UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

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)

Carlos Alberto Velásquez Castañeda

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Arquitectura

Escuela de Planeación Urbano Regional

Medellín, Colombia

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)

Carlos Alberto Velásquez Castañeda
Sociólogo

Trabajo de tesis presentado en cumplimiento de los requisitos para optar al título de Magíster en Estudios Urbano - Regionales

Directora:

Análida Rincón Patiño

Phd Planejamento Urbano e Regional

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Arquitectura

Escuela de Planeación Urbano Regional

Medellín, Colombia

2015

Resumen

La producción del espacio en los asentamientos informales es una de las principales disputas entre los agentes que inciden en el ordenamiento y construcción del territorio. La investigación pretende describir el problema de la informalidad urbana en Medellín y analizar la experiencia en la transformación del Estado Local y sus prácticas de intervención en estos territorios desde la década de los noventa hasta la actualidad, haciendo énfasis en los proyectos de mejoramiento barrial como el Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales de Medellín, el plan habitacional de la quebrada Juan Bobo y el proyecto barrios sostenibles, para de esta manera determinar su intencionalidad política, los impactos en el territorio, las estrategias y tácticas desarrolladas por la municipalidad y las principales contradicciones generadas en la implementación de dichos proyectos.

Palabras clave: Estado Local, Informalidad urbana, Producción del espacio, Mejoramiento Integral de Barrios Medellín.

Abstract

The production of space in informal settlements is one of the principal debates between agents that influence the planning and construction of territory. This paper aims to describe the problem of urban informality in Medellin and to analyse this experience in the context of the transformation of local government and its intervention practices in these territories, since the 1990s and until present day. Particular focus will be given to neighbourhood improvement projects such as the *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín* (Comprehensive Improvement of Substandard Neighbourhoods of Medellin), the housing plan of the Juan Bobo Creek and the *Barrios Sostenibles* (Sustainable Neighbourhoods) project, in order to identify and analyse the impacts of these projects, the political intentions of the municipality, their strategies and tactics in the implementation of these projects and some of the principal contradictions experienced.

Keywords: Local government, Urban Informality, Production of space, Comprehensive Neighbourhood Improvement of Medellín.

Contenido

INTRODUCCIÓN 1

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL 6

1.1. Perspectivas críticas de análisis 6

1.2. La producción del espacio: método de interpretación 9

1.2.1. Contradicciones en la producción del espacio 13

1.2.2. Agentes sociales en la producción del espacio 16

1.3. Las prácticas de producción del espacio 17

Lectura de las prácticas de producción del espacio 18

CAPÍTULO 2. LA INFORMALIDAD URBANA EN LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO 20

2.1. Perspectiva conceptual de la informalidad 21

2.2. La informalidad urbana en Medellín 25

La informalidad en cifras 34

CAPÍTULO 3. TRANSFORMACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN SECTORES INFORMALES DE MEDELLÍN 44

3.1. Modernización y reforma del Estado en Colombia 44

3.2. Transformación de las prácticas de intervención estatal 48

3.2.1. Antecedentes 49

3.2.2. Década de 1990 53

Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED) 53

3.2.3. Década del 2000 56

Planes de Regularización y Legalización Urbanística (PRLU) 57

Proyectos Urbanos Integrales (PUI) 58

3.2.4. Década del 2010 65

Cinturón Verde Metropolitano (CVM) – Jardín Circunvalar de Medellín 65

3.3. Modernización del Estado Local en Medellín y transformación de sus prácticas 71

CAPÍTULO 4. EXPERIENCIAS EN MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN MEDELLÍN 78

4.1. De la Rehabilitación al Mejoramiento Integral de Barrios 78

4.2. Marco normativo 82

4.2.1. Conpes 3604 de 2009: Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB) 82

4.2.2. Programa Mejoramiento Integral de Barrios PMIB (2007) 85

4.2.3. Mejoramiento Integral del Hábitat para la región metropolitana del Valle de Aburrá (2007) 86

4.2.4. POT de Medellín (Acuerdo 48 de 2014) 88

4.3. Experiencias de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín 91

4.3.1. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED) . 91

Zonas de intervención 91

Principios 92

Objetivos 93

Resultados PRIMED fase I 96

PRIMED Fase II 98

Experiencia PRIMED Zona Centroriental (Comuna 8) 99

4.3.2. Proyecto habitacional Quebrada Juan Bobo 103

Adaptación y extensión del modelo Juan Bobo 107

4.3.3. Barrios Sostenibles Comuna 8 108

Etapas 111

Ejes problemáticos en la formulación del proyecto 112

4.4. Transformaciones del Estado Local en las experiencias de MIB en Medellín 117

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES 120

Recomendaciones 123

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 124

ANEXOS 131

Lista de gráficos

Gráfico 1-1: Cuadro sinóptico marco de interpretación y análisis de la producción del espacio… 12

Grafico 4-1: Fases de los proyectos de mejoramiento integral de barrios……. 82

Gráfico 4-2: Ámbitos y Componentes del Mejoramiento Integral de Barrios…….. 84

Gráfico 4-3: Mejoramiento Integral de Barrios en el Programa de Ejecución del POT……. 90

Gráfico 4-4: Participación Interinstitucional proyecto MIB Quebrada Juan Bobo…… 106

Gráfico 4-5: Planos de propuestas de vivienda nueva Comuna 8…….…….. 116

Lista de tablas

Tabla 2-1: Número de viviendas según estrato socioeconómico de las Comunas de Medellín… 36

Tabla 2-2: Número de viviendas en asentamientos precarios en Medellín……. 37

Tabla 2-3: Déficit cuantitativo de vivienda por polígonos de tratamiento, 2012…… 38

Tabla 2-4. Déficit cualitativo de vivienda Medellín, 2012……. 38

Tabla 2-5: Viviendas en zonas de riesgo en Medellín……. 40

Tabla 4-1: Polígonos de Mejoramiento Integral Zona Nororiental y Noroccidental…….. 89

Tabla 4-2: Polígonos de Mejoramiento Integral Zona Centroriental……... 89

Tabla 4-3: Polígonos de Mejoramiento Integral Zona Centroccidental y Suroccidental…….. 89

Lista de mapas

Mapa 2-1. Tratamientos urbanísticos de Mejoramiento Integral y Consolidación 3……..…… 30

Mapa 2-2. Tratamientos de Mejoramiento Integral y Consolidación 3,
Borde Urbano Nororiental (C1, C3 y C8)……. 33

Mapa 2-3: Zonas de riesgo por movimiento en masa,
ámbito de Borde Urbano Nororiental (C1, C3 y C8)…… 41

Mapa 2-4: Índice de cobertura del servicio de alcantarillado en Medellín…… 43

Mapa 3-1: Zonas de intervención del PRIMED…… 55

Mapa 3-2: Planes de Regularización y Legalización Urbanística en Medellín…….. 59

Mapa 3-3. Intervenciones PUI en Medellín…….. 61

Mapa 4-1: Zonas de intervención nueva y sostenida PRIMED II…….. 98

Mapa 4-2: Plan de Intervención PRIMED Zona Centroriental…… 101

Mapa 4-3: Zona de Intervención PUI Nororiental y Asentamiento Quebrada Juan Bobo…… 103

Mapa 4-4: Proyecto Urbano Parque Habitacional Cerro Santo Domingo…….. 108

Mapa 4-5: Polígonos barrios sostenibles Comuna 8…… 110

Mapa 4-6: Polígono Pinares de Oriente – Villatina La Piedra de barrios sostenibles…… 116

Lista de fotos

Foto 2-1: Barrio Carpinelo, Comuna 1..... 27

Foto 2-2: Cerro Santo Domingo Savio, Comuna 1..... 28

Foto 2-3: Zona de desarrollo incompleto e inadecuado: panorámica Comuna 13…….. 29

Foto 2-4: Comuna 8 parte alta, base del Cerro Pan de Azúcar…… 32

Foto 2-5: Comuna 5 (Castilla) y Comuna 6 (12 de Octubre), base del Cerro El Picacho…… 34

Foto 2-6: Barrio El Salado, Comuna 13……. 35

Foto 2-7: Barrios construidos por la gente……. 37

Foto 2-8: Vivienda precaria barrio Bello Oriente, Comuna 3…… 39

Foto 2-9: Viviendas sin alcantarillado barrio La Cruz, Comuna 3…… 40

Foto 2-10: Viviendas en retiro de quebrada El Zancudo, límite entre comuna 1 y 3…… 42

Foto 3-1: Puente entre Andalucía y La Francia, Comuna 2, PUI Nororiental…….... 60

Foto 3-2: Construcción Parque Bicentenario, PUI Centroriental (2009)…… 65

Foto 3-3: Ecoparque Trece de Noviembre, Comuna 8…… 68

Foto 4-1: Intervenciones PRIMED……. 95

Foto 4-2: Intervención en mitigación del riesgo barrio 13 de Noviembre, Comuna 8…….. 96

Foto 4-3: Vías de acceso peatonales y vehiculares barrio 13 Noviembre, Comuna 8……. 100

Foto 4-4: Intervención Juan Bobo I, Comuna 2…… 105

Foto 4-5: Reasentamiento en edificios Juan Bobo II y La Herrera……. 107

Foto 4-6: Pancarta de Mejoramiento Integral de Barrios, Pinares de Oriente, Comuna 8……. 109

Foto 4-7: Barrios Buenavista y Villatina La Torre ubicados en fase 1 de barrios sostenibles…… 111

INTRODUCCIÓN

El cambio de modelo económico y político generado en Colombia a partir de la década de los noventa del siglo XX, determinó que los municipios asumieran unas nuevas lógicas de actuación frente a los territorios, y le impuso un nuevo modo de hacer política y de relacionarse con sus habitantes. Este proceso de modernización ha llevado al Estado Local a asumir responsabilidades que anteriormente eran del Estado central, pero también determinó el cambio de modelo de ciudad, pasando de una ciudad industrial a una de servicios, lo que conllevó a un nuevo proceso de planeación estratégica de la ciudad y la región con base en las nuevas exigencias del capital.

Paralelamente la guerra arreció en los campos colombianos, obligando al éxodo masivo de campesinos de sus territorios y la ciudad se convirtió en uno de los principales espacios receptores de población desplazada por la violencia, generando un crecimiento de manera exponencial de los asentamientos periféricos informales de Medellín, principalmente en las zonas nororiental y noroccidental, y las comunas 8 y 13, a mediados y finales de la década de 1990.

La informalidad y el proceso de poblamiento desbordado de las laderas, como una realidad en la ciudad han sido determinantes en el desarrollo de distintas posturas y enfoques por parte del Estado Local, logrando una transformación de sus prácticas para enfrentar esta problemática social y un cambio en la normatividad y la voluntad política para la ejecución de proyectos de mejoramiento barrial.

La transformación del Estado Local ha traído consigo también un cambio en la implementación de programas en estos asentamientos, logrando darle un matiz propio que la ha llevado a ser modelo para Colombia y América Latina. Se pasó de la rehabilitación de barrios en la década de los ochentas con el programa del morro de basuras de Moravia, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín en la década de los noventas. Luego en la década del 2000, a partir de la administración Fajardo se asistió a un proceso conocido como Urbanismo Social, y empieza a configurarse un nuevo discurso y práctica del Estado Local a través de los Proyectos Urbanos Integrales. Ahora en la década del 2010, con la administración Gaviria, se pretende seguir el camino labrado en los dos anteriores gobiernos, de donde parte para

diseñar el concepto de Urbanismo Cívico-Pedagógico con dos obras insignias: el Parque del Río Medellín y el Cinturón Verde Metropolitano en las laderas de la ciudad.

Sin embargo, las intervenciones no se aplican de manera sistemática como una política, sino que sigue persistiendo un tratamiento focalizado y asistencial, donde los territorios no son pensados como parte de un todo, sino como territorios fragmentados que hay que conectar a la centralidad urbana. Se aplican programas específicos, pero que en muchos de los casos no han tenido continuidad, y al llegar una nueva administración se pretende dar un sello distintivo a las intervenciones sin tener en cuenta las anteriores experiencias de planificación y los programas entran a depender del grupo político en el poder.

En esa medida el interés principal de la investigación estuvo enmarcado en determinar los principales cambios que ha tenido Estado Local y sus prácticas de intervención en los asentamiento informales, ya que éstos representan determinantes importantes para futuros procesos de planeación e intervención estatal, donde además se pretende analizar los puntos de quiebre de dichos cambios del Estado que determinaron su proceso de modernización.

En la investigación se trabajó el caso Medellín haciendo una lectura espacio-temporal de 1990 a 2015, realizando un análisis de las intervenciones estatales en mejoramiento barrial, identificando su intencionalidad y bajo qué enfoques y estrategias ha trabajado, desde la entrada en vigencia del modelo neoliberal en Colombia, que determinó un cambio de lógica de actuación del Estado frente a los asentamientos, para entender cómo ha venido modificándose a partir de su proceso de modernización durante los últimos 25 años.

Es una investigación aplicada, que se caracteriza por buscar la utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica de investigación social. El uso del conocimiento da como resultado una forma rigurosa, organizada y sistemática de conocer la realidad. Igualmente se trata de una investigación que tiene el propósito de estudiar un aspecto de la realidad, que se caracteriza por su interés en la aplicación, utilización y consecuencias prácticas de los conocimientos (Ander-Egg, 1995).

