

LOS RETOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN MEDELLÍN (1998-2019)*

ANCÍZAR VILLADA VERGARA**
DANIELA ARIAS LEDESMA***

RESUMEN

En este artículo, los autores, observan el proceso político y social que ha girado en torno a la política pública para los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín a partir de la definición conceptual de política pública, las fases de las políticas públicas y las políticas públicas con enfoque poblacional. Del mismo modo, describen la caracterización de la población indígena en la ciudad, el proceso de agendamiento gubernamental de la política pública a nivel departamental y en los Planes de Desarrollo en el período 1998-2019 de la ciudad de Medellín. Por último, en este escrito los autores reflexionan sobre las dificultades en el diseño y elaboración de la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín hasta su aprobación en el Concejo de Medellín en el año 2019.

PALABRAS CLAVE

Política Pública, Enfoque Poblacional, Pueblos Indígenas, Medellín.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Villada, A. y Arias, D. (2019). Los retos de la política pública para los pueblos indígenas en Medellín (1998-2019). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 101-122.

-
- * Este ejercicio investigativo es producto de las reflexiones que surgen tras los encuentros entre estudiantes y el docente Jader Suaza del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia en búsqueda de la comprensión de diversos asuntos referentes a las comunidades indígenas en el país.
** Estudiante del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
*** Estudiante del pregrado de Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como finalidad la reflexión sobre los retos que ha tenido el diseño y la elaboración de la política pública para los pueblos indígenas en Antioquia, en especial en el municipio de Medellín.

Las comunidades indígenas en Colombia, junto con los campesinos y afrodescendientes, han sido las poblaciones más afectadas por el conflicto armado interno que aún persiste en el país, y, por lo tanto, han sido víctimas del despojo de tierras, desplazamiento forzado, desapariciones y asesinatos¹.

Esta situación humanitaria tiene como consecuencia considero pertinente modificar esta parte por: la migración de los habitantes de las zonas rurales.

En vista de que las zonas rurales como tal no se desplazan donde estas comunidades indígenas habitaban y miles de familias se han visto obligadas a emigrar hacia las principales ciudades de Colombia. Por tal motivo, esta reflexión gira en torno a la respuesta que ha otorgado el Estado hacia estas comunidades vulnerables estando en el contexto urbano o de ciudad.

Por lo tanto, el objetivo principal de este artículo es identificar la respuesta del Estado hacia las comunidades indígenas en el diseño y elaboración de la Política Pública para los Pueblos Indígenas en Medellín en el período 1998-2019. Para lograr este objetivo, se tienen en cuenta consideraciones teóricas como la definición de política pública, y la política pública con enfoque diferencial a partir del enfoque secuencial de las políticas públicas, esto, con el fin de contar con un sustento teórico de lo que se ha venido diseñando a lo largo de los últimos años en materia de política pública para esta población en concreto.

En cuanto a las consideraciones metodológicas, se utiliza el método hermenéutico, que consiste en la recolección e interpretación de material documental como investigaciones de análisis de la política pública en años anteriores, junto con los Planes de Desarrollo de las últimas administraciones municipales, los Planes de Etnodesarrollo y Planes de Vida propuestos desde la Organización Indígena de Antioquia y el Cabildo Chibcariwak respectivamente.

ACLARACIONES CONCEPTUALES

El presente artículo En el presente artículo se entiende la política pública como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida

1 Al respecto véase: Hoffmann (1996) y Soledad, J. y Egea, C. (2010).

como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. “ (Velásquez, 2009, p. 156). La definición propuesta permite comprender que más allá de la sanción estatal, la política pública implica diversas dinámicas anteriores y posteriores a ello, asimismo, que durante el proceso se incluyen a diversos actores (particulares), es decir, no es un ejercicio exclusivo de la normatividad estatal sino que además de los funcionarios públicos, durante las fases de las políticas públicas se vinculan diversos sectores de la sociedad.

En este sentido, y dado que la finalidad de dichas acciones estatales es solucionar o prevenir situaciones consideradas problemáticas, es necesario que desde las instituciones encargadas de la formulación de políticas se tenga en cuenta la perspectiva que tiene la población durante todo el ciclo de la política pública, sobre todo cuando se trata de poblaciones como los pueblos indígenas que cuentan con cualidades, cosmogonías², heterogeneidad y por ende necesidades particulares, que además, han sido víctimas de violencias sistemáticas a través de los años, bien sea por la negación de sus derechos por parte del Estado³ o por su ubicación territorial y conflictos de intereses con grupos económicos o actores del conflicto armado⁴, situaciones que dificultan que las instituciones estatales de manera individual logren una adecuada comprensión de la situación a intervenir.

Así pues, es de vital importancia que desde la Ciencia Política se analicen las políticas públicas para aportar al debate académico y político acerca de la democracia, la participación, la gestión pública, entre otros aspectos que ayuden a comprender y a valorar las acciones e inacciones de los tomadores de decisiones.

Para analizar la política pública para los pueblos indígenas en Medellín, los autores consideran el enfoque secuencial o cíclico de de las políticas públicas a partir de los postulados teóricos de Roth (2002), quien plantea que el *policy cycle* es:

Una descomposición de la política pública en una serie de etapas o secuencias lógicas (...) que distingue cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación (Roth, 2002, p. 49).

2 Siguiendo los postulados conceptuales de la Real Academia Española, el término hace referencia a un “Relato mítico relativo a los orígenes del mundo.”

