# LITIGIO ESTRATÉGICO EN DESCA



## INCIDENCIA SOCIAL Y POLÍTICA EN EL MACROPROYECTO DE BORDE URBANO RURAL (BUR NOR) MEDELLÍN, COMUNAS 1, 3 Y 8 PARTE ALTA

# LITIGIO ESTRATÉGICO EN DESCA
# INCIDENCIA SOCIAL Y POLÍTICA EN EL MACROPROYECTO DE BORDE URBANO RURAL (BUR NOR) MEDELLÍN, COMUNAS 1, 3 Y 8 PARTE ALTA


Realiza:

Corporación Jurídica Libertad
25 años

Investigador principal:
Carlos Velásquez.
Sociólogo y Magíster en Estudios Urbano Regionales.

Auxiliar de investigación:
Alejandra Serna.
Profesional en Planeación y Desarrollo.

Equipo Territorio CJL:
Carolina Isaza.
Profesional en Planeación y Desarrollo

Fotografía:
Claudia López, Juan David Usuga y Carlos Velásquez.

Diseño gráfico:
www.creacionlibertaria.net



Financia:

MISEREOR
IHR HILFSWERK

Medellín, Noviembre de 2019

# CONTENIDO


Introducción . . . . . 2

CAPÍTULO I. LITIGIO ESTRATÉGICO EN DESCA . . . . . 5
1. Criterios para la formulación de un caso de litigio estratégico en DESC . . . . . 6
1.1. Criterios de contexto . . . . . 6
1.2. Criterios jurídicos, sociales y políticos . . . . . 6
1.3. Criterios relativos a estrategias a implementar . . . . . 7

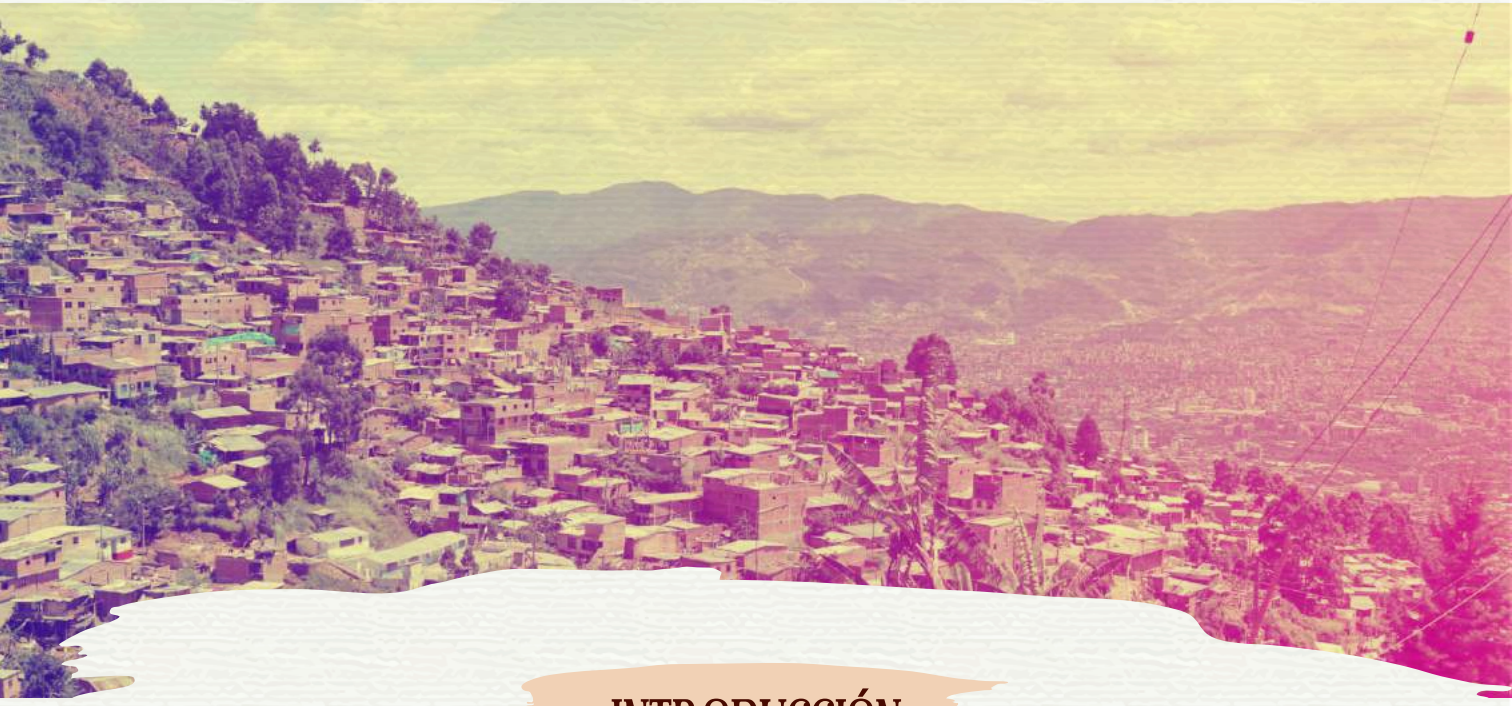
CAPÍTULO II. MODELO DE CIUDAD E IMPACTOS EN LOS BORDES URBANO RURALES . . . . . 9
1. Plan de Ordenamiento Territorial y modelo de ciudad . . . . . 10
2. Modelo de ciudad en el Borde Urbano Rural . . . . . 11
3. Intervenciones estatales en los bordes de ciudad informal . . . . . 13
Otras intervenciones a considerar
4. Intenciones sociales, económicas y políticas de intervenir los bordes urbanos . . . . . 16

5. Afectaciones simbólicas y materiales de la implementación del modelo en los bordes . . . . . 17
6. Retos para la intervención en los bordes urbanos . . . . . 18

CAPÍTULO III. EL DERECHO A LA CIUDAD . . . . . 21
1. Vivienda digna . . . . . 23
2. Permanencia en el territorio . . . . . 23
3. Protección a moradores . . . . . 25
4. Garantías frente al derecho a la ciudad . . . . . 26
4.1. Intervenciones que garantizan el derecho a la ciudad . . . . . 26
4.2. Vulneraciones de derechos . . . . . 27
5. Exigibilidad de derechos por medio de estrategias y acciones . . . . . 28

CAPÍTULO IV. INCIDENCIA SOCIAL Y POLÍTICA EN EL MACROPROYECTO BUR NOR . . . . . 31

1. Condiciones propias de la incidencia . . . . . 32
2. Incidencia social . . . . . 33
3. Experiencias de concertación . . . . . 34
4. La incidencia política como estrategia . . . . . 36
4.1. ¿Cómo se ha hecho la incidencia? . . . . . 37
4.2. Propuestas de Incidencia Política . . . . . 39
41
CAPÍTULO V. RUTA DE INCIDENCIA . . . . .
1. Definir escenarios de acción y objetivos . . . . . 42
2. Diseñar estrategias de incidencia . . . . . 44
3. Identificar actores políticos . . . . . 45
4. Formación de alianzas . . . . . 45
5. Monitoreo y evaluación . . . . . 46



# INTRODUCCIÓN

En Medellín, actualmente, la administración municipal se encuentra en proceso de formulación del macroproyecto Borde Urbano Rural Nororiental (BUR NOR), con el cual se pretende generar las directrices de intervención estratégicas para los barrios de alta ladera. Dicho macroproyecto podría permitir que se realicen acciones de mejoramiento integral de barrios, a través de los Planes de Legalización y Regularización Urbanística (PLRU) como "instrumento de planificación complementaria de tercer nivel aplicable a asentamientos precarios y urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social" (art. 465 del POT Medellín). Así mismo, este tipo de intervenciones debería desarrollarse en el marco del derecho a la ciudad y la vivienda adecuada, para que garanticen una vida digna a los pobladores.

Por esa razón, en el presente informe se proponen unos lineamientos para una ruta de incidencia social y política, con la cual se organizarán los pasos a seguir en la formulación de una propuesta de litigio estratégico en el marco del derecho a la ciudad y el territorio, que será implementada por las organizaciones comunitarias de la ladera Nororiental, especialmente la Mesa de Vivienda de la comuna 8 y la Corporación Jurídica Libertad.

La incidencia política es una herramienta de exigibilidad de derechos, que en este caso está pensada para elevar la calidad de vida de los habitantes del Borde Urbano Rural Nororiental, en la ladera alta de las comunas 1, 3 y 8 de Medellín, y para garantizar su permanencia en el territorio y el derecho a una vivienda digna y adecuada.

Por su parte, el litigio estratégico consiste en la realización de acciones jurídicas y políticas, frente a una situación problemática, en un caso específico de intervención. Su objetivo es producir una modificación en la normatividad, a través de la promulgación de una política pública o un acuerdo municipal que transforme, al menos normativamente, dicha situación problemática (CJL, 2015), y que ayude a fortalecer las organizaciones comunitarias en la defensa del territorio.

En el caso del macroproyecto BUR NOR se debe considerar la urgencia de algunos asuntos y soluciones necesarias, entre ellas



la titulación de predios y la gestión del riesgo en el marco de una estrategia de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).
Para esto, la ciudadanía se debe organizar y generar movilizaciones, promoviendo que se cumplan sus derechos mediante denuncias, derechos de petición, mesas de discusión, asambleas, audiencias públicas y acciones jurídicas que generen empoderamiento de los procesos territoriales, y que legitimen su trabajo organizado. Esta incidencia es basada en la influencia que se genera durante los procesos de visibilización de intereses de una comunidad. Para el Conpes Social 147/2012, la incidencia política se refiere a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y los programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales y otras instituciones de poder (CONPES, 2014, p.18).

La clave de la estrategia de incidencia es la capacidad de trabajar en red, y se hace fundamental identificar procesos, organizaciones, entidades o instituciones que puedan convertirse en aliadas, opositoras o indecisas. Los aliados se necesitan cultivar, mantener informados y brindarles argumentos para defender la propuesta; con los oponentes, la labor es tratar de neutralizarlos, y con los indecisos se necesita una labor sistemática de persuasión para convertirlos en aliados.

El objetivo de esta investigación fue construir lineamientos de una propuesta de litigio estratégico para la incidencia social y política en el macroproyecto BUR NOR. Para ello, se identificaron los impactos del modelo de ciudad y su macroproyecto BUR NOR en los pobladores de la ladera en las comunas 1, 3 y 8 parte alta. Luego, se estableció el derecho a la ciudad y al territorio como marco jurídico y político para la exigibilidad de derechos, y finalmente se diseñó una ruta de incidencia frente a la formulación del macroproyecto BUR NOR en un corto plazo (2019-2021).

Para este proceso investigativo, fue de interés reconocer las dinámicas territoriales que genera la implementación del modelo de ciudad, y los planes y proyectos que de este se derivan en los barrios del Borde Urbano Rural. Se revisaron experiencias de intervención que se han dado en esta zona para reconocer las transformaciones generadas y sus afectaciones. Analizamos las percepciones de las comunidades ubicadas en el área de influencia, así como las motivaciones que propician la formulación de macroproyectos de intervención.

Los instrumentos de generación de información fueron las entrevistas, los grupos focales y talleres exploratorios. Se realizaron 24 entrevistas a 18 de líderes de las comunas 1, 3 y 8, y seis entrevistas con expertos sobre las laderas de Medellín. Se realizaron tres grupos focales con el círculo de estudios de la CJL, dos con el movimiento de pobladores donde participan habitantes de la ladera, dos en la comuna 3, y un grupo focal en la comuna 8, para un total de ocho grupos focales. Se realizaron además tres talleres exploratorios, uno con cada una de las comunas del BUR NOR, los cuales fueron espacios de formación y de encuentro que permitieron profundizar las interpretaciones alrededor de temas.

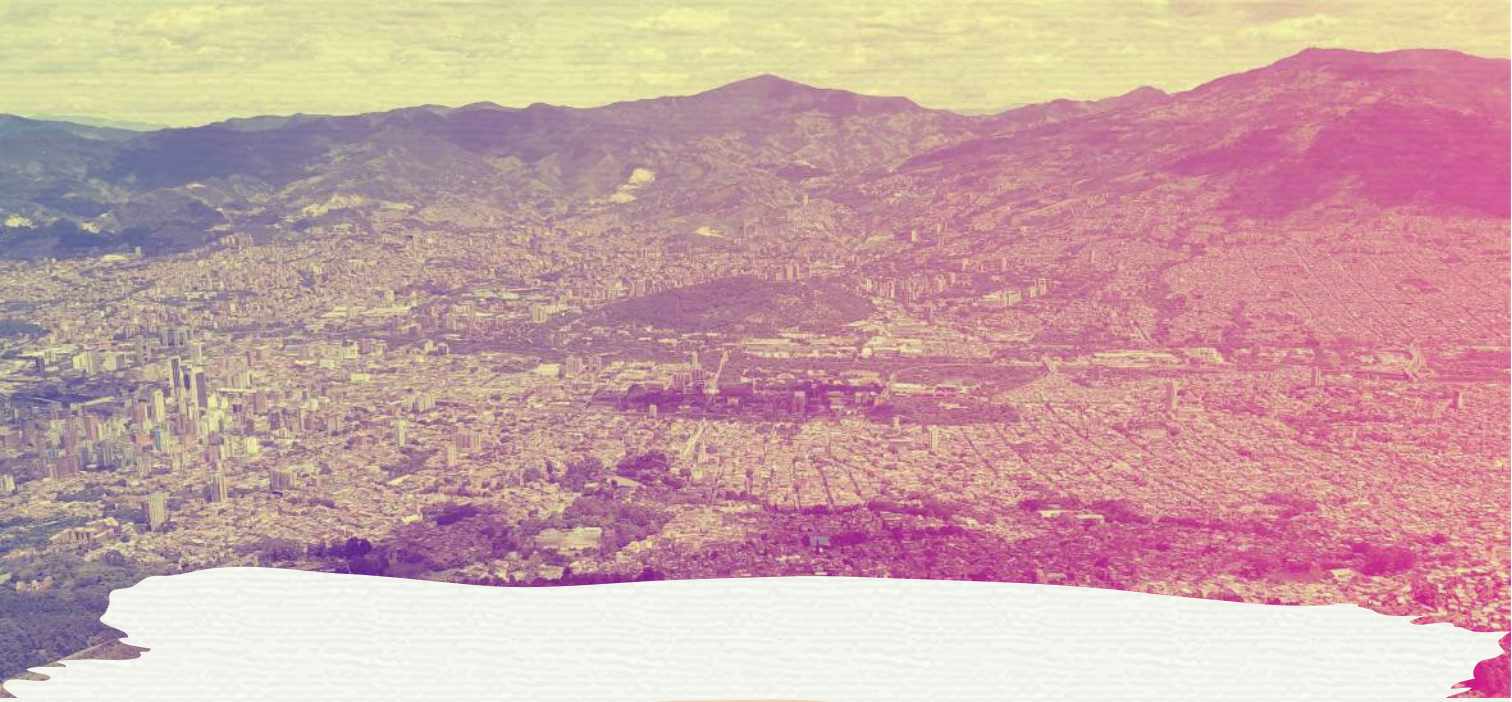
Con la institucionalidad se recurrió a los derechos de petición, ya que esta herramienta permite a los ciudadanos presentar solicitudes a las autoridades para que se les suministre información, en este caso concreto frente a las actuaciones

institucionales en cuanto a las intervenciones de ordenamiento territorial en los barrios de borde. Se realizaron seis derechos de petición: EDU, EPM, DAP, Secretaria de Medio Ambiente, Área Metropolitana AMVA, y DAGRD. Cuatro instituciones respondieron, pero del AMVA y de la EDU no obtuvimos respuesta.

Igualmente se buscaron fuentes secundarias a partir de las fichas de contenido de unos 35 textos académicos y de producción de las organizaciones sociales. Otro insumo fueron las relatorías de las dos Escuelas de Formación de la comuna 8, la cuales se realizaron en seis barrios, además de cuatro de las sesiones de la Escuela Territorial de Barrios de Ladera.

La generación de información se realizó en cuatro meses (abril, mayo, junio y julio) y durante los meses de julio y agosto se realizó la organización y análisis de la información por medio de programa de investigación cualitativa Atlas-ti, para finalmente dedicarnos a realizar el informe final en el mes de agosto de 2019.

Este informe de investigación está compuesto de cinco partes: el primer capítulo está relacionado con la lectura y apuesta de la Corporación Jurídica Libertad frente al litigio estratégico; la segunda parte es el análisis del caso concreto de intervención, es decir, el análisis del modelo de ciudad y sus impactos en los habitantes del BUR NOR; en un tercer momento, abordamos los sustentos jurídicos y políticos que nos permitan reivindicar el derecho a la ciudad y el territorio como elementos centrales de este caso de litigio estratégico; el cuarto capítulo se refiere a la incidencia social y política de las organizaciones, para que sus propuestas sean incluidas en las agendas tanto gubernamentales como comunitarias; finalmente, la última parte hace referencia a los lineamientos de una ruta o plan de incidencia para llevarse a cabo por las organizaciones sociales hasta el 2021, con el fin de incidir en los temas relacionados al Mejoramiento Integral de Barrios en el BUR NOR.



