidas en esta Carta.
2. Las ciudades deben proporcionar capacitación y educación en derechos humanos a todos los agentes públicos relacionados con la implementación del Derecho a la Ciudad y con las obligaciones correspondientes, en especial a los funcionarios empleados por los órganos públicos cuyas políticas influyan de alguna manera en la plena realización del Derecho a la Ciudad.
3. Las ciudades deben promover la enseñanza y socialización del Derecho a la Ciudad en los centros educativos, universidades y medios de comunicación.
4. Las ciudades deben establecer, conjuntamente con los habitantes, mecanismos de evaluación y monitoreo mediante un sistema eficaz de *indicadores del derecho a la ciudad*, con diferenciación de

géneros, para asegurar el Derecho a la Ciudad con base en los principios y normas de esta Carta.

5. Las ciudades deben supervisar y evaluar con regularidad y globalmente el grado en que se respetan las obligaciones y los derechos de la presente Carta.

Artículo XIX: Lesión al derecho a la ciudad

1. Constituyen lesión al Derecho a la Ciudad las acciones y omisiones, medidas legislativas, administrativas y judiciales y prácticas sociales que resulten en el impedimento, recusación, dificultad e imposibilidad de:
 - Realización de los derechos establecidos en esta Carta.
 - Participación política colectiva de habitantes, mujeres y grupos sociales en la gestión de la ciudad.
 - Cumplimiento de las decisiones y prioridades definidas en los procesos participativos que integran la gestión de la ciudad.
 - Manutención de las identidades culturales, formas de convivencia pacífica, producción social del hábitat, así como las formas de manifestación y acción de los grupos sociales y ciudadanos(as), en especial los vulnerables y desfavorecidos, con base en sus usos y costumbres.
2. Las acciones y omisiones pueden expresarse en el campo administrativo, por la elaboración y ejecución de proyectos, programas y planes; en la esfera legislativa, a través de la edición de leyes, control de los recursos públicos y acciones del gobierno; en la esfera judicial, en los juicios y decisiones sobre conflictos colectivos y difusos referentes a temas de interés urbano.

Artículo XX: Exigibilidad del derecho a la ciudad

Toda persona tiene derecho al acceso y uso de recursos administrativos y judiciales eficaces y completos relacionados con los derechos y deberes enunciados en la presente Carta, incluido el no disfrute de tales derechos.

Artículo XXI: Compromisos con la carta por el derecho a la ciudad

I - Las redes y organizaciones sociales se comprometen a:

1. Difundir ampliamente esta Carta y potenciar la articulación internacional por el Derecho a la Ciudad en el contexto del Foro Social Mundial, así como en otras conferencias y foros internacionales, con el objetivo de contribuir al avance de la lucha de los movimientos sociales y de las redes de ONG en la construcción de una vida digna en las ciudades.
2. Construir plataformas de exigibilidad del Derecho a la Ciudad; documentar y diseminar experiencias nacionales y locales que apunten a la construcción de este derecho.
3. Presentar esta Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad a los distintos organismos y agencias del sistema de las Naciones Unidas y de los organismos internacionales regionales para iniciar un proceso que tenga como objetivo el reconocimiento del Derecho a la Ciudad como un derecho humano.

II - Los gobiernos nacionales y locales se comprometen a:

1. Elaborar y promover marcos institucionales que consagren el Derecho a la Ciudad, así como a formular, con carácter de urgencia, planes de acción para un modelo de desarrollo sustentable aplicado a las ciudades, en concordancia con los principios enunciados en esta Carta.
2. Construir plataformas asociativas, con amplia participación de la sociedad civil, para promover el desarrollo sustentable en las ciudades.
3. Promover la ratificación y aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del Derecho a la Ciudad.

III- Los parlamentarios se comprometen a:

1. Promover consultas ciudadanas y realizar actividades de cabildeo con el objeto de enriquecer los contenidos del derecho a la ciudad e impulsar su reconocimiento y adopción por las instancias internacionales y regionales de derechos humanos y por los gobiernos nacionales y locales.
2. Elaborar y aprobar leyes que reconozcan y consagren el derecho humano a la ciudad, en concordancia con lo enunciado en esta carta y con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

3. Adecuar el marco legal nacional y local incorporando las obligaciones internacionales asumidas por los estados en materia de derechos humanos, con especial atención en aquellos contenidos en esta carta.

IV- Los organismos internacionales se comprometen a:

1. Emprender todos los esfuerzos para sensibilizar, estimular y apoyar a los gobiernos en la promoción de campañas, seminarios y conferencias, así como a facilitar publicaciones técnicas apropiadas que conduzcan a su adhesión a los compromisos de esta Carta.
2. Monitorear y promover la aplicación de los pactos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales y regionales que contribuyan a la construcción del derecho a la ciudad.
3. Abrir espacios de participación en los organismos consultivos y decisorios del sistema de Naciones Unidas que faciliten la discusión de esta iniciativa.

Se invita a todas las personas, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales, parlamentarios y organismos internacionales a participar activamente en el ámbito local, nacional, regional y global en el proceso de integración, adopción, difusión e implementación de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad como uno de los paradigmas de que un mundo mejor es posible en este milenio ①

EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTRA-URBANO¹

**"A partir de ahí ha sido rodar y rodar,
la vida de nosotros"**

Luz Amparo Sánchez M.

Antropóloga y estudiante de maestría en filosofía contemporánea - U. de A.
Investigadora de Corporación Región



El desplazamiento intraurbano es el más invisibilizado, el menos reconocido, se caracteriza por la menor distancia entre el lugar de expulsión y el lugar de llegada, pero no es menor la vulneración de los derechos de las personas que sufren esta experiencia; la población desplazada sufre una vulneración masiva, múltiple y continua de los derechos fundamentales, pérdidas materiales, impactos culturales, miedo e incertidumbre frente a sus planes de vida.

“Los últimos meses de 1997 se vieron inundados por noticias acerca de los desplazamientos forzosos de miles de colombianos, expulsados de sus lugares de origen o asentamiento a causa de la violencia” (Restrepo, 1998). Fueron estas las primeras líneas de un artículo publicado en la prensa local² hace diez años, en el que se subrayó la magnitud del fenómeno que entonces afectó a casi un millón de colombianos, es decir, a un 3% de la población total del país.

Una década después, el desplazamiento forzado continúa, si bien hay una reducción de la cifra anual y una contracción de la tendencia creciente del desplazamiento como señala Codhes (2007:2), es significativo que para el año 2006, el desplazamiento afectó a 371 municipios de 32 departamentos del país y que en este mismo año, cada día fueron desplazadas 602 personas.

Según la misma fuente, en el transcurso de 20 años el desplazamiento

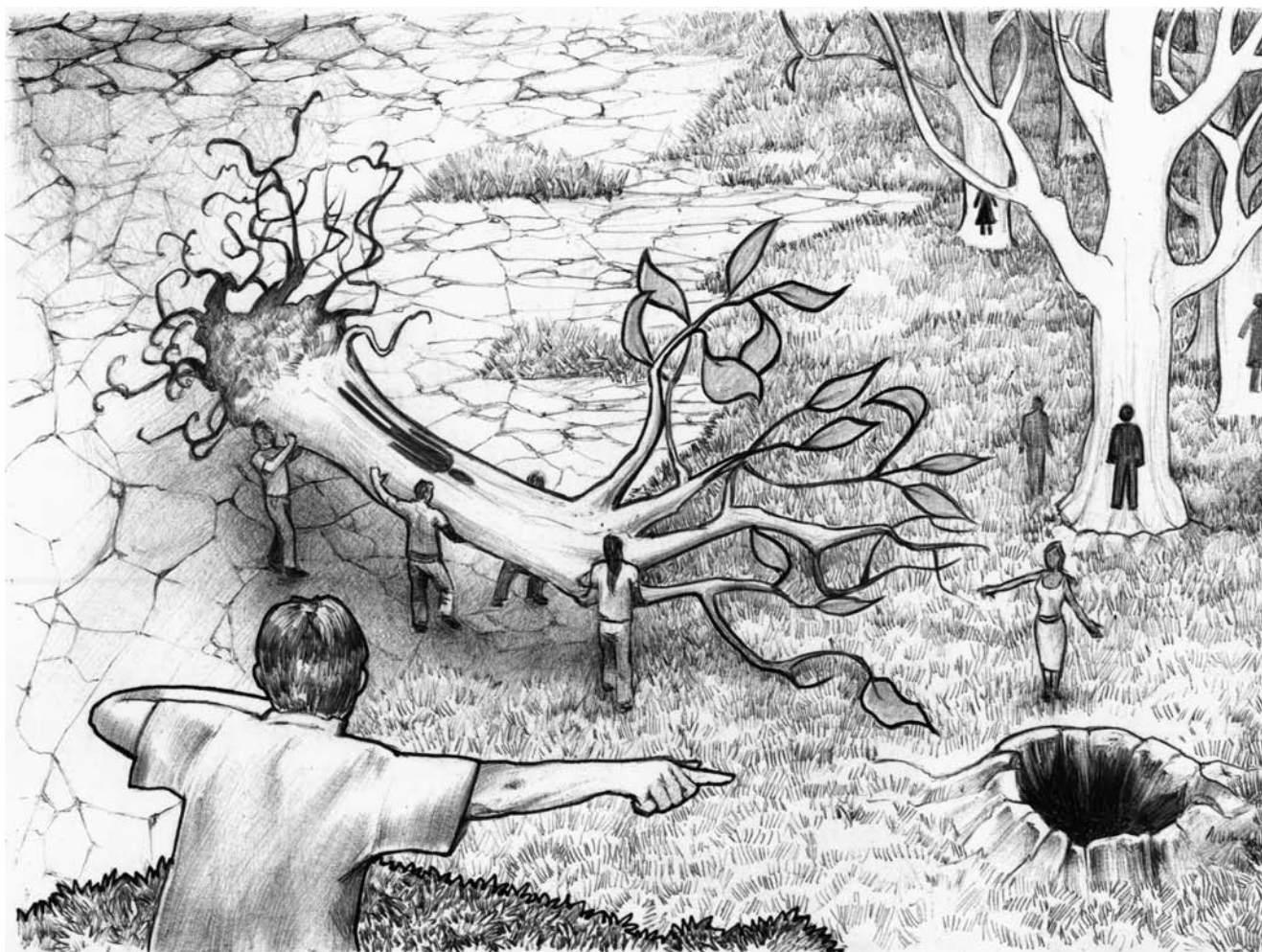
se caracterizó por el flujo rural-urbano, pero en los últimos 6 años el desplazamiento intraurbano constituye una nueva modalidad incluida en la noción de desplazamiento urbano.

El desplazamiento urbano se define por la movilidad forzada de personas habitantes de zonas catastrales rurales (casco rural) o urbanas (casco urbano o ciudad), hacia zonas o espacios eminentemente urbanos. Dentro de esta descripción también caben los desplazamientos que se producen al interior de la misma ciudad o espacio urbano (inter barrial o intrabarrial, inter comuna o intracomuna, inter localidad o intralocalidad) (Codhes, 2006:6).

Si bien el desplazamiento interbarrial o intra-barrial ya se presentaba en Medellín, sólo fue reconocido jurídicamente a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo que consideró discriminatoria y un

retroceso en la aplicación de la legislación referente a los derechos de la población desplazada, la negativa de la Red de Solidaridad Social regional Antioquia, de inscribir en el Sistema de Registro Único de población desplazada a las personas afectadas por el desplazamiento masivo de la comuna 13 de Medellín; 65 núcleos familiares, 55 de los cuales con mujeres cabeza de familia y 161 menores de edad, quienes huyeron en medio del incendio y se refugiaron en el

1. Este artículo hace parte de la investigación La migración forzada de colombianos: Una investigación comparativa sobre miedo, memoria histórica y representaciones sociales en Colombia, Ecuador y Canadá. Investigación en curso con la participación de Corporación Región, (Colombia), Escuela de Trabajo Social de la familia de la Universidad de la Colombia Británica y Flasco (Ecuador). Financiada por Idrc, Colciencias y Corporación Región.
2. Notas para una antropología del desplazado, por Beatriz Restrepo. Una nota al pie dice: “Este texto apareció publicado en el Suplemento Literario de El Colombiano y se reproduce con su autorización”.



liceo del mismo barrio, el 29 de junio de 2002³.

Parafraseando a la Defensoría del Pueblo, para la unidad territorial de la Red de Solidaridad de Antioquia, en su interpretación restrictiva de la ley, la situación de las familias de El Salado no configuraba un desplazamiento forzado en términos de la Ley 387 de 1997 porque “abandono de la localidad de residencia” sólo corresponde a municipio o vereda y no al barrio o a la comuna, en consecuencia, violó el principio de favorabilidad y la preeminencia del derecho sustancial, al no considerar procedente su inscripción en el re-

gistro nacional de población desplazada por la violencia y por tanto no atender a la población en emergencia (Defensoría del Pueblo, 2004:69).

El litigio establecido en el caso de El Salado, se concreta en la Sentencia T-268 de 2003, a partir de la cual se tiene referencia explícita al desplazamiento intraurbano, no obstante, los funcionarios estatales encargados de la atención a las personas en situación de desplazamiento, manifiestan una mayor resistencia para reconocer la condición de desplazados a quienes sufren el desplazamiento entre barrios, comunas o en el Área Metropolitana.

“Negados”, “ignorados”, son maneras de auto-representación de las personas afectadas por el desplazamiento intraurbano, como consecuencia de la negación de Acción Social de incluir a la población desplazada en el sistema de información por diferentes motivos que contradicen la normativa, entre otros, niegan a quienes se desplazan por intimidación de los

3. La comuna 13 fue epicentro de un conflicto armado entre milicias, grupos insurgentes, los paramilitares y la fuerza pública. En la disputa por el control del territorio se provocó el incendio de las viviendas de un sector. Los habitantes salieron huyendo y se refugiaron en el colegio del sector más cercano.

grupos paramilitares o delincuencia común asociada a estos.

En Medellín se ha negado la inclusión de los desplazados intraurbanos que declaran ser desplazados por Los Triana, porque los consideran delincuencia común, siendo que en la ciudad es de notoriedad pública que ese grupo se hizo brazo armado de grupos de autodefensa (Auto N° 333 de 2006).

En la ciudad de Medellín, la Procuraduría encontró un 42% de no inclusión del total de declaraciones presentadas, mientras que en el resto de ciudades capitales el promedio es de 37,8% (Codhes, 2007:16).

Constituye el objeto del presente artículo, un acercamiento a la auto percepción y experiencia del desplazamiento intraurbano y sus implicaciones en la vida de las personas que en Medellín y en el Área Metropolitana han sido afectadas por los desplazamientos masivos de los barrios⁴ El Salado, comuna 13 (junio 29 de 2002); El Esfuerzo, en límites con el municipio de Bello (Mayo 21 de 2001); La Variante del río de Bello (2006); y desplazamientos individuales de personas procedentes de diferentes barrios de la ciudad⁵.