Se trabajó con un un enfoque de investigación cualitativa, acudiendo para el análisis de datos a la tematización, descripción e interpretación de la información a través de algunas técnicas como la observación directa, revisión documental, cartografía física y entrevistas a profundidad y semi-

estructuras. Así mismo se utilizaron algunos instrumentos de recolección de información como derechos de petición, fichas de contenido y un protocolo de entrevistas.

La investigación tuvo cinco fases: inicialmente se empezó con la formulación y ajuste del proyecto en el segundo semestre del 2013, para luego comenzar con la fase uno, llamada de exploración, durante el primer semestre de 2014, donde se realizó una revisión bibliográfica tanto de referentes conceptuales y temáticos en cuanto a la informalidad, las intervenciones estatales y el mejoramiento integral de barrios. Se realizó una pesquisa en centros de documentación, bibliotecas, archivos gubernamentales y de ONG´s e informes y estudios, para determinar aspectos relevantes, debates planteados, ausencias en la reflexión y plantear un contexto municipal para ubicar el fenómeno a estudiar.

Posteriormente se realizó la fase dos de estructuración de un marco teórico conceptual que ayudara al ejercicio de diagnóstico, análisis e interpretación de los datos. Para ello se acudió a la teoría de la producción del espacio de Henry Lefebvre, y así poder determinar categorías de análisis principalmente desde las contradicciones y las prácticas de los actores en la producción del espacio. Esto se llevó a cabo durante el segundo semestre de 2014, donde además se concretó el diseño metodológico de la investigación, se definieron las técnicas e instrumentos de recolección y análisis de la información.

Ya durante el primer semestre de 2015, se llevaron a cabo las siguientes tres fases del proyecto: la tercera fase denominada de recolección y organización de la información, para ello se aplicaron instrumentos y herramientas metodológicas tanto de la investigación cualitativa como cuantitativa, se terminó la realización de fichas de contenido y se realizó el trabajo de campo respectivo, para poder finalmente llegar a codificar, relacionar y archivar la información.

En total se realizaron nueve entrevistas distribuidas de la siguiente manera: tres académicos conocedores del tema, tres integrantes de ONG con presencia en los territorios impactados por las intervenciones estatales y tres líderes comunitarios con conocimiento de los proyectos de mejoramiento integral de barrios. Además se realizaron tres derechos de petición de información a modo de entrevista al director del Departamento Administrativo de Planeación y la gerencia de la Empresa de Desarrollo Urbano.

La cuarta fase de triangulación y análisis de la información, se realizó por medio de la contrastación de diferentes fuentes de información para poder validar posturas y

argumentaciones frente a la informalidad y las prácticas de intervención estatal en asentamientos informales y los proyectos de mejoramiento barrial.

Para finalizar, con la última fase de redacción del informe final, donde se elaboraron los análisis e interpretaciones pertinentes, y se hace una labor de edición y de corrección de estilo. Por lo tanto los resultados de la presente investigación es fruto de dos años continuos de trabajo y donde la labor de la asesora fue determinante para lograr un texto claro, coherente y conciso.

El trabajo está dividido en cinco capítulos: el primero de ellos aborda el marco teórico conceptual relacionado con la producción social del espacio, donde se parte de considerar unas perspectivas críticas de análisis de la realidad principalmente desde el planteamiento de Boaventura de Souza Santos que nos hace un llamado a reinterpretar el pasado para entender el presente y proponer alternativas de futuro. Igualmente se trabajó el concepto de producción social del espacio y el método de interpretación materialista dialéctico propuesto desde Henry Lefebvre y Ana Fani Alessandri Carlos, para poder identificar las principales contradicciones en la producción del espacio, así como los principales agentes que inciden en su producción a partir de unas prácticas espaciales, especialmente las del actor Estado Local en los asentamientos de origen informal.

El segundo capítulo está dedicado a describir y analizar el fenómeno de la informalidad urbana, inicialmente desde una perspectiva teórica desde los planteamientos de Emilio Duhau y Carlos Torres, para dar cuenta de la forma cómo es interpretada la problemática de la informalidad en la producción del espacio. Así mismo se logra una radiografía actualizada de la informalidad en la ciudad de Medellín a partir del conocimiento empírico de la realidad y de los datos oficiales otorgados por la municipalidad.

El tercer capítulo se trabajaron las experiencias de intervención estatal en asentamientos informales de Medellín a partir de, primero realizar un análisis del proceso de modernización y reforma del Estado en Colombia a partir de la década de 1990 del siglo XX que determinó el cambio en las lógicas de actuación del Estado Local en dichos asentamientos, principalmente con la adecuación del marco normativo institucional y con las primeras prácticas de mejoramiento barrial a partir de la formulación y ejecución del programa PRIMED. Luego se analizan las prácticas espaciales del Estado Local en lo corrido de este siglo XXI a partir de la configuración del Urbanismo Social y la realización de los proyectos urbanos integrales y el cinturón verde metropolitano. Finalmente en este capítulo se realiza un análisis a profundidad de cómo se ha

venido reconfigurando el Estado local y la transformación de sus prácticas de intervención a través de las décadas de 1990, 2000 y 2010.

En el cuarto capítulo se entra a analizar específicamente las actuaciones en términos del mejoramiento integral de barrios, siguiendo con la misma lógica de interpretación a partir de las décadas del 90 hasta la actualidad. Allí se enfatiza en el estudio de tres experiencias concretas: El PRIMED, especialmente de la zona centroriental (Comuna 8) en la década de 1990; el proyecto habitacional Quebrada Juan Bobo (Comuna 2) que está enmarcado dentro del PUI nororiental en la década del 2000; finalmente el proceso de formulación y diseños del proyecto barrios sostenibles (Comuna 8) enmarcado dentro del macroproyecto Jardín Circunvalar Medellín en la década del 2010.

Para terminar, el capítulo cinco concreta las principales conclusiones y recomendaciones, a partir de las principales contradicciones en la producción del espacio urbano, las prácticas de intervención estatal y la intencionalidad política en la aplicación y ejecución de planes, programas y proyectos de mejoramiento integral de barrios en la ciudad de Medellín.

Se espera que está investigación pueda aportar al debate actual en Medellín y el país sobre la necesidad de avanzar en la concreción de una política de mejoramiento integral de barrios como medida para superar las condiciones de pobreza extrema de muchas comunidades en situación de vulnerabilidad y el mejoramiento de la calidad de vida de los sectores populares. Así mismo que sirva de insumo para avanzar en el dialogo y la concertación entre las Comunidades organizadas y el Estado Local en pro de la permanencia de los habitantes en el territorio, que conlleve a una vida digna, es decir, a lograr la tan anhelada paz con justicia social.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Guiado por el propósito de identificar los principales cambios en las intervenciones estatales en asentamientos informales y el proceso de trasformación y modernización del Estado Local en Medellín, éste capítulo inicialmente abordará unas perspectivas críticas de análisis, a partir de la concepción de teoría crítica elaborada por Boaventura de Souza Santos, para luego enfatizar sobre la teoría de la producción del espacio como método de interpretación y análisis materialista histórico de la realidad, que comprende la caracterización de las principales contradicciones que surgen de la lucha dialéctica entre los agentes sociales y sus prácticas de producción del espacio, que nos servirán para hacer una lectura crítica a los proyectos de intervención en mejoramiento integral de barrios en Medellín.

1.1. Perspectivas críticas de análisis

La intención de abordar la investigación desde una perspectiva crítica, es apostar a una forma alternativa de producir conocimiento, de interpretar y analizar el fenómeno del intervencionismo estatal en los asentamientos informales, partiendo de un análisis dialéctico de la realidad que trata de explicar la forma cómo el Estado Local ha querido ejercer el control sobre estos territorios, y la manera como quiere integrarlos a la ciudad planificada.

Una perspectiva crítica es una nueva forma de producir conocimiento que trasciende la separación clásica entre sujeto-objeto, y pone en cuestión el planteamiento realizado por aquella vertiente teórica de producción del conocimiento *tradicional* que supone que el conocimiento es objetivo, neutro, y que existe un solo conocimiento que es científico-racional, para dar valor al sentido común en la teoría, ya que el conocimiento no está dado per-se, sino que se construye históricamente y está determinado por fenómenos socio-espaciales.

Se parte de definir que el conocimiento es político y que los conceptos y sus definiciones hacen parte de la disputa simbólica por instaurar contenidos y denominaciones, ya que no hay un solo conocimiento, sino varios conocimientos; y así mismo que existe una pluralidad de lugares en

donde emerge el conocimiento, desestructurando la dicotomía objetividad-subjetividad que se plantea en las ciencias positivistas.

Es así como retomamos el planteamiento básico de la teoría crítica de Santos (2003) que parte de concebir a la sociedad como una totalidad, y un lugar donde se ejecutan una serie de relacionamientos socioeconómicos y político-culturales. En esa medida, al analizar la informalidad en la ciudad y las intervenciones estatales en estos territorios, se aborda desde una lectura de la ciudad en su conjunto que tiene en cuenta la existencia de algunos agentes (Comunidades, Estado y Mercado) que luchan por el control del territorio y su legitimidad. En este caso la totalidad está enmarcada en una escala de análisis municipal, ya que la estrategia de intervención urbana del Estado debe ser estudiada bajo la lógica del modelo de ciudad, pero también cómo se articula a los procesos de internacionalización y cómo se desarrolla en los casos de análisis.

La teoría crítica tiene su fundamento en las ciencias sociales, y ha servido de base para elaboración de análisis críticos de la realidad desde ámbitos sociológicos, pero la investigación tendrá un foco especial desde los estudios urbano-regionales, para lograr entender el proceso de producción del espacio desde el agente planificador Estado Local y sus prácticas espaciales implementadas en los sectores de origen informal.

Esta perspectiva crítica considera la realidad como un campo de infinitas posibilidades, siendo su principal tarea definir el grado de variación que existe más allá de lo empíricamente visible (Santos, 2003). Se trata entonces de indagar ese campo de posibilidades; y para ello la teoría crítica se constituye, en una ruta de análisis para interpretar la realidad más allá de las intervenciones en un territorio específico y descubrir el sentido político de dichas intervenciones en términos de la totalidad, con base a presupuestos teóricos críticos distintos a los utilizados por los diferentes agentes, como la construcción social del hábitat por parte de pobladores urbanos, o el urbanismo social implementado por la administración municipal.

La reflexión sociológica en el marco de los estudios urbano-regionales considera necesaria la incorporación de un método que permita construir una forma de entender la informalidad como algo que se produce, determinado por variables de tiempo y de lugar, por tanto, como una producción en continuo movimiento y desde diferentes lógicas que al encontrarse generan choques y contradicciones (Morales, 2009).

Boaventura de Souza Santos (2003) plantea para ello, una especie de evolución de la teoría crítica moderna a una *teoría crítica posmoderna*, donde se parte del conocimiento de una realidad para poder transformarla, a partir de una construcción colectiva de conocimiento, donde las reflexiones deberán formar parte de un proceso emancipatorio. Esta forma alternativa define una ruta de trabajo que traspasa las lógicas clásicas de construir conocimiento.

Los asentamientos informales ocupan en la actualidad un lugar protagónico en la producción de ciudad, por eso se configuran en escenarios de conflicto, por la tensión que existe debido a la implementación de proyectos estatales que se pretenden construir en estos territorios, por lo tanto entran en disputa las diferentes lógicas de apropiación y uso del espacio entre los actores que inciden en el ordenamiento del territorio. Existe la necesidad pues, de conocer las posturas de los diferentes actores y agentes que inciden en la producción del espacio, sean éstas legitimadoras o de oposición frente a las intervenciones estatales, sin embargo al momento de hacer los análisis, es importante tomar algunas distancias y proponer elementos novedosos con base a unos argumentos académicos y no sólo de carácter político.

Se parte de reconocer que se debe tomar en cuenta el conocimiento de los pobladores y sus aprendizajes en la producción de dichos territorios informales, pero igualmente se deben reconocer las experiencias positivas logradas por parte de la institucionalidad, especialmente en las últimas dos décadas, donde el Estado Local ha logrado generar un gran acumulado en términos de planificación e intervención urbana.

Desde esta perspectiva, la teoría crítica elaborada por Santos plantea que el conocimiento siempre es contextualizado, es decir, que sin un análisis del contexto se hace imposible realizar cualquier tipo de teoría, pues se caería en un sinsentido tratar de aplicar conceptos a una realidad concreta sin entender cuáles son las dinámicas propias del territorio. Es importante mirar el pasado para poder evaluar los aciertos y desaciertos de la aplicación de conceptos e igualmente de políticas y programas en los asentamientos, ya que dependiendo de cómo se entienda el problema y sus causas se generan propuestas de solución.

Ese llamado a la reflexión frente al pasado, genera una propuesta nueva y emancipadora, que propende por la transformación social de las condiciones actuales, y es así como la reinvención del pasado pasa por generar una crítica a la forma de abordar el fenómeno de la informalidad. La teoría crítica hace un llamado a no sentirse conformes frente a las condiciones actuales, para no

caer en la pasividad de creer que todo está bien y que no se puede transformar, sino que se debe avanzar en generar nuevas alternativas.

No existe pues una sola forma de conocimiento, un solo actor y una sola lógica para intervenir los asentamientos, sino varias; y de ahí la importancia de generar asombro y creer que otras representaciones del espacio son posibles. Para esta investigación interesa comprender los asentamientos informales como algo que se produce de acuerdo al contexto socio-histórico, porque el espacio es algo vivo y dinámico, que se produce no sólo desde la normatividad del Estado, sino también desde las vivencias y la forma que tiene la comunidad de apropiárselo.