3 A respecto véase: Organización Nacional Indígena de Colombia (2020), recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/3890-los-pueblos-indigenas-de-colombia-rechazamos-la-discriminacion-racismo-estigmatizacion-y-exclusion-estructural-por-parte-del-gobierno-de-ivan-duque>

4 Al respecto véase: Pardo, (2005), recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/14579/1/3-8480-PB.pdf>.

Durante el presente ejercicio investigativo, se pretenden revisar tres de las cinco etapas del ciclo de las políticas públicas, las cuales siguiendo al autor se definen como: la identificación de un problema en el que: “una situación es percibida como problemática por los actores políticos y sociales (...) y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político” (p. 49). La formulación de soluciones donde “la administración trata de elucidar el problema y propone una o varias soluciones al mismo” (p. 49). Y, la implementación donde “se traduce la decisión en hechos concretos” (p. 51). Cabe aclarar que el ciclo de las políticas públicas no se da de manera lineal, es decir, no siempre surge una etapa tras la otra de forma secuencial o lineal, sino que el ciclo puede comenzar en cualquiera de las etapas, volver a comenzar tras la evaluación, omitir alguna de las etapas, saltar de una etapa a otra o desarrollarse más de una etapa de manera simultánea, dado que es un proceso complejo que requiere un entendimiento de la realidad a intervenir, una vinculación de diversos sectores y que actúa sobre una realidad caótica y en constante cambio.

Es así, cómo el presente texto, teniendo en cuenta la sugerencia para el análisis de políticas públicas de Aguilar (1995), para quien “el esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación” (p. 22) a partir de las tres etapas definidas en el párrafo anterior y centrado en el caso específico de la política pública para los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín y los actores políticos e institucionales inmersos en dicho proceso, busca sumar esfuerzos para la comprensión del proceso de las políticas públicas en la ciudad y para su eventual valoración.

Ahora bien, los pueblos indígenas originarios de la región tras diversas luchas de resistencia y demanda al Estado colombiano, consiguieron que a partir de la constitución política de 1991 artículo 7 en el cual se establece que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación Colombiana” la apertura normativa y reconocimiento institucional para que los pueblos indígenas logren ejercer una participación política que vele por la protección de sus derechos sociales y su autonomía política y cultural. En consecuencia, se han creado diversas organizaciones indígenas⁵ que trabajan a

5 Entre ellas la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonia de Colombia (OPIAC).

partir de diferentes ejes temáticos para demandar políticas públicas, a lo cual, los gobiernos nacionales y locales han dado respuesta a partir de leyes, decretos y sentencias, que buscan garantizar derechos fundamentales para los pueblos originarios que garanticen su conservación y autonomía.

Sin embargo, en la práctica es evidente que en la actualidad se continúan perpetuando las viejas relaciones de dominación provenientes de la época colonial por parte de la institucionalidad colombiana, y esto es evidente a partir de:

los sistemas de gobierno que los configuran como *minorías étnicas* o donde, los han querido encasillar en formas homogeneizantes que niegan su diversidad cultural, y que los aísla del ejercicio de gobernabilidad desde el cual se debe garantizar y proteger los derechos de todos sus ciudadanos” (Gómez y Tobón, 2018, p. 9).

En consecuencia, se siguen vulnerando y permitiendo que se afecten desde diversos sectores de la sociedad los derechos fundamentales de los pueblos indígenas que, a pesar del amplio desarrollo normativo en la materia, falta mucho camino por recorrer para que los pueblos indígenas vivan en condiciones dignas y logren su propósito del buen vivir.

Tras la situación mencionada, desde la organización internacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se propone que se incorpore como principio rector de políticas, un enfoque diferencial que considere las características de la población sujeto en términos de género, edad, grupo étnico y sus particularidades socio culturales. (ACNUR, 2005), dicho enfoque:

se desarrolla como un ejercicio de formulación y construcción participativa entre las organizaciones y autoridades étnicas del orden nacional y territorial, la población indígena y afro-colombiana desplazada y en riesgo de desplazamiento, las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, las Organizaciones no Gubernamentales y el ACNUR. La construcción de la estrategia es un proceso social que alienta las actividades de formación, elaboración de diagnósticos y diseño de propuestas de política pública que operan en función de prácticas de planificación. (ACNUR, 2005, p. 7)

Siguiendo los postulados de la ACNUR, el enfoque diferencial étnico cuenta con siete principios fundamentales:

- La igualdad, teniendo presente que las personas y comunidades en situaciones distintas deben tratarse en forma proporcional a dicha diferencia.
- La diversidad, que implica el respeto a la diferencia y la garantía de los derechos individuales y colectivos de los grupos étnicos.
- La participación, que garantiza el derecho a la consulta y concertación de los pueblos indígenas en la construcción de políticas públicas.
- La interculturalidad, entendida cómo correspondencia entre los Derechos Humanos y el derecho propio de las minorías étnicas.
- La integridad, es decir, complementariedad de derechos civiles y políticos, derechos económicos, sociales y culturales y derechos colectivos de las minorías étnicas.
- La sostenibilidad, que promulga la generación de soluciones duraderas.
- La adaptabilidad, entendida cómo la capacidad de la estrategia de transformarse adecuadamente a nuevos contextos.

Del mismo modo, el enfoque diferencial étnico en Colombia se formula a través de las siguientes líneas de operación propuestas desde el ACNUR

- Promoción de la existencia de un marco jurídico de protección.
- Fortalecimiento Institucional y de Políticas Públicas.
- Promoción de la organización social, el empoderamiento, la participación de la población y la exigibilidad de sus derechos.
- Promoción de mecanismos de seguimiento y control.

Es necesario pues que se realice la evaluación ex-post de la política pública para pueblos indígenas de Medellín a partir del enfoque diferencial de las políticas públicas, para reunir los elementos que han dificultado la eficiencia y eficacia de la misma, y evitar que a consecuencia de la mala gestión o intervención de las problemáticas sociales, los problemas se prolonguen y se tornen más complejos, reestructurando dicha política y retornando a cada fase del ciclo de las políticas públicas con los elementos necesarios para su adecuada formulación y gestión.

DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Las comunidades ancestrales o los pueblos indígenas han sido poblaciones que históricamente han padecido de exclusión y segregación por parte del

Estado y la sociedad colombiana.⁶ La violencia en los municipios rurales de Colombia ha provocado el desplazamiento forzado de miles de familias en el territorio, y en el caso de algunas comunidades indígenas, se desplazaron hacia las principales ciudades del país, entre ellas, la ciudad de Medellín.

Tabla 1
Caracterización de la población indígena en Medellín (2006-2010)

Año	Total Población de Medellín	Total Población Indígena de Medellín	Población Indígena con respecto al total de la población en Medellín (%)	Tasa de crecimiento (%)
2006	2.410.777	2.178	0.09	
2007	2.419.463	2.168	0.09	-0.46
2008	2.433.515	2.000	0.08	-7.75
2009	2.317.336	995	0.04	-50.25
2010	2.343.049	4.104	0.18	312.46

Fuente: Zapata & Agudelo (2014) p. 130.

Entonces, cabe preguntarse: ¿de qué manera han afrontado los distintos alcaldes de la ciudad este fenómeno? Todo inicia a partir de los años noventa, con el reconocimiento y acompañamiento de la Alcaldía de Medellín, el cual reconoció de forma oficial el cabildo multiétnico Chibcariwak en 1990, durante la administración de Juan Gómez Martínez:

El proceso de constitución fue acompañado por la Administración municipal con el propósito de tener un ente organizativo en la ciudad que representara a los indígenas. El reconocimiento oficial de este cabildo se realizó en enero de 1990 por el entonces alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez, y desde entonces el gobernador del cabildo se posesiona ante las administraciones municipales. (Zapata & Agudelo, 2014, p. 130)

Continuando con el hilo del estudio sobre *El fracaso de las políticas públicas para los pueblos indígenas de Medellín*, Zapata y Agudelo (2014) hacen referencia a que, en el año 2002, se conformó el cabildo Quillasingas-Pastos, en el cual se integran comunidades indígenas Ingas del departamento de Nariño, Putumayo y el Cauca.

6 Al respecto véase: el apartado anterior.

El problema de política pública se viene formulando a partir de los planes organizativos por parte de la Organización Indígena de Antioquia, dicha organización diseñó en el año de 1992 un *Plan de Etnodesarrollo*, el cual recoge las necesidades y las cosmogonías de diversas comunidades de culturas ancestrales que conforman esta organización. Posteriormente, en articulación con la Gerencia Indígena de Antioquia se desarrolló un Plan Regional, dicho plan servirá a futuro para la formulación de la Política Pública Departamental para los Pueblos Indígenas de Antioquia:

En este proceso nos dimos cuenta que no era suficiente ajustar las políticas del Plan de Etnodesarrollo de 1992. Era necesario recoger el mayor número de expectativas de las comunidades. Lo primero fue actualizar los diagnósticos de los programas y las zonas, y con el apoyo de la Gerencia Indígena de la Gobernación de Antioquia, se elaboró un Diagnóstico Regional (2004). Este resultado, además de ser el primer producto publicado del proceso de Ajuste Estructural, sirvió para proyectar el escenario de relacionamiento con la Gobernación de Antioquia. Este documento sirvió de base para construir la Política Pública Departamental de Reconocimiento y Respeto de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Departamento de Antioquia, aprobada por la Asamblea Departamental mediante Ordenanza 032 del 20 de diciembre de 2004, también publicada por la Gerencia Indígena (Organización Indígena de Antioquia, 2007)

Los avances para la construcción de la Política Pública Departamental de Reconocimiento y Respeto de los Derechos de los Pueblos Indígenas del Departamento de Antioquia, significó un reto de formulación y aplicación de dicha política pública en las entidades territoriales municipales.

El reto de Medellín era garantizar el reconocimiento de los derechos promulgados por la Constitución para los pueblos indígenas en contextos de ciudad, por lo anterior, esta travesía para lograr la ejecución de proyectos y recursos en favorecimiento de las comunidades indígenas de la ciudad se analizará en un contexto concreto: 1998-2019. En este período fueron Alcaldes de Medellín los siguientes actores políticos: Juan Gómez Martínez, Luis Pérez Gutiérrez, Sergio Fajardo Valderrama, Alonso Salazar Jaramillo, Aníbal Gaviria Correa y, por último, Federico Gutiérrez.

Para garantizar un análisis integral de política pública, a continuación, se expondrá un estudio de los Planes de Desarrollo formulados por los actores anteriormente mencionados, con el fin de observar cómo fue el proceso de agendamiento de la política pública para los pueblos indígenas en la agenda gubernamental local.

LOS PROCESOS DE AGENDAMIENTO GUBERNAMENTAL (1998-2012)

El proceso de agendamiento gubernamental para el diseño y la formulación de la política pública para los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín ha sido un proceso en el cual la institucionalidad y las comunidades indígenas de la ciudad han tenido una relación a lo largo de los años. Por lo tanto, en las siguientes páginas de este escrito se presentará la evolución de la agenda gubernamental municipal con relación al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la ciudad desde la segunda administración del exalcalde Juan Gómez Martínez (1998-2000), hasta la administración del exalcalde Federico Gutiérrez (2016-2019).

En la administración de la alcaldía de Juan Gómez Martínez se logró el Acuerdo 14 de 1998, con el cual se reglamentó el Plan de Desarrollo Municipal Medellín *Por una ciudad más humana*. En este plan gubernamental se tuvo en cuenta el desarrollo de las minorías étnicas en el punto 2.3 *Organización de la Comunidad* del Plan de Desarrollo, mediante este punto se hizo hincapié en un programa de apoyo para la integración de las minorías étnicas de Medellín.