# CAPÍTULO I.

## LITIGIO ESTRATÉGICO EN DESCA

El litigio estratégico es una propuesta de articulación de acciones conjuntas o integrales alrededor de una problemática, a partir de un caso específico en un territorio y de carácter colectivo, que rompe con la lógica de que la intervención es meramente de acciones legales, debido a que incluye estrategias complementarias a lo jurídico y que se relacionan entre sí. En los derechos humanos las acciones jurídicas son insuficientes para el reconocimiento de derechos. Por eso debemos diseñar un plan que permita articular estrategias, en este caso en los DESCA, para avanzar y obtener sentencias favorables que llenen de contenido los derechos que defendemos, en este caso la vivienda digna.

El litigio es una acción que complementa la movilización social, y que se realiza en articulación con los procesos organizativos y sus reivindicaciones, con el fin de fortalecer las organizaciones de base que acompaña la Corporación Jurídica Libertad. En el área de defensa del territorio se articula el trabajo con organizaciones de las comunas 1, 3 y 8, que generan disputas alrededor del modelo de ciudad y por el derecho a la ciudad, por eso el litigio llega a complementarse con la reivindicación política y con procesos de formación como la Escuela de Laderas.

Es fundamental que las comunidades y organizaciones tengan claro que un proceso de litigio estratégico es de largo aliento; es una guerra con muchas batallas que se pueden ganar o perder, por lo que requiere constancia y fortalecimiento organizativo. Las expectativas se relacionan con generar esa capacidad organizativa para la incidencia en el BUR NOR, y en eso hemos estado articulándonos. Es necesario mostrar fuerza con distintas iniciativas, ya que buscamos generar un impacto de ciudad, con un proyecto incluyente y participativo.

# 1. Criterios para la formulación de un caso de litigio estratégico en DESC

La CJL definió tres criterios para la formulación e implementación del litigio. El primer criterio está relacionado con el caso de estudio, es decir, el análisis del contexto; el segundo, con los criterios sociales y jurídicos que permitan hacer el ejercicio de exigibilidad de derechos; y el tercero, relacionado con la incidencia social y política, en el marco de la formulación del plan de acción con las estrategias a implementar.

## 1.1. Criterios de contexto

En el litigio estratégico para la defensa del territorio en Medellín, el tema central es la vivienda articulado al derecho a la ciudad. Lo que buscamos es un acceso a la ciudad desde acciones jurídicas, políticas y sociales, además del fortalecimiento de los procesos en función de la exigibilidad de derechos, ya que se debe partir de las expectativas de las comunidades del Borde Urbano Rural que reivindican el Mejoramiento Integral de Barrios (MIB).

La lógica del litigio plantea que las acciones serán de corto, mediano y largo plazo. Hay situaciones que no vamos a resolver ya, pero hay que crear condiciones para soluciones más concretas para las comunidades. En Medellín hay un problema por cómo se concibe la ciudad, el modelo de ciudad y la relación de los gobernantes con la ciudadanía, es decir la forma de participación e inclusión de sus propuestas en el modelo. Con este litigio queremos apostarle a que dichas propuestas se vuelvan vinculantes.

Para construir la Ruta de Litigio, hay unos elementos claves a tener en cuenta, entre ellos la principal problemática que se quiere abordar, que en este caso es el riesgo y la legalización, articulados en el concepto de "vivienda segura". Partimos de reconocer los temas que la misma comunidad ha priorizado para pensarnos el macroproyecto BUR NOR desde lo jurídico, y construir nuestra propuesta de diseño y formulación, así como un documento político que sea pedagógico tanto para la comunidad como para los funcionarios.

## 1.2. Criterios jurídicos, sociales y políticos

Con un litigio estratégico se visibilizan las acciones organizativas y de incidencia y se soportan con acciones jurídicas. Para el litigio en DESC debemos construir acciones de impacto, partiendo de definir cuál es la acción jurídica que corresponda a las necesidades del contexto y que logren impactar a un mayor número de personas. Cuando nos ubicamos en las comunas 1, 3 y 8, la idea es pensar una acción jurídica encaminada a fortalecer lo organizativo y lo político con la misma gente, en pro de las transformaciones que queremos en ese territorio.

El eje central es el derecho a la ciudad, pero este no es exigible. El desarrollo de la jurisprudencia reafirma que el derecho no



es estático y que la ley depende de las coyunturas políticas y de la correlación de fuerzas. En ese sentido, en la medida que las comunidades tengan claros sus derechos y estén organizadas, pueden abrir líneas hacia el reconocimiento de derechos desde la ley. En la medida que se amplíe el goce de derechos, por ejemplo al territorio y al medio ambiente, se podría encontrar ese camino. El desafío de las organizaciones es poder ampliar el derecho y buscar el núcleo esencial de ellos que es la dignidad humana. La acción política determina la realidad de los derechos y como sociedad urbana necesitamos pensarnos el territorio y por lo tanto nuevos derechos. Hay que explorar y ensayar otras posibilidades de exigibilidad y posicionarlo en el ordenamiento jurídico.

El derecho a la vivienda digna y adecuada como parte de la exigibilidad, articulado al derecho a un MIB, es una clave. Comúnmente la vivienda se ha entendido como el espacio que habitamos, pero el derecho a la ciudad es mucho más que la vivienda, es el colegio, el hospital, la zona de recreo. No basta tener la vivienda, es necesario que la ciudad nos pertenezca a todos y sea el espacio donde nos podamos desarrollar individual y colectivamente.

## 1.3. Criterios relativos a estrategias a implementar

La CJL contempla una visión interdisciplinaria o integradora, por eso le apuesta a la estrategia de articulación. En el litigio tiene importancia el juntarse con los afectados y con las organizaciones para fortalecerlas, crear redes, capacidad de incidencia y correlación de fuerzas, con el fin de que las organizaciones sigan haciendo su trabajo acompañadas de una estrategia jurídica intencionada y con apuesta política. La articulación se da alrededor de las agendas comunes, con aportes de los diferentes conocimientos y experiencias, y eso genera el desarrollo de acciones de mayor impacto para que puedan lograrse transformaciones.

Es importante combinar la formación para cualificarse, la movilización para exigir y lo jurídico para complementar esas exigencias. Una acción jurídica específica en un proyecto concreto abriría caminos para otras cosas, por ejemplo, la incidencia en un proyecto de acuerdo municipal. No hay que tenerle miedo al poder político y a la institucionalidad, hay que ser más pragmáticos, si bien un acuerdo no lo va a resolver todo, permite abrir caminos. En este trienal se puede apostar a un proyecto de acuerdo para luego aplicar acciones de cumplimiento de derechos. Las leyes funcionan si hay grupos presionando y procesos organizativos que generen precedentes con posibles soluciones a los problemas.

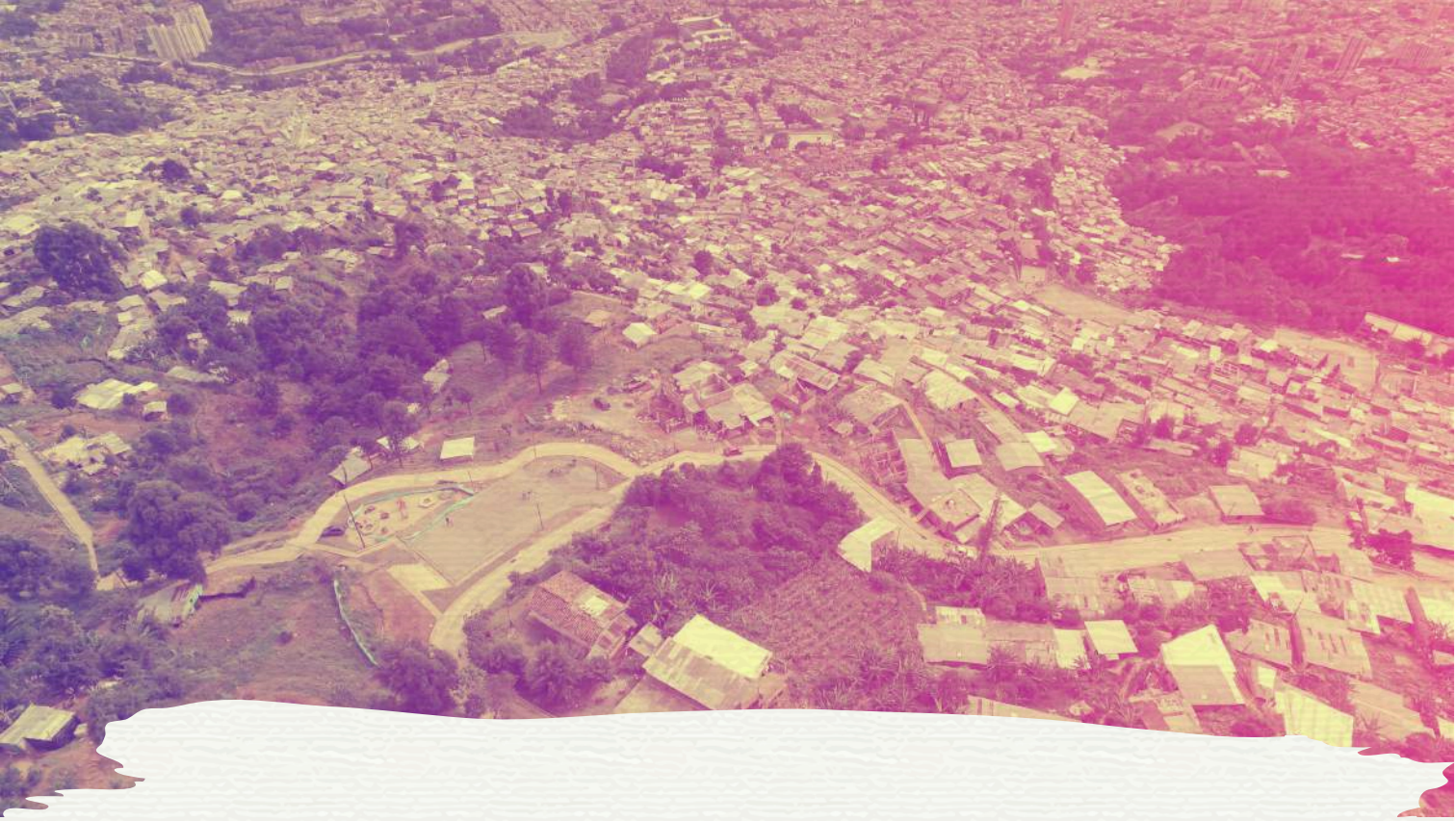
También hay acciones posibles como las acciones de nulidad que pueden cambiar la norma. Se puede lograr darle la vuelta a la manera de intervenir los barrios, por ejemplo, si planteamos que con acciones de instalación de servicios se puede mitigar los riesgos, y que hay que hacerles tratamiento a las aguas de escorrentía. La acción jurídica que se emprenda tendrá que ser con base en las principales necesidades y prioridades de los barrios.

Es importante acompañar la acción jurídica con acciones de hecho desde las iniciativas comunitarias en los territorios, y con los mecanismos de participación como son los cabildos abiertos o las consultas populares, porque eso genera incidencia en la

comunidad, presión hacia la institucionalidad e involucra los medios de comunicación. Es importante vincular en el litigio la cotidianidad de las personas y las redes comunitarias.

Una de las estrategias centrales es la comunicación, convencer a los que no están convencidos. El plan de incidencia debe contemplar un plan de comunicaciones en función de los actores, que articule a periodistas, medios de comunicación sensibles. Hay que buscar aliados para temas específicos como vivienda, MIB, legalización, titulación y gestión del riesgo.

Finalmente, a nivel político debemos saber cuáles son los aliados de las bancadas para concretar un proyecto en el Concejo, y mirar qué piensan en general frente a estos temas, para saber los riesgos y amenazas que podemos encontrar.



# CAPÍTULO II.

# MODELO DE CIUDAD E IMPACTOS EN LOS BORDES URBANO RURALES

En este capítulo queremos presentar los elementos relacionados con el estudio de caso, es decir, los criterios de contexto que vamos a abordar en el litigio estratégico en DESCA, para explicar por qué este se hace en el marco de las luchas por un modelo de ciudad que se materializa en un conflicto social urbano. Para ello, en un primer momento entenderemos qué es el modelo de ciudad y cómo se articula al Plan de Ordenamiento Territorial, pero sobre todo enfatizando en la aplicación del modelo en los Bordes Urbano Rurales (BUR), enfocándonos en el BUR Nororiental, que comprende 17 barrios de las comunas 1, 3 y 8 parte alta. Luego presentaremos los instrumentos de segundo y tercer nivel de ordenamiento territorial que desarrollan dicho modelo, a partir de los macroproyectos y de los Planes de Legalización y Regularización Urbanística (PLRU) respectivamente. Posteriormente abordaremos cuáles han sido las principales intervenciones estatales en las áreas informales del Borde Urbano y las intenciones de parte de la institucionalidad, así como las afectaciones materiales y simbólicas de dichas intervenciones. Finalmente cerraremos con los retos que puede presentar una propuesta de intervención en el macroproyecto BUR NOR, para que sean tenidos en cuenta en su formulación.

La noción de modelo de ciudad representa la imagen-objetivo que se construye para la ciudad como ideal de transformación territorial. De acuerdo a Quesada (2010), la planificación urbana es fundamental para alcanzar condiciones adecuadas de conformación, dado que "estos espacios urbanos están en constante adaptación y mejoramiento para garantizar los servicios especializados que deben generar formas de vida digna en espacios reducidos y aglomerados". Pero para la definición del modelo de ciudad es fundamental partir del reconocimiento de la realidad territorial; esto permite generar acciones basadas en los saberes locales sobre el territorio y posibilita el diseño de herramientas de intervención que consideren las diferentes capacidades y recursos disponibles en cada zona.

"El modelo de ciudad se deriva del modelo económico que tenemos hoy, capitalista en su etapa neoliberal y se entiende entonces que la ciudad es el territorio urbano que de cierta manera se modela desde una lógica estratégica empresarial" (Suly Quinchia, comunicación personal, 19 de junio de 2019). Por lo tanto, es posible afirmar que el modelo de ciudad se sitúa en dos vías, por una parte, busca definir cuál es el orden territorial al que se debe llegar para alcanzar la generación de mejores estándares de aprovechamiento del suelo, y por otra parte, busca generar un significado sobre la ciudad, una vocación en su funcionalidad.

# 1. Plan de Ordenamiento Territorial y modelo de ciudad

En la ciudad de Medellín, la principal estrategia de planificación urbana ha sido la formulación y adopción de normatividad. Con esto se busca ordenar y controlar la construcción de la ciudad, así como establecer restricciones y posibilidades de transformación. Toda normatividad se cimienta en una serie de principios de funcionamiento que garantizan la utilidad de la norma.

De la Constitución y de las Leyes 9/89 y 388/97, se desprenden los principios orientadores de la intervención del territorio: 1. La función social y ecológica de la propiedad. 2. La prevalencia del interés general sobre el particular. 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios. 4. Función pública del urbanismo. 5. Participación democrática. 6. Autonomía territorial (Granda, 2010, p. 36). Esto evidencia la importancia de establecer unos criterios de participación en la toma de decisiones sobre el ordenamiento territorial, que permitan abrir discusiones frente al sentido social del territorio, sin imponer posturas únicas o ideas prestablecidas de desarrollo. Para hacer operativos dichos principios sobre el territorio y la manera de administrarlo, se han creado instrumentos de planificación como son los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Estos se aplican en los municipios con más de 100.000 habitantes.

Medellín formuló un primer POT en 1999, posteriormente ajustado en 2006, donde definió un modelo de ciudad o de ocupación. En el actual POT (Acuerdo 48 de 2014), se establece "un modelo de ocupación compacta y policéntrica con crecimiento hacia adentro, a través de la renovación de áreas de intervención estratégica del río, la consolidación del borde urbano-rural y la generación del



nuevo eje de conexión regional oriente-occidente" (p. 11).

De acuerdo a lo contenido en el POT (Alcaldía de Medellín, 2014), la clasificación del suelo se deriva de los elementos de la Estructura Ecológica Principal - EEP, la zonificación de las áreas de amenazas y riesgos y la capacidad de soporte del territorio, es decir, "elementos de soporte físico de carácter natural, que aportan, orientan y condicionan todas las estrategias e intervenciones de los demás sistemas territoriales" (p. 5).

Por su parte, el suelo urbano corresponde a las áreas que cuentan con infraestructura de movilidad, redes de energía, acueducto y alcantarillado, soportando su urbanización y edificación. Para la intervención en suelos urbanos, se establecen tratamientos urbanos, los cuales "orientan de manera diferenciada las intervenciones en el territorio, de acuerdo con sus características y la capacidad de soporte, permitiendo establecer las normas urbanísticas aplicables a cada zona homogénea" (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 315).