Un hallazgo al leer la experiencia de las personas en situación de desplazamiento forzado es que la vulneración de sus derechos, la afectación e insatisfacción de sus necesidades vitales y existenciales, no es menor para quienes han sufrido el desplazamiento forzado intraurbano. En todos los casos y como lo puntualiza la Corte Constitucional, los desplazados enfrentan una doble vulnerabilidad:

Por un lado, la vulneración de los derechos a la vida, a la integri-

dad, a la libertad y a la seguridad personales que al ser amenazados provocan el desplazamiento; y por otro, la vulneración que resulta del estado de indefensión en que sobreviven en los entornos de llegada tras abandonar el lugar de residencia, de trabajo y sus redes sociales naturales (Pérez; 2007:5).

Contextos de ocurrencia del desplazamiento forzado intraurbano

Los casos en estudio muestran que las situaciones de desplazamiento se presentan en contextos de vida de gran precariedad, ubicadas en zonas marginales de alta concentración de población vulnerable, con necesidades básicas insatisfechas y con escasa presencia estatal. La mayoría de personas desplazadas, habían emprendido desde años atrás, el sueño de tener un lugar propio para vivir en la ciudad; después de un proceso arduo de invasión, calificado a veces como doloroso, o después de formalizar asentamientos y lograr mejoramiento barrial con apoyo internacional y con recursos propios acumulados por iniciativas comunitarias (caso El Esfuerzo) o por procesos de autoconstrucción habían logrado vivienda propia; avanzaban en sus procesos de mejoramiento o ampliación de vivienda para su familia extensa, cuando ocurrió el desplazamiento forzado, dejando en suspenso planes de vida individuales y colectivos.

En parte, las condiciones descritas son propicias para la acción de agentes ilegales privados, la operación de milicias, el enfrentamiento entre grupos armados y dinámicas de control y disputa territorial, que hacen del desplazamiento forzado un

recurso funcional a la consolidación de su presencia en dichos sectores de la ciudad.

Como lo señala la Defensoría del Pueblo:

Entre 1999 y finales del 2002, se desarrolló una confrontación abierta y directa en algunos casos entre grupos de milicia y autodefensa que derivó en asesinatos selectivos y en enfrentamientos callejeros que sometieron a la población civil a un alto grado de riesgo (2004:42).

En este marco se encuentran los desplazamientos masivos de El Salado y El Esfuerzo y la mayoría de desplazamientos individuales, los cuales se incrementaron con la Operación Orión, intervención del Estado para recuperar el control de la comuna 13.

Según las cifras presentadas por la Personería de Medellín, en el Área Metropolitana declararon su situación de desplazados, entre enero del 2000 a noviembre del 2004, 4.810 personas, de las cuales 4.212 corresponden al municipio de Medellín, es decir, el 87,5 %. La comuna más representativa en ese período es la 13, de donde declararon haber sido desplazadas 1.216 personas, o sea, el 25,2 %, siendo los barrios más afectados Belencito, San Javier, 20

4. Los barrios o municipios de expulsión nombrados aquí, donde han tenido origen desplazamientos individuales o masivos constituyen una posibilidad de contraste por modalidad de desplazamiento, a la vez, que un cubrimiento temporal, desde 1997 hasta 2006 y de Medellín y el Área Metropolitana.

5. Se tienen en cuenta casos de desplazamiento individual de los barrios La Sierra, La Honda, La Cruz, Santo Domingo Savio, El Salado, por considerarlos representativos de dicho desplazamiento.

de Julio, El Salado y La Independencia. Le siguen las comunas 1 y la 3 (zona nororiental) de donde han declarado 1.155 personas, o sea, el 24% (barrios Santo Domingo Savio, Popular, Carpinelo, Granizal, Blanquizal y Manrique). Las demás comunas son la 7, 8 y 9 que en total suman 341 personas (7%).

El desplazamiento intraurbano continúa y para el año 2006 en la ciudad de Medellín, 776 personas pertenecientes a 205 grupos familiares, declararon su situación de desplazamiento intraurbano ante la Personería Municipal.

La experiencia del desplazamiento forzado intraurbano

Uno de los asuntos que más sorprende al acercarse a la experiencia del desplazamiento intraurbano es que no ocurre en un solo acto, no inicia con la salida forzada y no culmina con el arribo a otro barrio; el desplazamiento está precedido de una atmósfera a veces muy prolongada en el tiempo caracterizada por el control de los actores armados que pretenden dominar la vida cotidiana pública y privada, amenazas, incertidumbre, miedo, desconfianza y se prolonga hasta varios años después porque el movimiento no sólo es geográfico, el desarraigo es también económico, social y afectivo.

Es reconocible en la narrativa de las personas en situación de desplazamiento la apelación a la figura del “rodar”, para significar la inestabilidad y el tránsito prolongado que han vivido desde el momento de la salida forzada o por la reedición del desplazamiento forzado, es decir, el redesplazamiento forzado. Cada evento de desplazamiento tiene un

antes, un durante y un después y en cada momento las personas sufren la vulneración de sus derechos.

El desplazamiento se define como un cambio radical que se produce ante la pérdida de morada, lugar de protección y seguridad inscrito en la memoria de los hábitos. Así dice una mujer de la comuna 13:

Se imagina usted en su casa bien bueno y al otro día; ¿para dónde pego? sabiendo que tenés tu casa, tenés tus cosas en tu casa y de un momento a otro te tocó dormir afuera de tu casa, entonces eso es estar uno desplazado. (Grupo focal población desplazada comuna 13. Grupo conflictos y violencias, Universidad de Antioquia, 2005)⁶.

Tal como lo expresa esta mujer, la huida forzada es el paso a un estado que difícilmente se puede comprender, porque ni siquiera se había considerado salir del lugar.

Antes de la salida... En todos los casos, previo al desplazamiento masivo los rumores circulan y prosperan en una atmósfera de inquietud, zozobra e imputaciones; en la comuna 13, a los habitantes de la parte alta de El Salado se les señalaba como guerrilleros, y en El Esfuerzo la banda los acusa de ser colaboradores de las autodefensas campesinas de Córdoba y Urabá, y éstas a su vez los acusa de colaborar a sus enemigos de la banda o a la guerrilla.

En la comuna 13:

Días antes de llegar “los paracos” había un rumor y como que les habían mandado un mensaje a las milicias, mandándoles a decir: “Habrà un sábado negro y un domingo de dolor y lágrimas”. No dijeron qué día, vea toda la

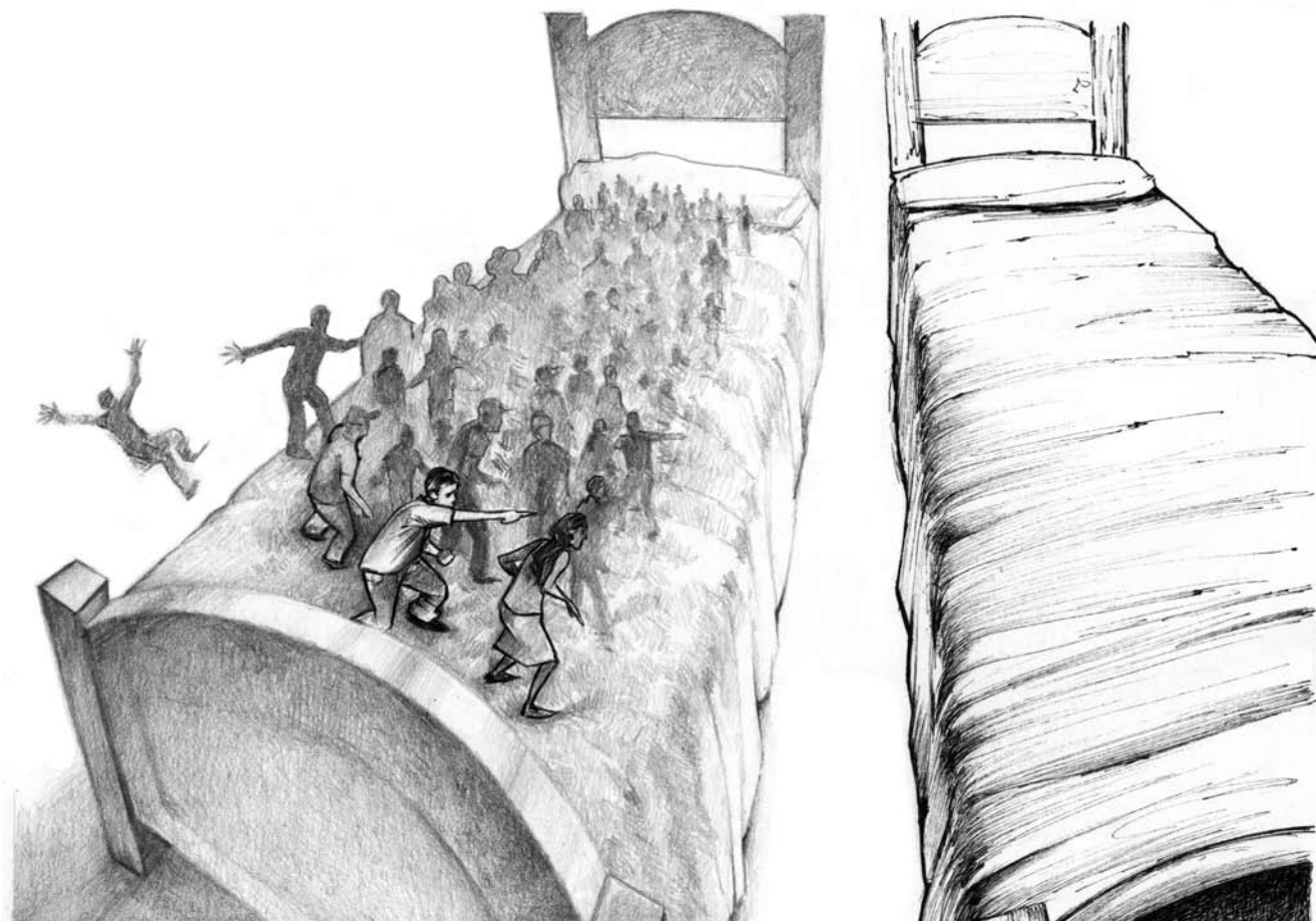
comunidad se hacía esa misma pregunta cada vez que llegaba un sábado: ¿Será este sábado? (Entrevista a María. Corporación Región, 2006).

“Que nos van a venir a quemar”, “pagarán justos por pecadores”, era el rumor previo que corría entre los habitantes de El Esfuerzo. Como es propio del rumor, no tiene autor conocido, aparece como un fantasma inaprensible y se dirige a todos; además estuvo acompañado de acciones como la eliminación física de personas emblemáticas de neutralidad, representativas del habitante común, justamente para cumplir con la función comunicativa de decir que todos pueden ser víctimas.

En el caso de El Esfuerzo, el mensaje era prohibir o cobrar con la vida la trasgresión de los límites impuestos por los actores armados enfrentados, así entendieron los habitantes el asesinato del vendedor de mazamorra, un hombre mayor, piadoso e inocente. Es propio de estos lugares en disputa una geografía del miedo, lugares prohibidos que se fueron configurando como lugares de muerte. Una mujer que salió desplazada individualmente de la comuna 13, recuerda ese ambiente previo a su huida:

Todo el mundo era escondido, para salir al trabajo muy difícil. Tenemos vecina en silla de ruedas por causa de las balas, en una hora de venida para la casa la alcanzó una bala; vecina hasta en el hospital mental a causa

6. El Grupo conflictos y violencias, Universidad de Antioquia, del cual participa Corporación Región, en el marco de la investigación en curso Dinámicas de guerra e iniciativas de paz. Caso comuna 13, indaga por el fenómeno del desplazamiento forzado y para ello se realizaron grupos focales que han aportado la información citada.



del temor; y dos familias de la cuadra desplazadas, el hijo de una amiga mía desapareció, él ya lleva tres años (Entrevista a Gloria. Corporación Región).

En estas condiciones el miedo puede tomar la iniciativa y llegar incluso a la angustia, pues el miedo es la percepción de una amenaza real o imaginaria, pero tiene un objeto definido, la angustia en cambio es el miedo sin objeto, es decir, todo se convierte en amenaza.

Ante la frecuente eliminación de personas cercanas, la intensidad del miedo aumentó, en principio la líder amenazada no daba total crédito al riesgo que representaba la amenaza que pesaba sobre ella; continuó

con sus actividades domésticas y comunitarias, pero a medida que los indicios corroboraban la amenaza de muerte, se ocupó de preparar la salida; para entonces el descanso ya no era posible porque el miedo comenzaba a dominarla:

Ya uno empieza a ver la vivienda como un monstruo, porque se le vuelve un monstruo hasta la vivienda, porque cree que por el techo le va a caer una granada, porque veía que andaban con granadas, con toda clase de armas y de esas armas corticas que dan tan duro, y yo me sentía sonar cerquita de la cabeza ahí (...) y cuando mataron a esas personas ahí cerquita y (...) y las ventanas, la puerta, todo se le vuelve

ya a uno toda una zozobra, una intranquilidad, que por donde uno vaya (Entrevista a Socorro. Corporación Región, 2006).

Las personas expresan que no salen ante la primera amenaza, porque no asumen que pueden ser víctimas realmente, o porque no tienen a dónde ir, porque la salida les implica perder sus sueños y particularmente su vivienda y el esfuerzo representado en esa construcción material, social y simbólica que es la vivienda y el entorno habitado. Las personas salen ante la inminencia del riesgo y esto es así en el desplazamiento masivo o individual.

La salida... Llegó el día del desplazamiento anunciado por los rumores

en la comuna 13, el 29 de junio de 2002 y en El Esfuerzo el 21 de mayo de 2001. Fechas que constituyen un hito en la vida de las personas y la salida siempre se considera el momento más difícil caracterizado por el miedo y la desorientación.

Las personas de la comuna 13, recuerdan ese día como un día de desconsuelo y desesperanza, recuerdan esa noche como una noche de horror; gritos, explosiones, imposibilidad de ayudar y el asesinato de un vecino del asentamiento.

En El Esfuerzo, dicen las personas, “no hubo heridos; mucho pollo muerto, sí (...) había por ahí tostao, que pecaó, se quemaron los perros, los gatos, las neveritas, todas las cosas que tenía la gente, que les habían regalao, todo eso se quemó (...)”.

Al otro día... Los relatos revelan que las personas que salen desplazadas individualmente permanecen como suspendidas en la estación del metro o en la terminal de transporte, lugares de tránsito por definición que conectan con un lugar de llegada y es justamente en estos lugares donde se tiene evidencia de no saber a dónde ir.

Una mujer de la comuna 13 permaneció en la estación Santa Lucía del Metro, con sus hijos menores durante tres horas sin saber a quién llamar, sin decidir su destino, “como desorientada”. Se encontraba allí después de un atentado a su casa la noche anterior y posterior al asesinato de su esposo ocurrido 20 días antes. Como plantea Beatriz Restrepo en el citado artículo, “En el desarraigo que vive el desplazado, la carencia de estos claros referentes espacio-temporales lleva a la errancia y la desorientación, generadores de ansiedad”, es recurrente la alusión a

la sensación de desorientación en el momento de la salida o en caos inmediato al desplazamiento masivo.