Según Zapata & Agudelo (2014) para efectuar dicho programa se destinaron 500 millones de pesos, recursos que se ejecutaron por el cabildo Chibcariwak, específicamente en la adecuación de la guardería del cabildo, la realización de la caracterización de las comunidades en el cabildo y la capacitación en enfermería para los miembros de la comunidad.

Comenzando el nuevo milenio, fue electo a la alcaldía de la ciudad el político Luis Pérez Gutiérrez, dicho actor tuvo en cuenta en el Plan de Desarrollo (2001-2003) *Medellín Competitiva*. Que específicamente en el punto 5 del Plan de Desarrollo Municipal *La cultura al alcance de todos* se reglamentaron los apoyos para las comunidades indígenas de la ciudad de acuerdo a la Ley 70 y la Ley 397 de 1997.

Para la ejecución de este programa, de acuerdo al estudio de los autores se ejecutaron 12 convenios y contratos por un valor de 430 millones de pesos:

Los objetos de los contratos estuvieron enfocados al fortalecimiento organizacional y cultural del cabildo Chibcariwak, a través del desarrollo de eventos lúdico-educativos, culturales y académicos, talleres que responden a la intencionalidad de recuperar el patrimonio cultural de las comunidades indígenas (Zapata & Agudelo, 2014, p. 131)

También cabe mencionar que durante estos años la administración municipal propuso una política indígena en la ciudad de Medellín, y para lograr este objetivo se debió caracterizar a la población indígena de la ciudad, asimismo, se hizo un estudio para conocer la situación de la población indígena en Medellín, se creó el cabildo Quillasingas-Pastos y se presentaron tres recomendaciones para la formulación de la política pública:

- **Ámbito nacional:** Evitar y minimizar los procesos migratorios voluntarios o forzados hacia la ciudad de Medellín.
- **Ámbito local:** Implementar la política pública a cargo del cabildo Chibcariwak.
- **Ámbito interétnico:** Órbita de manejo y responsabilidades directas del Cabildo Chibcariwak, en asocio y coordinación con otras organizaciones indígenas del orden nacional, departamental y local.

En el año 2004, fue elegido como Alcalde de Medellín el político Sergio Fajardo Valderrama, con apoyo del aquel entonces afiliado a la Alianza Social Indígena (ASI), razón por la cual el entonces alcalde tenía un deber ante la comunidad que decía representar. Así pues, en el Plan de Desarrollo Municipal (2004-2007) *Medellín: Compromiso de toda la Ciudadanía* se presentó la línea 2 denominada *Medellín social e incluyente*; en esta línea del Plan de Desarrollo se desarrollan diversos programas y proyectos dirigidos a la población indígena vulnerable.

El reconocimiento a las minorías étnicas por parte de la Alcaldía Municipal se reflejó en el número de contratos y convenios que estableció la alcaldía con los cabildos de la ciudad, sin embargo, a pesar del incremento cuantitativo en el número de contratos, en realidad, el número de recursos asignados por la administración municipal a las comunidades indígenas de Medellín se disminuyó notablemente en la administración de Fajardo. Según el estudio de Zapata & Agudelo (2014) en total, se invirtieron 298 millones de pesos durante la administración, lo que supuso una reducción del 31% de recursos en relación con la administración de Pérez.

Después de la administración de Fajardo Valderrama, el político Alonso Salazar Jaramillo tomó las riendas del gobierno de la ciudad de Medellín. Durante este período, se formuló el Plan de Desarrollo Municipal *Medellín es Solidaria y Competitiva*, el cual desarrolló en el punto 2.6 el componente sobre *Atención a los Grupos Poblacionales*

En la alcaldía de Fajardo, se realizaron documentales y llevaron a cabo jornadas culturales con el fin de hacer público el esfuerzo entre la

institucionalidad y las comunidades indígenas en trabajar articuladamente para que la ciudadanía conozca los procesos que han hecho los cabildos indígenas de la ciudad con la Alcaldía Municipal a lo largo de los años. Sin embargo, de acuerdo con las cifras presentadas por en la siguiente tabla del estudio de Zapata & Agudelo (2014) tan sólo se ejecutaron 5 contratos y la inversión total para la ejecución de los mismos se redujeron en un cincuenta y ocho por ciento:

Tabla 2

Convenios y contratos ejecutados en beneficio a la población indígena en Medellín (1998-2008)

Período	Contratos ejecutados (Número)	Total de crecimiento de los contratos ejecutados (Porcentajes %)	Recursos invertidos (millones de pesos)	Tasa de crecimiento de los recursos invertidos (Porcentaje %)
1998-2000	3		55	
2001-2003	12	300.0	430	681.8
2004-2007	18	50.0	298	-30.7
2008-2011	5	-72.2	124	-58.4

Fuente: Zapata & Agudelo (2014), p. 132.

En el año 2012, es electo como Alcalde de Medellín el político liberal Aníbal Gaviria Correa, quien junto con su gabinete formuló el Plan de Desarrollo *Medellín un Hogar para la Vida*, el cual también tuvo en cuenta las políticas públicas con enfoque poblacional, realizando un convenio con el Cabildo Chibcariwak con el fin de focalizar los proyectos que busquen el desarrollo de los distintos grupos poblacionales de la ciudad, incluyendo a la política pública para los pueblos indígenas de Medellín en el proceso de agendamiento gubernamental.