Para especificar lo definido por los usos del suelo, se establecen Áreas de Intervención Estratégica –AIE–, las cuales acogen grupos de polígonos de tratamiento y representan porciones del territorio municipal en las que se producen las transformaciones territoriales para concretar el modelo de ocupación. Las AIE son básicamente las zonas colindantes al río Medellín, a las quebradas Santa Elena y La Iguaná, y a los barrios en el Borde Urbano Rural. En este último caso, Jardín Circunvalar ha sido la principal intervención, la cual será formulada con un macroproyecto denominado BUR NOR, que se encuentra en etapa de estudio.

Muchas de las intervenciones que se han realizado en las áreas se basan en la edificación de grandes infraestructuras para la transformación paisajística, la generación de espacio público, transporte integrado, así como la apertura de una economía basada en los servicios, sin embargo, no han impactado directamente en las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en barrios autoconstruidos. Dichas intervenciones se dan en función de generar las condiciones para el aprovechamiento económico de esas zonas y, en este caso, generar el posicionamiento de Medellín como un lugar dispuesto para la inversión económica, tal como afirma Hendys Guzmán (comunicación personal, 6 de junio de 2019): "Es un modelo de ciudad que plantea la ciudad en sí misma como una mercancía, lo que buscan es mover la *marca Medellín*".

## 2. Modelo de ciudad en el Borde Urbano Rural

Una de las dinámicas que más ha configurado la urbanización ha sido la construcción informal de vivienda. De acuerdo a Granda (2013, p. 78) "alrededor del tema de la irregularidad, los estudios urbanos han coincidido en ligar este fenómeno a los procesos migratorios; como consecuencia de la violencia y la pobreza en el campo, los emigrantes encuentran en la ciudad un polo de atracción basado en las oportunidades que brinda el desarrollo". Este fenómeno se ve replicado, sobre todo, en lo que se denomina en el POT como el Borde Urbano Rural, donde se ubican asentamientos informales o de desarrollo incompleto, consolidados en el límite entre el campo y la ciudad.

De acuerdo a Zuluaga (2011, p. 162), “La producción física de este espacio no ha sido objeto de una visión socialmente compartida. Por una parte, están los constructores populares, quienes producen trozos de ciudad informal, a partir de la invasión y/o la autoconstrucción de viviendas de alta precariedad. Por otro lado, están los proyectos públicos que, a través de la planificación, buscan construir ciudad formal”. Estos espacios, al ser autoconstruidos, han sido escenarios de disputa frente a la propiedad de la tierra y en relación con la normatividad de ordenamiento territorial y las formas de intervención y regulación de los mismos.

Dadas sus características de consolidación en cuanto a su construcción y disposición geomorfológica, los barrios de Borde Urbano Rural se ubican en suelos de expansión urbana, suelos urbanos y también rurales. Muchas de las zonas de Borde Urbano Rural se encuentran en áreas de amenaza y riesgo, que “incluyen las áreas de amenaza alta (por movimientos en masa, inundaciones y avenidas torrenciales) y las áreas de alto riesgo no mitigable, así como las áreas con condiciones de riesgo”. En el POT se especifica que todas las zonas bajo condición de riesgo “requieren de estudios detallados de riesgo, pues estos estudios determinarán cuales áreas al interior de estas zonas, son de alto riesgo mitigable o no mitigable y precisarán las medidas estructurales y no estructurales para su adecuado manejo y mitigación” (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 66).

Los tratamientos urbanos asignados a las zonas de alta ladera son, por una parte, el tratamiento de mejoramiento integral, el cual corresponde a “las zonas homogéneas identificadas como “Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado”, donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial” (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 317).

Las Áreas de Intervención Estratégica (AIE) de los Bordes Urbano Rurales, se deben “planificar integralmente con el fin de mejorar los sistemas públicos, cualificar los barrios, propiciar el reordenamiento y mejoramiento de las Unidades de Planificación Rural, recuperar las zonas en condición de riesgo, propiciar reasentamientos de la población prevalentemente en sitio, preservar los suelos de protección y potenciar los suelos para la producción rural” (Alcaldía de Medellín, 2014, P. 74).

El AIE del Borde Urbano Rural se divide a su vez en cinco zonas, entre estas se encuentra la Nororiental, la cual acoge un total de 17 barrios de alta ladera de las comunas 1, 3 y 8, número que representa los asentamientos reconocidos en el mapa oficial del municipio, pero que no incluye los diferentes sectores que sus comunidades asumen como barrios.

Para actuar en las AIE del Borde Urbano Rural, se han planteado unos instrumentos de intervención que hacen parte del Subsistema de Planificación Complementaria. Estos permiten abarcar las tareas necesarias para alcanzar las apuestas establecidas para las AIE. En el POT la planificación territorial se da en tres niveles: el primero corresponde a las generalidades estructurantes del modelo, a este le siguen unos denominados complementarios, puesto que el segundo son instrumentos que operativizan lo definido en el modelo de ocupación, aplicados en las Áreas de Intervención Estratégica; mientras el tercero, son instrumentos específicos que intervienen zonas con necesidades particulares y funcionan en el marco de los instrumentos del segundo nivel.



Para adelantar proyectos en el Borde Urbano Rural Nororiental (BUR NOR) se pretende implementar la figura de macroproyecto, el cual es el instrumento de planificación complementaria de segundo nivel, a través del cual se desarrollan las AIE, "estableciendo el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de una operación urbana de gran escala, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura orientando así el crecimiento de la ciudad" (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 560).

A la figura de macroproyecto, aplicada en los Bordes Urbanos Rurales, clasificados en su mayoría como suelos para el mejoramiento integral, se anclan los Planes de Legalización y Regularización Urbanística. Este es un instrumento de planificación complementaria de tercer nivel, aplicable a asentamientos precarios y urbanizaciones constituidas por viviendas de interés social sin el cumplimiento de las normas urbanísticas. A través de este se pretende el reconocimiento oficial del asentamiento o urbanización de hecho, se aprueban los planos urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística, en pro de la consolidación y mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado (POT, 2014, p. 577).

Granda (2010) argumenta que durante la vigencia de la revisión y ajuste al POT 2006 – 2014 se establece que "los procesos de regularización deben entenderse desde una perspectiva integradora de las demás estrategias para la intervención en los asentamientos irregulares: la Titulación y Legalización de Predios, y el Reconocimiento de la existencia de edificaciones. De esta manera, las tres variables juntas conforman El Programa Integral de Regularización a partir del cual se busca generar procesos de inclusión socio-espacial en la ciudad para la población socio-económicamente vulnerable" (p. 68).

Esta noción de regularización, más allá de la titulación y normalización en el inventario de predios y viviendas por parte del gobierno local, se entiende como una visión lógica del tratamiento que debe dársele a este tipo de comunidades conformadas a partir de la informalidad en la tenencia del suelo.

## 3. Intervenciones estatales en los bordes de ciudad informal

Es importante reconocer experiencias de intervención que se han dado en los bordes. Entre ellas es importante resaltar el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales –PRIMED que se dio entre los años 1993 y 1999, desde el cual se proponía, que: "logre beneficiar a la población de bajos ingresos -concentración de manchas de pobreza, estratos 1 y 2, habitantes de los barrios subnormales-, no sólo por un período corto, sino a largo plazo y de manera sostenida, tiene que basarse en los siguientes principios: participación de la comunidad, cooperación entre entidades, estándares adecuados, subsidios mínimos e integralidad" (PRIMED, 1996, p. 48).

También se dieron apuestas como la del denominado "urbanismo social", establecida durante el periodo de gobierno 2004 – 2007. Con esta se dio la construcción de equipamientos como parques bibliotecas y la primera línea de

Metrocable, que permitieron generar nuevas centralidades y presencia institucional.

Otra de las experiencias fue la del Plan Bordes que se desarrolló en el año 2009. Con este proyecto se le empezó a dar forma a la manera en como hoy se lee el borde; se construyeron una serie de planes maestros, que se entienden como "un planteamiento integral y estratégico que orienta una intervención sobre determinado territorio. Por su carácter integral, atiende simultáneamente todos los aspectos que inciden en la ocupación y desarrollo de dicho territorio" (EDU, 2008, p. 27); también se diseñaron distintos programas de ejecución, sin embargo, no hubo una mayor implementación.

Esto dio paso al proyecto de Jardín Circunvalar anclado al Cinturón Verde Metropolitano Este es un macroproyecto ejecutado desde la perspectiva del "urbanismo cívico pedagógico" y basado en la instalación de infraestructura para la movilidad y el espacio público, desde un discurso de la conservación, pero también desde la limitación del crecimiento urbano. De acuerdo al Observatorio de reasentamientos de la Universidad Nacional (2015), el Cinturón Verde se piensa como una estrategia para contener el crecimiento del límite urbano, que además se articularía al Parque Central de Antioquia, el cual pasaría por 44 municipios del departamento para incentivar la articulación bajo el concepto de ciudad región, y la economía a través del turismo, como una estrategia para el cuidado del medio ambiente.

La administración delegó a la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU como operador del proyecto para que realice el diagnóstico, formule propuestas de intervención a través de la figura de los planes maestro, y ejecute sus principales proyectos, que tienen que ver con la movilidad (camino de la vida, sendero de bicicletas y monorriel) y la generación de espacio público (Velásquez, 2015, p. 65).

El Jardín Circunvalar se ejecutó a partir de diferentes componentes. Uno de los más importantes para las organizaciones fue el de vivienda, con el programa Barrios Sostenibles, que buscaba la generación de vivienda nueva en altura para el reasentamiento de familias. Se formularon siete polígonos de intervención que representaban más de 2000 unidades de viviendas proyectadas para construirse en tres fases de ejecución. Sin embargo, solo se avanzó en la primera fase, que aún no ha sido culminada a causa del detenimiento que sufrió la ejecución del Jardín Circunvalar. En los polígonos 13 de noviembre y Pinares de Oriente se comenzó la ejecución con la gestión de predios y demolición de viviendas para iniciar la construcción de los edificios, pero a la fecha solo se ha levantado uno de los edificios y las familias que salieron de los predios de 13 de noviembre y Villatina continúan fuera del territorio.

## Otras intervenciones a considerar

Durante los últimos periodos de gobierno se han generado ciertas intervenciones en los temas de servicios públicos domiciliarios, vivienda y mitigación del riesgo, que nos parece importante visibilizar, ya que pueden dar cuenta de la experiencia de la institucionalidad en la intervención en los bordes de ciudad, y que se deben retomar a la hora de la formulación del macroproyecto y de los Planes de Legalización y Regularización Urbanística.

Desde el año 2016 se está implementando el programa Unidos por el Agua de EPM,



que tiene por objeto dar acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado a 40.200 hogares ubicados en el municipio. Para la materialización de esta propuesta se trabaja conjuntamente con la Alcaldía de Medellín y las empresas EDU, ISVIMED y EPM.

De acuerdo a EPM (2019) en la respuesta al derecho de petición, el programa Unidos por el Agua tiene tres iniciativas que son: 1) Abastecimiento comunitario en asentamientos informales, asociados a medidores comunitarios; 2) Conexión de edificaciones en segundos y terceros pisos que no tienen normalizado el servicio; y 3) Mejoramiento Integral de Barrios, con ampliación de redes locales o de distribución y expansión de infraestructura. Hasta la fecha, el programa ha beneficiado 14.037 familias en los barrios del Borde Urbano Rural de las comunas 1, 3 y 8, sin embargo, se sigue presentando un descontento pues las personas que viven fuera del perímetro urbano o en zonas clasificadas como de alto riesgo no pueden acceder al programa, que no cuenta con medidas provisionales para atender estas condiciones de irregularidad.

En cuanto a la vivienda, esta sigue siendo una de las principales deudas con las comunidades, especialmente frente a los procesos de legalización y titulación. Se debe reconocer que es al Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) a quien le corresponde el proceso de cesión de predios fiscales a familias que no cuenten con un título de propiedad. Dicho proceso tiene como fundamento normativo la Ley 1001 de 2005 reglamentada por el decreto 4825 de 2011, que faculta a las entidades públicas del orden nacional a ceder a título gratuito los terrenos de su propiedad, que sean bienes fiscales.

Un gran número de familias habitantes del BUR NOR no cuentan con un título de propiedad, su relación con el inmueble se basa en el ejercicio de la posesión, pues avanzar en el proceso de titulación es muy complejo debido a los limitantes relacionadas con las zonas de alto riesgo. Durante los últimos dos periodos de gobierno, en los barrios del BUR NOR se han titulado 2986 unidades de vivienda, lo que es un porcentaje mínimo frente a la gran problemática de falta de títulos en esta área de la ciudad.

Por otro lado, no se le ha dado prioridad a mejoramientos de viviendas, los cuales podrían aportar a la disminución de la vulnerabilidad frente al riesgo y así cumplir con los requisitos estructurales para el reconocimiento y legalización. Según Isvimed (2019), desde el 2012 hasta hoy se han mejorado solo 1914 viviendas en todos los barrios del BUR NOR.

Una de las principales estrategias para solución de vivienda ha sido la entrega de subsidios de arrendamiento temporal. En un principio funcionaba como una medida provisional mientras se entregaba la solución definitiva de vivienda, otorgándose por tres meses que se podrían renovar si era necesario, pero en la actualidad se entrega de manera indefinida a familias que han sido afectadas por la intervención del Estado. En el presente año se han otorgado 1600 arrendamientos temporales, en lugar de generar acciones que propendan por la permanencia de las familias.

Finalmente, en cuanto a la prevención y mitigación del riesgo en Medellín, su promotor es el DAGRD (Departamento Administrativo de Gestión de Riesgos de Desastres), encargado de realizar tres procesos basados en el conocimiento,

reducción y manejo de desastres. El conocimiento implica formar a la ciudadanía promoviendo la toma de conciencia y acciones preventivas; la reducción considera las diferentes obras de prevención y mitigación con unas intervenciones correctivas y prospectivas, y finalmente la atención de desastres se implementa en el momento de presentarse una emergencia. De acuerdo al DAGRD y a la comunidad, es necesario tomar medidas en cuanto al conocimiento, prevención y mitigación del riesgo, y así prevenir las evacuaciones, ya que entre el 2016-2019, en las comunas 1, 3 y 8, ha habido 622 evacuaciones temporales y 1527 evacuaciones definitivas.

## 4. Intenciones sociales, económicas y políticas de intervenir los bordes urbanos

Es posible reconocer que la instalación de diversa infraestructura en los bordes se ha centrado en consolidar, en estos sectores, apuestas de desarrollo que se acogen a los intereses de distintos grupos de poder, así como a la imagen de ciudad que se quiere proyectar a nivel global. Lo que se busca es crear una imagen de ciudad basada en la propaganda de la innovación, "al borde antes no se iba por la violencia, ahora sí se puede ir porque se supone, pasamos del miedo a la esperanza, y de la esperanza pasamos a la innovación" (Hendys Guzmán, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

Una de las características de las ciudades es que son centralidades del dinamismo de la economía. Medellín ha venido recuperando y valorizando el suelo con la consolidación de distritos de servicios, uno de esos es el del turismo, alimentado por la imagen de ciudad que se quiere proyectar, se "tienen intenciones de mucho impacto, acciones que se hacen para vender y para crear servicios y mercadeo de la ciudad" (Miguel Tamayo, comunicación personal, 15 de mayo de 2019). Muchos pobladores consideran que con intervenciones como Jardín Circunvalar lo que se busca es construir escenarios para el turismo, que, si bien pueden generar oportunidades a las comunidades, se perciben como una amenaza para su permanencia, pues pueden significar la apropiación del territorio por parte de privados.

En cuanto a la presencia institucional, con estas obras se busca instalar escenarios de poder y control por parte del Estado en territorios históricamente en disputa, y anunciar el establecimiento de nuevas formas de habitar el territorio desde las lógicas de la legalidad y la formalidad. La búsqueda por retomar el control en los barrios de borde ha generado una presencia institucional que muchas veces se percibe impuesta y no concertada, pues no entra en diálogo con las formas de vida comunitarias, ni con el conocimiento basado en la experiencia que se tiene sobre los territorios. Es decir, las comunidades siguen siendo señaladas por construir de manera informal, pero sin reconocer que históricamente no se les brindaron alternativas, "la necesidad más grande es el hábitat, entonces creo que es cerrar también las puertas a la vida este mecanismo de obras que se viene haciendo al borde de la ciudad" (Oscar Zapata, comunicación personal, 6 de junio de 2019).



# 5. Afectaciones simbólicas y materiales de la implementación del modelo en los bordes

Una de las principales afectaciones simbólicas identificadas, se enmarca en la relación que se ha generado en el marco de las intervenciones entre las comunidades y la institucionalidad durante los últimos periodos de gobierno, pues se ha dado en medio de fuertes tensiones entre ambas partes, dadas sus diferencias en la manera de entender el desarrollo territorial. La relación que ha propiciado la institucionalidad se basa en la socialización de sus intervenciones y la vinculación comunitaria a partir de talleres de imaginarios que poco inciden en la toma de decisiones, pues la mayoría de obras ya están diseñadas y requieren muchos detalles técnicos que la comunidad no alcanza a conocer en profundidad.