Luego del incendio de sus viviendas, los expulsados del Esfuerzo, en medio de la confusión, son invitadas a subir a una volqueta, no tienen claro el destino y en medio de la confusión una mujer dice que tal vez los llevan al matadero. Esta metáfora tiene sentido en un contexto en el que las personas se sienten desprotegidas y hasta rechazadas. Afirman que no eran bien vistas por la administración del municipio de Bello que siempre se relacionó con ellos como “invasores”, como respuesta a las amenazas previas al desplazamiento pasaron 20 noches fuera de sus ranchos y tuvieron que recurrir a la Personería Municipal como medio de presión para obtener protección de la fuerza pública y cuando ésta se retiró se ejecutó el desplazamiento masivo. Fue evidente, para los habitantes de El Esfuerzo, la incapacidad del Estado para garantizarles protección.

La imagen de “ir al matadero”, utilizada por algunas mujeres tiene su correlato en la expresión de un hombre que igualmente se refiere a la primera noche en el albergue Casa Betania⁷, en el cual siente que son tratados como animales:

Quedamos en la miseria, desolados y desorientados y para acabar de frustrar más, nos metieron a un albergue con menos comodidad que un animal, imagínese que cuando llegaron allá, 27 familias en una casa de dos pisos y como para que nos aburriéramos no nos dejaron acomodar sino en un piso, el segundo piso no nos lo dejaron ocupar (Corporación Región, 2006).

La imagen de “ir al matadero” no termina con el traslado al polideportivo lugar improvisado como albergue, el relato alusivo a la primera noche allí, informa que fueron descargadas “como ganado”, luego ubicadas en el coliseo donde pasaron la noche durmiendo en el suelo, hacinados, convivencia forzada sin observar la particularidad por familias o la situación de hombres, mujeres y niños. Transporte y “espacio depósito”, lugar indeterminado, negación de humanidad, aunque la atención humanitaria de emergencia, según la Ley 387 del 18 de julio de 1997 artículo 15, se refiere a “...transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.

Las personas, además, permanecieron en los albergues durante tres años y medio y sin obtener solución de vivienda, en el transcurso de este tiempo recibieron órdenes oficiales de desalojo, situación que reactivó el miedo y la incertidumbre respecto a su futuro ante cada anuncio. En el mes de octubre de 2001, a los cinco meses de estar albergadas las familias en el polideportivo Tulio Ospina de Bello, se les anunció otro desalojo por parte de la administración, el cual tampoco se llevó a cabo (Hincapié, 2004: 219).

Al día siguiente... Para comprender lo que había pasado y lo que había quedado de sus viviendas y otros bienes los desplazados tanto en el caso de El Esfuerzo como de la comuna 13, se dirigieron al lugar. Los prime-

7. En mayo de 2001, las familias de El Esfuerzo desplazadas, a raíz del enfrentamiento entre grupos armados y la quema de 27 ranchos; la comunidad fue dividida y llevada a dos albergues; El polideportivo Tulio Ospina de Bello y Casa Betania (propiedad de la Arquidiócesis de Medellín), los dos albergues bajo la tutela del municipio de Bello.

ros sólo encontraron cenizas y olor a quemado; los segundos, encontraron evidencias del autor del desplazamiento y de su intención inscrita en ventanas, puertas y techos: “32 horas para desalojar de aquí”. Otros tenían un aviso que decía: ‘Columna Nutibara’” (Grupo focal comuna 13. Grupo conflictos y violencias. Universidad de Antioquia, 2005).

¿Qué hacer? Es una pregunta común inscrita en el desconcierto y la pérdida, ésta como las palabras *desorientación, confusión, miedo e incertidumbre*, constituyen evidencia lingüística de una afectación de las necesidades existenciales asociadas al tiempo y al espacio vivenciados, como a una situación inmediata de imposibilidad de llevar las riendas de su propia vida.

Estamos hechos del tiempo vivido, lo que quiere decir, de experiencias, de memoria, de sueños y proyectos. Estamos igualmente hechos de espacios que más que ocupados son espacios del habitar, a diferencia de otras especies, el hombre habita y se entiende por ello, algo más que estar en el espacio por el modo de tenerlo. Habitar quiere decir, estar consigo y ello corresponde al propio ser.

Intimidad, familiaridad, vecindad, son sentidos fuertes en los barrios populares donde como también se ha constatado en esta investigación, la familia extensa es un soporte importante para cada uno de los miembros, donde la vecindad no sólo es compartir territorio, es también una historia común de esfuerzos individuales y colectivos por construir la morada, el camino, la escuela, el barrio.

La homogeneidad no es la característica de los agrupamientos barriales, pero aún en medio de sus alteridades internas y con estas, el construir en

los barrios populares es un asunto más colectivo que individual y sus barrios tienen más el rostro de los propios pobladores que el rostro de la planificación urbana; una historia de autoconstrucción y convites, empanadas y acción comunal. Lo que más se desea en el tiempo es la continuidad, en el espacio la posesión de lugar y de objetos que nos ayuden en nuestra limitada naturaleza, lugares y objetos significados, lugares hechos de relaciones y de identidades. Lo que se presenta no es sólo un desarraigo geográfico, también social y afectivo.

Con el desplazamiento, al sentimiento de miedo se suma la incertidumbre que igualmente incrementa el miedo y con ello, la pérdida de espontaneidad y libertad. Hablar de incertidumbre es referirse al tiempo.

Al menos de manera subjetiva, la incertidumbre del futuro hace del esperar una dimensión triste, estructuralmente asociada al temor. Esperando tememos a todo lo que se opone a la realización de nuestro deseo (Foesel, 2005).

Una revelación importante de las personas desplazadas de los barrios es el significado que tienen los lazos sociales materializados en las relaciones vecinales. Los vecinos aseguran formas de ingreso que después del desplazamiento son casi imposibles de reconstruir porque emergieron poco a poco al paso de los años practicando la vecindad.

Para don José, era seguro que muchas personas de El Esfuerzo y del 12 de Octubre, barrio vecino; valoraban, compraban y disfrutaban las arepas de chόcolo fabricadas por él; para los habitantes de la variante del río también desplazados, el barrio

Tricentenario y otros en la ruta les garantizaban un recorrido exitoso para el reciclaje; a doña Gloria de la comuna 13 la conocían por su habilidad para pegar cierres, botones, además, su mamá garantizaba el apoyo que ella requería con sus hijos menores, algo menos común pero constatable, es la práctica del rancho prestado, expresión solidaria identificada en los ranchos de la comuna 13.

Con el desplazamiento forzado aumenta la vulnerabilidad de las familias en situación de desplazamiento

Además de la pérdida de fuentes de ingresos, las personas se ven obligadas también a abandonar el trabajo por razones de seguridad, se imponen nuevas obligaciones como el pago de arrendamiento, el cual para que esté a su alcance, obliga al uso de viviendas precarias que impactan negativamente la salud y seguridad de los miembros de la familia.

El cambio de las rutas de transporte para los escolares y trabajadores incrementa los gastos y estos son insostenibles cuando se pasa a un estrato más alto, de ahí que las mudanzas se dan de un lugar a otro buscando seguridad y ajuste a las condiciones económicas. En muchas ocasiones la protección más inmediata y segura, pero no muy durable en el tiempo está dada por la ayuda de emergencia de familiares, generalmente familias pobres, donde la condición de “arri-maños”, provoca conflictos cotidianos por la contradicción en las normas que regirán a los nuevos miembros bajo el mismo techo.

La pérdida, entonces, de la privacidad y la autonomía también llegan con

el desplazamiento, y al re-emprender la conquista de un espacio para la intimidad, son lanzados al levantamiento de un rancho o a tomar en arriendo en las periferias, retiros de quebradas en zonas rurales de municipios del Área Metropolitana y con ello se llena de sentido esa expresión del “rodar” para nombrar el tránsito e inestabilidad que no termina.

El desplazamiento forzado intraurbano impacta en los niveles de bienestar de la población afectada. El bienestar se entiende como un concepto multidimensional que supone componentes materiales y sociales, así como las dimensiones psicológicas. Con el desplazamiento los cambios de bienestar no sólo se refieren a pérdida de activos, caída en el nivel de ingreso, también se deterioran las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de una vida digna. Además de profundizar la discriminación, se afronta la segregación con incidencia en la autoestima y los patrones culturales. Es por lo anterior que los impactos se entienden en un marco más amplio, tal como lo revela la experiencia del desplazamiento y la interpretación que de la misma hacen las personas afectadas por el desplazamiento intraurbano.

El análisis de la encuesta detallada de hogares desplazados, 2004⁸, muestra que los niveles de bienestar de la población desplazada que llega del campo a la ciudad están determinados por las características de los hogares, las características y tipología del desplazamiento, la características de los municipios de recepción y el acceso a ayuda para población desplazada (Ibáñez y Moya, 2006). Estos hallazgos constituyen una pauta para comprender las dife-

rencias o similitudes del impacto del desplazamiento forzado intraurbano en las personas. A propósito, algunas afirmaciones:

En las características de los hogares se considera la edad de la jefatura del hogar, el género, la escolaridad, el número de menores de edad. También en el desplazamiento intraurbano, es diferente si la jefatura del hogar es una mujer que ha perdido a su compañero, pero ella debe sortear restricciones que le impiden trabajar y simultáneamente garantizar el cuidado de los niños, además del impacto que en su estado emocional, tiene el abandono del compañero, situación directamente asociada al desplazamiento.

Las personas mayores ven restringido su acceso a las capacitaciones exigidas en el plan de restablecimiento, y el modo de vida anterior el cual estaba ajustado a su capital social, de tal forma que sus ingresos le garantizaban estabilidad ha sido roto con el desplazamiento. En los casos estudiados no hay ningún ejemplo de proyecto productivo exitoso y, menos aún, alguno que garantice estabilidad a una persona con las características descritas.

En los testimonios hay referencias que ponen en evidencian que las ofertas de capacitación para la población desplazada intraurbana, no responden a las demandas del medio y a las actividades económicas permitidas. Según José, después de cursar las capacitaciones para engorde de pollos o crianza de cerdos, estos no le fueron validados para la entrega de subsidios destinados a proyectos productivos por no ser permitidas en zonas urbanas, y la capacitación en mentalidad empresarial cursada por él tampoco ha sido una alternativa

por obstáculos sociales y culturales de quienes se asocian para tal fin.

Con respecto a las características del desplazamiento, evidentemente hay una diferencia entre el desplazamiento individual y el desplazamiento masivo. Así, entonces, la acción de tutela y las luchas de las comunidades El Esfuerzo y la comuna 13 sólo pueden entenderse en sus resultados como una acción colectiva que contó, en el primer caso, con el apoyo de la iglesia y organizaciones de cooperación internacional fundamentalmente; y en el segundo, de la Defensoría del Pueblo y organizaciones no gubernamentales, entre otros.

Los desplazamientos masivos son más visibles y producto de la concurrencia de diferentes instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de la acción de los líderes de la población desplazada quienes despliegan acciones y capacitaciones que permiten saber que su situación tipifica un desplazamiento forzado intraurbano, que sus derechos han sido vulnerados y permiten apropiarse aprendizajes relativos a sus derechos y a la exigibilidad de los mismos.

En el desplazamiento individual, las personas enfrentan la situación sólo con el apoyo de familiares, allegados, en algunos casos de las parroquias, pero en lo fundamental su situación pasa desapercibida para la sociedad, es difícilmente reconocida por el Estado; algunas personas, aún des-

8. Se hace referencia a la encuesta detallada de hogares desplazados 2004 (EDHD-2004). Esta fue aplicada a 2.322 hogares desplazados en 48 municipios y 21 departamentos del país, como base para el estudio ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción.

pués de 9 años, ignoran que le han sido vulnerados sus derechos y no han recibido siquiera la atención de emergencia.

En general, tanto para las personas que han sufrido el desplazamiento masivo e individual, después de los tres primeros meses, cuando cesa la atención de emergencia y cuando posiblemente también disminuyen las donaciones y el apoyo familiar, se presenta un período de menor consumo, pues la capacidad del hogar para satisfacer las necesidades alimentarias es insuficiente y en consecuencia no logra mantener el consumo estable, de ahí que muchos emprenden la estrategia de “los recorridos”, es decir, la mendicidad colectiva con rutas establecidas por barrios determinados o sectores de comercio menor en el centro de la ciudad, conocido como “el recorrido de las monedas” que se realiza el día sábado.

Aunque el recorrido ha sido utilizado, sobre todo, como estrategia última por los desplazados procedentes del campo, sin embargo, en la población intraurbana, también se ha recurrido a la mendicidad y de forma colectiva salen las comisiones de los albergues recorriendo graneiros y casas de vecinos, para ajustar la alimentación de emergencia o para cubrir la necesidad de alimentos cuando esta ayuda es suspendida al cabo de tres meses.

También hay diferencias en la experiencia del desplazamiento, entre quienes han salido por una amenaza generalizada e indirecta y quien ha salido por una amenaza directa. A ello se suma la diferencia entre haberse constituido en un beneficiario sólo de la ayuda de emergencia o de una restitución, como vivienda. En

el segundo, caso hay un componente subjetivo que incide favorablemente al autovalorar sus esfuerzos por resultados tangibles o cuando la experiencia al final sólo puede registrarse como engaño y desconocimiento por parte del Estado.

El desplazamiento afecta todas las dimensiones del bienestar

El desplazamiento causa una caída sustancial de casi todas las dimensiones del bienestar, pero puede afirmarse que los albergues constituyen su expresión más radical. La permanencia prolongada, la improvisación, el hacinamiento, la disposición de lugares no aptos para la convivencia niegan el sentido de la atención humanitaria de emergencia:

Socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. De la atención humanitaria de emergencia. Ley 387 del 18 de julio de 1997.

Las siguientes descripciones de los albergues en los que permanecieron por 3 años y medio las personas desplazadas de El Esfuerzo, constituyen un plano sobre el cuál se podrá comprender la dimensión de los problemas inmediatos y de las marcas que dejó en sus vidas el albergue que para nada corresponde a un tratamiento digno de la emergencia por el desplazamiento.

En el polideportivo, 42 familias se ubicaron debajo de las graderías del costado noroccidental en camerinos y baños, en espacios

que no superan los tres metros cuadrados. Los servicios sanitarios estaban deteriorados y en pésimas condiciones: duchas improvisadas, fugas de agua, taponamiento de la tubería, malos olores, desagües de baños sin rejillas de piso, y se evidenciaba la presencia de roedores; sólo había un lavadero de ropa adaptado, que antes era un lavamanos; iluminación precaria, con instalaciones improvisadas (...) algunas personas procesaban los alimentos en fogones de leña ubicados contra el cerco de la cancha; las graderías presentaban grietas que filtraban el agua a las improvisadas “viviendas”. Algunas unidades sanitarias eran adaptadas como viviendas, inclusive con cocinas dentro de las mismas (Hincapié, 2004:127).

El segundo albergue, Casa Betania de la Parroquia San Roberto Belarmino, en el barrio Zamora de Bello, alojó 23 familias. Allí también las condiciones eran deplorables: los baños, lavaderos, instalaciones eléctricas, desagües y paredes se encontraban en mal estado, además de ser insuficientes para el número de familias albergadas. No contaban con recipientes para la basura, lo cual llevaba a la proliferación de insectos, artrópodos y roedores, debido a la cría en forma inadecuada de animales como pollos, un cerdo, un perro, y un gato. Allí el hacinamiento también era palpable (Hincapié, 2004:128).