En marzo del año 2012, se logró el Convenio de Asociación N-4600034075 entre la Alcaldía de Medellín y el Cabildo Chibcariwak para presentar la fase 2, el diagnóstico y formulación del Plan de Vida Indígena del Cabildo Chibcariwak llamado *Una minga para la pervivencia de los Pueblos Indígenas en la Ciudad con la voz de la Madre Tierra (2012-2023)*. En este Plan de Vida se desarrollan las necesidades que se les deben atender a las comunidades indígenas de la ciudad, en especial los problemas que presentan las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores indígenas que han sido desplazados por la violencia y necesitan de atención especial por parte del cabildo Chibcariwak y el Estado.

De acuerdo a la encuesta realizadas a los miembros del Cabildo Chibcariwak, presentada en el Plan de Vida Indígena, se les preguntó a los indígenas el motivo de su llegada a la ciudad de Medellín, y los datos arrojan que el 55% han llegado por el fenómeno del desplazamiento forzado, el 30% por trabajo y el 8% por estudio. Con estas cifras se puede deducir que más de la mitad de los indígenas en contexto de ciudad son víctimas del conflicto armado interno en Colombia. (Plan de Vida Cabildo Chibcariwak 2012-2023 (2012), p. 203)

Gráfica 1
Encuesta cabildo al Chibcariwak: Motivo de su llegada a Medellín



Cabildo Indígena Chibcariwak de Medellín y el Valle de Aburrá | Medellín-Colombia

Fuente: Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak (2012-2023).

EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA, AFECTACIONES A LA COMUNIDAD (2012-2019)

Según el estudio de Zapata y Agudelo (2014), con datos de los contratos de la administración municipal, en la primera fase de la política pública, se hizo un convenio interadministrativo entre la Secretaría de Cultura Ciudadana y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, el costo de este convenio tuvo un valor de 70 millones de pesos. Durante esta fase se sistematizaron las experiencias con las comunidades indígenas en siete mesas temáticas de trabajo con la administración municipal:

- Derecho propio (tradicional indígena), gobierno indígena, fortalecimiento institucional y participación indígena.
- Trabajo y emprendimiento, empleo y sistemas productivos.

- Vivienda, hábitat y espacios de aprovechamiento comunitario. Salud y bienestar social.
- Educación, cultura y fortalecimiento étnico. Asuntos de familia y género.
- Participación política, administrativa y ciudadana, e interculturalidad (Zapata y Agudelo, 2014, p. 135).

La segunda fase tenía como objetivo el diagnóstico y formulación de la política pública, para lograr esto la Alcaldía firmó otro convenio con la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Antioquia, para este convenio se tenía el presupuesto de \$246.203.210. Sin embargo, solo se ejecutaron \$123.942.401. Posteriormente, la Alcaldía Municipal firmaría otro convenio interadministrativo: El Convenio de Asociación N.º 4600034075 entre la Alcaldía de Medellín y el Cabildo Chibcariwak, proceso que le dio vida al documento: Plan de Vida Cabildo Chibcariwak: *Una minga para la pervivencia de los Pueblos Indígenas en la Ciudad con la voz de la Madre Tierra 2012-2023*, en dicho documento de 376 páginas se ejecuta la fase II del proceso de política pública: El diagnóstico y la formulación del Plan de Vida por parte de las etnias indígenas que conforman el cabildo Chibcariwak, en el cual las etnias que conforman este cabildo reivindican los derechos que le consagran los Tratados Internacionales, la Constitución Política, y la legislación colombiana a la autonomía y el auto-gobierno de las comunidades indígenas de Colombia:

El Cabildo Indígena Chibcariwak es la autoridad indígena de Medellín y el Valle de Aburrá que tiene como otros como fin representar a los pueblos indígenas asentados en este territorio y encarnar el derecho al gobierno propio de los mismos, este Cabildo indígena se encuentra posesionado por el Alcalde de la Ciudad de Medellín, de conformidad con lo establecido en la ley 89 de 1890 y el convenio 169 de la OIT ratificado por Colombia mediante la ley 21 de 1991. Pese a esto y a cumplir con los requisitos legales, se le ha negado el registro establecido en el decreto 1088 de 1993 como Cabildo Indígena, por parte del Ministerio del Interior. (Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak 2012-2023, 2012, p. 226)

El Cabildo Chibcariwak en la ciudad de Medellín exige al gobierno nacional, en especial al Ministerio de Interior que es el organismo encargado de dar el registro de Cabildo Indígena al de la comunidad Chibcariwak que se le otorguen las garantías establecidas en las leyes nacionales e internacionales. Esta situación genera incertidumbre jurídica a los miembros de cabildo, al no estar registrado según lo establecido en el Decreto 1088 de 1993, que tiene por objeto garantizar el desarrollo integral a las comunidades indígenas.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (2016-2019): Medellín Cuenta Con Vos

El Plan de Desarrollo formulado por la administración municipal del alcalde Federico Gutiérrez plantea un proyecto el cual busque reconocer y garantizar los derechos de los pueblos indígenas de Medellín, en el mismo documento reconocen la necesidad de formular y reglamentar la política pública indígena, para esta tarea, la entidad responsable es la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos:

Se hace necesario formular y reglamentar la política pública indígena. En corresponsabilidad con la Unidad de Víctimas diseñar un programa de reparación colectiva con enfoque diferencial. En armonía con el Isvimed adelantar soluciones de vivienda. En armonía con el Inder desarrollar acciones lúdicas y de sano esparcimiento. Igualmente desarrollar actividades de salud, educación (básica primaria, secundaria, superior y complementaria), empleabilidad, habitante de calle, seguridad alimentaria, dignificación del empleo y servicio doméstico, servicios públicos, salud mental, discapacidad, género y mujer, adulto mayor, niñez, acompañamiento psicosocial a familias en territorio y fortalecimiento a organizaciones indígenas de la ciudad de Medellín. En coordinación con otras dependencias públicas y privadas, diseñar la ruta para la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes indígenas en situación de explotación” (Plan de Desarrollo - Municipio de Medellín 2016-2019, 2016, p. 280)