Algo que es muy contradictorio para la población es que las prioridades de intervención para las comunidades no han influenciado las apuestas institucionales; las necesidades históricas de mejoramiento y adecuación de los barrios para hacerlos dignos y habitables no han sido consideradas, pues son procesos de largo aliento que requieren de un esfuerzo continuado. Esa dinámica de intervención sigue profundizando las diferencias entre la institucionalidad y las comunidades, dado que es posible percibir que lo que busca la institucionalidad es darle un uso y valor al suelo diferente al que le han dado sus pobladores.

Otra de las afectaciones identificadas es el señalamiento constante hacia las comunidades como replicadoras de malas prácticas de construcción, por ubicarse en zonas no debidas. No hay una voluntad de asumir, junto con esas comunidades, propuestas de solución a las consecuencias de la autoconstrucción, que se han mantenido por la desigualdad social que genera una constante demanda de vivienda popular, dados los altos costos de vida en la ciudad y de la vivienda generada por privados.

En los barrios ubicados fuera del perímetro sanitario o en alto riesgo, no se puede realizar ningún tipo de intervención desde los parámetros de lo urbano hasta que no se realicen los estudios detallados. Por este motivo se restringen oportunidades de mejoramiento en los barrios del Borde Urbano, lo que genera incertidumbre, pues no se percibe una intención de construir alternativas que permitan la desafectación progresiva de esos limitantes.

Además de las afectaciones simbólicas, es posible identificar afectaciones materiales, que van en contra del patrimonio familiar y comunitario, y por ende contra el arraigo, el tejido social y las prácticas de generación de ingresos. Estas afectaciones se presentan en el marco de la implementación de obras de infraestructura de alto impacto, como la construcción de líneas del sistema masivo de transporte, ampliación o apertura de vías de acceso e instalación de equipamientos como senderos turísticos, ecoparques, centros para la seguridad como los CAI periféricos, bases militares, centros comerciales, entre otros.

En el caso del BUR NOR, ha habido experiencias de construcción de grandes estructuras como parques bibliotecas, Unidades de Vida Articuladas, y líneas de Metrocable; estas últimas han implicado la negociación de viviendas para su venta o reposición. Estos procesos han sido adelantados por el Metro de Medellín, la Empresa de Desarrollo Urbano y por contratistas que muchas veces son los encargados de realizar la socialización y

negociación con las comunidades afectadas. Sin embargo, la información sobre el proceso de avalúo o pago de viviendas en muchas ocasiones no es claro, ni igual para todos los casos, especialmente para aquellos que no cuentan con la seguridad jurídica frente al ejercicio de su posesión.

Uno de esos casos de negociación de viviendas para la ejecución de obras del Jardín Circunvalar, implicó una fuerte presión institucional. Paradójicamente, con la ejecución del componente de vivienda se realizaron significativos procesos de demolición y expropiación, para la construcción de las torres de apartamentos. Sumado a lo anterior, las restricciones de desarrollo del territorio se mantienen hasta tanto no se encamine la intervención a partir del macroproyecto, de ahí que se establezcan prohibiciones como las de mejorar las casas o construir más de dos pisos, lo que representa un detenimiento en el proyecto de vida de las familias y una limitación a su ejercicio de autoconstrucción.

## 6. Retos para la intervención en los bordes urbanos

Las experiencias de intervención dejan muchas inquietudes e incertidumbre en la comunidad, pues con Jardín Circunvalar se ejerció mucha presión en los habitantes frente a la permanencia en el territorio, de ahí que el anuncio de un nuevo macroproyecto para la intervención del borde genere prevención. Para Aura Serna (comunicación personal, 15 de junio de 2019) “tenemos que estar alertas, prepararnos, investigar, no podemos quedarnos con lo primero que nos digan”. Si bien este macroproyecto representa una amenaza, también representa una posibilidad de incidencia y fortalecimiento de la capacidad de movilización comunitaria, en función de la exigencia de una intervención adecuada.

Para consolidar una apuesta de intervención en clave de mejoramiento integral de barrios en los bordes, se debe partir por reconocer la complejidad en la conformación de los barrios autoconstruidos de alta ladera, las muchas fuerzas que participaron en esto y los retos que representa intervenir sectores, como resultado de las condiciones de desigualdad y de victimización en el marco del conflicto armado.

En relación con la consolidación de los barrios, la dinámica se ha basado en la progresividad en la construcción de viviendas y equipamientos colectivos, dependiendo de la disponibilidad de recursos, lo que ha generado importantes inconvenientes al momento de cumplir con los estándares de construcción establecidos por la normatividad de ordenamiento territorial. Uno de los retos es reconocer las lógicas de vida de los territorios para apreciar de dónde proviene la continuidad y crecimiento de la informalidad en el acceso a la vivienda y a otros bienes y servicios: “lo que debe hacer la alcaldía es orientar, porque hay fuerzas macroeconómicas, es decir, tasas de desempleo, migración del campo, explotación minera, construcción de hidroeléctricas, etcétera, que atraen población de las regiones hacia la ciudad, entonces en la ciudad sigue habiendo demanda de vivienda popular y al no tener una oferta importante continúa la expansión irregular en las laderas” (Carlos Montoya, comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

Lo anterior exige partir por el reconocimiento del fenómeno y buscar



contrarrestarlo en la medida que se hacen los territorios más habitables para sus pobladores, puesto que como se precisa desde Urbam (2012): “las condiciones físicas, sociales y ambientales que caracterizan estos sectores son las más complejas al interior del Valle de Aburrá, y hacen aún más imperativa la obligación de revisar muy bien el conjunto de estrategias a implementar”.

Pese a que las dinámicas de conformación de los distintos barrios de Borde Urbano Rural son similares e incluso simultáneas, en cada territorio existen matices particulares en cuanto a las condiciones geológicas, las formas organizativas y vocacionales a nivel socioeconómico, es por eso que en “la planeación se deben pensar los territorios desde abajo y no desde la tendencia que se tiene de ‘homogeneizar´ los espacios” (Isabel Basombrío y Sebastián Bustamante, comunicación personal, 6 de Junio de 2019), que muchas veces no podría alcanzarse sin resolver primero la deuda histórica que se tiene con la población. Es esencial la realización de procesos de consulta previa e informada con los habitantes de los territorios, quienes cuentan con saberes claves sobre la experiencia de adecuación paulatina de los barrios.

Una de las principales contradicciones en la intervención en los barrios de borde, es que esta ha partido de la imposición de lógicas de desarrollo basadas en la transformación paisajística, lo que se considera debería ser algo complementario a lo verdaderamente prioritario: subsanar las condiciones de riesgo, titulación y legalización, para garantizar la permanencia de los habitantes y generar nuevas oportunidades a nivel socioeconómico que aporten a fortalecer condiciones de vida digna.

A la hora de definir prioridades de intervención en nuestras laderas, es clave proceder con una actualización de los estudios de las condiciones de riesgo y amenaza geológica desde una escala micro, “a nivel barrial desde la perspectiva de la gestión comunitaria del riesgo, entendiendo el barrio como la ‘unidad mínima de planeación’” (Alejandro Ramírez, comunicación personal, 28 de junio de 2019). Es importante vincular la planeación a partir de los condicionantes ambientales y la gestión comunitaria del riesgo con la vivienda, pues estrategias como el mejoramiento estructural de vivienda, la instalación de servicios públicos domiciliarios y la implementación de nuevas técnicas constructivas que se adecuen a las condiciones del medio, aportan a la disminución de malas prácticas que los habitantes tienen con el entorno, y evitan la reubicación y reasentamiento de población.

A lo que se le puede apostar es a una nueva forma de relacionamiento entre los habitantes, su vivienda y entorno. Carlos Montoya (comunicación personal, 22 de mayo de 2019) propone un “modelo ambiental productivo habitacional” que vincule el cuidado del entorno y el aprovechamiento del mismo desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, lo que permitiría combinar prácticas de una manera equilibrada que desvirtúe la idea de la conservación medio ambiental sin gente, y le permita a las comunidades apropiarse de su entorno de una manera consciente.

Lo que se espera con este nuevo macroproyecto es que se puedan establecer dinámicas de participación para que la comunidad y las organizaciones hagan parte activa en la formulación e implementación del mismo, ya que “mientras los territorios que sean vulnerables carezcan del conocimiento y no tengan respaldo estatal son mucho más vulnerables” (Marta Ardila, comunicación personal, 17 de mayo de 2019), de ahí que sea necesario un proceso de formación constante de quienes participan en la construcción de este macroproyecto del BUR NOR.



# CAPÍTULO III.

## EL DERECHO A LA CIUDAD

En este capítulo abordaremos los criterios relativos a los argumentos jurídicos, sociales y políticos que permitan a las organizaciones sociales hacer el ejercicio de exigibilidad jurídica y política de sus derechos en el marco de este proceso de litigio estratégico. Es por ello que se definió como sustento para esta propuesta el derecho a la ciudad, como techo que agrupa una serie de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) que pueden ser exigibles. Si bien reconocemos que el derecho a la ciudad no existe en el ordenamiento jurídico colombiano, le damos la relevancia que se merece en la medida que el litigio estratégico lo que pretende precisamente es incidir para que nuevos temas lleguen a las agendas gubernamentales, pero también a instancias del poder judicial.

Relacionamos de una manera directa el derecho a la ciudad con el derecho a una vivienda digna y adecuada. Esto permite hacer un ejercicio de exigibilidad concreto, ya que por un lado puede ser un punto de entrada importante para satisfacer el derecho a la ciudad, y, por otro lado, es una de las principales reivindicaciones de las comunidades y de los procesos organizativos de la ladera. Luego planteamos cómo ello hace parte de la apuesta por la permanencia en el territorio, que legalmente se reconoce como la protección a moradores. Luego trabajamos las garantías del derecho a la ciudad, para finalizar este capítulo con las propuestas de exigibilidad de derechos que se articulan por medio de estrategias y acciones.

En primer lugar, el derecho a la ciudad se debe reconocer desde sus impactos jurídicos, sociales y políticos ante una población, por esto es necesario establecer el derecho a la ciudad y al territorio para la exigibilidad de derechos, para generar unos impactos en torno a la transformación, y frente al restablecimiento de los derechos

de las comunidades. Estos derechos se enmarcan en los DESCA, que buscan garantizar a las comunidades un bienestar en torno a aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Allí se han encontrado unos desafíos concretos, a los cuales las comunidades se han enfrentado a lo largo de la historia: injusticia social, desigualdad, exclusión, despojo y discriminación. Estos aspectos se convierten en retos para la sociedad, por lo cual se debe identificar la ruta de exigibilidad para el acceso a esos derechos, y así lograr unas trasformaciones sociales. Para esto se debe considerar la conceptualización del derecho a la ciudad:

> 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. (Universidad de Granada, 2013, pág. 369)

Se puede establecer que el derecho a la ciudad abarca temas que son transversales, para los cuales es importante concretar una serie de acciones mediante procesos de legitimidad y aspectos organizacionales. En ese sentido se deben analizar aspectos reglamentarios en tratados internacionales, como son el acceso a la atención en salud, al agua potable, energía eléctrica, alimentación, transporte, empleo, vestido, vivienda adecuada, educación, cultura, información, participación y el derecho a manifestarse. Con esto se puede sustentar que “el derecho a la ciudad es vivir dignamente, tener empleo, salud y una economía, tener buena educación, servicios públicos, vivienda, tener un entorno limpio, eso es vivir dignamente” (Yamile García, comunicación personal, 16 de mayo de 2019).

Sin embargo, las condiciones del país no han permitido esto. Una gran ola de violencia provocó grandes flujos de migración de las zonas rurales a la ciudad, y este fue un detonante para la expansión y el crecimiento urbanístico acelerado, que se proliferó específicamente en la zona nororiental de Medellín. Esta situación fue y es la de muchas comunidades que hoy en día luchan por el derecho a la ciudad, por ser y hacer parte de un territorio que han autoconstruido, que defienden y por el cual proclaman su reconocimiento:



> El territorio es el entorno donde estamos viviendo, donde las familias se han asentado y donde por algún motivo muchas familias han llegado a las laderas de Medellín, la mayoría de las familias somos desplazados, que por alguna circunstancia salimos de un territorio de Colombia y nos tocó reasentarnos en una ladera de Medellín, con nuestro propio esfuerzo y construir nuestras viviendas. (Adela Acevedo, comunicación personal, 24 de mayo de 2019)

El derecho a la ciudad se basa en la construcción de condiciones que permitan vivir dignamente, que posibiliten reconocerse e identificarse y poder ser y hacer parte de la ciudad. De esta manera se logra un acceso a los bienes del espacio urbano y rural, como son el trabajo, la salud, la educación o la vivienda, así como a los bienes intangibles que permitan el desarrollo organizativo y el fortalecimiento de las comunidades, como son la participación, el acceso a la cultura, y la inmersión en espacios de inclusión e incidencia.

## 1. Vivienda digna

La vivienda digna y adecuada se debe considerar como un componente que suma a la hora de garantizar el derecho a la ciudad, y debe apuntar a generar condiciones de vida digna, en tanto cada uno de los ciudadanos debe contar con una morada. Según el artículo 51 de la Constitución Política de 1991: “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

En este sentido se considera que el derecho a la vivienda digna y adecuada, no solo se establece bajo unas condiciones exclusivamente infraestructurales, como paredes y techo, sino también bajo unos elementos claves como la seguridad jurídica de la tenencia, servicios públicos, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, localización, armonización cultural y salubridad. Esto indica que también se necesitan unas condiciones en el territorio y en la ciudad, para que se produzca y se fortalezca el tejido social alrededor de procesos organizativos y culturales, y se garantice la vida digna y la permanencia en el territorio en un entorno de paz.

## 2. Permanencia en el territorio

Se puede analizar cómo la defensa del territorio se liga a los procesos de exigibilidad del derecho a la ciudad, entendiendo la permanencia desde un aspecto cultural, pues es allí donde se generan unas dinámicas particulares. Sin embargo, esos territorios locales, como son los barrios, se ven impactados por las condiciones económicas y políticas, como el sistema dominante, y por las diferentes dinámicas que se desarrollan en torno al contexto de la ciudad. En este sentido se debe entender que:

> El territorio se considera como el abrigo, en la medida que se vinculan elementos culturales y emotivos con los componentes ecosistémicos, económicos y políticos que permiten su reproducción y su vida; y, de otra parte, aparece el territorio como recurso para las clases dirigentes y los sectores hegemónicos que lo utilizan para la producción y reproducción de capital como de poder. (Vásquez Cardona & Felipe Rincón, 2013, pág. 101).

Se debe establecer que hacer parte de un territorio comprende la defensa del mismo, el cual "es entonces también la defensa del ser, del hacer, del estar en el mundo; lo que se disputa a través de las luchas es su conceptualización, su valorización, su uso, su disfrute y su gobierno, lo que va ligado a formas específicas de vida que se resisten a la invisibilidad y la precarización. Dicho de otra manera, se disputa la construcción socio espacial del territorio (material y simbólica) y su control; se disputa la territorialidad" (Salinas, 2017, pág. 215).

Por tanto, en la vía de reconocer y reivindicar los derechos de los pobladores de la ciudad frente a su territorio y el derecho a permanecer, se reconoce que la vulneración de sus derechos colectivos e individuales frente al uso del territorio, transforma sus dinámicas organizativas, por lo que se emplean acciones de defensa que promueven la autonomía y la reconfiguración de los territorios ante las trasformaciones que se puedan imponer.

Lo anterior consolida la conformación de ideales desde los que se impulsan la lucha, la resistencia y la articulación. Estas se expresan en dinámicas de participación y empoderamiento que las comunidades pueden ejercer ante los entes institucionales que toman decisiones, dejando claro su papel en el territorio y su derecho a defenderlo y permanecer allí. En el caso de los barrios de Borde Urbano Rural, las comunidades exigen que se reconozcan las dificultades que han afrontado y el tejido social que han construido, así como la historia y la memoria que se formó a lo largo del proceso de autoconstrucción de estos territorios; aspectos que pueden llegar a ser amenazados y desconocidos con la expulsión del territorio por las intervenciones urbanísticas.

Ese tejido social y organización comunitaria surgen a partir de la autoconstrucción del territorio, la cual, apuesta por la satisfacción de necesidades, con el fin de obtener unas mejores condiciones de vida, donde se garanticen los derechos y la permanencia en el territorio. Por su parte, la defensa del territorio permite potenciar otras luchas por el agua, el medio ambiente, la vida digna, propendiendo por una sociedad más humana, en la que se reconozca la relación con la naturaleza, con la ciudad, y con las expresiones populares y organizativas, con el objetivo de lograr un mejor vivir para las comunidades.