Estos albergues muestran un caso extremo de precariedad y condiciones no dignas para la vida. Pero el liceo La Independencia improvisado como albergue para las personas desplazadas de la comuna 13, tampoco presentaba las condiciones por sus



instalaciones físicas y dotación de los requerimientos para la vida familiar. Otros son los hogares de ancianos o enfermos también dispuestos de forma improvisada para la permanencia de las personas en situación de desplazamiento forzado.

Lo que se anota a continuación, en general, se refiere a todas las experiencias vividas en los albergues, con algunas particularidades marcadas por la permanencia prolongada y por la presencia masiva de personas en estos sitios que se supone son de tránsito.

En todos los casos, las personas asocian el albergue a espacio carcelario para significar control, privación de la intimidad, pérdida de la autonomía, restricción de la libertad, “olla común”, precaria alimentación, hacinamiento.

Miedo e incertidumbre por las órdenes de desalojo sin tener aún so-

luciones de vivienda. En todos los casos, las personas llegan al albergue después de un evento que trastoca abruptamente su vida, a veces en medio del horror y la incertidumbre y, sin embargo, después de la atención inmediata correspondiente a los tres meses de atención de emergencia llegan las presiones para que abandonen el albergue, la alimentación es restringida o poco deseable, razón por la cual se ve afectada la nutrición de los niños.

Una cotidianidad conflictiva en torno a los eventos repetitivos de la alimentación, aseo personal, tiempo de descanso, por la escasa disposición de recursos y la incompatibilidad de patrones culturales de orden alimenticio, de higiene y ocio.

Falta de alternativas para los niños y jóvenes desescolarizados.

En los casos del albergue para las personas que salieron en desplaza-

mientos masivos se reprodujeron viejos conflictos y emergieron otros, producto de las condiciones bajo las cuales transcurrió la convivencia. Se reedita, en el albergue, el control sobre la palabra, la sospecha, el miedo y la desconfianza por la presencia allí de los actores armados que no desisten de las amenazas e imputaciones sobre la población.

Querellas recurrentes por la divergencia en las normas y regulación del comportamiento de los menores, por el maltrato de mayores a menores y de menores a adultos.

Conflictos por la separación y reconfiguración de las parejas, lo cual condujo en muchos casos a la fragmentación de los hogares. En otros casos, la fragmentación, separación se dio ante la decisión de las mujeres de dejar a sus esposos para quedarse en el albergue y persistir allí para la consecución de la casa pues perma-

necer allí era condición para obtener el subsidio de vivienda.

Las condiciones objetivas y subjetivas de la vida en los albergues inciden en el rendimiento escolar de los niños y, en algunos casos, llevaron a la deserción escolar por uno o dos años. Se presentó la negativa de los docentes encargados de recibir los niños en el establecimiento educativo exentos de pagos, el abuso en el número de horas exigido a los padres como contraprestación de servicios a cambio del cupo escolar y el señalamiento de los niños como “los indisciplinados de los albergues.

Uno de los motivos que llevó a algunas familias a abandonar el albergue se dice, fue la necesidad de proteger a las hijas e hijos adolescentes. Embarazo precoz, abortos, violaciones, abuso sexual de niños, drogadicción son nombrados como parte de la experiencia imborrable vivida en los albergues.

Lo irrecuperable

Al hacer un balance de la experiencia del desplazamiento forzado intraurbano, algunas personas no dudan en poner en las condiciones que vivieron en el albergue, acontecimientos que producen una pérdidas de tal magnitud que toman el sentido de “lo irrecuperable”: El tiempo perdido, la fragmentación del hogar por la ausencia de uno de sus miembros, víctima del conflicto o por abandono del hogar durante el proceso de desplazamiento. El cambio de destino en la vida de los jóvenes por efectos del consumo de drogas, cambios de conducta en las relaciones con los demás, en lo cual sus padres no ven marcha atrás.

Las situaciones límite. Este es otro apartado también relacionado con la convivencia forzada en el albergue y se refiere a cambios en la vida personal que merecen su autocensura. Aluden a los intentos de agredir o producir daño en otros para defender a sus hijos del maltrato, defender la unidad familiar o la vergüenza por verse abocados a la mendicidad.

El desplazamiento intraurbano es el más invisibilizado, el menos reconocido, se caracteriza por la menor distancia entre el lugar de expulsión y el lugar de llegada, pero no es menor la vulneración de los derechos⁹ de las personas que sufren esta experiencia. Por el contrario, lo que se ha mostrado es que la población desplazada sufre una vulneración masiva, múltiple y continua de los derechos fundamentales, pérdidas materiales, impactos culturales, miedo e incertidumbre frente a sus planes de vida.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que asiste al Estado la obligación especial de respetar, proteger y garantizar los derechos de dicha población.

Tal como puntualiza Pérez, en su informe para el Departamento Nacional de Planeación¹⁰:

El derecho al trato preferente constituye el “*punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno*”¹¹, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de las personas, ya que “*de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara*”¹² (2007:5) ①

Referencias

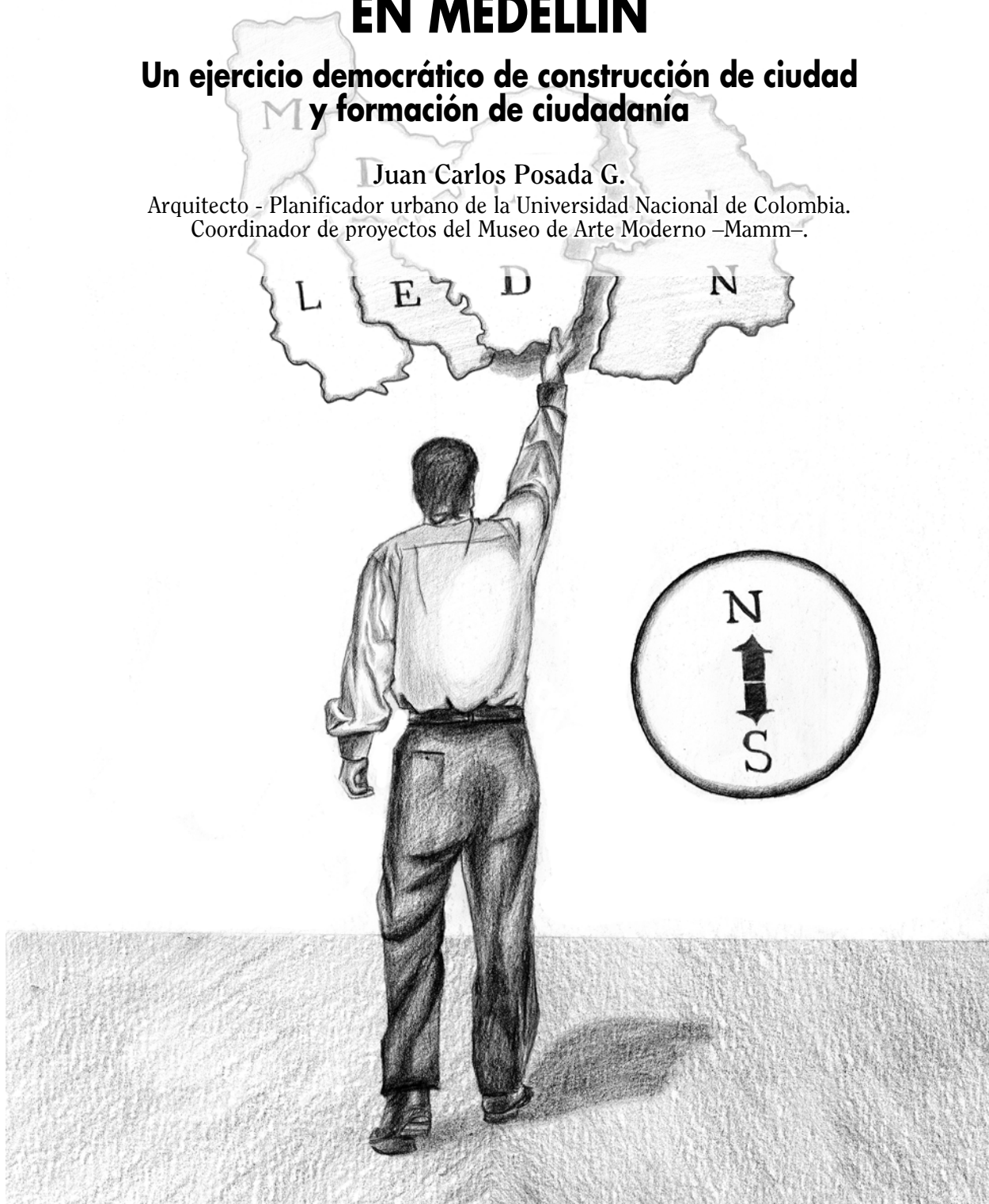
- Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento –Codhes–. (2006). Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazados internos en situaciones de desplazamiento urbano: el caso de Bogotá. Bogotá: Codhes.
- Codhes. (2007). 2007: año de los derechos de las personas desplazadas. En: Codhes Informa. Boletín de prensa, Cartagena, Colombia, 1 de febrero. codhes@codhes.org
- Codhes. (2007). Diagnóstico sobre el desplazamiento forzado y retorno en la ciudad de Medellín, Departamento de Antioquia.
- Defensoría del Pueblo. (2004). Desplazamiento intraurbano como consecuencia del conflicto armado en las ciudades. Bogotá: Defensoría del Pueblo, Unhcr, Acnur.
- Foesel, M. (2006). Les reconquetes du soi. En: Esprit, mars-avril. París. Págs.290-303.
- Hincapié, S. (2004). Estado del arte sobre desplazamiento forzado. En municipios del Valle de Aburrá, (Área Metropolitana de Medellín) entre 1985-2003. Municipios de La Estrella, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota. Tesis para optar el título de Socióloga, Programa de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Ibáñez, A. y Moya, A. (2006). ¿Cómo el desplazamiento forzado deteriora el bienestar de los hogares desplazados? Análisis y determinantes del bienestar en los municipios de recepción. Estudio: Hacia una política proactiva para la población desplazada. Documento Cede. Bogotá, Colombia (Edición electrónica).
- Pérez, L. (2007). Informe fase I. La estabilización social y económica de la población desplazada: ¿Bajo qué condiciones se entiende estabilizado social y económicamente un hogar desplazado? Corte Constitucional, Secretaría General.
- Restrepo, B. (1998). Notas para una antropología del desplazado. Reproducción autorizada de El Colombiano, Suplemento literario. Medellín.
9. Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003. Citada en Corte Constitucional, Sentencia T-025-2004.
10. Se trata del Informe fase I: primera parte, La estabilización social y económica de la población desplazada: ¿Bajo qué condiciones se entiende estabilizado social y económicamente un hogar desplazado. Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación.
11. Corte Constitucional, Sentencia T-268 de 2003. Citada en Corte Constitucional, Sentencia T-025-2004.
12. Corte Constitucional. Sentencia T-669 de 2003. Citada en Corte Constitucional, Sentencia T-025-2004.

PROGRAMA DE PLANEACIÓN Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN

**Un ejercicio democrático de construcción de ciudad
y formación de ciudadanía**

Juan Carlos Posada G.

Arquitecto - Planificador urbano de la Universidad Nacional de Colombia.
Coordinador de proyectos del Museo de Arte Moderno –Mamm–.



El presupuesto participativo se debe dimensionar como una estrategia que fortalezca y amplíe la democracia con equidad de género en la ciudad y le de transparencia a la gestión pública. Es una apuesta por la ciudadanía plena, la formación de sujetos políticos y la generación de confianzas entre el Estado y los ciudadanos, en una palabra: gobernabilidad.

Hacia finales de los años 80, Medellín fue golpeada por diversos tipos de violencia como el sicariato y el terrorismo que se manifestada a través de grupos armados al margen de la ley que inciden negativamente tanto a nivel administrativo como de justicia. Esto genera una crisis institucional que obliga a la declaración de una emergencia social para la ciudad en 1990. Para este año se alcanzaron cifras de más de 6.000 homicidios al año (tasa de 330 homicidios por cada 100.000 habitantes). Sin duda esta era una de las ciudades más violentas del mundo.

Para inicios del siglo XXI esas cifras se reducen en forma contundente¹ y si bien el conflicto urbano, la pobreza, el desplazamiento forzado y el paramilitarismo aún mantienen presencia en la ciudad, es notorio que se encuentran algunas salidas y mediante alternativas democráticas y pacíficas la población, desde sus comunas y corregimientos, puede in-

cidir en la solución a sus necesidades y carencias. A esto también contribuyen los procesos de negociación y reinserción que, si bien tienen vacíos y debilidades, permiten la presencia del Estado y sus autoridades, en lugares donde antes no podía llegar.

El Presupuesto Participativo en Colombia y Medellín

Se trata de avanzar en un Estado Social de Derecho descentralizado, que profundice las posibilidades reales de una democracia participativa planteada por la Constitución Política de Colombia de 1991. En este sentido, es necesario establecer mecanismos, instrumentos y procesos que generen confianzas y credibilidad en una sociedad que históricamente ha dejado la solución de sus necesidades a los favores políticos y clientelistas de los gobernantes de turno.

Una iniciativa que coadyuva al fortalecimiento de la democracia es el

Programa de Planeación y Presupuesto Participativo, que en Medellín, al igual que en otras ciudades de Colombia, retoma la experiencia exitosa implementada en 1989 en Porto Alegre, Brasil. En aquel momento esa ciudad vivía una aguda crisis fiscal que obliga a sus autoridades a generar alternativas de focalización y priorización en la distribución de los recursos públicos. Esa iniciativa para distribuir recursos escasos, pronto se convierte en un ejercicio de democratización ciudadana, de fortalecimiento de la gobernabilidad y de formación de ciudadanías activas. Estas características conducen al reconocimiento por parte de las Naciones Unidas como una de las 40 mejores prácticas en gestión urbana, que rápidamente se replica en más

1. Entre el 2000 y el 2005, las cifras de homicidios por cada 100 mil habitantes fueron: 2000: 159; 2001: 172; 2002: 174; 2003: 95; 2004: 52; 2005: 36, lo que muestra una notable reducción comparada con la década del 90.

de 400 municipios y provincias de todos los continentes².

En el caso de Medellín, y en el contexto de violencia y ausencia de Estado en muchos sectores de la ciudad, debe mencionarse la aparición de instancias de participación, en la década de los 90, como los *Foros comunales y municipales* y las *Mesas de trabajo permanente de la Consejería Presidencial para Medellín*, que anualmente se encontraban en el seminario *Alternativas y estrategias de futuro para Medellín*. Eran espacios de debate y reflexión colectiva que buscaron salidas concertadas a los grandes problemas de la ciudad y se pueden reconocer como una plataforma social que dinamizó ejercicios posteriores, con similares procesos de concertación como el *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*.

Sin embargo, al intentar articular las iniciativas y los proyectos con los recursos económicos que permitirían su implementación, quedaba un sinsabor ciudadano luego de tantas ideas, propuestas, esfuerzos y participación plasmados en el papel, se truncaban al momento de asignar los presupuestos necesarios, pues la autoridad competente participaba más como observador que como gestor del mismo proceso. En conclusión, se presentaban dos procesos complejos muy difíciles de articular incluso en el tiempo y en las voluntades³.