Por lo tanto se propone interpretar el espacio dialécticamente, evidenciando que su conceptualización no puede construirse desde una única forma de producción, sino desde las múltiples visiones y producciones que coexisten en el territorio incidiendo unas sobre otras, creando contradicciones, y determinadas por el momento histórico que se vive. En esa medida, el materialismo y su método dialéctico nos ayudan a explicar el funcionamiento de las formaciones sociales en el modo de producción capitalista, articulando el postulado general de la teoría crítica, de analizar la sociedad como una totalidad, en este caso la ciudad y lo urbano.

1.2. La producción del espacio: método de interpretación

Al fundamentar el marco de análisis desde una perspectiva crítica, partimos de definir el materialismo histórico-dialéctico como alternativa teórico-metodológica para analizar los problemas urbanos, porque “no hay teoría del espacio al margen de una teoría social general, sea esta explícita o implícita” (Pradilla, 1984:30). La mirada dialéctica no concibe la realidad de modo estático, sino en movimiento y éste es dado precisamente por la dinámica constante que plantean los opuestos, es decir, que la contradicción dialéctica es real, y por lo tanto el método dialéctico estudia ese movimiento para tratar de resolver las contradicciones, y encontrar sus diferencias y semejanzas.

Según Pradilla (1984), para el materialismo son las formas más complejas las que explican las más simples, y las formaciones sociales del presente son las que nos permiten comprender las del pasado. El análisis marxista supone entonces, un movimiento de lo general a lo particular y viceversa, su relación dialéctica y constante, lo concreto y lo abstracto, el movimiento de la totalidad y de sus partes constitutivas.

Uno de los objetivos de la investigación es develar cómo ha sido la producción del espacio del Estado local, especialmente a partir de sus intervenciones urbanísticas en los asentamientos informales, e identificar el cambio de políticas del Estado frente a dicho fenómeno social, especialmente las referidas al mejoramiento integral de barrios, dando cuenta del proceso de valorización y desvalorización de ciertos territorios de acuerdo a unas temporalidades, sea por intereses políticos o de control de los territorios para su mercantilización.

En esa medida, este apartado pretende dar cuenta de la concepción del espacio de la cual parte Lefebvre para plantear su teoría de la producción del espacio que sirve para analizar una realidad empírica a partir del entendimiento de las tácticas y las estrategias que practican los agentes en la producción del espacio y sus principales contradicciones.

La producción social como eje de análisis retoma el análisis dialéctico, a partir de la diferenciación de los diversos agentes sociales y sus prácticas espaciales. Por un lado, el Estado ha propuesto hasta el momento una lectura propia del territorio, basándose para ello en valorización de ciertos espacios para integrarlos a las lógicas del capital; y por otro lado, los agentes comunitarios han construido socialmente el territorio para habitarlo, para vivirlo, como parte de sus necesidades básicas.

El método que plantea Lefebvre conduce a indagar por las prácticas espaciales que realizan los agentes territoriales para conseguir un fin, en el caso que nos ocupa, las adoptadas por la Administración Municipal en la planeación e intervención de los asentamientos informales. Para ello, se hace necesario también explorar analíticamente las diferentes formas de producir ciudad, y así poder proponer y rescatar otras formas alternas no sólo de interpretación, sino de planeación del espacio urbano.

Se parte de la premisa lefebvriana que el espacio no es un *objeto científico,* sino que siempre ha sido político y estratégico: de modo que el espacio es un producto social. Desde esta concepción del espacio, se plantea la hipótesis que las intervenciones urbanísticas en sectores informales son una forma del Estado Local querer obtener el control de estos territorios, ya que son decisivos, tanto para la implementación del modelo de ciudad, como para la entrada del capital.

Lefebvre en su libro Espacio y Política (1976), argumenta que el espacio desempeña un papel en la estructuración de la totalidad, de una sociedad, y que existen cuatro diferentes hipótesis para abordar su análisis. Una primera hipótesis, desde una perspectiva filosófica, que analiza el espacio

como forma pura, que excluye la ideología y la interpretación; sin embargo, a esta visión se le objeta por no tomar en cuenta el tiempo histórico y vivido y por su tendencia hacia un *saber absoluto*. Una segunda hipótesis toma el espacio como un producto de la sociedad, sobreponiendo lo empírico sobre la teorización; así, el espacio es consecuencia del trabajo y la división del trabajo y es la objetivación de lo social y lo mental.

Una tercera hipótesis plantea que el espacio es un instrumento político intencionalmente manipulado en manos de *alguien,* de un poder (Estado o clase social), y por lo tanto la representación del espacio está al servicio de una estrategia proyectada. Y una última hipótesis, que afirma que el espacio estaría vinculado con la reproducción de las relaciones sociales de producción, es decir, que toda sociedad produce "su" espacio y produce "un" espacio: lo que se ha denominado como la teoría de la producción del espacio. Estas dos últimas hipótesis de trabajo son las adoptadas para el desarrollo de esta investigación para poder fundamentar las lógicas de actuación de los diferentes agentes en el espacio urbano y sus prácticas espaciales.

Lefebvre argumenta también que *hay una política del espacio, porque el espacio es política*; por lo tanto el espacio ha sido formado a partir de elementos históricos y naturales, siendo una representación plagada de ideología. Es decir, que ningún espacio es neutro u objetivo, siempre va estar determinado por la relación dialéctica de los actores que inciden en el territorio y papel ejercido por cada uno de ellos para imponer o concertar una lógica de desarrollo y construcción de ciudad. Así mismo, argumenta que la ciencia del espacio no es unitaria y total, y esto lo prueban sus contradicciones, por lo tanto el método para abordar el problema es dialéctico, analizando las contradicciones del espacio dentro de la sociedad y la práctica social.

En el siguiente cuadro se muestra entonces la ruta de análisis de la teoría de la producción del espacio que parte de la caracterización de las contradicciones en el espacio, que para el caso concreto del análisis se han definido tres: la principal, es la contradicción existente entre el cambio del territorio de un valor de uso por un valor de cambio debido a la acción de los agentes mercantiles; la secundaria, es la contradicción entre la producción del espacio para lo global o lo local, que su vez se relaciona con la contradicción entre centro-periferia; y la tercera contradicción, tiene que ver con la definición o la apuesta estratégica del Estado de intervención o no en los asentamientos informales.

Gráfico 1-1: Cuadro sinóptico marco de interpretación y análisis de la producción del espacio

TEORÍA DE LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO

CONTRADICCIONES EN EL ESPACIO
Principal: Valor de Uso – Valor de Cambio
Secundaria: Local- Global y Centro-Periferia
Derivadas: Intervención estatal – No intervención estatal

AGENTES SOCIALES EN LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO
El Capital
El Estado
Las Comunidades

PRÁCTICA ESPACIAL
Lectura de las prácticas de producción del espacio
1. Escala espacio-temporal:
Asentamientos informales de Medellín (1990 – 2015)
2. El estudio de la acción: estrategias y prácticas del Estado Local

OBJETO EMPÍRICO DE ANÁLISIS

El objetivo de la utilización de la teoría de la producción del espacio, está en dar cuenta de los sujetos y agentes de dicha producción, las finalidades y lógicas que orientan esta producción y las formas como son apropiadas por los agentes Estado, Capital y Comunidades, pero que, para este análisis nos enfocaremos en revelar las lógicas de actuación del Estado Local a partir de sus prácticas espaciales, y para ello se definieron tres prácticas de mejoramiento barrial como objeto empírico de análisis: el programa PRIMED en la década de 1990, el proyecto habitacional Juan Bobo en la década del 2000 y el proyecto barrios sostenibles en la actual década de 2010.

En esa medida, el principal reto de la investigación es develar cuál es la intencionalidad en la aplicación de proyectos y programas de mejoramiento barrial y bajo qué enfoques o estrategias

de intervención ha trabajado, haciendo una lectura espacio-temporal de 1990 a 2015. Para ello se debe analizar dialécticamente el texto y el contexto, lo que se planeó y lo que se ejecutó, lo que se dice con lo que realmente se hace, tomando como objeto empírico los casos a analizar.

La teoría de la producción del espacio realiza el análisis crítico de la realidad urbana, que abarca el conjunto de las actividades práctico-sociales, dentro de las cuales hay una esencial: la fragmentación del espacio para la venta y la compra (el intercambio), en franca contradicción con la capacidad técnica y científica de la producción del espacio. Esta teoría transforma los conceptos elaborados por Marx, poniendo el acento sobre las contradicciones de una realidad, y haciendo la crítica de dicha realidad (Lefebvre, 1976). Es así como la relación dialéctica valor de uso – valor de cambio utilizada en la economía política encuentra también cabida en el análisis del espacio urbano, ya que la producción del espacio es una *economía* que implica una *política*, y por tanto, una o varias estrategias.

Según Lefebvre (1976), las clases en el poder tratan por todos los medios de servirse del espacio como si de un instrumento se tratase, esto con el fin de subordinar el espacio al poder, controlar el espacio y regir de forma tecnocrática la sociedad, conservando las relaciones de producción capitalistas. Es así como el capitalismo se ha mantenido a través de la conquista e integración del espacio, que ha dejado de ser un mero ámbito geográfico pasivo y se ha convertido en *instrumentalista.*

1.2.1. Contradicciones en la producción del espacio

El método histórico-dialéctico utilizado por Marx para el análisis de los problemas del espacio partía de los conflictos fundamentales para determinar y justificar los conflictos secundarios, derivados y coyunturales (Lefebvre, 1976: 128). Igualmente es necesario descubrir la negación, la contradicción y el movimiento, porque no hay objeto en el cual no se pueda encontrar una contradicción, es decir, dos determinaciones opuestas y necesarias, ya que en la producción del espacio se manifiestan múltiples intereses, ideales y visiones del mundo que son expresiones de poder y determinan su conformación (Morales, 2009).

La principal contradicción en el espacio urbano se da por la confluencia de una ciudad *planificada* y una *espontánea*, que representan las dos caras de una misma moneda. Al partir de esta relación dialéctica, se define cuál es su orientación política, es decir, si el espacio ha de ser utilizado por

los agentes sociales como valor de uso y/o valor de cambio, pero ello depende de las tácticas y estrategias del agente planificador y constructor de los territorios.

Si bien, la ciudad se construye de manera planificada, también lo hace de forma espontánea, a partir de unas concepciones de orden muy diversas, que están determinadas por las formas de apropiación del espacio de ciertos grupos sociales que crean una identidad frente a él. Por ejemplo, los sectores populares no son obra de ingenieros, arquitectos o urbanistas, ni espacios producidos como una forma de generar ganancia, sino de resolver una necesidad básica insatisfecha como lo es la vivienda, pero ahora la ciudad planificada desde el Estado y el mercado quiere cooptar dichos espacios e introducirlos en las lógicas de los planes de ordenamiento territorial. Los sectores no planificados hoy intervenidos se están transformando en productos homogéneos, y las formas que adquieren comienzan a tornarse repetitivas, en vez de potenciarse la riqueza en la diferencia.

La contradicción fundante de la producción espacial (producción social/apropiación privada), se despliega en la contradicción entre la producción de un espacio orientado por las necesidades económicas y políticas, y la reproducción del espacio como condición, medio y producto de la reproducción de la vida social (Carlos y otros, 2012).

Para Morales (2009), en los proyectos de intervención estatal se impone una racionalidad técnica por encima de las lógicas y necesidades de la población. Los territorios informales pasan de ser considerados como valor de uso a un valor de cambio, y esta pareja de opuestos es usada para mostrar los cambios y contradicciones acarreadas por el sistema de producción capitalista, donde todo adquiere la connotación de mercancía y que en el contexto actual de globalización neoliberal, sirve para analizar y comprender las transformaciones sufridas en el espacio y los nuevos sentidos que se le otorgan a estos espacios por parte del Estado y el Capital.

Por su parte, Lefebvre (1976) señala que las contradicciones también saltan a la vista en el plano institucional, por ejemplo la clase dominante, dispone de un gran poder sobre el espacio a través del conocimiento de la globalidad, es decir, la estrategia y la acción del Estado propiamente dicho. Pradilla (1984) va mucho más allá al afirmar que esta contradicción urbana excluye a los trabajadores (productores de ciudad), de la esfera de las decisiones relativas a las políticas del Estado, tomadas en forma centralizada por los aparatos planificadores del ejecutivo.

Así pues, los barrios populares son el resultado de la articulación contradictoria entre la producción del ejército de reserva y las condiciones de funcionamiento del mercado del suelo, el capital inmobiliario y constructor de vivienda (Pradilla, 1984). Esta contradicción puede ser vista por ejemplo en los barrios que están articulados al conjunto de la estructura urbana capitalista, o localizados en los puntos estratégicos de su desarrollo, que determinan los frecuentes procesos de desalojo por efectos de la *renovación urbana*, pero también son fuente de importantes luchas reivindicativas por la defensa del territorio.

Otra de las contradicciones, denominada secundaria, es el proceso de internacionalización cada vez más acelerado e intenso que vive Medellín, el cual hace que la ciudad prepare y planifique su territorio con base en las necesidades del capital, y en menor medida de las comunidades originarias, y es por eso siguen presentándose niveles tan altos de desigualdad a pesar de las intervenciones estatales, que si bien mejoran las condiciones habitacionales de los asentamientos, y tal vez su acceso a la centralidad urbana, implican también, que los habitantes que no tengan como sostenerse económicamente, deben desplazarse hacia otras zonas más precarias. Así es como una política del espacio que va dirigida a unos *usuarios*, termina en manos de otros con mayor capacidad adquisitiva. Esta contradicción se puede observar en la titularidad de la tierra, que genera nuevos costos económicos, al pasar de la *informalidad* a la *formalidad*.