Con la llegada de Federico Gutiérrez a la Alcaldía de Medellín en el año 2016, los programas y proyectos para la población indígena en los Planes de Desarrollo en Medellín siguieron presentes. En su período como mandatario, el alcalde Gutiérrez en su Plan de Desarrollo *Medellín Cuenta con Vos* (2016), se formuló el programa *Diversidad Étnica*, a cargo de la Secretaría de Inclusión Social y la Dirección de Etnias, cuyo propósito es la inclusión social de los grupos étnicos bajo principios y valores de identidad cultural, según el Plan de Desarrollo, se busca garantizar el enfoque poblacional mediante el desarrollo de políticas, programas y proyectos de inclusión social para las familias indígenas de Medellín. Sin embargo, la aprobación de la Política Pública se aprobó al final del cuatrienio, y por iniciativa de los concejales ponentes Daniela Maturana Agudelo, Jaime Roberto Cuartas Ochoa, John Jaime Moncada Ospina y Nataly Vélez Lopera, se logró aprobar en el Concejo de Medellín, el Proyecto de Acuerdo 201 de 2019 “Por el cual se adopta la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín”.

El objetivo general de la política pública, según el proyecto de acuerdo, es “proporcionar los lineamientos, estrategias, mecanismos, herramientas e instrumentos para garantizar el respeto, protección y materialización de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín, bajo el principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación” (Concejo de Medellín, 2019, p. 1)

Los objetivos específicos de la política pública están encaminados a garantizar los derechos de los pueblos indígenas en la ciudad de Medellín:

- Materializar el goce efectivo de los derechos a los pueblos indígenas como sujeto colectivo de derecho, de manera que se legitimen y fortalezcan las manifestaciones culturales propias, se garantice la pluralidad y se proteja la diversidad étnica y cultural del municipio.
- Orientar la transversalización de la oferta programática de las diferentes dependencias del municipio de Medellín y sus entes descentralizados, para la visibilización, inclusión y participación de los pueblos indígenas en la vida de la ciudad.
- Armonizar las políticas, planes, programas y proyectos de la Administración Municipal para la protección integral de la diversidad étnica, articulándolas con los sectores público, privado, solidario y sociedad civil.
- Generar acciones que conduzcan a la reparación histórica de los pueblos indígenas que por los efectos de las condiciones de despojo, exclusión, racismo, segregación y victimización que aún padecen, impiden sus formas de vivir y el goce efectivo de sus derechos.
- Diseñar acciones que afiancen los sistemas productivos indígenas, las economías propias, la soberanía alimentaria, la inclusión laboral y el derecho al trabajo digno a los integrantes de los pueblos indígenas en Medellín.
- Proyectar y garantizar los recursos necesarios para el diseño, adquisición, montaje o dotación de la infraestructura requerida, equipamientos, espacios interculturales de ciudad, sitios sagrados y de especial interés cultural para el goce efectivo de los pueblos indígenas.
- Promover la transversalización del enfoque étnico en la gestión pública local, y la incorporación de la variable étnica en la institucionalidad pública municipal, mediante el desarrollo de estrategias, planes, programas y proyectos para el reconocimiento y garantía de los derechos de los pueblos indígenas en Medellín (Concejo de Medellín, p. 2)

AFECTACIONES A LA COMUNIDAD

Imagen 1. Fotografía en campo, indígenas en contexto de ciudad.

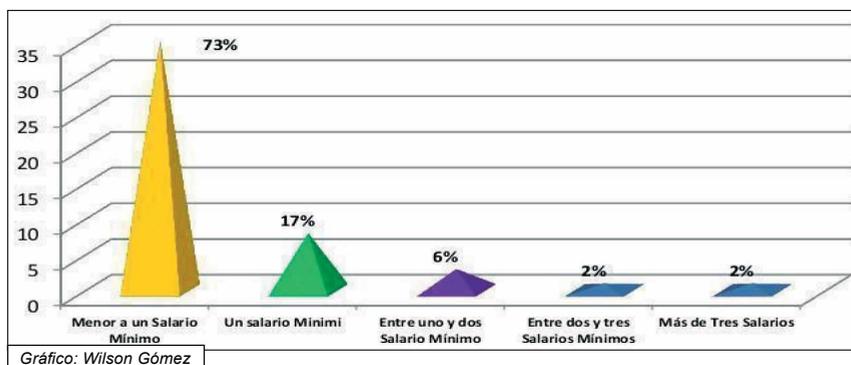


Tomado de: Suaza, Jader (2019), p.6

En la ciudad de Medellín y en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es común que la ciudadanía observe a niños, adolescentes, mujeres en situación de calle pertenecientes a los pueblos indígenas en la ciudad, esto responde a la difícil situación que tienen las comunidades indígenas en las principales ciudades del país:

Gráfica 2

Encuesta Cabildo Chibcariwak: Ingresos del grupo familiar



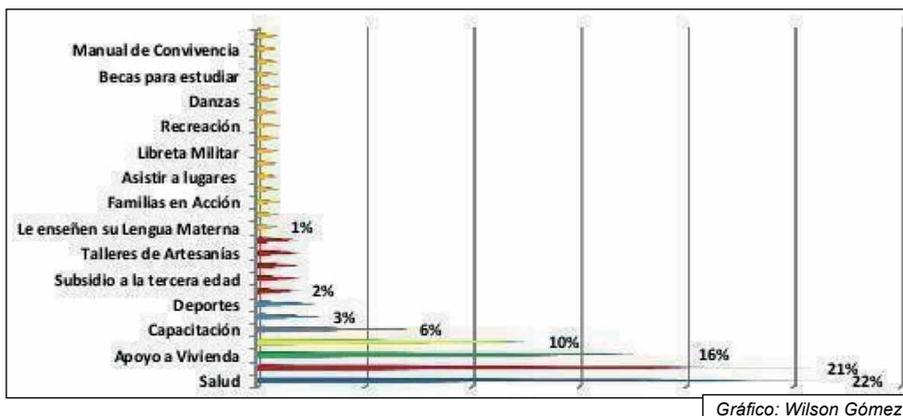
Fuente: Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak (2012-2023).