Medellín no fue la primera ciudad colombiana en implementar el presupuesto participativo. Este ejercicio se aplica desde hace varios años en ciudades como Pasto, Nariño; Toribío, Cauca; Pereira, Risaralda, y en municipios de menor tamaño como Caramanta en Antioquia. Es el alcalde de este último municipio quien,

mediante un diseño metodológico y de pedagogía ciudadana, logra un excelente ejercicio participativo para la definición de su plan de desarrollo y plan de inversión, quien posteriormente impulsa los presupuestos participativos en todo el país desde el Ministerio de Hacienda. De esta manera, el gobierno central viene respaldando la realización de presupuestos participativos con un equipo de funcionarios de las áreas técnica y social, que promueven este instrumento democrático en todo el territorio. Sin embargo, al estar adscrito al Ministerio de Hacienda permite inferir que uno de sus principales objetivos es generar el saneamiento fiscal municipal con lo que pasa a un segundo plano la convicción sobre lo que es su gran potencial: la formación de ciudadanías democráticas y participativas.

Si a lo anterior se le suma una “*inflación normativa*”⁴ en diferentes niveles de la gestión pública, nos encontramos que: “existen más espacios de participación que ciudadanía participante” (Jaramillo, 1996). Ello refleja el afán por regular e instrumentalizar la participación con relación a la gestión pública: aparecen normas, decretos y leyes que “*garantizan*” la participación ciudadana, pero poco se hace para que en estos espacios realmente participe una ciudadanía compro-

metida. Vale resaltar que en lo local se generan algunos procesos interesantes, aunque puntuales, como los *Planes Zonales*⁵, los cuales contaron igualmente con amplia participación y unas propuestas y metodologías acordes. Sin embargo, estos se quedan cortos al terminar como procesos muy enriquecedores pero que no logran incidir en la destinación de recursos para implementar los programas y proyectos concertados en los respectivos territorios.

Finales de los 90: Plan Operativo Anual de Inversiones –Poai–

En 1999, durante la administración de Gómez Martínez, se hace un ejercicio conocido como el Plan Operativo Anual de Inversiones –Poai– que para algunos se asemeja al inicio del primer ejercicio de presupuesto participativo en Medellín. Surge en un momento de incertidumbre fiscal, con grandes restricciones financieras para el municipio por lo que el alcalde y su consejo de gobierno deciden destinar una cifra global, y no un porcentaje del presupuesto municipal, que para esa vigencia fue de \$50.000 millones de pesos, los cua-

2. Además, la propuesta de presupuesto participativo se ha implementado en ciudades como Sant Dennis, Francia; Chicago, Norteamérica; Talplan, Méjico; Kerala, India; y en varias ciudades de España, Perú y Argentina. Cada caso con diferencias en la focalización e implementación pero, en esencia, un ejercicio similar al de Porto Alegre en 1989.
3. Estos eventos de ciudad se realizaban por lo regular hacia el final del año, momento en el cual no se tenía posibilidad de gestión de recursos para el presupuesto que era aprobado desde el mes de octubre.

4. Luego de la Constitución Política de 1991, que define el Estado democrático y participativo, se da un proceso de reglamentación de la participación, que en una primera recopilación de Jorge M. Eastman Falta la referencia alcanzó a llenar cinco tomos.
5. En el caso de Medellín se inician procesos de planeación zonal en las zonas nororiental, noroccidental y centroccidental, precisamente las zonas con los niveles más altos de conflictividad urbana y los indicadores más preocupantes de homicidios y actos violentos. Si bien la ciudad es una sola, para esa época hacía carrera la idea de que se tenían dos ciudades una con altos niveles de violencia donde la presencia del Estado era casi nula y otra donde ocurría totalmente lo contrario.

les se destinarían para la aprobación de proyectos nuevos identificados y priorizados por las comunidades. La distribución de esta cifra se hizo de manera porcentual: para el área urbana un 87% con una población para la fecha de 1'826.780 habitantes, y un 13% para el área rural con 107.327 pobladores.

Los criterios de inversión en el Poai

Su distribución para el área urbana se hace con base en el Índice de Calidad de Vida, –ICV–. Su aplicación, con datos del Dane de 1998, y de la oficina de Planeación Metropolitana arroja el siguiente resultado:

Distribución de recursos Poai de acuerdo al Índice de Calidad de Vida

Zona	Comuna	Zona Urbana	ICV	Distribución	Asignación (mill.)
Nororiental	1	Popular	63,58	8,7%	3.800
	2	Santa Cruz	67,29	7,6%	3.323
	3	Manrique	68,29	7,4%	3.218
	4	Aranjuez	70,18	6,9%	3.016
Noroccidental	5	Castilla	74,03	6,4%	2.777
	6	Doce de Octubre	70,96	7,1%	3.084
	7	Robledo	73,37	6,6%	2.882
Centroriental	8	Villa Hermosa	68,77	7,6%	3.300
	9	Buenos Aires	75,63	6,0%	2.600
	10	La Candelaria	78,61	5,3%	2.300
Centroccidental	11	Laureles-Estadio	82,60	4,1%	1.800
	12	La América	81,73	4,4%	1.900
	13	San Javier	71,72	6,9%	3.000
Suroriental	14	El Poblado	84,38	3,9%	1.700
Suroccidental	15	Guayabal	77,31	5,5%	2.400
	16	Belén	76,86	5,5%	2.400
Promedio por Comunas			73,48	100%	43.500

Fuente: Alcaldía de Medellín. Programa de Planeación Participativa, Plan Operativo Anual de Inversiones, año 2000.

Para la zona rural no se contaba con datos del ICV por lo que se establece una relación entre área y número de hogares y así distribuir los recursos en los cinco corregimientos:

El ejercicio del Poai se hace con un trabajo directo con los representantes de las instituciones y organizacio-

Zona rural	Nº hectáreas	%	Nº Hogares	%	Asignación (mill.)
San Sebastián de Palmitas	5.754	21,7	1.547	6,5	1.000
San Cristóbal	4.954	18,7	6.026	25,1	1.500
Altavista	2.741	10,3	2.704	11,3	1000
San Antonio de Prado	6.040	22,7	11.187	46,6	2000
Santa Elena	7.046	26,6	2.509	105	1000
Total	26.535	100	23.973	100	6.500

Fuente: Alcaldía de Medellín. Programa de Planeación Participativa, Plan Operativo Anual de Inversiones, año 2000.

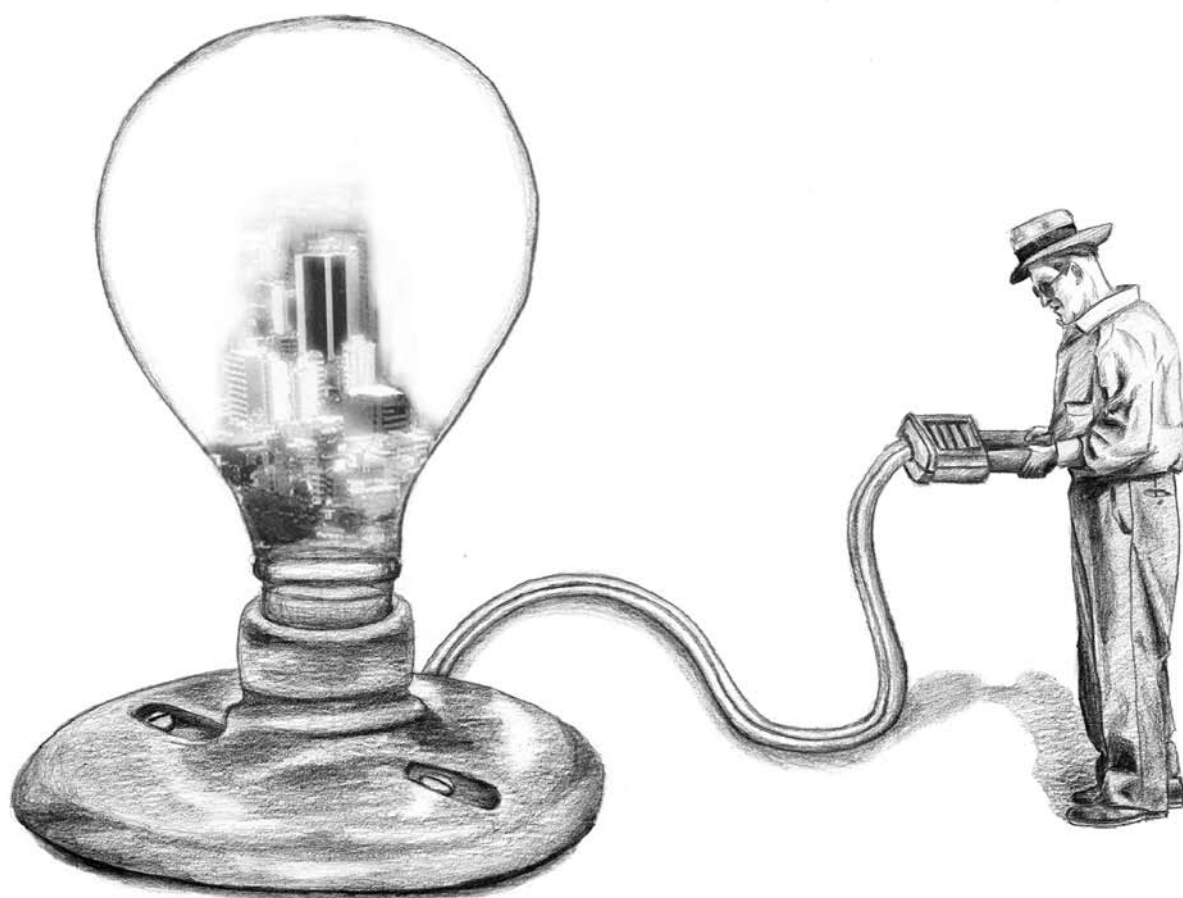
nes sociales inscritos previamente. Se convoca, muy especialmente, a las Juntas Administradoras Locales, JAL⁶, a los concejales, a las ONG, a la Asocomunal y a los funcionarios públicos. Su desarrollo se realizó mediante encuentros zonales, comunales y barriales en los que los representantes de cada barrio podían

encuentros realizados participaron 4.120 representantes comunitarios; y se identificaron 2.935 proyectos con un monto de \$50.000 millones de pesos.

La implementación de este ejercicio fue reconocida por la propia administración municipal como una experiencia que revitalizó nuevos liderazgos, generó el encuentro ciudadano y obligó a los pobladores a tomar conciencia sobre la concertación y priorización de problemas en sus territorios. De igual forma se dinamizaron los *Comités Comunitarios de Desarrollo Integral* –Ccdi– creados mediante Decreto 216 de 1990 e incluidos en el Acuerdo 043 de 1996 sobre el *Sistema Municipal de Planeación*⁷. También se fortale-

6. Las JAL se eligen por votación popular para los mismos periodos del Concejo municipal. Su representatividad tiene una cobertura territorial de comuna. Su principal función es canalizar las necesidades expresadas por las juntas de acción comunal y por otras formas de organización social y comunitaria en la cobertura barrial.

7. Los Ccdi tienen cobertura zonal y entre sus funciones se encuentran la identificación, priorización de necesidades, presentación de alternativas y elaboración de diagnósticos por zona, presentar el proyecto de plan zonal a la comunidad, los planes de inversión y de acción. Su funcionamiento está liderado por las Gerencias Sociales de cada zona, el inspector, los promotores comunitarios de las secretarías de la administración, funcionarios de planeación, representantes de las JAL por comuna, un representante de las JAC y hasta siete representantes de organizaciones sociales y comunitarias de la respectiva zona.



ció el papel del *Consejo Territorial de Planeación* como una instancia interinstitucional donde confluyen intereses de diferentes sectores de la sociedad a escala municipal.

Período 2001-2003 del Poai

La administración de Luis Pérez Gutiérrez, en su plan de desarrollo *Medellín Competitiva* (Alcaldía de Medellín, 2001), reduce a su mínima expresión los espacios de participación democrática. El tercer tema de este plan, *La participación vital para nuestra sociedad* deja las posibilidades de participación en sólo dos programas: apoyo a la autogestión y apoyo a las organizaciones participativas. No se identifican iniciativas, ni en el

plan de desarrollo ni en la ejecución de programas y proyectos, que se asemejen al ejercicio del Poai o del presupuesto participativo. El papel del ciudadano se debe limitar a hacer propuestas al Estado y éste, en su autonomía y voluntad, decide su pertinencia y asigna recursos.

Durante este período, la administración se encuentra ante la necesidad de implementar un componente de participación ciudadana avalado por el BID en lo que se conoció como las *Mesas barriales de convivencia*. Este proyecto, adscrito a la Secretaría de Cultura Ciudadana fue ejecutado en su mayoría mediante convenios con universidades y ONG que, bajo la figura de la práctica social, trataron de

impulsar espacios de participación en diferentes barrios de la ciudad. A pesar del acompañamiento con tutores no se contaba con instrumentos ni metodologías acordes a los procesos participativos, lo que limitó la incidencia en el desarrollo de sus territorios.

Respecto al Poai, no se identifican iniciativas similares de gran convocatoria. Estos espacios fueron más bien reservados y casi direccionados a comunidades cercanas políticamente a la administración municipal las cuales, a la vieja usanza clientelista, podían acceder a recursos asignados casi directamente por el propio alcalde.

Durante este período se hace énfasis en que sean los Centros de Integración Barrial⁸ los espacios ideales para el encuentro ciudadano. La participación se limita a que las comunidades se conviertan en ejecutoras de obras tales como muros de contención, senderos, andenes, cunetas, entre otros. Sin embargo, esa función de contratista genera conflictos entre los diferentes grupos comunitarios en los barrios. Se puede afirmar que durante este período gubernamental se da un retroceso en la participación, la descentralización y la democracia. Incluso es la misma administración la que impulsa una iniciativa para reformar el Acuerdo 043 sobre el *Sistema Municipal de Planeación*, que no prospera debido a que diferentes organizaciones sociales y ONG estuvieron alertas para que esta conquista ciudadana no fuera abolida por una decisión de un gobierno con múltiples indicios de autoritarismo.

Período 2004-2007: administración de Sergio Fajardo Valderrama

En este período se logran recuperar algunos espacios de participación ciudadana, que es reconocida como insumo importante para la gobernabilidad democrática y la incidencia directa de la comunidad en el desarrollo del territorio. Con la formulación del Plan de Desarrollo 2004-2007 *Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía*, donde se realizan 21 talleres consultivos, mesas de trabajo temáticas, foros zonales, sectoriales y temáticos y debates ampliados en el Concejo Municipal, permite percibir otro enfoque gubernamental sobre la participación ciudadana.

Este antecedente participativo, aunado a una ciudadanía ávida de encon-

trar nuevamente rutas democráticas con las que se pueda incidir en el desarrollo y mejoramiento de sus comunidades, hizo que el *Programa de planeación y presupuesto participativo en Medellín* (Alcaldía de Medellín, 2005), rápidamente se convirtiera en uno de los programas estratégicos de la administración. Este programa, además de ampliar la participación democrática de la ciudadanía, busca fortalecer la transparencia en el manejo de los recursos municipales. Tiene su inicio en el segundo semestre de 2004 (luego de la aprobación del plan de desarrollo) por lo que la realización de este primer ejercicio se hizo en muy corto tiempo.