Dentro de las contradicciones secundarias, también se halla que así como existe periferia, también existe una centralidad; por ello, es importante hacer este análisis dialéctico y determinar porque en ciertos momentos a las zonas periféricas se les dota y pasan a ser centralidades; claro está, esto pasa por una decisión política, donde se define qué es lo más funcional a la ciudad, es decir, por un interés político.

Una última contradicción denominada como derivada, que debe ser retomada en el análisis dialéctico es que mientras el Estado interviene lo ya construido, se consolidan, crean o densifican nuevos barrios, es decir, el Estado actúa pero es insuficiente a la problemática de la informalidad urbana; igualmente, si bien se interviene con proyectos, estos no obedecen a las dinámicas territoriales o no tienen como eje articulador al poblador originario y sus lógicas de habitabilidad.

1.2.2. Agentes sociales en la producción del espacio

Para Corrêa (2012) y Carlos (2012), los agentes de la producción del espacio se pueden clasificar en: El capital con sus fracciones industrial, comercial y financiera (propietarios de los medios de producción, propietarios de la tierra, promotores inmobiliarios); el Estado como el agente de la dominación política; y los grupos sociales excluidos que, en sus necesidades vinculadas a la realización de la vida humana, tienen al espacio como condición, medio y producto de su acción.

La brasileña Ana Fani Alessandri Carlos (2012), plantea que la producción del espacio revela los agentes de producción material del espacio y las finalidades que orientan esa producción en el conjunto de determinada sociedad. Por tanto, el análisis del proceso de producción del espacio urbano requiere la yuxtaposición de varios niveles de la realidad que están determinados por los agentes sociales que actúan de acuerdo a su concepción política y estratégica del espacio: el de la dominación política, el de la acumulación de capital y el de la realización de la vida humana. En ese sentido, el análisis del espacio contempla una doble dimensión, de un lado, la materialidad objetiva, y de otro, un contenido social dado por las relaciones sociales que se realizan en un espacio tiempo determinado.

Según Roberto Corrêa (2012), la producción del espacio urbano es consecuencia de la acción de agentes sociales concretos, históricos, dotados de intereses, estrategias y prácticas espaciales que pueden ser propias de cada uno o comunes a algunos agentes, pero también son generadores de conflictos y portadores de contradicciones, ya que estos agentes sociales están insertos en una temporalidad y una espacialidad determinada.

El marco espacio-temporal que se utilizará para el análisis será la ciudad de Medellín, desde la entrada del neoliberalismo en Colombia en la década de los noventa hasta el 2015, pero los análisis se enfocaran en el Estado como agente productor del espacio, y cómo ha venido modificándose en los últimos 25 años con la modernización del Estado, pero aclarando que dichos espacios fueron producto de otros actores, específicamente de comunidades y sus organizaciones excluidas del acceso a la vivienda y el derecho a la ciudad.

Para Corrêa (2012), el Estado desempeña múltiples papeles en relación a la producción del espacio, y dentro del abanico de posibilidades de acción se incluyen el establecimiento del marco jurídico de producción y uso del espacio, la producción de las condiciones de producción para

otros agentes sociales, y en tornarse promotor inmobiliario invirtiendo en la producción de inmuebles residenciales en determinados espacios para ciertos grupos sociales. Esa multiplicidad de papeles también se hace efectiva en la escala urbana, estableciendo relaciones con otros agentes sociales, como empresas, bancos, universidades y propietarios de la tierra. En esas relaciones entran en juego mecanismos de negociación, cooptación y clientelismo, a los cuales la corrupción no es extraña.

1.3. Las prácticas de producción del espacio

Todos los agentes desarrollan *prácticas urbanas* concentradas territorialmente en la ciudad, siendo dominantes y determinantes aquellas que se anudan en torno a la producción y realización de las mercancías (Pradilla, 1984), es decir, donde el espacio es considerado un valor de cambio. Como ya se argumentó anteriormente el objetivo es poder determinar principalmente las prácticas espaciales desarrolladas por el Estado Local a partir de los procesos de planificación e intervención territorial en asentamientos informales, dando cuenta de sus intereses políticos y su articulación o relación dialéctica con otros agentes sociales.

Para Lefebvre (1976) la práctica espacial que desarrolla el Estado, puede adoptar diferentes nombres, pero especialmente lo realiza a través de una *planificación espacial* que posee un interés en el espacio estratégico, y de las relaciones de fuerza entre los diferentes agentes. Lefebvre parte de la hipótesis de que el Estado domina la sociedad entera: en primer lugar, el crecimiento económico, constituyéndose en el centro de las decisiones políticas. Pero también hay que tener en cuenta que un análisis dialéctico en un momento histórico concreto y un espacio específico, debe expresar la correlación de fuerzas existente en dicho espacio-tiempo.

Según Jiménez & Novoa (2014), el espacio adquiere una materialidad y una subjetividad propia que lo hace histórico y dinámico; es decir, un lugar que se construye, se de-construye y se reconstruye a cada instante. Esto expresa una aguda confrontación entre dos racionalidades antagónicas: una que asume el territorio como recurso económico y fuente de riqueza, y otra, que lo asume como abrigo, como espacio de encuentro y fundamento mismo de la vida de las personas. Los espacios anteriormente sin intervención hoy se ven como estratégicos, debido a los movimientos del capital que cada día se transforma buscando siempre un mayor nivel de acumulación, que es su razón de ser; e igualmente los territorios que hoy son estratégicos, bajo

unas condiciones distintas pueden convertirse en secundarios, debido a que los intereses frente al control territorial no permanecen estáticos en un solo espacio.

Para estos autores a cada estadio en el modo de producción y dominación capitalista, le corresponde una forma específica de organización y estructuración del espacio. Es así como en la etapa neoliberal, los estados locales de las ciudades en *competitividad*, tienen un especial interés en las zonas periféricas, pues son espacios de los cuales también se puede alimentar la reproducción del capital y asume estos asentamientos y su intervención como estratégica. Igualmente tienen un fuerte interés en ordenar y controlar dichos territorios que le fueron ajenos por décadas y ahora son importantes ya que al legalizarlos, se aumentan los niveles no sólo de gobernabilidad, sino también las arcas municipales a través de la recolección de impuestos.

"El capital requiere despojar a poblaciones enteras de territorios que hoy son estratégicos para sus requerimientos acumulativos" (Jiménez & Novoa, 2014: 60), como es el caso de las periferias de Medellín; y para ello acude a los Estados locales para que hagan su labor de control territorial para su beneficio, es decir, que el Estado le abre las puertas al mercado al *formalizar* y *legalizar* estos territorios anteriormente fuera del control del capital y del Estado.

Lectura de las prácticas de producción del espacio

Para el desarrollo de la investigación se parte de la lectura a las prácticas de producción del espacio, elaboradas por Roberto Lobato Corrêa, quien propone dos ejes de análisis para su implementación, que son los que van a orientar la presente investigación:

Primero, el estudio de un área dada, un segmento de la red urbana. Esta distinción nos obliga a considerar la escala espacial adecuada: en este caso los asentamientos informales de Medellín. "La producción de esa área resulta de la acción de uno o diversos agentes sociales, cuyas acciones (estratégicas y prácticas) se pueden superponer o yuxtaponer, siendo marcadas por la complementariedad o antagonismo" (Corrêa, 2012: 48).

En esa medida hay que determinar cuáles son los actores que han producido el espacio y cuáles quieren intervenir ahora bajo la premisa de que son zonas informales. El análisis se centrará en demostrar cómo se yuxtaponen y superponen el Estado y las comunidades en esa producción social del espacio, a partir del análisis de los tres casos de estudio que son: PRIMED, Juan Bobo y barrios sostenibles, específicamente en las zonas centroriental y nororiental de Medellín.

Para Corrêa (2012), el análisis debe ser pensado en relación a cierto lapso de tiempo, garantía de permanencia de las prácticas espaciales por parte de los agentes; por eso se define como temporalidad de análisis el Medellín urbano entre los años 1990 y 2015. Igualmente, deben considerarse diversas manifestaciones de procesos sociales más amplios, como la formación social del área de estudio, por intermedio de uno o más agentes sociales; por ello el interés de desarrollarlo desde una perspectiva histórica, y de la pugna entre los diversos agentes por la consolidación de estos territorios, ya que el marco teórico debe responder a unas lógicas no sólo espaciales, sino también históricas.

Segundo, el autor propone el estudio de acción, es decir, las estrategias y prácticas de un agente social en su espacialidad, para determinar cómo varían las acciones de ese agente en cada área, y en cada escala; qué conflictos o negociaciones fueron efectuados para que determinados objetivos fuesen alcanzados y qué impactos sociales, económicos y políticos resultaron; y si los impactos en la reorganización del espacio son relevantes. También propone analizar las actuaciones estatales en ese mismo periodo de tiempo en la ciudad o en otras escalas como la centralidad urbana, pero también que otras actuaciones no sólo urbanísticamente ha realizado en ese mismo territorio a analizar: los asentamientos informales.

Esta metodología sirve de base para orientar la recolección de información primaria y secundaria del área a estudiar y las prácticas espaciales desarrolladas por los agentes en un periodo de tiempo determinado, e igualmente para orientar el análisis de la información frente a las principales contradicciones surgidas por la implementación de programas o proyectos de intervención estatal en los asentamientos informales.

De esta manera se pretende en los próximos capítulos describir, analizar e interpretar no solamente el fenómeno de la informalidad como realidad urbana, sino también las prácticas de intervención estatal en estos asentamientos, para poder determinar sus principales contradicciones en la producción del espacio desde una relación dialéctica y de acuerdo a un contexto espacio temporal.

CAPÍTULO 2. LA INFORMALIDAD URBANA EN LA PRODUCCIÓN DEL ESPACIO

En el presente capítulo se pretende dar cuenta de la problemática de la informalidad, partiendo de su conceptualización teórica, principalmente desde los planteamientos de Emilio Duhau y Carlos Torres; para luego adentrarnos de manera descriptiva en la informalidad urbana en Medellín haciendo una lectura de cómo ha sido entendida por la municipalidad tanto en los años noventa como en la actualidad, para finalmente presentar un análisis de las cifras más actualizadas frente a la realidad de los barrios periféricos de Medellín.

En el anterior capítulo se planteó como existen diferentes formas de producción del espacio dependiendo de los agentes que lo configuren; en este momento nos detendremos a caracterizar la producción del espacio que han realizado las comunidades a partir de la construcción de sus barrios sin ningún tipo de planeación estatal y orientados bajo la necesidad de un techo para sobrevivir, pero sin entrar a caracterizar las prácticas espaciales de las comunidad; para en el próximo capítulo abordar específicamente las actuaciones estatales en estos asentamientos informales, es decir, las practicas del Estado local al momento de intervenir estos espacios.

Si bien a informalidad en la producción del espacio se ha ubicado principalmente en las grandes ciudades y sus periferias, no es algo exclusivo de los sectores populares, pero sí es allí donde el fenómeno se puede considerar de mayores magnitudes, sobre todo en ciudades latinoamericanas donde ha primado la autoconstrucción de la vivienda y el hábitat por parte de las comunidades.

Algunos de los determinantes del crecimiento informal de las urbes colombianas son el aumento desmedido de la pobreza y la miseria; la falta de empleo e informalidad económica en que se encuentran los hogares debido, entre otras cosas, a la implementación del modelo económico neoliberal y el consecuente efecto sobre las obligaciones del Estado en materia social, como en la generación de ingresos; así como la segregación socioespacial generada a partir de la estratificación socioeconómica y la implementación de proyectos de renovación urbana en zonas céntricas de las ciudades.

Otro factor determinante de la informalidad tiene que ver con la llegada a las ciudades de contingentes de población en situación de desplazamiento que se ve obligada a abandonar forzadamente los campos por causa de la violencia y el conflicto social y armado que se presenta en el país y sus diferentes regiones. Entonces la mayoría de estas víctimas termina migrando hacia los principales centros regionales y urbanos, sin medios económicos o de subsistencia que les permita acceder al mercado formal del suelo, y tienen que acudir a la ocupación de terrenos deshabitados mediante tomas, invasiones o posesiones, o a la compra de un lote o un rancho en el mercado informal del suelo, e instalarse en sectores con difíciles condiciones habitacionales, en la mayoría de las veces en zonas de riesgo y sin servicios públicos domiciliarios.

Según estadísticas de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) del gobierno colombiano, en Colombia se han registrado 7 millones de personas como víctimas de diferentes tipo de violencia, de las cuales, el 80% ha sufrido desplazamiento forzado, es decir, aproximadamente 5.600.000 personas. En la ciudad de Medellín según la Unidad Municipal de Atención a Víctimas (UMARIV) se registran cerca de 400.000 víctimas en los últimos 30 años, es decir, más del 15% del total de la población del municipio.

2.1. Perspectiva conceptual de la informalidad

Según Emilio Duhau (2002) conviene desagregar el fenómeno de la urbanización popular en tres componentes fundamentales: el acceso al suelo, la producción de la vivienda, y la producción de bienes colectivos asociados a la vida urbana (servicios públicos, equipamientos e infraestructura). Así mismo argumenta que la informalidad en cuanto tipo y forma específico de producción del espacio urbanizado, es producida principalmente a partir de la autoconstrucción de la vivienda cuya implantación antecede a una urbanización, teniendo como rasgos constitutivos la irregularidad jurídica en el loteamiento y en la propiedad del suelo, es decir la falta de escrituras públicas, y la producción progresiva tanto de la vivienda como de los bienes colectivos.