En el marco de esa lucha, se han generado algunas medidas y acciones encaminadas a crear escenarios de empoderamiento y apropiación por el territorio; se han adelantado estrategias como los convites, las escuelas de formación, la gestión comunitaria del riesgo, la consolidación de mesas de trabajo y el fortalecimiento de las juntas de comunales, así mismo se han abierto espacios de participación como asambleas, cabildos, movilizaciones y audiencias.



En ese sentido, es importante reconocer que la garantía de permanecer en el territorio implica: “No sólo es estar en él, sino que se debe entender que se es parte de él y de los diferentes aspectos que lo componen; el agua, las plantas, el suelo, los animales, donde cada individuo es un ser más” (Guzman, 2019). Es decir, para ejercer el derecho legítimo sobre el territorio, se debe garantizar su capacidad para sostener la vida que permanece y se multiplica.

## 3. Protección a moradores

Uno de los balances que se puede realizar frente a las garantías que existen a nivel normativo para avanzar en el acceso al derecho a la ciudad, es la elaboración de la propuesta de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas, concebida en el artículo 573 del POT (Acuerdo 48/2014), con la cual se busca contrarrestar, mitigar o evitar afectaciones o impactos negativos sobre las comunidades asentadas en territorios objeto de intervención de macroproyectos urbanísticos.

La protección a moradores “es el reconocimiento de los derechos adquiridos por los pobladores que habitan un territorio, un hábitat, independientemente de su calidad de tenedores, poseedores, inquilinos y propietarios” (González, 2016, p.44). Por lo tanto, las medidas para proteger a los moradores son vitales en las diversas etapas de intervención de un territorio con algún proyecto en particular, y deben considerarse “desde el momento en que se identifica la existencia de una vulneración sobre los derechos asociados al territorio” ( Mesa Duque, y otros, 2018, pág. 62).

Es de anotar que, con la ejecución de distintos proyectos de transformación enfocados especialmente en la renovación urbana, como son la generación de sistemas masivos de transporte, proyectos inmobiliarios y espacio público, no se está garantizando esa protección a moradores. Muchas comunidades se han enfrentado al desalojo, y no ha existido un proceso de negociación para la compra y venta justa del inmueble en caso de expropiación. Por esta razón los ciudadanos exigen respeto y trato digno, así como el cumplimiento de la normatividad, que desde el POT establece:

> La Protección a Moradores como fundamento de la intervención en el territorio para la protección de los habitantes de sectores en procesos de transformación y a los demás actores económicos, sin detrimento del principio de prevalencia del interés general sobre el particular, promoviendo un ordenamiento territorial democrático e incluyente, que le apueste a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar, como el objetivo principal. (Alcaldía de Medellín, 2014, pág. 5).

Sin embargo, la protección a moradores no solo se debe plantear frente proyectos u obras que desarrollarán en los territorios, sino que también debe considerar el derecho de las comunidades que habitan los barrios autoconstruidos, el derecho a la posesión de una vivienda y el aporte que han hecho a la ciudad y a la historia de consolidación de la misma, lo que involucra varios hechos para garantizar un derecho a la ciudad.

La protección a moradores debe ser una búsqueda para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, y no debe ser una ser una medida únicamente implementada cuando las intervenciones llegan a un territorio. Por eso es importante mencionar que la protección a moradores es un asunto macro, que debe generar unas garantías frente a la permanencia, y brindar unas condiciones dignas donde se reconozcan los derechos.

# 4. Garantías frente al derecho a la ciudad

El derecho a la ciudad debe contemplar unas garantías de vida digna, para que esta no se vea afectada por intervenciones urbanísticas que no aportan, en muchos casos, a esa noción de dignidad que existe entre las comunidades impactadas, por la simple razón de no ser tomadas en cuenta en dichas intervenciones. Que no haya legitimación de estas obras de intervención significa que el referente mundial de desarrollo e innovación que se pretende sea Medellín, solo es un referente hacia afuera, y evidencia que las intervenciones ejecutadas no satisfacen las reales necesidades de sus habitantes.

Para garantizar el derecho a la ciudad deben implicarse una serie de aspectos transversales en las intervenciones adelantadas, algunos son: entorno seguro y en paz, servicios públicos domiciliarios, legalización y titulación de predios y viviendas, gestión comunitaria del riesgo, vivienda digna, educación, oportunidades socioeconómicas, participación, movilidad y salud. En definitiva, condiciones necesarias para crear un entorno con garantías de vida digna. Es necesario avanzar en el mejoramiento de las condiciones de los barrios, antes de pensarse grandes infraestructuras para la prestación de servicios turísticos.

Es necesario abrir la posibilidad de construir conjunta y permanentemente los territorios, de hacer parte activa a las comunidades en la toma de decisiones sobre su entorno y viviendas, para debatir alrededor de cómo se quiere construir y habitar el territorio; se trata de replantear las relaciones de poder que se manifiestan alrededor de los proyectos urbanísticos y reconocer a la comunidad como un actor de decisión que está en la capacidad de pensarse su territorio.

## 4.1. Intervenciones que garantizan el derecho a la ciudad

Es necesario un conjunto de acciones e intervenciones que permitan que las comunidades habitantes de los Bordes Urbano Rurales tengan un verdadero acceso al derecho sobre la ciudad. Por eso, desde los territorios, se propone encaminar las intervenciones al mejoramiento integral de barrios, a partir de la implementación de estudios de titulación y proyectos habitacionales para el reasentamiento, gestión del riesgo referente a la prevención y mitigación; instalación y mejoramiento de redes de servicios públicos domiciliarios: agua potable, electricidad, alcantarillado, gas, e internet; en cuanto a movilidad, reducción del déficit del servicio de transporte público y vías de acceso adecuadas.



Es necesario un conjunto de acciones e intervenciones que permitan que las comunidades habitantes de los Bordes Urbano Rurales tengan un verdadero acceso al derecho sobre la ciudad. Por eso, desde los territorios, se propone encaminar las intervenciones al mejoramiento integral de barrios, a partir de la implementación de estudios de titulación y proyectos habitacionales para el reasentamiento, gestión del riesgo referente a la prevención y mitigación; instalación y mejoramiento de redes de servicios públicos domiciliarios: agua potable, electricidad, alcantarillado, gas, e internet; en cuanto a movilidad, reducción del déficit del servicio de transporte público y vías de acceso adecuadas.

Las comunidades se han organizado alrededor de diferentes espacios y estrategias de formación como la Escuela Territorial de Barrios de Ladera, que tienen como objetivo la búsqueda de alternativas para mejorar las condiciones de vida en los territorios. Desde estos escenarios, se ha considerado la gestión del riesgo como el aspecto a ser priorizado ante las intervenciones de la institucionalidad, por lo que es clave realizar acciones y tomar medidas correctivas y preventivas.

En orden de prioridad, en segundo lugar, encontramos los servicios públicos domiciliarios. Estos son claves en función del acceso a condiciones de salubridad, por tanto, Cesar Mendoza (comunicación personal) expresa que “se deben plantear alternativas distintas en los territorios, frente al tema del agua, según como se provee el agua, es necesario crear un modelo alternativo para los bordes, para la parte alta, porque si no estamos condenados cada día más a que las personas sigan viviendo en condiciones de miseria”.

Lo anterior permite anhelar una construcción colectiva de ciudad para una vida digna de todos los ciudadanos, y esta debe aplicarse sobre aspectos participativos, de inclusión e incidencia, que fortalezcan las dinámicas organizativas de las comunidades y creen oportunidades para los más vulnerables, apuntando así a la construcción de una ciudad donde quepan todas las formas de vida que han aportado a su consolidación.

## 4.2. Vulneraciones de derechos

Se considera que el modelo de ciudad incrementa la pobreza, la desigualdad y el desempleo, y no garantiza una vivienda digna, por tanto, es un modelo que no garantiza el derecho a la ciudad. Estas condiciones se presentan y son repetitivas, debido a que en cada periodo administrativo los gobernantes traen consigo sus ideales y su plan de desarrollo, por ende, no se crea una continuidad en los procesos de planificación en torno a la ciudad, y no existe una visión prospectiva ni continuada.

Se deben reconocer una serie de procedimientos que están generando importantes vulneraciones en los territorios y que con la implementación de los macroproyectos pueden llegar a intensificarse. Algunos de estos, según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2009, pág. 22), son el desalojo forzoso de personas de sus hogares (derecho a una vivienda adecuada); el hecho de que no se garantice un salario mínimo suficiente para llevar una vida digna (derecho al trabajo); el hecho de no evitar el hambre en todas las zonas y comunidades del país (derecho a la protección contra el hambre), y la desconexión arbitraria de la red de abastecimiento de agua para uso personal y doméstico (derecho al agua).

Por esto las comunidades conciben que las intervenciones que se realizan en sus barrios no garantizan el derecho a la ciudad. Aunque estas tienen el propósito de organizar los territorios y generar un desarrollo en las comunidades, ocurre todo lo contrario, generan unas condiciones de riesgo a ser desalojados, a sufrir desplazamientos, pérdidas económicas y emocionales sobre su territorio, ruptura de las dinámicas y del tejido social ya construido.

La pobreza y la exclusión se esconden detrás de muchas de las amenazas de seguridad a las que las comunidades seguirán enfrentándose, y, por tanto, se pone en peligro la promoción y la protección de todos los derechos humanos, alejando a las comunidades de la obtención de una vida digna. En Medellín, aun siendo esta una ciudad innovadora, se instaura la desigualdad, evidenciada en las brechas sociales que repercuten en el acceso a la vida pública y a la justicia.

Por eso las comunidades alzan su voz y reconocen que son excluidos, que deben ser valorados. Este mismo sentido Renteria (2019) menciona que es necesario que los habitantes de los barrios de Borde Urbano "no seamos excluidos, que seamos tenidos en cuenta no solamente para estar en la ciudad, sino también para construirla con propuestas para el desarrollo de la misma población".

Es fundamental que la institucionalidad incluya a las comunidades para la construcción conjunta de propuestas y de acciones que apunten al desarrollo de la ciudad, para así lograr un acceso y disfrute a esos derechos colectivos. Es por eso que se debe fortalecer el proceso de articulación, integración e inclusión de las diferentes organizaciones y procesos comunitarios, pues estos son importantes movimientos que crean, generan y promueven alternativas con el fin de transformar las maneras de ejecutar proyectos en los barrios.

## 5. Exigibilidad de derechos por medio de estrategias y acciones

En Medellín existe un incumplimiento y vulneración de los DESC, que aumenta progresivamente debido a la ausencia estatal en la satisfacción de necesidades de la población. Los beneficios solo pueden llegar a ser alcanzados por quien tenga la capacidad económica y adquisitiva, lo que es reforzado por el modelo de ciudad que se implementa a partir de posturas neoliberales.

Ante esas vulneraciones es que surgen las exigencias de condiciones y garantías para el cumplimento de los derechos. En el caso de las intervenciones urbanísticas, cuando estas no priorizan las necesidades vitales, las comunidades organizadas toman medidas de exigibilidad. Estas, sin embargo, son vistas por la institucionalidad con rechazo, como una posición de desacuerdo ante su intervención, como resistencia y enfrentamiento de cara a los procesos de desarrollo.

En este sentido Luz Danelia Guarín (comunicación personal, 29 de mayo) expresa que:



La idea es quedarnos en este territorio y eso da más razones para seguir haciendo las exigencias. Porque lo que se exige con el derecho a la ciudad es que no nos excluyan de una sociedad, porque nosotros llegamos acá a la ciudad como desplazados y nos tocó llegar a construir territorio, a construir sociedad, muchos no nos conocíamos entre nosotros y tuvimos que crear lazos y nos dimos cuenta que también le aportamos a esta ciudad económicamente, sin embargo, nos niegan el derecho a vivir en esta ciudad dignamente.

Por eso se deben tomar medidas desde el litigio estratégico, pues con este se busca la defensa integral de los derechos. En este caso específico está enfocado a la protección y defensa de los DESCA, y para ello se debe accionar desde diferentes estrategias que se contemplan desde el enfoque de litigio. Es importante generar incidencia, visibilizar el papel del Estado en la desatención de derechos, y exigir la consolidación de acciones enfocadas a su protección, para lograr transformaciones y soluciones significativas a las diferentes vulneraciones y problemas sociales presentes en el BUR NOR.

La comunidad, basándose en el enfoque de litigio estratégico, debe ser parte fundamental, generar un pronunciamiento y proyección frente a lo que se quiere incidir ante la institucionalidad, y considerar procesos que promuevan el conocimiento, la pedagogía y movilización. El impulso de esas estrategias y las acciones que implican, parten del reconocimiento del valor que la comunidad tiene para cambiar las lógicas de la administración de lo público. En consecuencia, se identificaron cinco estrategias claves para impulsar la ruta de litigio estratégico y así iniciar esa ruta de exigibilidad en Medellín:

### JURÍDICA

**Acciones ante escenarios jurídicos o justicia alternativa.**

* Proyecto de acuerdo municipal
*Derechos de petición
*Acción de cumplimiento
*Accion de nulidad
*Demandas

### ORGANIZACIÓN

**Fortalecimiento de los procesos comunitarios.**

*Plan de trabajo
*Articulación
*Empoderamiento
*Formación
*Participación
*Coordinación

### FORMACIÓN

**Construcción de sujetos políticos.**

*Escuelas
*Grupos de estudio
*Diplomados
*Talleres
*Educación superior

### COMUNICACIÓN

**Generación de oponión pública para visibilizar acciones y problemáticas**

*Redes sociales
*Ruedas de prensa
*Publicidad
*Radio
*Videos
*Página web
*Twitteratón

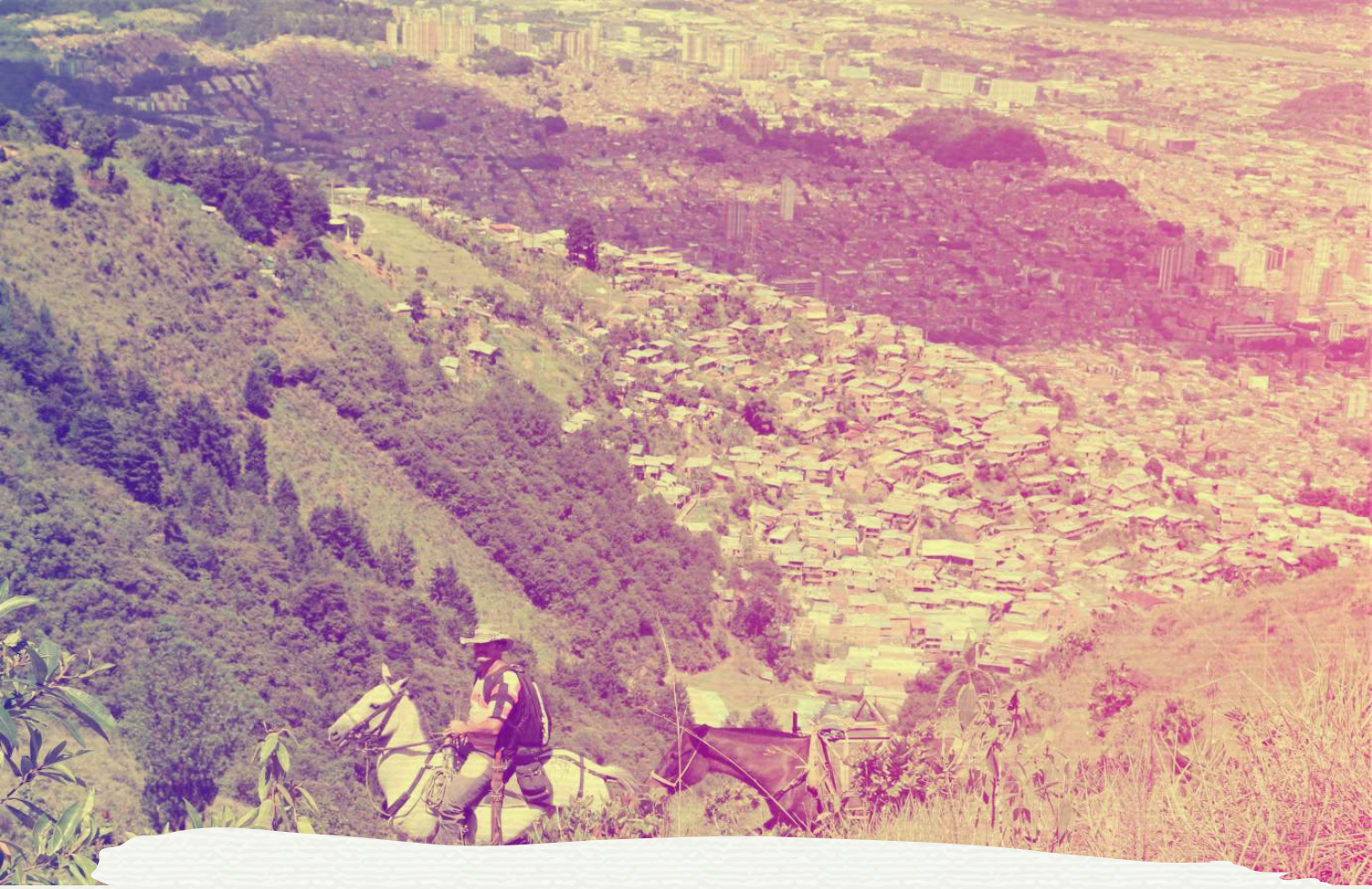
### MOVILIZACIÓN

**Denuncia y exigibilidad para la garantia de derechos**

*Consulta popular
*Cabildo
*Firmatón
*Asambleas
*Audiencias
*Carnaval
*Bloqueos
*Campañas
*Plantones

De acuerdo a la anterior tabla y lo mencionado por Miguel Tamayo (comunicación personal), es importante resaltar que “la estrategia de formación se implementa con la Escuela Territorial de Barrios de Ladera, donde se trabajan temas que forman a las comunidades para buscar la satisfacción de las necesidades, se busca dignificar la vida de los pobladores, y por eso nosotros como organización no vamos a reemplazar el Estado, solo queremos generar una conciencia crítica, empoderada y emancipada a los líderes para que sean sujetos de su desarrollo de sus puntos de vista, esto se hace a través de los procesos formativos, por eso se ve la necesidad de identificar ¿cómo se va a formar a las comunidades?”