Además, por tratarse de un programa nuevo, en la administración no se dimensionaron requerimientos adicionales en aspectos técnicos y humanos lo que, sin duda, desbordó las capacidades de atención y respuesta. Se generaron diferentes reclamos de las comunidades (principalmente el componente de contratación) lo que llevó a ajustes para la siguiente vigencia en los procesos participativos de los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales –Cccc–⁹.

La segunda vigencia (2005) del ejercicio de presupuesto participativo, demuestra una capacidad de flexibilización y escucha de las dificultades iniciales al responder con equipos técnicos sectoriales, mejoramiento en los aspectos operativos y ampliación de la participación ciudadana al incluir a las JAL con roles y competencias específicas. Se dan desarrollos normativos mediante la expedición de decretos reglamentarios:

Los decretos 507 y 533 del 10 y 11 de marzo del 2005, mediante los cuales se crean los equipos zonales de gestión, planeación y presupuesto participativo en el municipio de Medellín y se reglamenta su funcionamiento y respectivamente se sustituye el decreto 780 de 2004 para la celebración de contratos susceptibles de ser ejecutados con el acompañamiento y vinculación de las organizaciones comunitarias de la ciudad (Contraloría Municipal, 2005).

Los principales momentos en la implementación del presupuesto participativo son:

- Definición de techos presupuestales para comunas y corregimientos de acuerdo con Índice de Calidad de Vida –ICV– e Indicadores de Desarrollo Humano –IDH–¹⁰.
- Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales –Cccc– de diagnóstico.
- Cccc para priorización de proyectos.

8. Espacios físicos que fueron concebidos para suplir necesidades de sitios para reunión que permitan dar continuidad a las dinámicas organizativas. Estos no están en todas las comunas y corregimientos de la ciudad.

9. Este primer momento del presupuesto participativo en la ciudad se puede leer como un ejercicio muy corporativizado, pues sólo permite la participación de organizaciones reconocidas jurídicamente o avaladas directamente por la Secretaría de Desarrollo Social, lo que sin duda excluyó organizaciones como las JAL que sólo fueron invitadas como observadoras. Esto generó tensiones pues se desconocía a representantes importantes en los territorios, elegidos por voto popular.

10. El IDH es un indicador que muestra el nivel de desarrollo de una comunidad respecto a los estándares de salud, educación e ingresos, que refiere las condiciones mínimas de vida. A más alto IDH menor será el techo presupuestal. Alcaldía de Medellín, (Alcaldía de Medellín, 2005b).

- Análisis de viabilidad de proyectos en aspectos jurídicos, legales, técnicos y económicos.
- Creación de comité de voceros (conformado entre delegados).
- Revisión y formalización de fichas de inscripción de iniciativas.
- Formulación de fichas Bpin, EBI y FF01.
- Cccc de seguimiento.
- Integración de propuestas para inscripción en banco de proyectos e inclusión en el presupuesto de inversión.
- Aprobación en el Concejo Municipal.
- Redacción de términos de referencia para contratación.
- Convocatoria o invitación para contratación (con veeduría ciudadana).
- Selección y contratación.
- Ejecución de proyectos (con veeduría ciudadana).
- Evaluación.

Para la vigencia 2006, el presupuesto participativo se realiza mediante la implementación de cinco Cccc:

- De información y de actualización.
- De diagnóstico, priorización y organización de comisiones temáticas. Además, cinco reuniones de concertación para priorización de proyectos por comisión.
- De priorización y aprobación de iniciativas (elección consejo municipal de presupuesto participativo).
- De devolución de información, monitoreo, revisión y ajuste.
- De evaluación y retroalimentación (encuentros con el Alcalde y el Consejo de Gobierno).

El presupuesto participativo se con-

vierte en un ejercicio continuo anual que ayuda a la priorización de los requerimientos de la ciudadanía; permite el acceso a las decisiones sobre inversiones de la ciudad desde una perspectiva que busca integrar el desarrollo municipal con la planeación y la participación desde las comunas y corregimientos. Se convierte así en un espacio de co-gestión en donde se decide conjuntamente sobre la inversión de un porcentaje de los recursos de libre inversión del municipio en sus respectivos territorios¹¹, con el apoyo de un equipo técnico conformado por funcionarios de las diferentes secretarías del municipio.

Participación de las organizaciones

En el 2004 existían en Medellín 2.779 organizaciones sociales y comunitarias de las cuales 1.438 se registraron para participar en el primer momento del presupuesto participativo, a través de los Cccc, es decir, un 52% de ellas. Se debe recordar que para esta primera vigencia hubo una participación corporativizada que excluyó a organizaciones y dinámicas sociales por no contar con personería jurídica o cuya acción territorial no está coordinada con el sector público.

En la segunda vigencia del presupuesto participativo se supera el problema de disponibilidad de tiempo, pues entre febrero y marzo de 2005 se realizaron las primeras 21 reuniones de Cccc. A pesar de los retrasos en los inicios y ejecución de los proyectos viabilizados en el primer período, la participación

ciudadana aumenta pasando a 1.631 organizaciones¹² lo que muestra un crecimiento de 13.4%. Se puede así percibir que, además del respaldo ciudadano, hubo también un proceso de descorporativización de la participación y de reconocimiento a la importante función de los ediles de las JAL, quienes ahora tienen funciones definidas y hacen parte activa del proceso participativo.

Ya para el tercer año de ejecución del programa se presenta un enorme giro en las posibilidades de participación ciudadana en el proceso. El 26 de marzo de 2006 se realizaron más de 400 asambleas barriales en las que participaron un total de 35.864 ciudadanos de los cuales 34.010 votaron para elegir 1.107 delegados barriales a los Cccc, lo que significó un aumento considerable de la participación ciudadana.

Criterios de focalización de recursos del presupuesto participativo para la vigencia 2004-2007

Al inicio del proceso en el año 2004 surgieron muchas discusiones en los diferentes Cccc de la ciudad en torno a la pregunta de ¿por qué no se asignó el 100% de los recursos del presupuesto municipal mediante el

11. En el 2005 los recursos asignados fueron de \$59.990'635.000; para el 2006 se aumenta a 62 mil millones y para el 2007 asciende a 70 mil millones. Estas cifras equivalen a cerca de 31% de los recursos de libre inversión que posee el Municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2006).

12. Una lectura de varias experiencias externas, entre ellas Porto Alegre, registra una disminución sensible de la participación ciudadana en el presupuesto participativo para la segunda vigencia del proceso, en parte debido a las demoras en la ejecución e implementación de los proyectos viabilizados en la primera vigencia.

presupuesto participativo y por qué sólo el 7%?, ¿dónde se decide el 93% restante? Estas preguntas dan cuenta de un desconocimiento ciudadano acerca del modo en que se estructura un presupuesto municipal.

Frente a ello los funcionarios municipales asumieron su labor y recurren a un rápido proceso de difusión e información al inicio de cada Cccc, donde se explicaba de forma breve la manera en que se prepara un presupuesto municipal. Se responde a inquietudes respecto a qué componentes conforman el sistema presupuestal, qué significa gastos de funcionamiento, gastos de inversión, servicio a la deuda pública, qué son ingresos directos, qué son las transferencias nacionales y cuáles tienen destinación obligatoria. De esta manera la administración municipal intentó aclarar las dudas sobre el porcentaje del presupuesto.

La focalización de recursos se realiza mediante la distribución de techos presupuestales por cada comuna y corregimiento, destinando el mayor recurso a aquellos sectores con mayores niveles de carencia y menores recursos y con base en el ICV y el IDH. Los techos presupuestales varían con base en los siguientes criterios:

- Un 50% de los recursos para cada comuna y corregimiento se define mediante el IDH como un indicador que muestra los niveles de desarrollo de una comunidad en salud, educación e ingresos.
- La dimensión poblacional define un 40% en lo urbano (comunidades) y un 30% en lo rural (corregimientos), es decir, a mayor número de habitantes por sector, mayor será el porcentaje de recursos destinados.
- Un último criterio tiene que ver

Comuna \ Techo	2005 Asignado	% del total de la ciudad	2006 Asignado	% del total de la ciudad	Variación 2006/ 2005
01	\$6.743.000	12,49%	5.300.000	967%	-21,4
02	\$5.814.000	10,77%	4.500.000	8,21%	-22,6
03	\$4.152.287	7,69%	4.300.000	7,85%	3,6
04	\$3.996.000	7,40%	4.100.000	7,48%	2,6
05	\$2.821.000	5,22%	3.300.000	6,02%	17,0
06	\$3.715.000	6,88%	4.400.000	8,03%	18,4
07	\$3.159.000	5,85%	3.700.000	6,75%	17,1
08	\$3.499.000	6,48%	3.752.000	6,85%	7,2
09	\$2.939.000	5,44%	3.200.000	5,84%	8,9
10	\$2.202.000	4,08%	2.300.000	4,20%	4,5
11	\$2.023.000	3,75%	2.023.000	3,69%	0,0
12	\$2.298.000	4,26%	2.500.000	4,56%	8,8
13	\$3.499.000	6,48%	3.900.000	7,12%	11,5
14	\$2.125.004	3,94%	2.125.000	3,88%	0,0
15	\$2.604.000	4,82%	2.800.000	5,11%	7,5
16	\$2.403.000	4,45%	2.600.000	4,74%	8,2
San Sebastián de Palmitas	\$603.000	10,05%	750.000	10,42%	24,4
San Cristóbal	\$1.431.826	23,87%	1.700.000	23,61%	18,7
Altavista	\$1.191.855	19,87%	1.350.000	18,75%	13,3
San Antonio de Prado	\$1.932.765	32,22%	2.400.000	33,33%	24,2
Santa Elena	\$838.898	13,99%	1.000.000	13,89%	19,2
TOTAL	\$59.990.635		62.000.000		3,3

Fuente: Municipio de Medellín (2006).

con las inversiones realizadas en el año anterior. Así, a mayor inversión menor será la asignación para la vigencia. Esto define un 10% para lo urbano y un 20% para lo rural.

Bajo estos criterios se puede observar la variación del techo presupuestal asignado:

Entre los años 2004 y 2005 se aumentaron los recursos de inversión en un 3,3% al pasar de \$59.990'635.000 a \$62.000'000.000 y para el año 2006 se sube nuevamente la cifra global

a \$70.000 millones, es decir, para el tercer ejercicio de presupuesto participativo se incrementa la asignación global en \$10.000 millones, lo que es significativo y da muestras del grado de confianza en este ejercicio tanto de parte de la administración municipal, como del Concejo Municipal.

También hay un aumento de la inversión en zonas rurales como los corregimientos de San Sebastián de Palmitas, San Antonio de Prado, Santa Elena y San Cristóbal, que sube la inversión en un 20%

aproximadamente. Un porcentaje importante de las comunas aumentaron también sus presupuestos; en solamente dos (comunas 1 y 2) se disminuye inversión y una (comuna 11) permanece estable. El aumento de recursos en las zonas rurales se hace con la convicción de que allí existe una deuda histórica de atención y presencia del Estado. Es decir, el presupuesto participativo se convierte en un programa que coadyuva a generar condiciones de equidad y de inclusión de la población. Sin embargo, se debe estar atento para que estos mejoramientos no generen expulsión y redistribución de la población dado que, ante mejores condiciones en el territorio, se desencadenan presiones sobre el suelo, la estratificación, los impuestos y los costos de los servicios públicos que puede terminar expulsando a la población asentada en estos lugares de intervención.

¿Instrumentalizar la participación?

La participación, como planteamiento de una acción social que busca una finalidad, requiere de una estructura operativa que le permita funcionar, que no la limite e instrumentalice sino que posibilite, bajo el principio de flexibilidad, enriquecer y complementar procesos de participación que históricamente aparecen en cada territorio. Si bien los procesos participativos son una de las claves importantes para avanzar en un proceso de descentralización, los enfoques privilegiados en este tipo de modelos dan prioridad a la racionalidad económica, con efectos concretos en la manera como afloran y son tratadas las relaciones de poder entre los individuos que intervienen y los proyectos y prioridades que sur-

gen cuando se encuentra un recurso que pareciera escaso para atender las múltiples necesidades que en cada lugar emergen.

La planeación participativa del presupuesto público se convierte en un importante eje de análisis de estas relaciones de poder, sobre todo, en los países en donde la tradición política ha estado definida por la escasez de recursos, por relaciones autoritarias, jerárquicas y subordinadas a complejos procesos clientelistas, todo lo cual gira en el marco de economías neoliberales. A pesar de lo anterior, se debe reafirmar la importancia y pertinencia del desarrollo local como la mejor vía para promover el bienestar y la calidad de vida de las personas. En esto, los procesos de planeación zonal participativa son una clave en la construcción de las identidades locales, las vocaciones y fortalezas microterritoriales, que sin duda, deben ser componente importante en la asignación de recursos.

Articulación del presupuesto participativo al sistema municipal de planeación

Algunas soluciones y programas que llegan desde el orden nacional, son diseñados por técnicos que, en la mayoría de las ocasiones, desconocen las particularidades de las problemáticas locales y, por lo regular, son propuestas que generan bajos niveles de aceptación por parte de las comunidades. Esta situación debe ser interpretada a la luz del rol que deben jugar las ciudades y su desarrollo local.

La reconstrucción de nociones como el *Estado nacional* debe realizarse mediante esfuerzos combinados de programas y proyectos que pueden llegar de arriba hacia abajo, pero también que flexibilizan y apropian las dinámicas surgidas en sentido contrario, que, sin duda cuentan con mayores niveles de apropiación ciudadana. Entonces, ¿cómo repensar el Estado a partir de una verdadera descentralización, con nuevos procesos democráticos que tocan con la cotidianidad de los ciudadanos? “Un gobierno local, que quiera responder a los déficit urbanos actuales y proponer un autentico proyecto de ciudad tiene que ser un gobierno promotor” (Castells y Borja, 1996:158). Es decir, el Estado no se puede quedar en su función alcabalera de recaudar y administrar recursos, debe promover, facilitar, intervenir, escuchar y, ante todo, definir cuál es el proyecto de ciudad que está buscando, pues sólo así puede definir un concepto de ciudadanía social.

Así, como parte de una política social que quiere incidir en las pedagogías urbanas y en las ciudadanías plenas, el presupuesto participativo debe apostarle a la construcción del proceso desde el espacio más básico de la ciudad (barrios y comunas). Desde estos ámbitos y con una visión integral de ciudad, deben procurarse los esfuerzos para que la priorización de proyectos se articule con el proceso de planeación de la ciudad y de sus microterritorios.

Es por eso que se hace fundamental contar con planes de desarrollo comunales y corregimentales actualizados, con continuidad en su implementación, con líneas y ejes de trabajo claros que permitan su articulación con procesos de planeación



a escala meso como son el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial; y posteriormente, pensar su articulación con niveles superiores de planeación macro como pueden ser los planes para la región metropolitana o planes sectoriales.

Fortalecer el presupuesto participativo

Si bien el presupuesto participativo aún no ha logrado el nivel de preponderancia real que tiene sobre el pro-

ceso de planeación municipal, más que un programa dentro de una línea estratégica del plan de desarrollo, debería ser considerado como línea estratégica en sí misma o convertirse en un programa transversal a todo el plan de desarrollo y a la gestión pública del municipio, de tal manera que pudiera ser dotado de recursos técnicos, logísticos y humanos suficientes articulado al funcionamiento de cada una de las dependencias de la administración municipal (Alcaldía de Medellín, 2006b).