En esa misma línea, para Carlos Torres (2009) los procesos urbanos informales se dan a entender como una respuesta de los pobladores para satisfacer sus necesidades básicas de habitabilidad, ya que cuando la comunidad no recibe respuesta alguna del Estado, lo hace de manera colectiva,

generando procesos de autoproducción no sólo de vivienda sino de la vida misma en el territorio, garantizando una economía y el acceso a redes sociales, y también el acceso a bienes y servicios colectivos como la salud, la educación y la recreación.

El autor también insiste en aclarar que informalidad no es sinónimo de ilegalidad, porque "la informalidad urbana ha de entenderse como un fenómeno social, económico, político e ideológico-cultural, por medio del cual la comunidad busca solucionar sus necesidades más sentidas, a través de acciones que la colocan por fuera de los marcos normativos y legales convencionales, reconocidos por el *statu quo*" (Torres, 2009: 47).

Para Análida Rincón (2005) existen unos e*spacios urbanos no con-sentidos,* espacios no permitidos desde el punto de vista legal, pero que desde el punto de vista cultural tienen sentido y poseen un significado propio. Plantea que una es la lógica de la necesidad (sobrevivencia) que se impone a una lógica del mercado, donde un gran número de población no tiene otra forma de habitar la ciudad sino a través de la ocupación informal; y a pesar de que haya una trasgresión inicial a la norma, su motivación está dirigida desde la necesidad, y el Estado debe reconocerlos a través de la flexibilización de la norma, sino estaría violando los derechos humanos.

Frente a esta discusión entre lo legal-ilegal, Duhau (2002) afirma que los asentamientos informales presentan problemas de legitimidad respecto de los órdenes urbano y legal vigentes. Esta ilegitimidad se presenta generalmente asociada con el alejamiento material respecto de los estándares considerados aceptables respecto de la vivienda y la disponibilidad y calidad de los bienes colectivos asociados a la vida urbana, pues estos espacios son producidos con mucha precariedad y con pocos recursos económicos.

Sin embargo, Pedro Abramo (2003) avanza un poco más en la discusión y nos propone reconocer que existen tres lógicas de la acción social que determinan la informalidad urbana: una, la del Estado, que no propone medidas suficientes para prevenir la informalidad a través de políticas sociales de vivienda; dos, la del mercado, tanto el formal que especula con el precio del suelo y el informal que vende terrenos sin urbanizar; y tres, la lógica de la necesidad, la de las comunidades cuya motivación está condicionada por la pobreza.

En la misma línea, Torres (2009) argumenta que la comunidad, el Estado y la iniciativa privada como agentes sociales, y de acuerdo con sus intereses –sean estos sociales, políticos, económicos

o culturales-, propician un tipo de ocupación y consumo del suelo urbano y a la vez son los gestores de la formación y consolidación de los barrios y el hábitat en la denominada ciudad informal.

Como se puede observar son muchos los factores que inciden en la formación de asentamientos informales, de esa *otra* ciudad, aquella construida al margen de la ciudad planificada. Lo anterior quiere decir que no solamente se puede atribuir a la población de generar la informalidad y una *ilegalidad* en la construcción de ciudad, sino que también se debe reconocer la responsabilidad que ha tenido el Estado como el mercado en el aumento de los asentamientos.

El Estado tanto por acción u omisión de políticas de vivienda que no llegan al grueso de la población, y por no determinar bancos de tierras para la construcción de viviendas de interés social y prioritario; ya que el Estado no sólo debe atacar el fenómeno, sino tratar de evitarlo con medidas progresistas y no sólo del orden represivo.

Para el caso de la responsabilidad del mercado en la producción de la informalidad, el Grupo de investigación Derecho y Territorio de la Universidad de Antioquia (2010: 58) argumenta que los precios excesivamente elevados del suelo urbanizado en el mercado formal, son consecuencia lógica del sistema capitalista regido por normas de oferta y demanda, que terminan por conformar un mercado del suelo elitista y excluyente. Esto quiere decir que la especulación con el precio de la tierra urbana también determina la creación de asentamientos informales en la medida de que expulsa a la mayoría de población pobre de las ciudades hacia el mercado informal de la vivienda.

Esta hipótesis es bastante importante en términos de abordar el método dialéctico de análisis de la realidad planteado en el marco teórico, porque no solo se debe estudiar la ciudad informal en cuanto modalidad de producción del espacio urbano, sino también su relación con la ciudad formal, ya que “si hablamos de ciudad informal necesariamente estamos hablando de espacios urbanos producidos al margen o en contraposición al orden formal” (Duhau, 2003: 3). Estos últimos han sido denominados como los suelos de mayor valor, a los cuales acceden sólo las clases privilegiadas que tengan como generar rentas del suelo urbano.

Para Torres (2009) la ciudad es una síntesis de la coexistencia de procesos históricos enmarcados en la tensión entre la ciudad planeada desde la perspectiva del deber ser, orientado en función

de los intereses de pequeños grupos, y aquella que es ocupada y construida al ritmo de la necesidad y de la capacidad colectiva para hacerse posible en la dinámica urbana, que es la opción más factibles de la mayoría de sus habitantes.

Por ejemplo en la planeación de Medellín siempre han existido unos elementos contenedores de la informalidad como el perímetro urbano, el cinturón verde o el perímetro sanitario, que determinan hasta dónde debe construirse la ciudad. Este discurso siempre ha estado presente en la historia y en la actualidad de la ciudad, que ha insistido en dejar por fuera de la planeación oficial ciertos sectores principalmente por su característica de zonas de riesgo, sin embargo las medidas para evitar su consolidación son muy débiles, y por lo tanto esto es aprovechado con el mercado informal de la vivienda para poder hacer de estos espacios su propio negocio.

Si bien cada proceso urbano es diferente, es importante identificar y definir los agentes y cómo inciden en el proceso de desarrollo urbano, para convertirse en sujetos de la construcción de ciudad tanto formal como informal. Tal y como se planteó en el capítulo anterior, los agentes sociales están determinados por un ámbito de actuación espacio-temporal que les hace determinar sus tácticas y estrategias en la producción del espacio, pero a su vez son dinámicos y actúan a través de diferentes mecanismos de apropiación del suelo.

Para Luis Fernando González (2011) la informalidad urbana ha estado en un proceso en constante transformación tanto en Medellín como en Colombia, pues por ejemplo en los años 50´s y 60´s se estigmatizaba y se asociaba la informalidad a las clases peligrosas; luego a finales de los 60´s y durante los 70´s la postura oficial era de negación, censura, rechazo, penalización, y donde los barrios clandestinos eran considerados como una enfermedad social. A pesar de que para esa época las políticas públicas a nivel mundial hablaban de erradicar los asentamientos informales, la dinámica de crecimiento de las ciudades fue más rápida que la respuesta pública. A finales de los 80´s se concluye que es imposible erradicar la informalidad, entonces hay que vincularlos a través del mejoramiento de los barrios, inicialmente frente a la accesibilidad y los servicios básicos y luego involucra variables sociales, cuyo objetivo es habilitar suelos y equipamientos para integrarlos a la ciudad.

Según Carlos Torres en los años 90´s hay una inflexión del cambio de modelo de modo de producción capitalista, y ahora el Estado cambia de orientación, se vuelve mediador-regulador y surgen nuevos agentes urbanos: los privados, ya que antes en los sectores informales solamente

estaban en la producción del espacio los agentes comunitarios y el Estado. El nuevo papel del Estado es la regulación para que el mercado produzca ciudad, porque se descubre que en los sectores informales hay un *capital social* que también es posible explotar y de esta manera se genera una aceptación condicionada de los asentamientos bajo la premisa de normalizar la subnormalidad, pero con el objetivo de obtener rentas urbanas.

En los 2000´s esta aceptación condicionada continua, debido a su potencial para incorporarlos al sistema económico, y se comprende que en estos territorios también es posible obtener mayores ganancias. En esta década también se corrobora que la informalidad no es solamente homologable a la pobreza, sino que podía estar en los barrios ricos; es decir, que la informalidad más que ser la excepción, era la regla general.

Según Carlos Torres (2009) en la ciudad informal en el marco del neoliberalismo el problema urbano no desaparece, sino que se ha ampliado. La necesidad de producción de vivienda ha crecido junto con el problema de la disposición de suelo apto, que fue uno de los factores para elevar el precio del suelo. Los procesos de autoproducción antes ocupaban suelos que si eran urbanizables, es decir, que posteriormente se podían habilitar; pero después de los 90´s se ubican en suelos más vulnerables, zonas de riesgo y en zonas protegidas o inundables.

2.2. La informalidad urbana en Medellín

Para Duhau (2002) la informalidad del acceso al suelo se presentan bajo dos variantes: la primera de ellas, es la ocupación de hecho, es decir, las invasiones; y la segunda, el mercado irregular del suelo, es decir, el loteo pirata. La modalidad de invasiones presenta a su vez dos variantes: una es la ocupación súbita de un área no urbanizada por una población organizada para ello, y otra consiste en lo que se suele denominar como *invasión hormiga*, es decir, el asentamiento paulatino de pobladores en un área determinada. En cuanto a la modalidad de loteo pirata consiste en las diversas modalidades del fraccionamiento e incorporación a usos urbanos no autorizados de suelo y la venta informal de los lotes resultantes.

En cada ciudad normalmente coexisten las dos formas de producción del espacio informal que plantea Duhau, es decir, el loteo pirata y la invasión; sin embargo la municipalidad de Medellín no cuenta con un mecanismo o indicador para medir dichos porcentajes. A ello le podemos sumar el

hecho que plantea Duhau, que un asentamiento irregular, puede llegar a una total consolidación, tanto habitacional como urbana y adquirir características semejantes a cualquier barrio popular desarrollado bajo condiciones de regularidad, por lo tanto, determinar la cantidad de barrios de origen informal cada vez se tornará más difícil en la medida de que día a día se piensan y realizan algunas intervenciones en este tipo de asentamientos que buscan la legalización de los mismos.

Foto 2-1: Barrio Carpinelo, Comuna 1

Fuente: Archivo personal

Los sectores urbanos populares de Medellín, históricamente han crecido simultáneamente y en tensión con la ciudad planificada, pero posteriormente son incorporadas a la ciudad formal a través de la intervención estatal, o de su inclusión al perímetro urbano y de servicios. Sin embargo hay que tener en cuenta de que el hecho de figurar como barrio dentro de las estadísticas municipales no es garantía de contar con los derechos básicos para la subsistencia, como los servicios de acueducto y alcantarillado o el transporte público por ejemplo.

En la actualidad el fenómeno de la informalidad urbana ha sido definido por la municipalidad como “aquel espacio urbano que se caracteriza por el uso, ocupación y aprovechamiento de la tierra en forma no ordenada y no sujeto a la regulación de las autoridades encargadas de establecer el régimen del uso del suelo y la construcción de edificaciones. Es decir, es una forma de producción y reproducción de la ciudad, al margen o en contraposición al orden formal urbano” (DAP, 2015).

Sin embargo dicha conceptualización no es estática, sino que ha venido transformándose a través del proceso histórico. Aquí retomaremos la transformación del concepto a partir del marco temporal que definimos en la investigación, es decir desde 1990 hasta la actualidad. Es así como en la década de los años noventa el fenómeno de la informalidad era denominado como *subnormalidad* o lo que comúnmente se llamaban *barrios subnormales*.

Foto 2-2: Cerro Santo Domingo Savio, Comuna 1

Fuente: Archivo personal

La definición de barrio subnormal provino del Documento CONPES 2326 de 1987 llamado *Política de asentamientos humanos y programa de apoyo a los municipios para el desarrollo*, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación. A partir de dicho documento CONPES, el municipio de Medellín mediante Resolución 075 de 1992 adopta esta definición que fue utilizada por la administración durante la década de los 90, donde se clasifica a 70 asentamientos humanos como subnormales en tres niveles:

Nivel 3 (barrios en proceso de colonización): era el nivel más precario, donde la configuración urbana no existía y la organización comunitaria era incipiente, no se contaba con estudios físicos ni sociales, y no se había adelantado ningún proceso de intervención estatal, por ende la consolidación barrial era todavía incipiente.

Nivel 2 (barrios en proceso de consolidación): donde había habido una intervención estatal, pero ésta no había sido continua, en donde se plantea el mejoramiento integral con el fin de mejorar este nivel y llevarlo a nivel 1, vinculando los barrios a la trama urbana existente.

Nivel 1 (barrios en proceso de normalización): sectores que habían tenido intervención por parte del Estado y se hubiera completado en gran parte el proceso de consolidación barrial. Requerían de alguna acción puntual como legalización de tenencia de predios e intervención en mejoramiento del entorno como construcción de equipamientos.

Esta definición del problema marcó el foco de intervención del Estado hasta que se formuló el primer POT de Medellín, y fue la base de actuación del programa PRIMED en la década de los noventa. Con la promulgación de la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios se obliga a los municipios a realizar su POT y con estas nuevas disposiciones también se cambia la forma de nombrar y entender la informalidad. Los municipios debían clasificar su suelo urbano y de expansión a partir de unos *tratamientos urbanísticos*, de acuerdo con las características físicas de las zonas que componían la ciudad y la necesidad de establecer un manejo diferenciado en las normas, instrumentos de planeación y requerimientos de actuación.

De conformidad a lo anterior, Medellín clasificó en su primer POT (Acuerdo 62 de 1999) a las zonas de asentamientos informales en el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral (correspondiente a los anteriores nivel 3 y nivel 2 de subnormalidad) y el tratamiento de consolidación nivel tres (anterior nivel 1 de subnormalidad).