Los procesos de lucha y defensa en los territorios, así como los movimientos sociales que pretenden incentivar y generar mayor empoderamiento y apropiación del territorio, han considerado importantes estas estrategias y acciones, para ampliar la visión en cuanto a las condiciones reales y alternativas frente al desarrollo.



# CAPÍTULO IV.

# INCIDENCIA SOCIAL Y POLÍTICA EN EL MACROPROYECTO BUR NOR

El litigio estratégico consiste en la realización de acciones jurídicas, políticas y sociales frente a un caso específico de intervención con una situación problemática. El litigio estratégico busca producir una modificación en la normatividad, a través de la promulgación de una política pública o un acuerdo municipal que transforme la situación, al menos normativamente, y que ayude a fortalecer los procesos de las organizaciones comunitarias en la defensa del territorio y la permanencia de sus habitantes.

Se debe considerar la capacidad real de incidencia de las organizaciones, y la urgencia de algunos asuntos en el marco de una propuesta de MIB (Mejoramiento Integral de Barrios); luego de analizadas las problemáticas en los procesos territoriales y en la Escuela Territorial de Barrios de Ladera, se priorizaron las temáticas de titulación de predios y gestión del riesgo, debido a que son las soluciones más necesarias para la intervención en el BUR NOR.

Este capítulo consta de cuatro partes: en un primer momento se abordará la definición, y los elementos y condiciones propias de la incidencia, para abordar en un segundo momento cómo ha sido la incidencia social. En la tercera parte retomaremos algunas experiencias de concertación en proyectos de intervención urbanística para proponer claves de mejoramiento. Para finalizar se abordará la incidencia como estrategia y el para qué de la incidencia, así como los factores internos y externos de la misma, a través de la reconstrucción de algunas experiencias como la mesa de vivienda de la comuna 8, y la formulación de algunas propuestas de continuidad.

# 1. Condiciones propias de la incidencia

La incidencia es el desarrollo de estrategias por parte de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en el poder y sus políticas, es decir, en la formulación e implementación de políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales y otras instituciones de poder (CONPES, 2014). Incluye una serie de acciones, todas enfocadas en el proceso de cambio en políticas, y en la concientización de la gente sobre sus propios derechos (Castro, 2008, p.4). Para ello es necesario que los ciudadanos se organicen y conozcan su entorno político y tengan disposición para realizar una incidencia pertinente (Sirker, 2002).

Esto implica un proceso articulado y estructurado de modo estratégico, para así lograr metas concretas que permitan generar nuevos rumbos en la dinámica política. Este se realiza a través del uso de mecanismos de participación e interlocución con entes gubernamentales que posibilitan la influencia de los intereses organizativos en las políticas.

Una de las condiciones propias de la incidencia es la participación, ya que interesa saber cómo los ciudadanos pueden argumentar sus posiciones; usar el conocimiento proveniente de la experticia profesional y del sentido común, y tomar decisiones fundamentadas en las capacidades, aliados y herramientas de las organizaciones (CONPES, 2014, p.21).

Es importante entender en qué se quiere incidir y cómo se comprende el poder. Es trascendental identificar los usos del poder y sus fuentes para establecer estrategias de incidencia a partir de la participación. Para ello se proponen dos componentes: el primero se refiere al impacto directo en la formulación de políticas, presupuestos y programas. El segundo consiste en la apropiación de escenarios para que las personas se interesen por ser parte de los procesos, y aumentar su interés en hacer parte de la discusión, ya que la incidencia es también un ejercicio de empoderamiento a través del cual se busca transformar las relaciones de poder entre Gobierno y sociedad en un plano de mayor igualdad.

Esto requiere que la sociedad adquiera el conocimiento y las habilidades que le permitan hacer un buen análisis de los problemas, formular propuestas, identificar con precisión a las instituciones con poder de decisión, construir alianzas, y diseñar estrategias y acciones en un plan formal de incidencia. Un asunto se transforma cuando se reconoce que para solucionarlo se requiere organización y se formula una propuesta, ya que la incidencia supone tener una propuesta y no una mera demanda (Inwent, 2006, p.22). Es crucial la apropiación del proceso por parte de los directamente afectados, para que sean los protagonistas que responden a un diseño y a los resultados del proceso. Es por ello que es importante que el plan contemple estrategias para construir un protagonismo social lo más amplio posible.



Se debe demostrar legitimidad y viabilidad de la propuesta. Esto implica asumir que más allá de los componentes políticos y técnicos, una propuesta de incidencia requiere fundamentos éticos y culturales, argumentaciones que apelen a las colectividades y valores compartidos (Inwent, 2006, p. 61). La probabilidad de incidencia de las organizaciones depende de sus recursos y de las oportunidades que el contexto político ofrezca.

## 2. Incidencia social

La incidencia social se ve relacionada con el diálogo con los procesos barriales y con la capacidad organizativa. Es cuando la comunidad realiza una lectura del territorio e interioriza las herramientas de su defensa, y funciona a partir del diálogo de las diferentes formas de hacer y construir juntos. "La primera incidencia que debemos hacer es hacia adentro, mirando a nuestros procesos territoriales, reconocer quién puede ser un aliado. La incidencia interna es para que no nos manipulan con discursos y promesas, es la capacidad de hacer real el derecho a la ciudad" (Hendys Guzmán, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

"Tiene que ver con cómo somos más desde la sociedad, con lo comunitario, pero también cómo convencemos a otros diferentes. La Escuela de Barrios de Ladera logra articular diferentes JAC, redes barriales y comités para que se fortalezcan en sí mismas, pero también para que hagan acciones conjuntas. Ese tipo de articulaciones y acciones gana legitimidad con el resto de la sociedad, y los académicos empiezan a ver que hay asuntos interesantes que investigar; pero también el ciudadano del común interesado en el tema logra reconocer una experiencia valiosa y la reivindica, y todo eso posibilita que tengamos un espacio en la agenda pública" (Fernando Zapata, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

Normalmente nos organizamos para hacer agendas territoriales, para hacer conciencia de que también somos parte de la solución. "Es mejor que seamos bastantes y podamos construir ideas entre todos, ahí vamos armando la agenda, porque es un aprendizaje, es un intercambio de saberes, estamos personas de las comunidades que sabemos lo que necesitamos, y profesionales que nos pueden enseñar lo técnico" (Luz Elena Ibarra, comunicación personal, 19 junio 2019).

En la Escuela de ladera estamos dando una serie de herramientas teóricas y prácticas para que las comunidades sean poseedoras de derechos, y entiendan que se dan unas luchas desde lo colectivo, haciendo un proceso de resistencia y articulación. Queremos generar una conciencia crítica, y empoderar a los líderes para que sean sujetos de su desarrollo. Es importante que las comunidades y la academia hagamos un proceso de sensibilización con las personas de los barrios. Para fortalecernos debemos trabajar en los territorios, descentralizando las acciones.

"Si replicamos la Escuela de Laderas, si cada una de las microcuencas tiene su escuela y la gente puede entender el territorio, las cuestiones del riesgo, del reforzamiento estructural o del tema de la propiedad, ayudar a la organización y a fortalecer esa planeación que ya se tiene a escala local" (Isabel Basombrío, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

# 3. Experiencias de concertación

La concertación es un proceso asociado al establecimiento de acuerdos, pactos, compromisos y convenios para que las decisiones logren converger a un fin común, y se realiza por medio del diálogo o la negociación, la cual presupone diferentes visiones o perspectivas (León, 2012, p.12). Se trata de poner un tema en discusión por parte de dos o más actores, de llegar a acuerdos y formas de trabajo conjunto. Dicho diálogo se puede materializar en un pacto colectivo entre las partes, pero igualmente debe estar en permanente revisión y ajuste, sobre todo en ámbitos de la intervención territorial. En el caso de las laderas de Medellín, dichos pactos han sido entre las comunidades, en muchos casos representadas por las organizaciones sociales, y las administraciones municipales, que han generado procesos de concertación para la implementación de proyectos en los barrios autoconstruidos.

A continuación, relataremos algunas experiencias claves en términos de aprendizajes para el proceso actual, como fue el PRIMED en los años 90s, o el proceso de concertación en la comuna 8, relacionado con el acueducto y alcantarillado como obra de mitigación, que se llevó a cabo finalizando la década del 2000. Para la década del 2010, los casos de concertación son bastante discutibles por parte de las comunidades, un ejemplo es el Jardín Circunvalar.

“Un programa de mejoramiento integral lleva al barrio beneficios concretos como vivienda, servicios públicos, caminos y la escritura, pero esta era el producto final de las obras de mitigación. Hay otros productos que son intangibles, como la promoción y participación comunitaria, hay oficina zonal en los barrios, y comités de A, B y C interactuando para construir un plan de acción zonal, que fue la primera experiencia de planeación local que sembró el PRIMED. En el programa de la negociación surgieron los comités de vivienda y legalización, comité de mejoramiento de barrio y prevención. Los comités eran del zonal y se intervenía en cinco barrios, entonces eran con liderazgos de esos cinco barrios. La intervención se dio en torno a la vivienda porque es el derecho real a la ciudad y la participación comunitaria se relacionó con vivienda, y el otro intangible que son los mecanismos adecuados de planificación y gestión con la mitigación” (Carlos Montoya, comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

En la década del 2000 se vivió un proceso de concertación para el acueducto y alcantarillado de la comuna 8 parte alta. “Se dio con los últimos líderes que estamos, pero era un proceso que llevaba luchando más de 30 años; se da por una comisión accidental, y de ahí comenzó el primer paso, y ya vino otro segundo espacio que fue en la Ladera, pero todo gracias a la cantidad de comunidad que se movilizaba, y eso lo hace fuerte a uno, ver un recinto lleno con la gente gritando y con carteleras diciendo necesitamos agua” (Dairo Urán, comunicación personal, 15 de mayo 2019).

En la administración 2012-2015 se llevó a cabo la materialización del Cinturón Verde por medio del programa de Jardín Circunvalar, que ha tenido muchas críticas en términos de su proceso participativo y de poder llegar a consensos con las comunidades, ya que algunos líderes manifiestan imposiciones a la hora de plantear lo que se iba a ejecutar en los barrios.

“No ha habido unos procesos como tal,



solo lo invitan a uno a la charla para que firme y decir que vea que toda la gente está de acuerdo. Hubo un diálogo muy a medias, porque hicimos muchos imaginarios donde decíamos como queríamos el barrio, pero ellos no nos tuvieron en cuenta, porque nosotros deseamos unas cosas, pero a la hora de ejecutar el proyecto lo hacían a su manera" (Consuelo Restrepo, comunicación personal, 22 de mayo de 2019). Las propuestas que realizó la comunidad no fueron incluidas dentro de los proyectos, "siento que de cierta manera todo ese imaginario que se recogió en esa sensibilización para el proyecto, fue poner a soñar a la gente y no se vieron prácticamente reflejados en ese trabajo" (Oscar Zapata, comunicación personal, 6 de junio 2019).

Dentro del Jardín Circunvalar se dio el programa de barrios sostenibles, y la figura para su concertación fueron los comités de vivienda. En el polígono San Antonio La Torre "iniciaron haciendo unos talleres de imaginarios, diciéndole a la comunidad cómo se imaginaba el barrio donde querían vivir. Pero eso se quedó en imaginarios, se quedó en el papel, porque no pasó más allá, ellos ya traen el proyecto montado y lo que lo que hicieron con esos talleres fue legalizar de que la gente sí había participado, y entusiasmar a las personas. Creo que no se tuvo mucho en cuenta a la comunidad" (Adela Acevedo, comunicación personal, 24 de mayo 2019).

Igualmente, es importante plantear algunas claves para mejorar la concertación. "La forma de mejorar los procesos es la confianza. Eso hay que trabajarlo porque las instituciones han generado desconfianza en la comunidad, porque algunos han salido del territorio y no les han cumplido con la vivienda. Hay familias a las que les están pagando un arriendo, pero muy atrasado, entonces ya otras familias que vamos a salir no le creemos al municipio" (Adela Acevedo, comunicación personal, 24 de mayo de 2019).

Para este caso las comunidades le dan importancia a la concertación, tienen idea de cómo concertar con la institucionalidad, y la capacidad de decirle "negociemos". "Esto es una tarea que tenemos: profundizar en la concertación, pero la institucionalidad debe crear la confianza de la comunidad, ya que son gobiernos que están de paso y nosotros somos los que nos quedamos" (Gisela Quintero, comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

Llegarán momentos duros, pero así se mide la capacidad y el aguante de la comunidad. "La comunidad no está muy preparada para los procesos de concertación, pero tenemos que seguir arrejuntándonos y estableciendo metas a alcanzar" (Aura Serna, comunicación personal, 15 de junio de 2019). Para mejorar la concertación "debemos saber qué es lo que vamos a concertar, para que la gente pueda entender el por qué, ya quedarse empoderada, porque las organizaciones no podrán estar constantemente al momento de interlocutar. Es uno de los retos que nos quedan, definir qué es lo que va a concertar y dejar esa herramienta instalada" (Gisela Quintero, comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

"Con la concertación logramos mayor participación, ya que es clave escuchar los puntos de vista de la comunidad, y también debe haber una pedagogía de que debemos ceder para poder ganar. Es un proceso pedagógico no solamente para las comunidades, sino también para el Estado. Así usted lo haya hecho 'n' veces, no puede abreviar los procesos de participación, cuesta un tiempo, implica muchas reuniones, pero cuando la gente

logra entender y hacer conciencia, cuando la gente ya es consciente cede, entonces yo creo que esa pedagogía es para aumentar la conciencia, y creo que cuando el funcionario es consciente, cuando la comunidad es consciente, cuando el líder es consciente, cuando el alcalde es consciente, cuando todo el mundo aumenta la conciencia, se da la concertación" (Carlos Montoya, comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

## 4. La incidencia política como estrategia

La incidencia se asocia con procesos de movilización de actores sociales ante quienes hacen las políticas públicas. Lo que busca la incidencia es concertar y dialogar para lograr concretar ese derecho a la ciudad. Es el medio por el cual grupos de la sociedad se involucran en procesos políticos para hacer valer sus intereses Es influir para que las políticas sean de acuerdo a las prioridades territoriales, y para que los proyectos de vivienda y de gestión del riesgo se puedan llevar a cabo en la Ladera y garantizar que la gente permanezca en su territorio.

Es importante puntualizar que la incidencia es una estrategia para organizaciones sociales y comunitarias en su objetivo de influir en decisiones, programas y políticas públicas con su propuesta alternativa al modelo de ciudad. Dicha estrategia consiste en la adaptación de los recursos y habilidades de la organización al entorno cambiante, aprovechando oportunidades y evaluando riesgos en función de los objetivos propuestos.

Esto requiere el desarrollo de habilidades y la implementación de capacidades comunitarias. Además, implica establecer las cesiones que podemos hacer para lograr nuestro objetivo, es decir, las negociaciones internas o externas que pueden desembocar en acuerdos. Una estrategia de incidencia necesita de una lectura del escenario político, y de la disposición para la negociación con los diversos actores. En ocasiones se favorece el logro sin concesión alguna y en otros momentos se espera una negociación para que nuestro objetivo se alcance parcialmente (LACCASO, 2007, p.25).

La Oficina de Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés), propone abordar factores internos y externos que son valiosos para la incidencia. Entre los factores externos, en primer lugar, debe existir ánimo por parte del Gobierno para generar escenarios de interlocución, si este no existe, las organizaciones pueden valerse de mecanismos de participación ciudadana que exigen la democratización de los procesos políticos. En segundo lugar, que la organización identifique actores claves con poder de decisión sobre las políticas a incidir; estos pueden ser funcionarios, personajes políticos y organizaciones públicas y privadas. En tercer lugar, la organización debe tener acceso a información pública y de esta manera reconocerán la problemática, se harán conscientes de las etapas y tendrán insumos para elaborar propuestas con el nivel técnico requerido. En ese sentido, será valiosa la convocatoria constante a audiencias y rendiciones de cuentas, y el uso de herramientas jurídicas para solicitar el acceso a la información (WOLA, 2002).