Metodológicamente, el proceso de presupuesto participativo de Medellín no tiene diferencias radicales con los de otras ciudades, aún más, la ampliación de la participación democrática se da de una manera progresiva partiendo de un proceso corporativizado y limitado para ciudadanos “del común”, pasando a un proceso más amplio que busca articular componentes de la democracia representativa y la participativa directa. Lo anterior es una clara muestra del principio constructivista del presupuesto participativo que no espera a

perfeccionar diferentes componentes para su implementación sino que, bajo el principio de flexibilidad, se va ajustando permanentemente a los diferentes procesos.

La metodología empleada para llevar a cabo la distribución e inversión presupuestal, busca promover la acción deliberativa, el encuentro de los líderes y el diálogo con la administración, para que las propuestas priorizadas sean aprobadas, ejecutadas y evaluadas acorde con los lineamientos técnicos previstos y a las condiciones sociales, políticas y culturales de cada comuna.

La ampliación de la democracia participativa directa no puede perderse de vista, si bien se generan espacios de representatividad como el consejo municipal de presupuesto participativo, es fundamental que gran cantidad de ciudadanos continúen formando parte de procesos de participación directa, ampliando cada vez más la base social de los diferentes sectores y permitiendo la aparición de nuevos liderazgos en diversos sitios de la ciudad.

Un aspecto a resaltar del proceso local del presupuesto participativo es el componente de formación y de capacitación a los ciudadanos, mediante las *Escuelas de liderazgo y de formación ciudadana* y los *Semilleros infantiles para la participación ciudadana*, espacios de capacitación que deben contar con una continuidad en el tiempo, de modo que no sólo fortalezcan el proceso democrático de la ciudad, sino que también permitan un relevo generacional en los espacios de representación social con ciudadanos más comprometidos con las problemáticas de sus comunidades, pero también con

una visión más integral de la ciudad y la región.

Vale reconocer que se ha avanzado bastante en clarificar y agilizar el proceso de adjudicación y contratación de los proyectos viabilizados, se han expedido decretos que hacen claro y preciso el proceso. Si bien aún falta avanzar y concretar aspectos claves en la formulación y presentación de los proyectos, es claro también que cada vez más, la ciudadanía le apuesta a que el ejercicio viabilice proyectos que beneficien su comunidad, sin aspirar ser contratados para su ejecución directa, pero sí ejerciendo labores de control y de veeduría.

Un aspecto fundamental sobre el cual se debe avanzar en el período 2006-2007 es el establecimiento de esta iniciativa como una política pública de ciudad, tanto desde el *Consejo municipal de presupuesto participativo*, como desde las secretarías pertinentes, el *Consejo Municipal de Planeación* y el Concejo de la ciudad, se debe generar un proyecto de acuerdo que ajuste y fortalezca el *Sistema Municipal de Planeación*, se deben redinamizar espacios y figuras como las Gerencias Sociales que permitan una participación permanente de la ciudadanía no sólo alrededor de la distribución de los recursos del presupuesto participativo, sino también de la planeación zonal, el ordenamiento territorial, etc.

Hasta la fecha se reconoce como un programa estratégico de la actual administración que, como proceso social no pretende ser perfecto pero, sin duda se debe estar atento para que

sea una estrategia que permanentemente mejore en aspectos como:

- La apropiación metodológica por parte de funcionarios públicos y ciudadanos.
- La optimización y eficiencia de los tiempos.
- La precisión de aspectos administrativos que permitan tener claridad en la destinación de los recursos del presupuesto participativo y se impida que este recurso se convierta en un “fondo común” desde donde se responde a la comunidad para que solucione problemáticas de alcance externo al presupuesto participativo.
- Igual esfuerzo se debe hacer desde los ciudadanos para que esta posibilidad democrática no se desdibuje por manejos irregulares de los procesos que hacen que cierta cantidad de proyectos sean aprobados para el beneficio particular y no el interés colectivo.

El proceso no es perfecto, requiere ajustes, compromiso de los ciudadanos, aprendizajes de los mismos funcionarios públicos, así como un compromiso de las autoridades y el Concejo Municipal. Durante los tres años de implementación del presupuesto participativo en Medellín, se puede concluir que ha existido una disposición permanente a enriquecer el proceso, a corregir debilidades y a fortalecerlo al punto de que mucho se habla sobre cómo convertirlo en una política pública permanente que no dependa de las voluntades de las administraciones de turno. En tal sentido, se han radicado ya algunos proyectos de acuerdo en el Concejo Municipal.

El presupuesto participativo se debe dimensionar como una estrategia que fortalece y amplía la democracia

con equidad de género en la ciudad y le da transparencia a la gestión pública. Es una apuesta por la ciudadanía plena, la formación de sujetos políticos y la generación de confianzas entre el Estado y los ciudadanos, en una palabra: gobernabilidad.

Proyección del presupuesto participativo en próximas vigencias:

- Articular el proceso a iniciativas como el Congreso de Ciudad, tanto en lo metodológico como en lo temporal para que las propuestas concertadas se puedan incluir en el proceso del plan de inversión anual siguiente.
- Es necesario que el ejercicio de presupuesto participativo a nivel comunal y corregimental, impulse un ejercicio de planeación zonal o comunal, pues permite articular diversos ejercicios participativos y reflejarlos de manera articulada en la asignación de recursos, lo cual supera la debilidad identificada en los años noventa con altos grados de participación y poca incidencia en los presupuestos. Lo que también implica dejar de depender de una oferta Institucional que “limita” la decisión comunitaria para destinar los recursos.
- Construcción de una política pública de presupuesto participativo que articule diferentes escenarios como el Consejo Municipal de Planeación y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo, con regulaciones normativas articuladas al Acuerdo 043/96.(SMP)
- Se debe evaluar el presupuesto participativo mediante un proceso de seguimiento, sistematización e investigación ¿Qué tanto

incide la implementación de los presupuestos participativos en el saneamiento fiscal municipal, en comparación con su incidencia con el fortalecimiento de la democracia participativa local?

- Tanto el presupuesto participativo como el Poai han priorizado su inversión en las zonas de más bajo ICV, con variaciones en techos presupuestales y criterios de inversión, sin embargo, es importante evaluar cómo se invierte el recurso y cómo se articula con los factores que inciden en los bajos índices de calidad de vida.
- Implementar un proceso de mejoramiento continuo al presupuesto participativo, que permita un principio de flexibilización y avance progresivo que busque solucionar dificultades encontradas en un proceso que por ser humano siempre las tendrá.
- Mejorar en la formulación de proyectos de inversión (fichas), pues dejar los proyectos como ideas iniciales permite desvíos interpretativos por parte de los funcionarios encargados de evaluar las fichas aprobadas. Igualmente agiliza un proceso posterior como es el registro en el Banco de Proyectos Municipal.
- Reducir de forma notable que los proyectos viabilizados no respondan a intereses particulares de grupos, incluso grupos armados que bajo presión a la comunidad obliga a que ciertos proyectos sean priorizados, lo cual beneficia a grupos muy reducidos y sin ninguna visión de ciudad.
- Realizar un seguimiento permanente para identificar proyectos exitosos en las comunas que sean

factibles replicar en otros territorios y de igual manera para aquellos proyectos que fracasan por diferentes circunstancias, con el objetivo de que ambas situaciones se conviertan en aprendizajes colectivos.

- No dejar la participación ciudadana sólo al presupuesto participativo, existen otros espacios y ámbitos de participación donde la opinión del ciudadano es muy importante, proyectos de ciudad, transformación de las empresas públicas, privatización de la educación, entre otros ❶

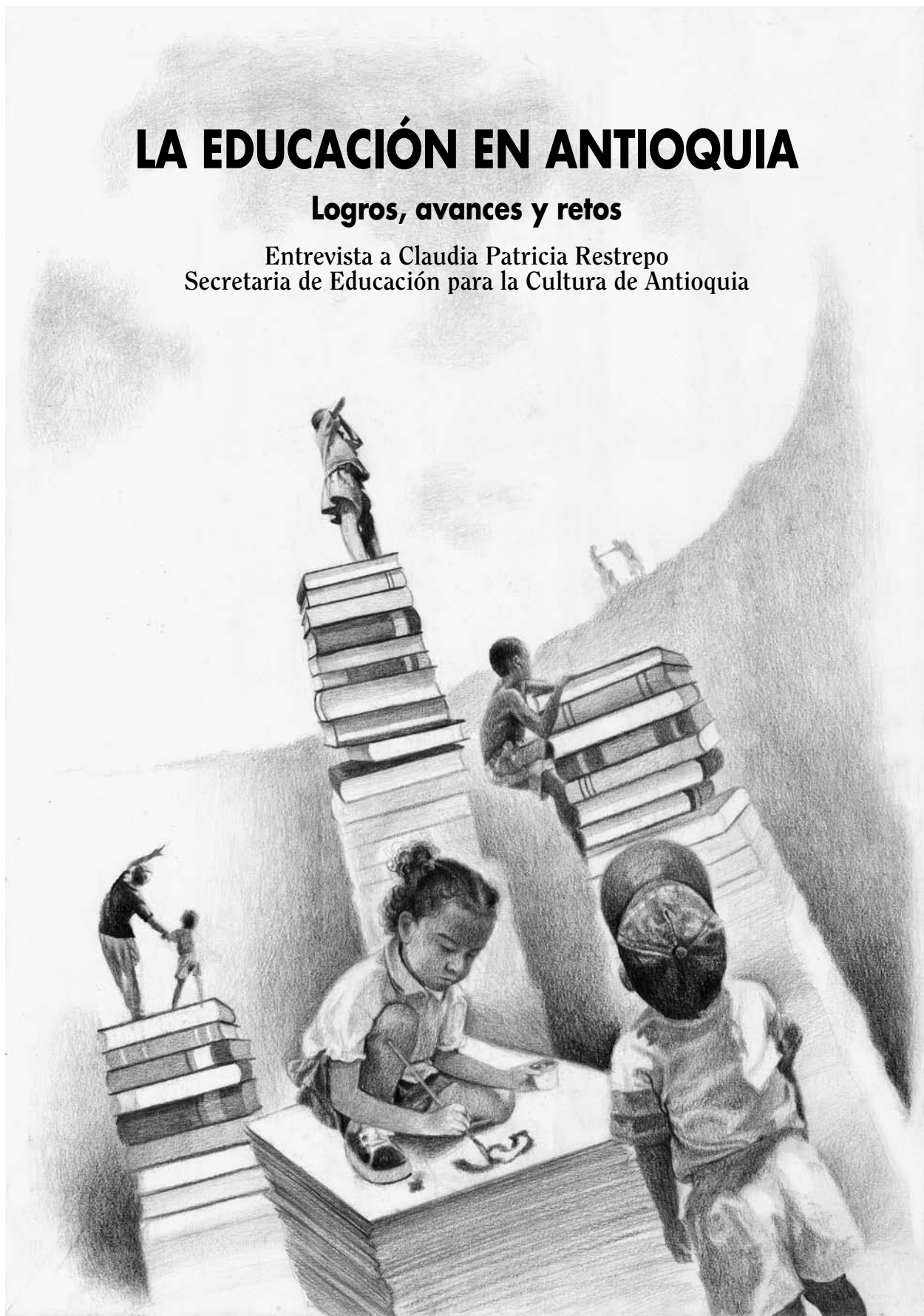
Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2000). Programa de planeación participativa, Plan Operativo Anual de Inversiones, año 2000.
- Alcaldía de Medellín. (2001). Plan de Desarrollo 2001-2003: Medellín Competitiva.
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007 Medellín, Compromiso de toda la ciudadanía.
- Alcaldía de Medellín (2005). Programa de planeación y presupuesto participativo: conceptos y herramientas.
- Alcaldía de Medellín. (2005b) sobre Programa de planeación y presupuesto participativo. Boletín 1. Septiembre.
- Alcaldía de Medellín. (2006b). Hacienda pública y presupuestos participativos. Julio.
- Alcaldía de Medellín (2006). Oferta Institucional orientada al año 2007. Programa de Planeación y presupuesto participativo.
- Colombia. Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. Manual para participar en el desarrollo institucional: compendio normativo/Jorge Mario Eatsman, William Zambrano Cetina. Bogotá, Col. Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, 1996. 5 Vol.
- Castells, M. y Borja, J. (1996). Las ciudades como actores políticos. Noves Seudos, Sao Paulo: Cebap, N° 45. Julio.
- Contraloría Municipal. (2005). Informe de la Contraloría Municipal de Medellín en audiencia pública administrativa. Noviembre.
- Jaramillo, A. (1996). Panorama reciente de la participación política en Medellín (1960-1995). En: Nuevas formas de participación política. Bogotá: Iepri, Fescol.

LA EDUCACIÓN EN ANTIOQUIA

Logros, avances y retos

Entrevista a Claudia Patricia Restrepo
Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia



La Secretaria de Educación para la Cultura del departamento de Antioquia, Claudia Patricia Restrepo, conversó con Claudia Patricia Carrero y Ramón Moncada, e hizo una panorámica sobre la educación en Antioquia después de dos años de su gestión en el cargo y en el marco del último año de la Administración Departamental.

Pl: ¿Cuáles son los principales logros y avances que usted resaltaría en la gestión de las políticas y programas educativos en Antioquia en este período de gobierno?

R/: Primero, una política en el tema de calidad. La configuración de todo un programa articulado de calidad con una serie de componentes que dan cuenta de un principio filosófico: comprender que el aprendizaje está en el sujeto y que ese proceso lo que tiene es todo un escenario donde están los maestros, los medios, los ambientes de aprendizaje y la misma comunidad educativa.

Segundo, como uno de los grandes valores que dejamos y que es uno de los trabajos fundamentales en los que hemos concentrado el ejercicio, es ubicar la educación como un bien público, y el derecho a la educación como un derecho fundamental de los ciudadanos. Esa mirada nos ha orientado a ser mucho más agresivos en todo el tema de cobertura, de llevar la educación a todos los lugares en todas las edades, a trabajar nuevamente todo el tema de alfabetización con el propósito de eliminar el analfabetismo del territorio, que es una meta que habíamos dejado en el olvido y, de esa manera, a través del ejercicio de la comunicación pública,

es que la educación funcione como movilizador social.

Tercero, destaco el trabajo que venimos desarrollando frente a la configuración de un proyecto educativo de territorio, es decir, donde la educación tiene que ser consistente de las necesidades y la visión del territorio. Si bien nosotros tenemos una política educativa nacional que convoca alrededor del trabajo en competencias básicas, competencias para la vida y competencias laborales generales, lo cierto es que no todos los territorios son lo mismo y el proyecto educativo de región, tiene que ser consistente con la ciudadanía que quiere desarrollar ese territorio. Antioquia tiene por visión de futuro ser un escenario pacífico, justo, educado y en armonía con la naturaleza, y el proyecto educativo tiene que dar cuenta de eso, tenemos que ir caminando hacia que todos los proyectos expresen esa dinámica, y sentimos que, si bien no hemos llegado a esa realidad, sí tenemos un proyecto educativo que va encaminado hacia ese propósito.

Pl: ¿Cuáles son los principales retos que sigue teniendo Antioquia en el tema de educación?