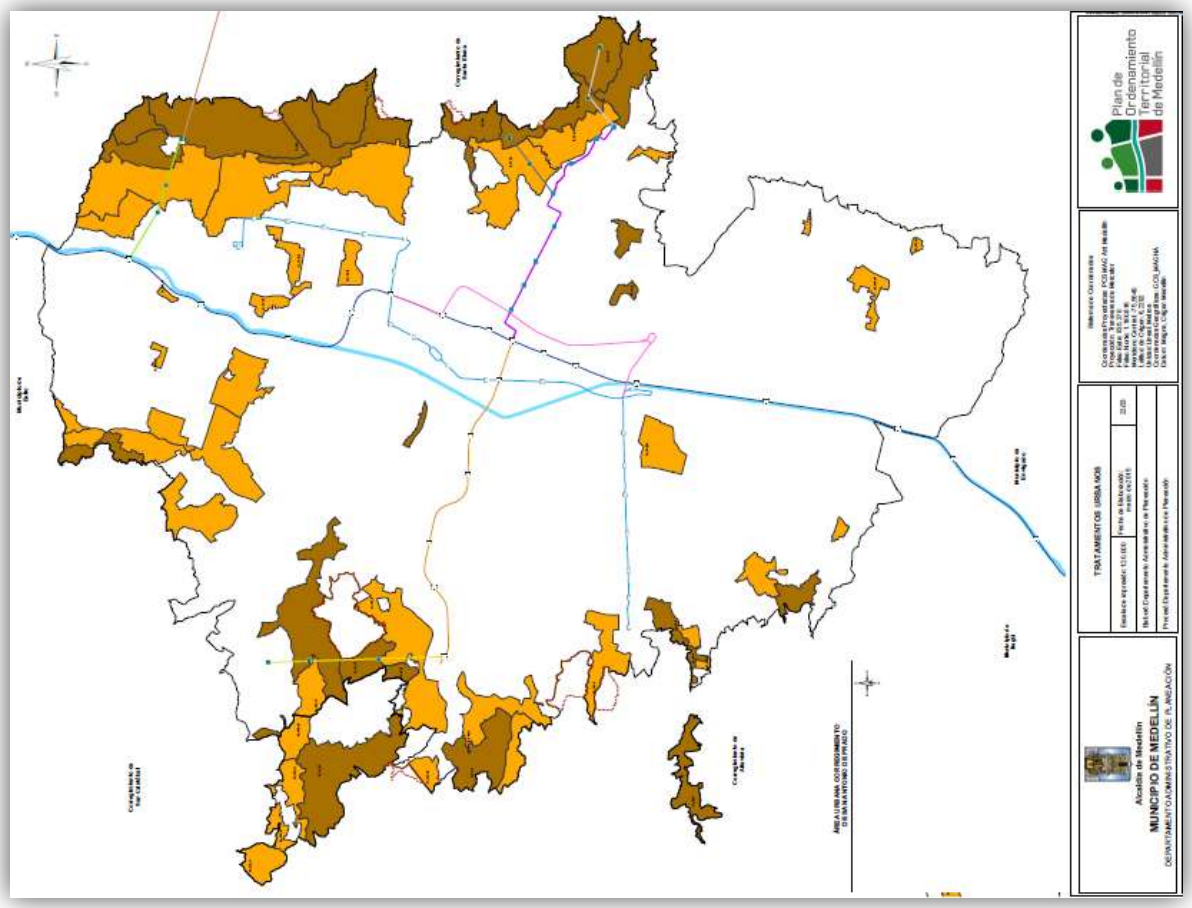
Foto 2-3: Zona de desarrollo incompleto e inadecuado: panorámica Comuna 13

Fuente: Archivo personal

Pero en la actualidad, estos sectores se adscriben jurídicamente al municipio bajo la figura de *zonas de desarrollo incompleto e inadecuado*. Medellín en su nuevo POT (Acuerdo 48/2014) clasifica estos asentamientos nuevamente con el tratamiento de mejoramiento integral y el tratamiento de consolidación nivel tres, en los artículos 234 y 235 que se explicarán a continuación.

Artículo 234. Tratamiento de Consolidación Nivel 3 (CN3). Generación: "Corresponde a aquellos sectores o áreas urbanizadas que presentan una precaria capacidad de soporte, que se refleja en el déficit crítico de indicadores de espacio público, equipamientos, servicios públicos y densidad vial, la cual deberá ser mejorada generando espacio público y equipamientos, así como otras cargas locales" (POT Medellín, 2014).

Mapa 2-1. Tratamientos urbanísticos de Mejoramiento Integral y Consolidación 3



Mejoramiento Integral en color café y Consolidación 3 en color ocre.

Fuente: Municipio de Medellín, 2014: POT de Medellín

Artículo 235. Tratamiento de Mejoramiento Integral (MI): “Este tratamiento 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, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes” (POT Medellín, 2014).

Según el mismo artículo 235 del POT, la informalidad urbana donde se ubica el tratamiento de mejoramiento integral, se expresa en la precariedad del hábitat en donde se conjugan total o parcialmente las siguientes características:

- Procesos de ocupación y construcción irregular e inadecuada de barrios.
- Deterioro crítico del medio ambiente.
- Localización de población en retiros de corrientes naturales de agua y zonas de alto riesgo no mitigable.
- Desarticulación a los sistemas urbanos estructurantes y sus redes de servicios.
- Carencias en servicios públicos domiciliarios, especialmente agua y saneamiento básico.
- Insuficiencia y baja calidad del espacio público.
- Carencias en equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte.
- Inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas clasificadas en estrato socioeconómico 1 y 2.
- Déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico.
- Irregularidad en la tenencia de la tierra.
- Carencia en vías de acceso, conectividad y una reducida movilidad.

Según el POT 2014, el área equivalente de los 26 tratamientos definidos dentro de mejoramiento integral en Medellín es de aproximadamente 1,110 hectáreas, principalmente de la zona nororiental y la comuna 8 al oriente, y las comunas 6, 7 y 13 al occidente. Aunque también existen los polígonos de Mejoramiento Integral localizados en Suelo de Expansión Urbana (MIE) con un área de 11 hectáreas que son: El Alto del Toldo en Carambolas (Comuna 1), La Honda (sector 3 y 4) en la Comuna 3, y parte de El Faro y Pinares de Oriente en la Comuna 8.

A continuación con base al conocimiento empírico del problema, se hará un inventario de barrios y asentamientos en polígonos de Mejoramiento Integral por cada una de sus dos laderas:

Ladera Oriental:

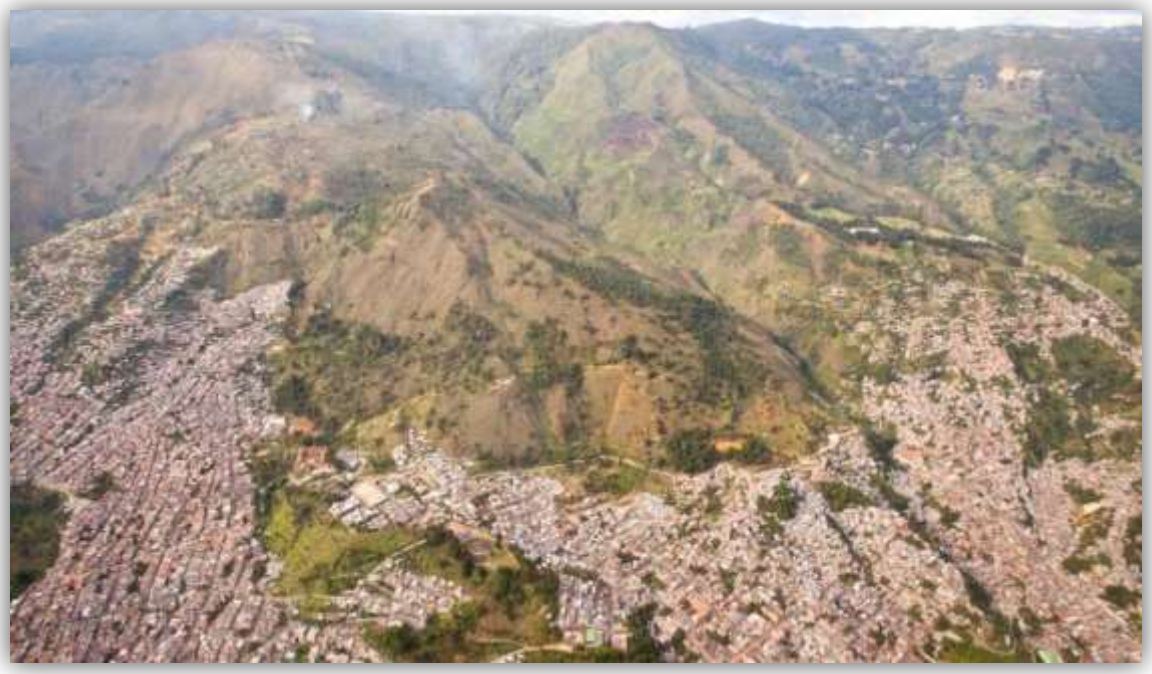
Comuna 1: Popular 1 y 2, Llanaditas del Popular, Santo Domingo Savio 1 y 2, La Balastrera, La Silla, La Cuchilla, Santa María La Torre 1 y 2, Flores de Oriente, La Avanzada, El Chispero, El Trébol, La Esperanza 2, Aldea Pablo VI, El Compromiso, Carpinelo y Los Tablones.

Comuna 2: Playón de los Comuneros

Comuna 3: San José La Cima 1 y 2, María Cano Carambolas, Brisas del Edén, Brisas del Jardín, Bello Oriente, La Cruz, La Honda, Villa Roca y Versalles 2.

Comuna 8: Llanaditas, Golondrinas, El Faro, Altos de La Torre, El Pacífico, Villa Mercedes, 13 de Noviembre, Isaac Gaviria, Pinares de Oriente, La Libertad 2 (sector El Tanque), Villatina, Villatina La Torre, Villatina La Piedra, San Antonio, La Esperanza, Esfuerzos de Paz 1 y 2, Unión de Cristo, Villa Liliam, Villa Turbay, La Sierra, Las Mirlas y Las Estancias.

Foto 2-4: Comuna 8 parte alta, base del Cerro Pan de Azúcar.

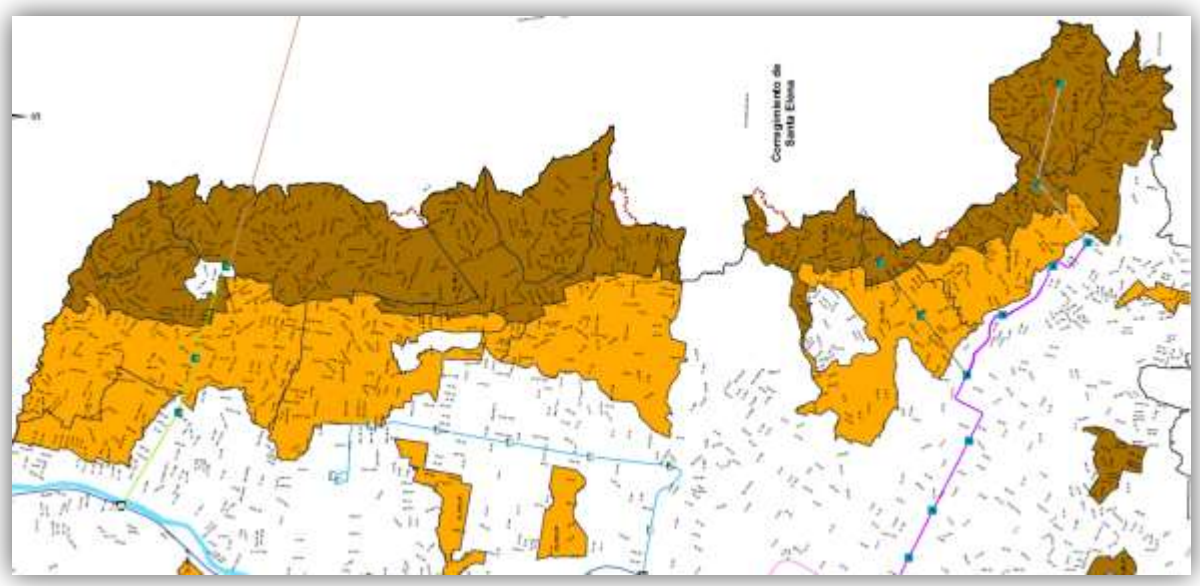


Fuente: EDU (2014)

Comuna 9: Barrios de Jesús, Juan Pablo II, 8 de Marzo, Pablo Escobar (Medellín sin tugurios) y Trincheras.

También están otros asentamientos en la zona nororiental, pero que fueron transformados de Mejoramiento Integral a Renovación Urbana dentro de la nueva revisión del POT en 2014, especialmente de la Comuna 4: Moravia (sector El Morro, El Bosque y El Oasis), La Herradura, Puerto Nuevo y Palermo y el barrio El Sinaí de la Comuna 2.

Mapa 2-2. Tratamientos de Mejoramiento Integral y Consolidación 3, Borde Urbano Nororiental (C1, C3 y C8)



Mejoramiento Integral en color café y Consolidación 3 en color ocre.