En los factores internos, la organización debe fortalecer los espacios de intercambio de saberes y poner en constante reflexión las propuestas que está consolidando. Igualmente debe existir disposición para la



interlocución con las instituciones públicas que tengan que ver con la problemática, y capacidad de cuestionar con argumentos. Del mismo modo, se pueden lograr mayores impactos si se fortalecen alianzas con otras organizaciones; es una forma de multiplicar la organización e incrementar la presión sobre el Gobierno. Lo anterior puede complementarse con una estrategia mediática local, regional e internacional, a través de comunicados de prensa, documentales, informes, vídeos, etc. (WOLA, 2002).

Por otro lado, la organización debe comprender la lógica del Gobierno, los espacios de decisión y la legislación competente al tema. Reconocer el entorno político es determinante para realizar análisis acertados y realizar planteamientos técnicos pertinentes. En ese sentido, hacer parte de una organización social es también hacer parte de un proceso de constante formación, componente que debe ampliarse cada vez más, con el propósito de maximizar los alcances en investigación, análisis, capacidad técnica y autocrítica (WOLA, 2002).

Incidir es juntarnos entre todos para exigir derechos y mostrar que estamos vivos en un territorio, ya que “en la medida que yo pueda hacer un planteamiento político ante un estamento y que eso se tome en cuenta, y que nosotros podamos tener un reconocimiento, y un afianzamiento dentro de lo que venimos proponiendo y haciendo a nivel territorial, estamos haciendo incidencia” (Marta Ardila, comunicación personal, 17 mayo 2019). “La incidencia política significa que un tema del que no se trabaja empecemos a ponerlo en función y lo llenemos de contenido. La incidencia es un contagio de propuestas, cómo se permea poco a poco la institucionalidad y parte de ese proceso, es colocar los argumentos. Es la posibilidad de disputar esa verdad sobre hacia dónde tiene que ir la ciudad, con la fuerza del argumento y de la movilización, y con la legitimación que tenemos ante la sociedad” (Fernando Zapata, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

## 4.1. ¿Cómo se ha hecho la incidencia?

Una de las experiencias más relevantes que vale la pena retomar es el proceso de la ROC (Red de Organizaciones Comunitarias) de Medellín, la cual logró poner un tema en la agenda de ciudad: la desconexión de los servicios públicos de las familias de bajos ingresos debido a la pobreza urbana. Uno de sus alcances fue que la ciudad promoviera la política del mínimo vital de agua potable. En esa experiencia llevada a cabo a principios de la década del 2000 fue clave la articulación de varias organizaciones y la academia, acompañada de una estrategia comunicativa y jurídica. “Se venía de un proceso organizativo, pero se potencia cuando se hace el diplomado, ahí sale un montón de gente que ya ha venido movilizada, con una conciencia política clara, que empiezan a tener argumentos que les facilita dar disputas en los diferentes espacios y niveles. Los espacios formativos son fundamentales en función de que la gente logra entender lo que significa el problema y de qué está compuesto” (Fernando Zapata, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

Otra experiencia fue la del acueducto y alcantarillado de la parte alta de la comuna 8, en la que la comunidad, con organización y tomas pacíficas, logró incidir para que el Plan de Desarrollo Municipal

(PDM) 2008-2011 destinara recursos para la construcción del acueducto para los barrios Llanaditas, Golondrinas, Altos de La Torre y Pacífico, como una obra de mitigación del riesgo. Esto se vio reflejado en el POT actual, en el que muchas zonas fueron desafectadas luego de dicha intervención estatal con contratación social de las JAC, lo que también se tradujo en empleo local y mejoramiento de las sedes comunitarias. Aparte de las redes, el proyecto contempló obras complementarias como pequeños muros de contención y pavimentación de escalas y senderos, con sus respectivos pasamanos e impermeabilización de taludes críticos.

Diálogos campo-ciudad fue otra experiencia de articulación que surgió en 2012, en el marco de la formulación del PDM 2012-2015 y que surtió efectos en la incidencia del POT 2014. Se logró que se incluyera el derecho a la ciudad en el POT, lo mismo que el Mejoramiento Integral de Barrios, sin embargo, su aplicación no fue como se había propuesto. Es importante entonces retomar esta experiencia para que los procesos de incidencia no sean cooptados, ya que muchas veces los discursos se toman en cuenta en las políticas, pero al llevarlas a la práctica por medio de programas y proyectos concretos se desvirtúan sus propósitos iniciales. Por eso es clave considerar que la incidencia no termina con una política o un acuerdo municipal, sino que debe hacérsele seguimiento permanente para que se ejecute de acuerdo a nuestros intereses.

“Experiencias de incidencia ha habido, que tal vez no hayan tenido continuidad en el tiempo, por ejemplo, el caso de los Diálogos campo-ciudad frente al POT, en donde se logró que se incluyeran algunos conceptos que lograron abrir ventanas, de ahí para allá fue problema nuestro si supimos cómo meternos por esas ventanas o no. Logramos meternos con la propuesta de protección a moradores, pero no supimos cómo adelantar esa propuesta, se la entregaron a otros y resultó algo diferente a lo que esperábamos, es decir, uno tiene que incidir con lo que se puede sostener” (Hendys Guzmán, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

La experiencia de incidencia del Movimiento por la Defensa del Territorio de la comuna 8 también es importante. Surge de un grupo de líderes comunitarios y habitantes interesados que “decidieron emprender acciones para ser veedores de las políticas públicas aprobadas para el tema de vivienda y servicios públicos domiciliarios. Identificaron que abordar estas problemáticas, exigiría niveles más complejos de organización y capacidad técnica, por medio de formación académica y política, intercambio de saberes con comunidad y otras organizaciones, además de alianzas locales, regionales e internacionales” (Carvajal, 2017).

“Desde la mesa de vivienda hemos hecho varias audiencias públicas y dos cabildos abiertos donde conversamos con la institución, también se hicieron asambleas y se movilizó la comunidad, los líderes se armaron de argumentos. Lo que interesa es que escuchen nuestras propuestas que son muy acordes a las necesidades prioritarias y la cultura de nosotros” (Yalime García, comunicación personal, 16 mayo 2019). Este ha sido un proceso en el que “me parece que se ha logrado visibilizar la propuesta de Mejoramiento Integral de Barrios en la comuna” (Dairo Urán, comunicación personal, 15 de mayo 2019).

El Movimiento en la comuna 8 ha hecho un llamado a la administración municipal para que desarrolle intervenciones en el territorio de manera contextualizada y democrática. No es conveniente para las comunidades

que se lleven a cabo programas que no tienen en cuenta su opinión y las subjetividades procedentes de su historia, su cultura y sus condiciones de vida. La organización ha manifestado la importancia de proveer escenarios participativos que indaguen por lo que los habitantes consideran como prioritario. Así la incidencia es producto de un ejercicio participativo y organizado. La organización, a través de su recorrido, ha comprendido que hay un problema que tiene que ver con el modelo de ciudad. Se dieron cuenta que no solo consiste en buscar el replanteamiento de uno u otro proyecto en función de las necesidades de los habitantes, sino que han profundizado sus alcances a proponer cambios en programas, planes y políticas de diversa índole y escala territorial (Carvajal, 2017).

"En el caso de Jardín Circunvalar en comuna 8, se evidencia cómo la comunidad organizada puede redirigir un proyecto. No se ha logrado lo que nosotros queremos, pero por lo menos se pudo detener una intervención que no convenía. Hasta ahora se dio la incidencia del frenar, pero eso tiene una corta duración y no nos podemos quedar en eso, debemos pensar a la incidencia para lograr cambiar, que pasen del no queremos, al que queremos, considerando siempre que es posible hacerse" (Hendys Guzmán, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

## 4.2. Propuestas de Incidencia Política

Una de las propuestas que estamos construyendo con la Escuela de Laderas, es que el Área de Intervención Estratégica del BUR NOR (comunas 1, 3 y 8 parte alta) se construya como un macroproyecto de Mejoramiento Integral de Barrios, y de este modo avanzar en los Planes de Regularización y Legalización para el Borde Urbano Nororiental.

El litigio estratégico está enmarcado en dos temas, gestión del riesgo y titulación de predios, dentro de la propuesta de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB). Se pretende construir una propuesta de proyecto de acuerdo para la regularización y legalización en la ladera. Sin embargo, se debe aclarar que el acuerdo municipal es un medio, no un fin. "La experiencia nos muestra que uno de los mecanismos más efectivos para hacer incidencia es tener medidas legales. El problema es que en lo jurídico respecto a temas urbanos todavía estamos relativamente nuevos, pero implica retos para el litigio estratégico" (Fernando Zapata, comunicación personal, 6 de junio de 2019).

Es un reto para la ciudad y el país que el litigio estratégico sea a favor de la reivindicación del derecho a la ciudad, y que este se materialice con el concepto de vivienda segura. Esta implica seguridad jurídica de la tenencia, y seguridad en términos de la gestión del riesgo, tanto de la ladera como del reforzamiento estructural de las viviendas. El cambio de enfoque es fundamental porque nos da un margen de maniobra, porque siempre reaccionábamos y hoy estamos tomando la iniciativa.

Para avanzar en la incidencia lo primero es conocer qué es eso del macroproyecto, que es lo que estamos haciendo por medio de las escuelas y la articulación con las tres comunas. Hemos avanzado en identificar cuáles pueden ser las intervenciones en nuestros territorios, estamos formándonos para que en el momento de interlocutar

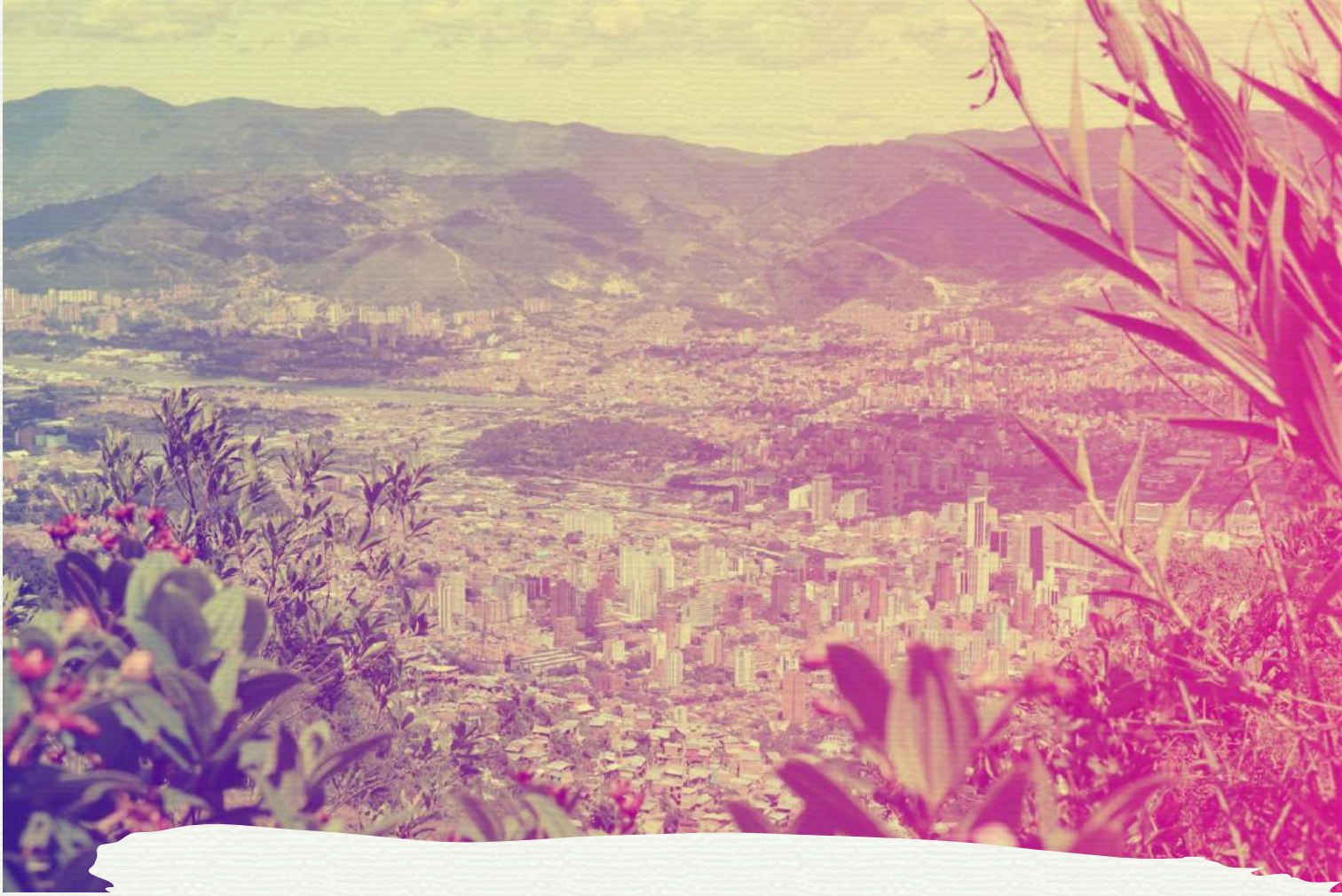
tengamos un conocimiento acompañado de una sustentación de las propuestas sobre gestión del riesgo, de permanencia en el territorio y de mejoramiento integral de barrios.

Este modelo nos obligó a estudiar, a construir propuestas y a organizarnos, a tomar una postura, a revisar las leyes, a recorrer los barrios, en la idea de qué alternativas presentar para que la gente se pueda quedar, porque hay un deseo generalizado de permanecer. La cuestión es cómo articulamos nuestras propuestas a lo que ya existe, y debemos generar alternativas desde la creatividad, debemos avanzar de parte y parte, la institucionalidad y las organizaciones sociales. Debemos construir una agenda de relacionamiento con propuestas viables y factibles, por eso debemos tener aliados en la academia.

Para que haya incidencia, luego de formarnos debemos buscar diferentes escenarios a los que podamos llevar la propuesta, en donde pueda ser incluida y se le inyecten recursos, porque no podemos conformarnos con que nos reconozcan. Debemos prepararnos para el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023, donde posicionemos nuestras propuestas, porque si nosotros somos el problema, también queremos ser parte de la solución.

Otro de los retos es la revisión de mediano plazo del POT de Medellín, “tenemos que hacer una incidencia muy fuerte, porque a lo que logramos influir en la formulación del 2014 debemos hacerle un seguimiento y analizar si ha cumplido o qué tenemos que agregar, porque las dinámicas de los territorios tienen una forma de acrecentarse de la noche a la mañana” (Gisela Quintero, comunicación personal, 22 de mayo de 2019).

Una de las propuestas que se ha trabajado desde la mesa de vivienda de la comuna 8 es apostarle a la JAL, ya que es un escenario donde se podría hacer más incidencia, y avanzar en términos del poder local y desde abajo. Desde este escenario se puede consolidar una comisión accidental en el tema de bordes, pensando en el instrumento del Plan de Regularización y Legalización en los polígonos de Mejoramiento Integral. Los Consejos Comunales de Planeación (CPP) también pueden ser otros escenarios de incidencia a nivel local. Las comunidades debemos empoderarnos del CCP y de los planes de desarrollo locales y esta es una hoja de ruta para la gestión de las organizaciones. Es importante “que utilicemos la planeación como herramienta para la organización, que permita distinguir lo que la comunidad debe gestionar por sí misma, y distinguir lo que tiene que hacer con incidencia pública” (Fernando Zapata, comunicación personal, 6 de junio de 2019).



# CAPÍTULO V.

## RUTA DE INCIDENCIA

Este capítulo pretende construir lineamientos para una ruta de litigio estratégico que permita hacer incidencia en el macroproyecto BUR NOR. Para llegar hasta ese punto, inicialmente analizamos el modelo de ciudad, donde identificamos el caso, es decir, el impacto del modelo en los bordes de Medellín a partir de proyectos urbanísticos, y luego presentamos el derecho a la ciudad, donde se demuestran los argumentos políticos y jurídicos que sirven de apoyo a las acciones de exigibilidad.

Es necesario realizar incidencia social y también política, y construir estrategias diferenciadas para cada una. En el marco de la incidencia política, se deben pensar las acciones ante el Estado local, el municipio y sus entes descentralizados (DAP, DAGRD, Secretaria de Infraestructura, EPM, EDU e ISVIMED). Para la incidencia social, se deben definir estrategias dirigidas a comunidades y organizaciones de las comunas 1, 3 y 8, las JAC, las JAL, mesas, colectivos y ONG'S, que estén enmarcadas en la formación, la organización y articulación, la comunicación y la movilización.