R/: Hay tres metas que son inaplazables: Una, erradicar el analfabetis-

mo; dos, Desarrollar un programa de educación fuerte y consistente para la primera infancia, porque esa es la mayor inversión que podemos hacer para la calidad de la educación; Y tres, el tema de la educación para los jóvenes, la educación media y la educación superior.

Yo siento que Antioquia viene avanzando fuertemente en todos los temas de cobertura. En básica primaria, prácticamente estamos universalizados e inclusive en procesos de mejoramiento educativo. Hemos hecho grandes esfuerzos en básica primaria y en la secundaria, pero noveno, décimo y once son los niveles donde es más difícil la escolarización, donde tenemos las más altas tasas de deserción y las más bajas de rendimiento educativo. Todo implica que Antioquia y el territorio tiene que ser mucho más innovador, porque la solución no va a ser cobertura, la solución es la calidad, la pertinencia; es que los jóvenes sientan que el proyecto educativo funciona.

Pl: ¿Cuál es el aspecto que más dificultad ha tenido para la implementación de las políticas propuestas?

R/: Hay un tema clave que es la modernización y el tema de la innovación. La modernización de la

estructura educativa, de nosotros como secretarías de educación, de la incorporación, por ejemplo, del tema de educación superior en la dinámica funcional de las secretarías que históricamente no lo han incorporado y que, efectivamente, al ser mucho más modernos como secretarías, seamos capaces de operar mucho mejor y, en tanto le quitamos operatividad al ejercicio, podernos concentrar de manera mucho más fundamental en el tema de calidad.

La innovación porque, de alguna manera, la educación puede ser un gran promotor de conservar el *status quo*, es decir, así como puede ser un gran desarrollador de potencialidades, la educación puede funcionar como un sistema que agudiza al sistema de valores existente y, realmente, nosotros no revolucionamos el sistema educativo, entonces, no le incorporamos innovación, creatividad, cosas distintas, miradas abiertas, como la inclusión y la equidad como unas miradas fundamentales de valores.

El sistema educativo va a servir para reproducir lo mismo, para que continuemos en un ejercicio de ciudadanía no incluyente, no equitativo, no justo, que no de cuenta de la transformación que necesita Antioquia; ese es quizás el escenario más retador y más difícil. El sistema educativo debemos hacerlo mucho más flexible, mucho más sensible a la realidad territorial, que entienda que la calidad de la educación no son pruebas, que la calidad la vamos a ver en el momento en el que los índices de calidad de vida de nuestro territorio mejoren, porque sólo cuando eso pase el proyecto educativo está dando cuenta de hacer mejores ciudadanos que son capaces de construir mejores escenarios de vida.

P/: *¿Qué recomendaría para la continuidad y la sostenibilidad de las políticas educativas departamentales?*

R/: Primero destaco una de las carencias más altas que tiene el sector educativo para darle continuidad a las políticas: el tema de la gestión educativa. Para garantizar la continuidad en el tiempo, el resultado de una política tiene que tener dos cosas claras: la estrategia y la estructura. La estrategia significa que haya planes de largo plazo, consistencia en las metas y en los objetivos, como lo busca, por ejemplo, *La Alianza de Antioquia por la Equidad*, cuando nos pone unas metas y unos objetivos concretos en educación. Por eso decimos que una de las cosas más fuertes para garantizar que las políticas sean de largo plazo, es que el sistema educativo cuente con gestores educativos preparados y con una mirada innovadora y creativa frente a la solución de problemas.

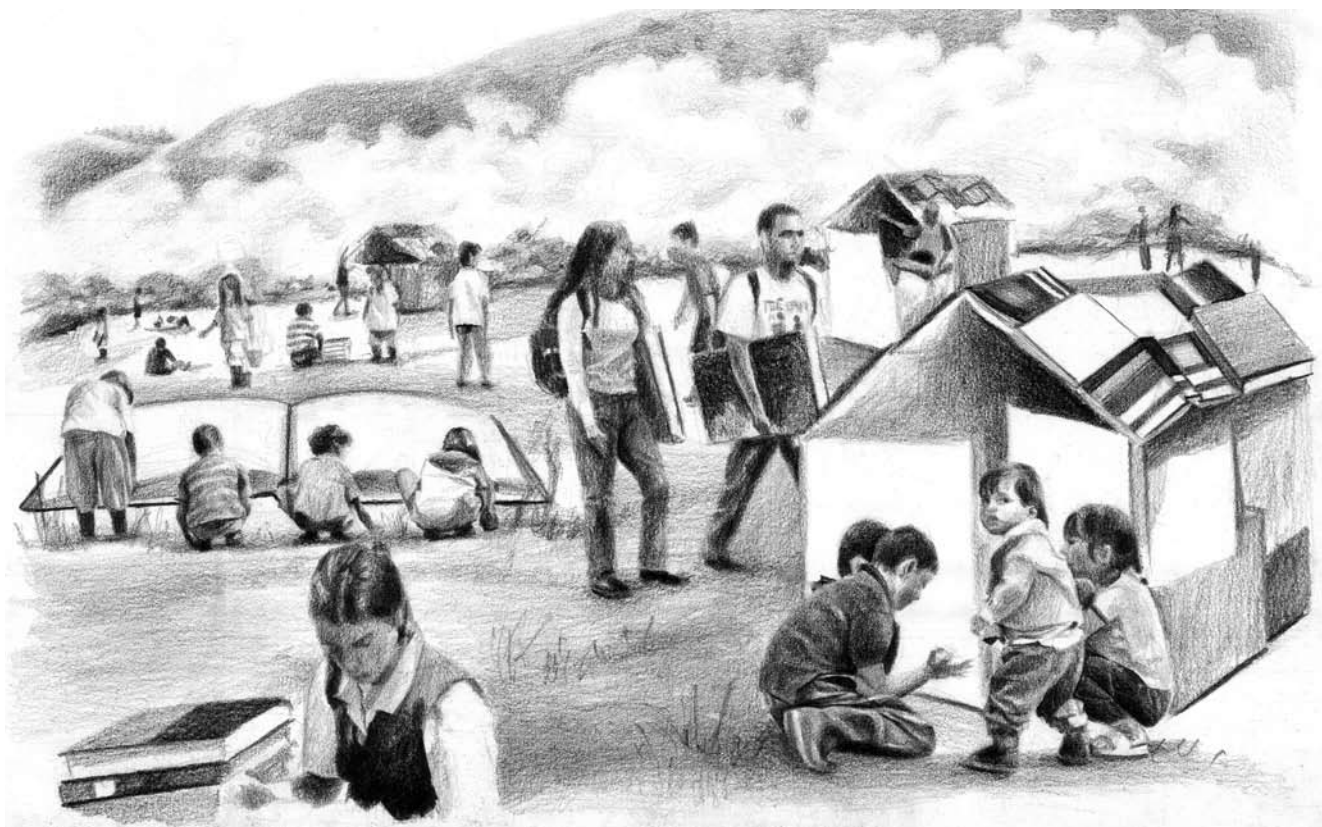
P/: *¿Cómo valora la relación entre las políticas y programas educativos departamentales y las políticas educativas nacionales?*

R/: Las políticas nacionales están dando orientaciones generales frente a los mínimos de competencia que tiene que desarrollar un ciudadano en cualquier contexto. Lo que debemos garantizar las secretarías en el ámbito territorial es el contexto, es decir, no es lo mismo la educación en el contexto de Antioquia, que en el contexto de Bogotá. La política nacional proporciona unos lineamientos generales programáticos frente al desarrollo de competencias que es válido y que tiene unos estándares que, además, pretenden ser medidos en el ámbito nacional e internacional, es decir, que Colombia pueda compararse cómo está frente a otros países, que pueda compararse entre departamentos, pero realmente la articulación debe compadecerse o ser consistente con que así, nosotros acojamos esa política nacional, la educación se desarrolla en lo local.

Yo valoro la relación de lo que el gobierno nacional puede proveer en términos de lineamientos generales, pero sin desconocer que la gran responsabilidad frente a los proyectos, a las miradas y al diseño de programas específicos en educación territorial, está en los entes. Por eso la descentralización de la educación es un tema tan importante, porque son esos territorios quienes van construyendo sus proyectos educativos en ese marco de referencia. Yo como departamento he sentido una interacción muy fluida con el ámbito nacional, porque siento que tiene claro que hay un rol de descentralización y de responsabilidad de los territorios. Nosotros obviamente somos demandantes permanentes de que la nación o que el gobierno nacional tenga proyectos de calidad mucho más fuertes, pero también somos conscientes que esos proyectos de calidad, esos programas de calidad, se desarrollan, se crean y se promueven en la misma región.

P/: *De acuerdo al contexto de Antioquia ¿Cómo valora el desarrollo de políticas y programas locales de esta secretaría en relación con la atención educativa a personas en situación de desplazamiento forzado?*

R/: El tema del desplazamiento forzado, en términos generales, ni el país ni en los territorios, hemos logrado consolidar, fundamentalmente por el sistema de información y por la identificación de la población. Un problema que se sustenta en que nosotros, obviamente como política general, sabemos que se les garantiza el acceso, sabemos que tienen derecho a la gratuidad, pero no hemos logrado generar las suficientes condiciones, especialmente en temas como la educación, porque cuando la población desplazada recibe subsidios de carácter especial por su condición,



se les identifica, pero en el caso que la educación que es un derecho que les llega a todos y, adicionalmente, a todos los que están en condiciones de vulnerabilidad, le debe llegar gratuito esté o no en desplazamiento.

Aquí también debemos tener claro que nosotros tenemos, en su mayoría, municipios que sufren el desplazamiento, no receptores de la población desplazada, porque los grandes receptores de población desplazada son Medellín y Bello, a pesar de tener municipios receptores fuertes como Rionegro. Lo que nosotros estábamos viendo, en muchos casos, era cómo íbamos perdiendo o generando movi- lidades de poblaciones de matrícula entre municipios. Esa es una situación que ya no se está presentando mucho.

Yo no me sentiría cómoda diciendo que estamos conformes con la política de atención a la población en

desplazamiento, porque en el sistema educativo, de manera muy concreta, no hay todavía unos mecanismos totalmente desarrollados para hacer las garantías en el acceso. Tenemos algunas instituciones que por proyecto educativo institucional, manejan de manera consciente el tema de convivencia en regiones donde hay conflicto que, de alguna manera, permite esa atención especial, pero no hay un programa de tal nivel de especificidad que permita realmente que nosotros estemos dando una atención en términos de proyecto educativo diferente. Digamos que tenemos las garantías en acceso, allí sí nos concentramos fuertemente, y esas garantías en acceso a veces se dificulta tenerlas debido la falta de deseo o a la falta de identificación del estudiante.

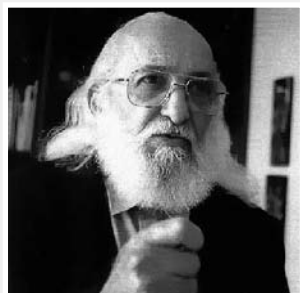
Hemos mejorado el acceso a los estudiantes en cualquier momento del

año, que era un tema que tenía muchas más dificultades. Segundo, con la llegada de la cobertura contratada, hemos logrado configurar grupos de población desplazada y poder crear programas de 40 semanas en tiempos extemporáneos, porque gran parte del problema de esta población desplazada es que llega en junio, julio, o en el momento en que el calendario está muy avanzado.

Uno de los tropiezos que teníamos era que la población se quedaba des- escolarizada o que, simplemente, se quedaba sin oportunidades educati- vas. Hemos flexibilizado mucho más los esquemas para poder garantizar que hoy la población que conserve ese estado y no entre al proceso educativo es porque no lo considera vital, por- que no lo quiere, porque no tiene la información suficiente o porque no se deja identificar.

PAULO FREIRE IN MEMORIAM

(Fragmento)



El 2 de mayo pasado se cumplió una década de la muerte de Paulo Freire y quiero aprovechar para su recuerdo, homenaje y relevancia de su vigencia, un concepto suyo de gran fuerza y potencia: La lectura del mundo.

“Leer el mundo”, que en mis relaciones con el vínculo entre ciudad y educación lo he propuesto también en la escala específica de “leer la ciudad”; nos ubica como actores y como lectores del mundo que habitamos o, mejor aún, como actores que habitan y leen el mundo; porque hay

quienes solamente habitan el mundo, y hay otros que solamente leen el mundo; la magia y la potencia de este concepto de Freire está justamente en la convergencia y la sinergia entre habitar y leer el mundo. Lo que evidencia una relación estrecha con la ética, ética de mi propia responsabilidad histórica y social; ética con el mundo que habito; comprendiendo claro está, que habitar un presente, es vivir con él los trayectos de memoria y el acumulado de culturas y sociedades; y al mismo tiempo, habitar un presente es responsabilizarse también con el futuro de sociedades y culturas.

¿Leer el mundo para qué? Esta pregunta nos pone en el punto del sentido, la finalidad y los propósitos. Si bien Freire resaltaba y valoraba la importancia de saber y conocer; su preocupación mayor la ponía justamente en el sentido, en la finalidad, en Leer el mundo para que el mundo nos duela, es decir, para que nada de lo humano (y lo natural) nos sea indiferente, leer el mundo para ser sensibles; leer el mundo para transformarlo.

Esta relación entre lectura del mundo y transformación, se ubica necesariamente en el horizonte de la ética, porque establece una interdependencia entre el conocimiento y la lectura del mundo con nuestra responsabilidad individual y colectiva frente a situaciones, necesidades y problemas (entendiendo, claro está, la escala y la diferencia de responsabilidades y roles) y para que la finalidad de “A leitura do mundo” se exprese en un mundo más feliz, lo que en términos sociales y de ciudadanía, implica un mundo con garantía de todos los derechos humanos para todas las personas.

La lectura del mundo es una idea y una propuesta de importante relevancia y vigencia que nos dejó Paulo Freire. El leyó el mundo mientras lo habitó responsablemente y nos invita a todos nosotros a seguirlo viviendo también de manera responsable (ética), a leerlo permanentemente y a disfrutarlo.

Ramón Moncada

Jefe del Programa de Educación
Corporación Región

2007 Año de los Derechos de las Personas Desplazadas

Declarar el 2007 como el año por las personas desplazadas en Colombia es:

- Un homenaje y un reconocimiento a la lucha de las comunidades y organizaciones de población desplazada por sus derechos.
- Una propuesta a la comunidad internacional para continuar en la atención, fortalecer la protección y darle prioridad a la prevención de causas del desplazamiento.
- Un llamado a la sociedad colombiana en su conjunto para hacer de la solidaridad una razón que transforme los imaginarios de exclusión y discriminación de las personas obligadas al desarraigo y al destierro.
- Un año para exigir que se cumplan integralmente las ordenes emitidas por la Corte Constitucional al Gobierno para superar el Estado de Cosas Inconstitucional que hoy impide el ejercicio efectivo de los derechos de la mayor parte de las personas desplazadas.
- Una exigencia para que todas las partes involucradas en el conflicto armado respeten a la población civil y cumplan con las normas del Derecho Humanitario y los Derechos Humanos.

2007 Año de los Derechos de las Personas Desplazadas

Según Codhes y la Conferencia Episcopal colombiana se estima un total de 3,8 millones de colombianos y colombianas en situación de desplazamiento en los últimos 20 años.