Fuente: Acuerdo 48 de 2014: POT de Medellín

En cuanto a la ladera oriental es bueno expresar que ha sufrido un proceso de urbanización y poblamiento principalmente por población víctima de la violencia en sus tres oleadas: la primera de ellas entre los años 50´s y 60´s, fruto del periodo de la *Violencia* liberal-conservadora que se vivía en los campos colombianos donde se pueblan barrios populares como Manrique y Aranjuez en la ladera media y El Popular en la ladera alta; la segunda oleada, entre los años 70´s y 80´s, donde se intensificó *la guerra contra el comunismo* en el país y aparece el fenómeno del narcotráfico en la ciudad y donde se configuran los barrios denominados *del limbo* en la zona nororiental; y una tercera oleada entre los años 90´s y la primera mitad de la década de los años

2.000, debido a entrada en vigencia del fenómeno del paramilitarismo que golpeó fuertemente el departamento de Antioquia (principalmente las subregiones de Oriente, Urabá y Bajo Cauca) y la mayoría de los desplazados por este periodo de violencia terminaron por albergarse en las laderas más empinadas de Medellín, en la periferia de las comunas 1, 3 y 8.

Ladera Occidental:

Foto 2-5: Comuna 5 (Castilla) y Comuna 6 (12 de Octubre), base del Cerro El Picacho

Fuente: Archivo personal

Comuna 6: El Triunfo, El Progreso, Mirador del 12, Picachito, El Cafetal y Kennedy La Jesucita.

Comuna 7: La Candelaria y La Iguaná en la parte baja, y Fuente Clara, Santa Margarita, Vallejuelos y Olaya Herrera 1 y 2 en la parte alta de la cuenca La Iguaná.

Comuna 13: El Pesebre, Blanquizal, Altos de la Virgen, Juan XXIII La Quiebra, La Divisa, La Luz del Mundo, El Socorro, Antonio Nariño, El Salado, Nuevos Conquistadores, Betania y Las Independencias 1, 2 y 3.

Comuna 16: Belén Rincón, Belén Zafra y Las Violetas.

Corregimiento Altavista: La Perla, San Francisco, Altavista central, y El Consejo 1 y 2.

Corregimiento San Cristóbal: La Loma.

Foto 2-6: Barrio El Salado, Comuna 13

Fuente: Archivo personal

La ladera occidental el fenómeno de toma de tierras e invasiones de desplazados por la violencia también se generó pero en menor magnitud: la comuna 13 y su límite con San Cristóbal y la base del cerro El Picacho en la Comuna 6 son los casos que más se deben resaltar, pues representan buena parte de los asentamiento informales clasificados en los polígonos de Mejoramiento Integral en el POT de Medellín.

La informalidad en cifras

Después de esta ubicación geográfica de los asentamientos, se realizará un análisis en torno a lo que ha implicado *la informalidad* en la configuración de ciudad y en la definición de ese *otro* modelo. Para ello se recurrirá a algunas cifras y a un análisis cuantitativo de la informalidad urbana en Medellín, sin embargo es menester aclarar que la informalidad son mucho más que datos, pues también es un drama humano que se vive a diario en cada una de las comunas populares de la ciudad.

Medellín, la capital del departamento de Antioquia tiene un área de 380 Km2, de los cuales 30% son parte urbana y el 70% es de carácter rural. Se encuentra dividido administrativamente en 16 comunas y 5 corregimientos, albergando aproximadamente 2.400.000 habitantes, pero que

sumados con su área metropolitana de diez municipios su población llega a los 3.800.000 (Acuerdo 48/2014).

De conformidad con el POT (Acuerdo 48/2014), a diciembre de 2012 el stock o número total de viviendas en Medellín es de aproximadamente 735.000 unidades, de las cuales el 93% se encuentra en suelo urbano y de expansión, y el 7% en los corregimientos. Pero, de las 52.000 viviendas en corregimientos, 27.000 se ubican en suelos urbanos de San Antonio de Prado y San Cristóbal y 25.000 en suelos suburbanos y rurales.

A nivel urbano, la mayoría de viviendas están ubicadas en los estratos 1, 2 y 3, con un 74% de total, lo que determina la situación socioeconómica precaria de estas familias. Esto quiere decir, que tres cuartas partes de Medellín pertenecen a los sectores populares, mientras que sólo una cuarta parte obedece más a las lógicas del mercado y de la vivienda comercial con gran margen de ganancia, es decir, una producción del hábitat marcada directamente por los agentes inmobiliarios y de la construcción.

Tabla 2-1: Número de viviendas según estrato socioeconómico de las Comunas de Medellín

Estrato	N° Viviendas	Porcentaje
1	80.500	12%
2	215.000	32,5%
3	196.000	29,5%
4	81.000	12%
5	58.500	9%
6	31.500	5%

Fuente: DAP (2015) a partir de datos Instalaciones de energía residencial de EPM a 31 de diciembre de 2013.

Ahora bien, queremos presentar el número de viviendas ubicadas específicamente en asentamientos precarios en Medellín, es decir las ubicadas en los polígonos de Mejoramiento Integral y Consolidación nivel 3 definidos en el POT. Muchos de los barrios acá ubicados obedecieron a la construcción social del hábitat de las comunidades, es decir, a una producción del espacio de carácter popular. Es de resaltar que prácticamente las más de 80.500 viviendas de estrato 1 corresponden específicamente a las viviendas ubicadas en los tratamientos urbanísticos de mejoramiento integral, o sea, que serían las viviendas y zonas más precarias de la ciudad.

Tabla 2-2: Número de viviendas en asentamientos precarios en Medellín

Tipo Tratamiento	Número viviendas
Mejoramiento Integral (MI)	85.681 unidades
Consolidación Nivel Tres (CN3)	167.332 unidades
Total	253.013 unidades

Fuente: DAP (2015) a partir de datos Instalaciones de energía residencial de EPM a 31 de diciembre de 2013.

Según estos datos, si el municipio de Medellín cuenta con 735.000 viviendas, entonces quiere decir que los asentamientos informales constituyen aproximadamente el 35% de viviendas construidas en la ciudad, es decir 253.000 unidades de vivienda, de las cuales el 11,5% corresponden a las viviendas ubicadas en los polígonos de Mejoramiento Integral. Sin embargo estas cifras pueden aumentar si se compara soló con las cifras a nivel urbano.

Foto 2-7: Barrios construidos por la gente

Fuente: Archivo personal

Con relación al déficit habitacional, la ciudad presenta una situación crítica, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En cuanto al déficit cuantitativo, según el POT (Acuerdo 48/14) a diciembre de 2012 se registran alrededor de 49.300 hogares sin vivienda. El déficit en las 16 comunas asciende a 46.200 viviendas (94% del déficit total), y en los corregimientos corresponde a 3.100 hogares (6% del total). La problemática se concentra principalmente en el borde urbano

nororiental (Comunas 1, 3 y 8) que corresponde al 47% del déficit de la ciudad. Igualmente la estimación del déficit cuantitativo se concentra en los polígonos de tratamiento de Mejoramiento Integral y Consolidación 3 de la siguiente manera:

Tabla 2-3: Déficit cuantitativo de vivienda por polígonos de tratamiento, 2012

Tratamiento	Viviendas
Consolidación 3	9.548
Mejoramiento Integral	23.579
Total	33.127

Fuente: DAP (2015) a partir de datos Subdirección Información, Seguimiento y Evaluación Estratégica, 2013

Esta situación es preocupante y demanda con urgencia la formulación de una política pública de vivienda y mejoramiento integral de barrios en Medellín, pues el hecho de que el déficit de aproximadamente 33.000 viviendas de las 46.000 de la ciudad, es decir, que el 72% de la problemática de vivienda urbana sea de los asentamientos de origen informal, merece la aplicación de una política de dignificación del hábitat de corto, mediano y largo plazo, pues sería una problemática que no alcanzaría a solucionarse con un solo periodo de gobierno municipal. Si bien el POT hace un adelanto en cuanto su identificación y caracterización, no basta sólo con conocer la realidad, sino que se debe avanzar en dar soluciones concertadas para el desarrollo de estos territorios.

Respecto al déficit cualitativo de vivienda, la municipalidad cuenta con la información por cada una de las variables que componen el indicador, pero este no puede entenderse como la sumatoria de todas las variables, sino de manera independiente, debido a que se pueden presentar duplicidades entre una y otra variable.

Tabla 2-4. Déficit cualitativo de vivienda Medellín, 2012

Variable	Comunas	Corregi-mientos	Total Municipio
Viviendas sin acueducto	4.988	3.326	8.314
Viviendas sin alcantarillado	16.281	8.417	24.698
Viviendas con materiales inadecuados de pisos	6.406	851	7.257
Viviendas con materiales inadecuados paredes	9.392	976	10.368

Fuente: DAP (2015) a partir de datos Subdirección Información, Seguimiento y Evaluación Estratégica, 2013

Las más de 10.000 viviendas con paredes inadecuadas, se refieren a los ranchos construidos en materiales provisionales como plástico, lona, zinc o madera principalmente, que están más expuestas a riesgos como vientos huracanados e incendios, pues la mayoría son materiales inflamables. Las más de 7.000 viviendas con materiales inadecuados se refieren principalmente a las casas con pisos de tierra que son espacios muy húmedos donde sus habitantes están más propensos a enfermedades respiratorias. Las familias que presentan estás dos variables deben ser atendidas prioritariamente en los proyectos de mejoramiento de vivienda, sin embargo la realidad demuestra que son las que menos se atienden, precisamente porque muchas de ellas se están clasificadas en zonas de riesgo, y donde el Estado Local supuestamente no puede invertir recursos públicos.

Foto 2-8: Vivienda precaria barrio Bello Oriente, Comuna 3

Fuente: Archivo personal

La falta de acueducto y agua potable, en la ciudad con la mejor empresa prestadora de servicios públicos de América Latina, es la mayor paradoja de Medellín. En el área urbana según las cifras de Planeación Municipal, son aproximadamente 5.000 viviendas, es decir, aproximadamente 20.000 personas que hoy no acceden al preciado líquido, o tienen grandes periodos de racionamiento, o el agua que consumen no es potable. Sin embargo la cifra puede ser mayor, pues solamente en la parte alta de la comuna 8, a menos de 10 minutos del centro de Medellín, más de 2.500 viviendas no acceden al agua potable, en los barrios Llanaditas, Golondrinas, El Faro, Altos de La Torre y El Pacífico.

La situación más precaria es la variable de viviendas sin alcantarillado, que llega a la cifra de casi 25.000 viviendas sin el saneamiento básico, la mayoría de ellas ubicadas en las denominadas

zonas de riesgo o en las cuencas de las quebradas; estas familias deben construir drenajes de forma artesanal para lograr sacar las aguas servidas de sus casas principalmente hacia los afluentes de agua más cercanos, produciendo por un lado, aumento de la contaminación y proliferación de enfermedades, y por el otro, el aumento de las condiciones de riesgo, pues la falta de alcantarillado y las aguas servidas sin ningún tipo de colector, se constituyen en los principales factores causantes de las zonas de alto riesgo de la ciudad.

Foto 2-9: Viviendas sin alcantarillado barrio La Cruz, Comuna 3

Fuente: Archivo personal

En relación con las viviendas ubicadas en *zonas de alto riesgo*, llama la atención el hecho de que aproximadamente 28.000 viviendas se encuentran en esta situación, es decir, casi el 5% del total. La mayoría de ellas ubicadas en las comunas 1, 3, 8 en la ladera oriental y la comuna 13 de la ladera occidental, y precisamente coinciden con los polígonos de Mejoramiento Integral y donde más precariedad existe en la prestación del servicio de alcantarillado. A continuación se presentan las cifras por cada una de las amenazas de riesgo en la ciudad de Medellín:

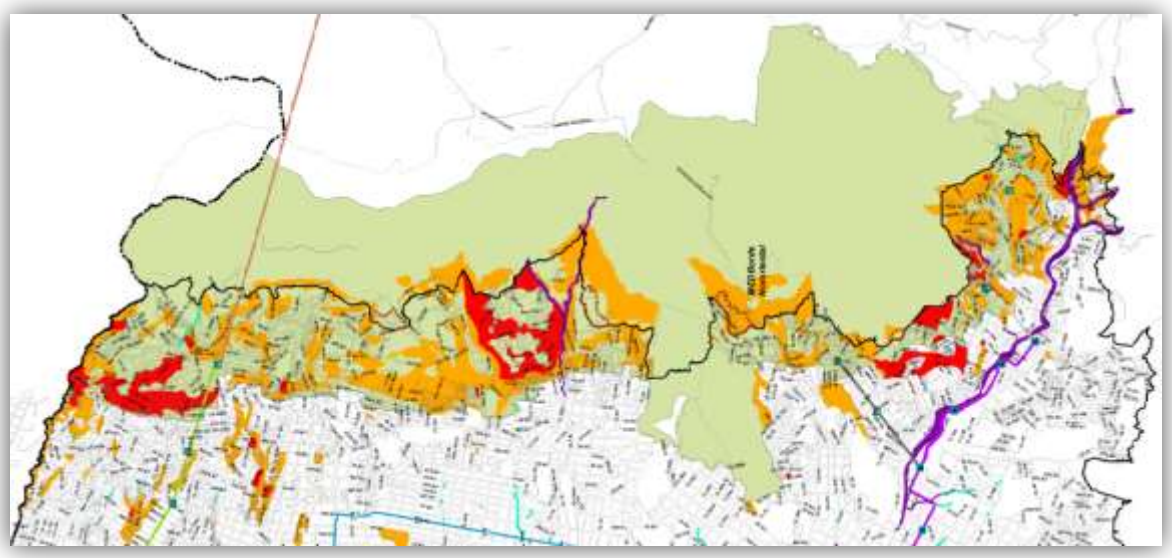
Tabla 2-5: Viviendas en zonas de riesgo en Medellín

Riesgos	Total	Amenaza Avenidas torrenciales	Amenaza Inundaciones	Amenaza Movimientos Masa
Zonas con condiciones de riesgo	22.054	2.443	1.345	18.266
Zonas de alto riesgo no mitigable	5.689	599	169	4.921

Fuente: DAP (2015) a partir de datos Instalaciones de energía residencial de EPM a 31 de diciembre de 2013.