Podemos asegurar nuestros logros de incidencia si nos proponemos hacerlo siguiendo una guía. En esa medida el litigio estratégico para la incidencia en el macroproyecto BUR NOR se propone en unos pasos: lo primero es definir los objetivos y estrategias de incidencia, para posteriormente identificar actores políticos (aliados, oponentes e indecisos), y de esta forma llevar a cabo la formación de aliados. Para que ello pueda ser materializado se necesita una práctica constante de monitoreo y evaluación. A continuación desarrollaremos los pasos:

## 1. Definir escenarios de acción y objetivos

Lo primero que debemos hacer es un análisis de la situación concreta, entender el contexto político y las relaciones de poder en las que nos desenvolvemos. Es muy importante el manejo de información y datos confiables y actualizados. Debemos entender cómo se hacen los cambios, y cuáles son los procesos de decisión política para el tema en que queremos incidir. Se debe realizar un análisis de las políticas existentes para proponer soluciones por medio de la investigación de experiencias exitosas. Luego viene la definición del objetivo; este mensaje debe ser corto y conciso, y es posible que se deba adaptar la forma en que se presenta según las audiencias, con el fin de alcanzar mayor impacto (Castro, 2008).

Después del estudio del caso se plantearon tres posibles escenarios de acción en el marco del litigio: uno, exigir que el macroproyecto del BUR NOR sea de Mejoramiento Integral de Barrios; dos, la incidencia para la formulación de PLRU y adopción de los ya formulados en el área del BUR NOR; y tres, la incidencia en clave de gestión de riesgos, articulada a los estudios microzonificados y a la ejecución de obras de mitigación diseñadas y presupuestadas en dichos estudios. Pero es claro que los tres escenarios se deben articular, ya que no podemos pensar el MIB sin la gestión de riesgos, o la legalización y titulación sin los PLRU.

Deberíamos iniciar la incidencia a partir de la gestión de riesgos, puntualmente para la realización de estudios microzonificados en las zonas faltantes del BUR NOR, pues es algo más concreto, además la formulación del macroproyecto no iniciaría sin estos resultados. De ahí, pasar a los PLRU para que las obras de mitigación se realicen en el marco de dichos planes, e incidir para que el MIB sea el enfoque de ejecución del macroproyecto. Es importante pensar el litigio desde un enfoque articulador, pero teniendo como eje central los PLRU, ya que pueden tener en sí mismos propuestas de gestión de riesgos y son la forma como se puede lograr la ejecución del macroproyecto de MIB.

Adicionalmente, identificamos posibles acciones jurídicas en el marco de los escenarios de acción. La primera acción se puede realizar como CJL para exigir respuestas a la Alcaldía frente a la falta de formulación del macroproyecto BUR NOR. La segunda acción debe partir del análisis del programa de ejecución del POT para revisar qué falta por realizar en el corto, mediano y largo plazo en cuanto a los estudios microzonificados en el área del BUR NOR. La tercera acción es frente a la generación de normatividad sobre legalización y regularización, y debe apuntar hacia dos frentes: por un lado, a nivel político a la construcción de un proyecto de acuerdo municipal (que se cree normatividad), y por el otro, a nivel técnico para la creación de instrumentos de planificación de tercer nivel, ya que



deberían existir diez instrumentos formulados, que representan diez polígonos de Mejoramiento Integral en el BUR NOR.

A nivel político la incidencia es a largo plazo, pues se realiza en el marco de las discusiones del Concejo municipal. A corto plazo se debe incidir ante la Alcaldía para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023; allí se debe avanzar en la formulación del macroproyecto como instrumento de segundo nivel y en los PLRU de tercer nivel. Sin embargo, es fundamental generar un acompañamiento adecuado a las comunidades, y que estas se apropien del instrumento del litigio estratégico, para legitimar las acciones en los espacios de debate y decisión.

Ahora bien, para la construcción de los objetivos fue necesario tomar decisiones en cuanto la temporalidad y la espacialidad, ya que acciones como la exigencia de la formulación del macroproyecto y la generación de normatividad sobre PLRU acogen a las tres comunas (1, 3 y 8) y los 17 barrios (reconocidos por el DAP), pero en cuanto a las acciones más concretas como la exigencia de estudios de suelos, obras de mitigación, y formulación y adopción de los PLRU, es necesario hacerlo a partir de pruebas piloto en dos polígonos concretos.

Para el 2020, se propone incidir en clave de gestión de riesgos en los PLRU, así como en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, cuya incidencia tiene tiempos específicos: en enero y febrero la Alcaldía socializa su propuesta inicial y llama a las comunidades a participar; en marzo y abril se da la negociación con autoridades ambientales y con el Consejo Territorial de Planeación; en mayo se entrega el documento al Concejo municipal para discusión y aprobación, y es donde podemos seguir presentando propuestas. Para el 2021, se propone incidir en los PLRU en clave de un proyecto de acuerdo. Así mismo se deberá realizar la evaluación del proceso para plantear la continuidad de la ruta de litigio estratégico.

Después de estas claridades se procedió a la formulación de un objetivo general y tres específicos que dieran cuenta tanto de los criterios como de las acciones jurídicas y políticas. Los tres específicos obedecen a tres ámbitos: 1) social, 2) jurídico y 3) político.

**General**

Generar con las comunidades y organizaciones de las comunas 1, 3 y 8 una ruta de litigio estratégico con fundamentos técnicos y políticos, para incidir ante las instituciones competentes en el desarrollo del macroproyecto BUR NOR.

**Específicos**

Construir escenarios de articulación y formación de las organizaciones de las comunas 1, 3 y 8 en clave de la generación de propuestas.

Desarrollar acciones jurídicas tendientes a materializar las propuestas realizadas por las organizaciones comunitarias.

Incidir en la toma de decisiones de las instituciones públicas para que adopten las propuestas generadas en los escenarios de articulación y formación.

# 2. Diseñar estrategias de incidencia

Debemos priorizar estrategias que estén orientadas en influir por medio de la persuasión y la movilización ante la institucionalidad, pero también a generar reconocimiento y apropiación de la propuesta por parte de la comunidad y de las organizaciones. Igualmente, es importante la colaboración con aliados que pueden emplear diferentes enfoques para el mismo objeto de incidencia, dependiendo de sus habilidades y experiencias. Se define trabajar el litigio a partir de cinco estrategias que deberán estar articuladas, pero cada una tendrá acciones concretas, tiempos, alianzas para llevarlas a cabo, responsabilidades y presupuestos. A continuación se desarrollarán cada una de las estrategias:

**ORGANIZACIÓN.**

Este proceso debe reconocer las organizaciones, sus enfoques y sus propuestas de articulación.

**FORMACIÓN E INVESTIGACIÓN.**

Esta estrategia está enfocada a capacitar a la gente para que realice incidencia. Por lo tanto, debe ser una formación socio-política y jurídica, para entender cómo construir políticas y cómo exigirlas.

**JURÍDICA.**

Se debe construir un sustento desde los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos, para determinar la justiciabilidad de la propuesta.

**MOVILIZACIÓN.**

Se debe pensar en clave de la incidencia social para la sensibilización, como el Carnaval, pero también en función de la incidencia política con bloqueos a vías, acciones de participación y en redes sociales.

**COMUNICACIÓN.**

Debe estar pensada hacia afuera y hacia adentro, para fortalecer la incidencia. Para eso es necesario fortalecer nuestras redes sociales; buscar apoyo internacional y generar publicidad.



## 3. Identificar actores políticos

Se deben identificar las audiencias hacia las que se dirigen nuestras acciones, en este caso los tomadores de decisiones y la población beneficiaria. También se deben identificar las instituciones que tienen el poder de tomar decisiones sobre nuestra propuesta para conocer su estructura y formas de trabajo; investigar cuándo se toman las decisiones y con qué mecanismos, para así negociar la propuesta de acuerdo con las fechas y de la manera más acertada. La propuesta debe tener un adecuado conocimiento de las medidas que deben aplicarse para solucionar el problema, los responsables de adecuar dichas medidas, los medios que se requieren y los plazos para que las medidas se adopten.

Se propone la identificación de aliados, oponentes e indecisos. Por ello es necesario conocer con quién trabajaremos: los que tienen una posición más cercana a nosotros, los neutrales en el tema, o los que podrían oponerse a nuestro objetivo. La clave de la estrategia de incidencia es la capacidad de trabajar en red y lograr aliados. Con base en el grado de interés, se debe investigar la posición frente a la propuesta de cada uno de los actores, identificando las organizaciones, entidades, procesos o instituciones.

En toda campaña de incidencia se requiere una mezcla de personas y grupos con diferentes habilidades. La colaboración puede ser formal o informal, temporal o permanente, o incluso para un aspecto específico o general. Estas pueden tener la forma de redes, coaliciones o alianzas (Castro, 2008).

## 4. Formación de alianzas

Una vez reconocidos los actores involucrados, tanto de los tomadores de decisión como de los oponentes y aliados, conoceremos la factibilidad del alcance de nuestro objetivo y sabremos con quiénes establecer alianzas clave para la incidencia. Con alianzas nos referimos al conjunto de acuerdos (que pueden ser formales o explícitos) que vinculan a la organización con otras organizaciones.

Asociarse implica relaciones de doble vía, no podemos esperar establecer una alianza que solo nos beneficie o que solo beneficie a nuestro interlocutor. Cuando nos referimos a ganancias estamos hablando de aprendizajes, intercambios, visibilidad, compartir agendas, compartir información clave, compartir medios de comunicación y relaciones con otros actores. Por ello es vital establecer un diálogo y explicar nuestra intención de una alianza y ser explícito sobre las ganancias para cada uno de los involucrados (LACCASO, 2007, p.53). Las alianzas constituyen un capital político en la medida en que permitan contar con el apoyo de externos, con organizaciones de menor o mayor alcance territorial, sectores de la administración pública y partidos políticos (Leiras, 2007, p.4).

Una de las principales alianzas está relacionada con el tema de comunicaciones. Para el caso de la incidencia, la comunicación significa la capacidad de transmitir nuestras ideas e influir en la agenda pública.

La capacidad de producir información constituye un recurso relevante para la incidencia en la medida en que esa

información resulte creíble para otros actores. Ello puede requerir adaptar las modalidades de producción y presentación de la información a los criterios aceptados por los actores. Igualmente, son importantes las alianzas en torno a la capacidad de movilización para la incidencia. La movilización puede dar lugar a la incidencia en la medida en que se combine con otros recursos valiosos y con circunstancias propicias (Leiras, 2007, p.5).

## 5. Monitoreo y evaluación

Mientras se ejecutan las actividades, habrá cambios externos e internos que afectarán los resultados del trabajo. Por tanto, es recomendable hacer revisiones periódicas de forma tal que permitan evaluar la necesidad de hacer ajustes. Si como resultado de esos ajustes se cambian las actividades, es necesario reescribir el plan y el cronograma (Castro, 2008).

Una estrategia de incidencia necesita ser medida en cuanto a los cambios, avances y retrocesos, cambios inesperados y cambios en el clima político. Esta posibilidad se desarrolla con la experiencia y el conocimiento de los actores involucrados, por ello es indispensable contar con la posibilidad de medir los avances con base en evidencias. El proceso de monitoreo se basa en la elaboración de indicadores para contar con evidencias y poder medir el proceso, de esta manera conocer la situación y aportar elementos para la evaluación y comprender si se lograron los objetivos, o cuál es la causa de que no se hayan logrado (LACCASO, 2007, p.71).

Para medir los impactos, se puede hacer por medio de tres criterios: declarativo (cambio político o legal); de implementación (cambio en los procedimientos administrativos); o de construcción de capacidades locales. Deben existir dentro del plan de incidencia momentos para revisión, de forma tal que se evalúe en intervalos regulares que permitan volver a planificar y redireccionar los recursos cuando sea necesario, en vez de esperar hasta la evaluación final. Igualmente, el trabajo de incidencia debería ser sometido periódicamente a una evaluación externa de forma tal que se pueda aprender del punto de vista de otros (Castro, 2008).



# Referencias Bibliográficas


Alcaldía de Medellín (2014). POT de Medellín, Acuerdo 48 de 2014. Medellín.

Alcaldía de Medellín (2017). Formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas: proceso y resultados. Medellín: Sección de Publicaciones Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Alegre, S., Hernández, X., & Roger, C. (2014). Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales. Sistema de información sobre la primera infancia en América Latina, 50.

Carvajal, S. (2017). Sistematización de experiencia: Acciones colectivas del movimiento por la defensa del territorio y la vida digna de la comuna ocho de la ciudad de Medellín (2011-2016). Tesis de grado para optar el título de Profesional en Planeación y desarrollo social. Facultad de ciencias sociales de la IU Colegio Mayor de Antioquia.

Castro, R. (2008). Manual de incidencia para grupos locales. Red centroamericana de acción del agua (FANCA).

Congreso de la República (24 de abril de 2012). Ley 1523 de 2012 - Secretaría del Senado. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1523_2012.html
CONPES (2014). Conpes Social 147/2012. Manual de incidencia política y abogacía: Elementos conceptuales y prácticos.

Defensoría del Pueblo (2009). El derecho a una Vivienda digna y adecuada. Bogotá, Colombia.

EDU (2009). Plan Maestro Borde Centroriental. Alcaldía de Medellín.

García, H. A. (2006). El Derecho a la Vivienda Digna en Colombia. Chía-Cundinamarca. Obtenido de http://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1349/1485
Granda, D. (2010). Asentamientos irregulares en Medellín - Intervención de la Universidad de Antioquia- Facultad de Derecho y Ciencias Políticas: sistematización de experiencias. Grupo de investigación derecho y territorio. Medellín.

Granda, D (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Informe sobre “Intervención de la Universidad de Antioquia en Asentamientos Irregulares. Sistematización de experiencias”. Universidad de Antioquia. Medellín.

Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH - Inwent (2006). Incidencia Política, para la Gobernabilidad Democrática Local.

Laccaso (2007). Manual práctico de incidencia política, una guía práctica para organizaciones de la sociedad civil.

Leiras, M. (2007) Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia. En: La

Incidencia Política De La Sociedad Civil, pp. 01-14. Ed Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.

León, B. (2012). La concertación en proyectos urbanos regionales: exploración de caso. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
Mejía Escalante, M. (2016). La vivienda digna y la vivienda adecuada. En: Cuadernos De Vivienda y Urbanismo, Vol. 9 (No. 18), 292-307. Obtenido de https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/17904

Mesa Duque, N., Londoño Díaz, D., Insuasty Rodríguez, A., Sánchez Calle, D., Borja Bedoya, E., Valencia Grajales, J. F. Pino Franco, Y. (2018). Víctimas del desarrollo en Medellín: progreso y moradores en disputa. Medellín: Editorial Kavilando - Redipaz. Obtenido de https://kavilando.org/images/editorial/libros/Vctimas-del-desarrollo-Medellin.pdf.

Observatorio de reasentamiento y movimiento de población (2015). Informe sobre impactos del Jardín Circunvalar – Cinturón verde Metropolitano. Universidad Nacional. Medellín

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Marzo de 2009). Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Obtenido de https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ESCR/FAQ%20on%20ESCR-sp.pdf

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos – WOLA (2002). Manual básico para la incidencia política. El Salvador: Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.

Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (s.f.). Ruta para la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, DESC. Una estrategia de incidencia.
Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. (2018). Agenda por el derecho a la ciudad. Agenda por el derecho a la ciudad, 25.

Quesada, H (2010). Planeación urbanística en Colombia: retos y realidades. Libro 6. Facultad de Arquitectura - Sede Medellín.
Rodríguez, L. (2013). El derecho a la ciudad. Revista AUS (núm. 14). Obtenido de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281730944010

Salinas, M. F. (mayo-agosto de 2017). Luchas en defensa del territorio. Reflexiones desde luchas en defensa del territorio. Acta Sociológica 73, pp. 197-219.

Sirker, K. (2002). Manual, incidencia política, comunicación y formación de coaliciones ciudadanas. Chile: World Bank. Recuperado de http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/03/manual.pdf
Solarte Portilla, P.A (2014). Ordenamiento territorial y derecho urbano. Leyer Ed. Bogotá
Universidad de Antioquia (2013). Presentación regularización de asentamiento informales. Medellín



Universidad de Granada (2013). Carta Mundial por el Derecho a la ciudad. (52), 368-380. Obtenido de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17128112016

Urbam EAFIT (junio 6 de 2012). Retos y Oportunidades para las laderas y el cinturón verde de Medellín y el Valle de Aburrá. Presentación Foro Urbano Regional llevado a cabo en Medellín.

Vásquez Cardona, D., & Felipe Rincón, L. (agosto de 2013). De la lucha por la tierra a la defensa del territorio: discusiones en torno a la configuración del sujeto popular. Campo-territorio: Revista de geografía agraria, 8 (16), 97-129.

Velásquez Castañeda, C. (2015). Transformación del Estado Local y sus prácticas de intervención en sectores informales de Medellín, a partir de la experiencia en el Mejoramiento Integral de Barrios (1990-2015). Universidad Nacional de Colombia. Medellín
Zuluaga, G.P. (2008). Dinámicas urbanas rurales en los bordes en la ciudad de Medellín. Gestión y Ambiente. Vol. 11 (3). p 161-170