Tal y como puede observarse en la gráfica 2, el 73% de los encuestados dicen recibir menos de un salario mínimo legal vigente (SMLV), lo cual supone una clara situación de inequidad y desigualdad social que atentan contra la

dignidad de las comunidades indígenas asentadas en la ciudad. En la siguiente gráfica, los encuestados del cabildo Chibcariwak respondieron a la pregunta: ¿qué servicios les gustaría recibir del cabildo?

Gráfica 3

Encuesta Cabildo Chibcariwak: ¿Qué servicios le gustaría recibir del cabildo?



Fuente: Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak (2012-2023).

El derecho a la salud, la vivienda, la capacitación y el deporte son los servicios más demandados por las comunidades en sus territorios. También hay que tener en cuenta los servicios para el adulto mayor, la atención a la población desplazada y víctima por el conflicto armado, y el fortalecimiento de las culturas ancestrales mediante talleres artesanales y la enseñanza de la lengua materna, con el fin de mantener viva esa riqueza cultural que persiste entre los pueblos originarios tras cientos de años de colonización española.

Las afectaciones hacia las comunidades indígenas se hicieron públicas gracias a los cabildos Chibcariwak, en conjunto con el Cabildo Callisingas-Pastos y el Cabildo Indígena Universitario de Medellín, estos hicieron en el 2019 una denuncia pública y exigen el respeto a la dignidad de los cabildos de la ciudad debido a que la Alcaldía de Medellín presuntamente no ofrece alternativas al cabildo Chibcariwak, frente al inminente cierre de la Sede Social Chibcariwak ubicado en Prado Centro:

Este espacio está a punto de desaparecer ya que el predio donde se encuentra está dentro del área en la que se proyecta construir un parque para el barrio Prado Centro. Aunque este proyecto está en la agenda

municipal desde hace más de 10 años, hasta el momento la alcaldía no ha planteado alternativas para reemplazar esta Sede Social. Es por eso que las comunidades Indígenas de Medellín (Cabildo Inga, Cabildo Quillasingas-Pastos, Cabildo Indígena Universitario de Medellín y el Cabildo Indígena Chibcariwak) están alzando la voz en contra de lo que consideran un atropello e irrespeto a las comunidades indígenas (Arroyo, 2019).

Las afectaciones a las comunidades indígenas en la ciudad son diversas, el bienestar socioeconómico de los miembros de los cabildos, en especial de la población más vulnerable, los niños, adultos mayores y las mujeres puede lograrse con proyectos de mejoramiento a la calidad de vida de los indígenas en Medellín. Rescatando la cultura, el lenguaje y la dignidad de los pueblos autóctonos.

ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.

Por último, teniendo en cuenta la formulación del Plan de Vida del Cabildo Chibcariwak formulado en el año 2012, se plantean las siguientes alternativas de solución:

- Garantizar una sede social digna para los cabildos de la ciudad, teniendo en cuenta los desacuerdos entre el cabildo Chibcariwak y la Alcaldía de Medellín por la Sede Social Chibcariwak en Prado Centro.
- Generar espacios de diálogo y consenso entre la Alcaldía y los cabildos.
- Reconocer el Plan de Vida Chibcariwak como base para la ejecución de la política pública por el Concejo en el año 2019.
- Reglamentar la política pública de acuerdo al enfoque poblacional.
- Fortalecer los procesos institucionales con las comunidades indígenas de la ciudad de Medellín, partiendo de los principios de transparencia y la garantía de los derechos fundamentales en los programas y proyectos que se realicen entre la administración municipal y los cabildos.
- Fortalecer la participación de los habitantes indígenas de la ciudad en la ejecución de los proyectos por parte de los cabildos, teniendo en cuenta la respectiva rendición de cuentas de lo realizado en los proyectos.
- Desarrollar la ejecución del Plan de Vida Chibcariwak de acuerdo a la dimensión socioeconómica, territorial, infancia-juventud, adulto mayor, y desplazamiento forzado planteado en las encuestas por los indígenas.

- Lograr el reconocimiento jurídico e institucional del Cabildo Chibcariwak ante el Ministerio del Interior por mediación de la Alcaldía de Medellín. (Concejo de Medellín, p. 2).

CONCLUSIONES

De acuerdo con lo observado a lo largo del escrito, podemos concluir mencionando que el proceso de desarrollo de la política pública para los pueblos indígenas de Medellín experimentó a lo largo de los años estudiados en esta investigación, avances y rupturas, esto, debido a las prioridades de cada uno de los gobiernos transcurridos en la Alcaldía de Medellín, con planes de gobierno muy discontinuos hasta el año 2019.

Desde la segunda administración de Juan Gómez Martínez hasta la alcaldía de Federico Gutiérrez se han tenido en cuenta en cada uno de los Planes de Desarrollo de Medellín el asunto de realizar una política pública para los pueblos indígenas de esta ciudad. Sin embargo, esto no se ha llevado a cabo de una manera integral, de manera que se observe de manera pragmática el mejoramiento en la calidad de vida de la población indígena de Medellín, los proyectos que se realicen desde la administración municipal con los cabildos.

La aprobación de la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín, se espera que se garanticen todos los principios y objetivos planteados en la política pública, queda como tarea para futuras investigaciones si en las siguientes administraciones se cumple con lo formulado en la nueva política pública.

Los pueblos originarios merecen respeto del Estado y es necesario que se cumplan las disposiciones que se establecen desde la Constitución Política, los decretos y leyes que garantizan los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en el territorio nacional y a nivel local. A lo largo de la investigación se evidenciaron las dificultades económicas que padecen las comunidades indígenas en contexto de ciudad, por lo tanto, la rendición de cuentas, la transparencia en la ejecución de los recursos y los resultados de cada uno de los proyectos deben contar con su respectiva evaluación.

Para finalizar, el llamado como investigadores a la comunidad académica y a la comunidad política, social, económica y cultural es a respetar y acompañar a los pueblos originarios, por la cultura y el lenguaje milenario que traen

consigo. Pero, mientras el Estado no les garantice sus derechos fundamentales, seguiremos viendo a mujeres y niños indígenas en las calles de la ciudad de Medellín y sus alrededores en estado de indignidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR (2005). Enfoque diferencial étnico de la Oficina del ACNUR en Colombia. Estrategias de transversalización y protección de la diversidad. Población Indígena y Afrocolombiana.
2. Aguilar, L.F (1995). *El estudio de las políticas públicas*. México DF: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
3. Arroyo, Edinson (2019). Comunidades indígenas de Medellín exigen vida digna. Periferia Prensa. Recuperado de <https://www.periferiaprensa.com/index.php/component/k2/item/2308-comunidades-indigenas-de-medellin-exigen-vida-digna>.
4. Constitución política de Colombia (1991). Artículo 7.
5. Organización Nacional Indígena de Colombia. (2020). Los Pueblos Indígenas De Colombia Rechazamos La Discriminación, Racismo, Estigmatización Y Exclusión Estructural Por Parte Del Gobierno De Iván Duque. Recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/3890-los-pueblos-indigenas-de-colombia-rechazamos-la-discriminacion-racismo-estigmatizacion-y-exclusion-estructural-por-parte-del-gobierno-de-ivan-duque>.
6. Organización Nacional Indígena de Colombia (2007) Los pueblos indígenas de Colombia, recuperado de: <https://www.onic.org.co/noticias/3890-los-pueblos-indigenas-de-colombia-rechazamos-la-discriminacion-racismo-estigmatizacion-y-exclusion-estructural-por-parte-del-gobierno-de-ivan-duque>.
7. Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 7.
8. Concejo de Medellín, Acuerdo 130 de 2019. Octubre 15 de 2019. Por el cual se adopta la política pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el municipio de Medellín.
9. Gómez, A. y Tobón, L. (2018). Estado del arte: un análisis de la educación indígena y relación con las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
10. Hoffmann, O. (2007). *Comunidades negras en el pacífico colombiano*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala.

11. Organización Indígena de Antioquia (2007) Política Organizativa de los Pueblos Indígenas de Antioquia. recuperado de: <http://oia.org.co/wp-content/uploads/2017/06/POLITICA-ORGANIZATIVA-OIA.pdf>.
12. Pardo, A. C. (2005). Los pueblos indígenas y sus derechos de cara al conflicto armado: ¿Retórica o realidad latente y manifiesta?. *Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas*, (07), 125 - 139, recuperado de: <http://bdigital.unal.edu.co/14579/1/3-8480-PB.pdf>.
13. Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000 (1998) . “Medellín -Por una ciudad más humana” Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/medellin_-_antioquia_-_pd_-_1998_-_2000/medellin_-_antioquia_-_pd_-_1998_-_2000.asp.
14. Plan de Desarrollo Municipal 2001-2003 (2001). “Medellín Competitiva” Recuperado de: http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/M/medellin_-_antioquia_-_pd_-_2001_-_2003/medellin_-_antioquia_-_pd_-_2001_-_2003.asp.
15. Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007 (2004). “Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía” Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf.
16. Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 (2008) “Medellín es Solidaria y Competitiva” recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Periodico%20Compromiso/compromiso33lowres.pdf>.
17. Plan de Vida Cabildo Indígena Chibcariwak 2012-2023 (2012) “Una minga para la pervivencia de los Pueblos Indígenas en la Ciudad con la voz de la Madre Tierra” recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/InformacinGeneral/Shared%20Content/Documentos/instrumentosPLAN_DE_VIDA_CHIBCARIWAK_MARZO2012.pdf.
18. Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 (2012) “Medellín un Hogar para la Vida”- Recuperado de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/>

- PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf.
19. (2016-2019) Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Cuenta con Vos” Recuperado de: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf.
 20. Roth, D. (2002). Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. En: *políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. (pp.) Bogotá, Colombia: Aurora.
 21. Soledad, J. y Egea, C. (2010 Noviembre, 16). Desplazamiento forzado de los grupos étnicos en Colombia. IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, La Habana-Cuba. 16-19 de noviembre de 2010. Recuperado de: http://www.alapop.org/Congreso2010/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2010_FINAL98.pdf.
 22. Suaza, J (2019) Comunidades Indígenas en contextos de Ciudad. Planes de vida y estrategias urbanas de inclusión desde el “Urbanismo Social” y el “Vivir Bien”. Colegio Mayor de Antioquia.
 23. Velazques, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, p. 151 - 187.
 24. Zapata & Agudelo (2014). El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín. Recuperado en: <https://www.redalyc.org/pdf/110/11032880011.pdf>.