La amenaza por movimiento en masa, es decir, por deslizamientos de tierra, es el mayor riesgo que presenta la ciudad, especialmente los asentamientos informales, con aproximadamente 18.000 viviendas en esta situación. Uno de los suelos que más es propenso a estos deslizamientos son los conocidos como *dunita de Medellín*, que predominan en la ladera oriental de la cuenca del Valle de Aburrá, incluidos el borde urbano de las comunas 1, 3 y 8, pero también el borde de la comuna 14 El Poblado. En estas zonas con condiciones de riesgo, el POT de Medellín determina la realización de estudios microzonificados para definir su aptitud de uso, pero igualmente debe definir las medidas estructurales y preventivas para la mitigación del riesgo.

Mapa 2-3: Zonas de riesgo por movimiento en masa, ámbito de Borde Urbano Nororiental (C1, C3 y C8)



Zonas con condiciones de riesgo por movimientos en masa (color amarillo)
Zonas de alto riesgo no mitigable por movimientos en masa (color rojo)
Fuente: Acuerdo 48 de 2014, POT de Medellín

En cuanto a las zonas de alto riesgo recuperable, el POT determinó que son territorios donde no es posible la ubicación de viviendas, porque fueron espacios donde han ocurrido desastres como deslizamientos o incendios, o porque son retiros normativos de quebradas de 15 o más metros. Allí se recomienda la realización de estudios y obras de mitigación para la prevención del riesgo y donde se podrán construir parques lineales o espacio público con el fin de evitar nuevamente su urbanización informal. Bajo esta categoría los barrios más afectados son Santo Domingo en la comuna 1, La Cruz en la comuna 3; y Villatina, La Libertad 2 y Esfuerzos de Paz en la comuna 8.

Foto 2-10: Viviendas en zonas de retiro quebrada El Zancudo, límite entre comunas 1 y 3

Con relación a la ilegalidad de la tenencia de la tierra, según el DAP (2015), ésta estima a partir de los registros catastrales de matrículas ficticias correspondientes a aquellos predios que existen catastralmente pero no registralmente, es decir, que no cuenta con un registro inmobiliario, debido a que no se han regularizado o legalizado sus propietarios o poseedores. Para la municipalidad, los predios con tenencia irregular según comunas y corregimientos de Medellín a diciembre 2013 es de aproximadamente 70.000 predios, de los cuales el 45.5% pertenecen al ámbito de borde urbano Nororiental (Comunas 1, 3 y 8).

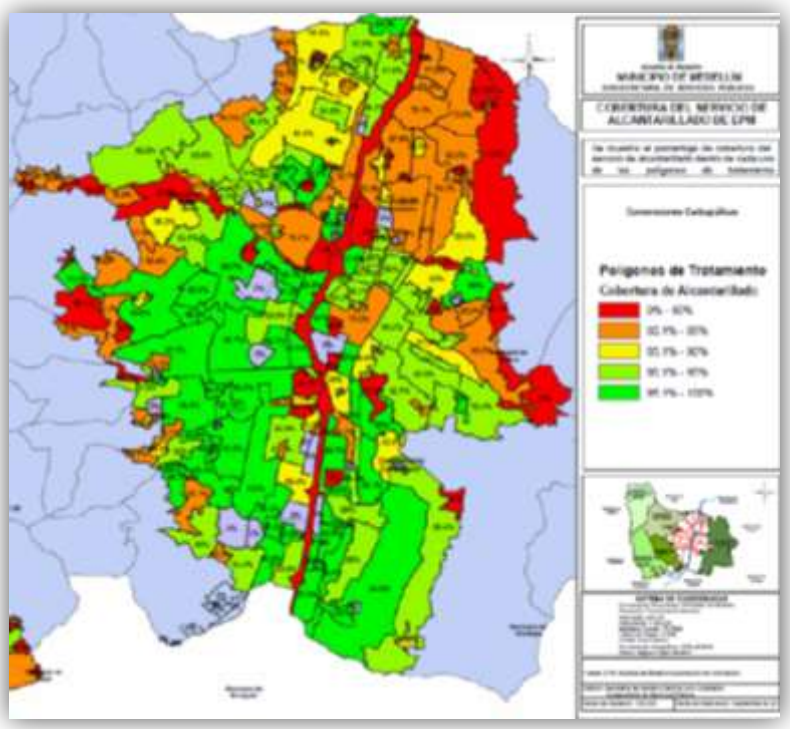
En los polígonos de Mejoramiento Integral y Consolidación 3, los predios con tenencia irregular equivalen al 67% del total de los predios de uso residencial con matricula ficticia, es decir, aproximadamente 40.500 predios. En total podríamos plantear que en Medellín hace falta legalizar el 10% de las viviendas, situación que ha venido mejorando durante las últimas décadas, ya que en los años 90´s la cifra llegaba al casi el 30% de los predios de la ciudad.

Las cifras en términos de índices de espacio público y equipamientos también son reveladoras de la forma como fueron configurados los asentamientos informales de Medellín, pues en muchos de estos barrios al momento de invadirlos y consolidarlos primó la necesidad de vivienda a la de espacio público. Según el POT (Acuerdo 48/14) el Índice de espacio público efectivo a 2012 para el ámbito municipal corresponde a 4,2 m2/hab y el índice de equipamiento a 8,9 m2/hab, sin

embargo la situación es más crítica en los asentamientos informales, pues el índice de espacio público en los polígonos de Consolidación 3 y Mejoramiento Integral es de 1,6 m2/hab. En cuanto al índice de equipamientos, para los polígonos de Consolidación 3 es de 6,3 m2/hab y para los polígonos de Mejoramiento Integral de 4,5 m2/hab.

Otro de los indicadores que sirve para caracterizar los asentamientos informales, tiene que ver con las coberturas de servicios públicos domiciliarios (SPD). La información oficial con que se cuenta, es la reportada por la Superintendencia de SPD con corte a diciembre de 2011 y no se encuentra disponible por comunas (DAP, 2015). En términos de cobertura para la zona urbana de acueducto es del 96% y para alcantarillado del 95%. Igualmente en el mapa se puede apreciar que la zona más afectada por este fenómeno sigue presentándose en el ámbito de intervención de borde urbano nororiental (Comunas 1, 3 y 8).

Mapa 2-4: Índice de cobertura del servicio de alcantarillado en Medellín



Fuente: DAP (2015) a partir de información de Subsecretaría de Servicios Públicos, 2013.

En muchos barrios de este borde las comunidades no gozan del derecho fundamental al agua potable, que según la ONU corresponde a la prestación y acceso efectivo a los servicios de acueducto y alcantarillado. Sectores como El Palomar en Bello Oriente (Comuna 3), reciben el

agua de un rebozo del tanque de Empresas Públicas de Medellín (EPM), pero sin ningún tipo de tratamiento y donde según estudios de la Universidad de Antioquia, las personas del barrio están consumiendo agua con heces fecales, lo que determina la proliferación de enfermedades gastrointestinales como la diarrea principalmente en menores de edad, y enfermedades dermatológicas, cuyos síntomas más recurrentes son los brotes de piel.

Pero la problemáticas de servicios públicos en estos asentamientos no sólo están relacionados con la falta de acceso, es decir, con los índices de cobertura, sino también con la prestación del servicio, que son aquellas familias que son desconectadas de los servicios públicos por falta de pago, a la pobreza, el desempleo y la baja capacidad adquisitiva de los hogares que les impide pagar las altas tarifas de las EPM. Según datos de la Personería de Medellín, a diciembre de 2014 en Medellín se encuentran 23.300 familias desconectadas del agua y 13.500 desconectadas de la energía eléctrica, siendo los estratos 1, 2 y 3 los más afectados por este fenómeno.

Finalmente, en términos del análisis cuantitativo, se quisiera presentar las cifras de asentamientos que han sido regularizados. El área de suelo urbano y de expansión objeto de tratamientos de Mejoramiento Integral y Consolidación 3, legalizado y que cuenta con planes de mejoramiento integral o consolidación asciende a 2.298 hectáreas, de las cuales sólo 1.157 Ha (50%) ha sido planificado mediante un instrumento complementario al POT como los planes de regularización. Sin embargo de la superficie que cuenta con proyecto urbano es de sólo el 38% (437 hectáreas) que está legalizado urbanísticamente.

Ahora bien, después de este proceso de caracterización de los sectores de origen informal en la ciudad de Medellín, de ver el proceso de transformación del Estado frente a la forma de entender el problema y de dar cuenta de la necesidad de una política pública de mejoramiento barrial que garantice su desarrollo y continuidad, abordados en este capítulo; se procederá en los dos capítulos siguientes a caracterizar y analizar las experiencias de intervención estatal en dichos asentamientos desde la década de los noventas hasta la actualidad, haciendo un énfasis sobre la transformación de las prácticas de la municipalidad en cuanto al mejoramiento integral de barrios.

CAPÍTULO 3. TRANSFORMACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN SECTORES INFORMALES DE MEDELLÍN

En este capítulo se quiere dar cuenta de la transformación del Estado local y su expresión en el territorio urbano y cómo influye este proceso en la toma de decisiones por parte de la Administración Municipal frente a los asentamientos informales de Medellín, principalmente las respuestas de carácter urbanístico. Para ello inicialmente se abordará el proceso de modernización del Estado nacional, a partir de la reconfiguración mundial del capital en términos del cambio de escala en la actuación del Estado nacional al local a partir de la década de 1990. Para luego entrar a analizar el proceso de transformación de las prácticas de intervención estatal en asentamientos informales, a partir de sus antecedentes y de las practicas concretas en las últimas tres décadas y así dar cuenta de la modernización del Estado Local en Medellín.

3.1. Modernización y reforma del Estado en Colombia

En la investigación se toma la decisión de optar por denominar las transformaciones del Estado con el término modernización, porque al igual que Peter Brand, se considera que en su sentido más general, la palabra modernización no significa otra cosa que el mantenerse al día con los cambios inherentes a la condición moderna, que en las últimas dos décadas ha cobrado un significado particular, y se ha vuelto sinónimo de la disminución del papel y presencia del Estado en el devenir de la vida social, un adelgazamiento que corresponde perfectamente al uso común del término en Colombia (Brand, 2001).

La modernización del Estado ha implicado la desestatalización del Estado nacional, que ocurre principalmente en el campo de las políticas económicas y sociales, y en el cambio del papel del *Estado Benefactor* al *Estado Regulador*, donde por ejemplo la vivienda y los servicios públicos en

general no solamente son satisfechos por el Estado, sino que entran también a ser producidos por el mercado, y es así como el sector privado nacional e internacional comienza a invertir en sectores estratégicos que anteriormente eran monopolio del Estado.

Esta desestatalización es un proceso que está dando en Colombia desde la década de los ochenta, pero que toma mucho más fuerza a través de la llamada apertura económica implementada en la década de los noventa. Por ejemplo durante el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) se hizo énfasis en la autonomía municipal, y sus avances en términos de descentralización, que marcaron un hito en cuanto a la planeación y el ordenamiento territorial pues fue durante su gobierno donde se aprueba la Ley de Reforma Urbana. Posteriormente durante el gobierno de César Gaviria (1990- 1994), como una apuesta a su proyecto de apertura económica y de descentralización estatal, planteó una mayor autonomía política y presupuestal de las regiones y los municipios.

La descentralización produjo que el Estado nacional se despojara de ciertos compromisos frente a las poblaciones, y es así como los Estados locales empiezan a adquirir responsabilidades en materia de derechos sociales principalmente. Es decir, que con las políticas neoliberales se produce una redefinición de la concepción de la política social del Estado: de una concepción universalista y de financiamiento de la oferta se pasa a otra de políticas focalizadas y de carácter descentralizado.

Al mismo tiempo, la Constitución Política de 1991 marcó nuevos derroteros políticos, pues a partir de entonces, se han dado permanentes ajustes metodológicos, tecnológicos, administrativos e instrumentales, inherentes a los nuevos procesos de planeación y al funcionamiento de las entidades territoriales, que desde entonces han tenido que asumir responsabilidades asignadas a ellas por medio de la descentralización, donde son de resaltar la promulgación de leyes sobre la modernización del Estado, como la Ley 136 de 1992, la Ley 617 de 2000 y la Ley 1551 de 2012, que dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, es decir, que prácticamente cada década imprime nuevos rumbos de transformación del Estado nacional y sus entes descentralizados.

La modernización del Estado ha sido signado por la ortodoxia neoliberal con sus preceptos de libre comercio internacional, equilibrio fiscal y flexibilización del mercado, que viene acompañado de fenómenos dinamizadores de la reforma del Estado como globalización, competitividad,

desregulación y descentralización, que se constituyen en el marco de referencia para analizar la reorientación de las prácticas de planeación local y la dinamización social y política en las ciudades. A partir de la década de los noventas se presenció un cambio en la manera de administrar el país y específicamente las ciudades, que no obedece solamente a los cambios en las reglas del juego planteadas en la nueva Constitución Política, sino también a una transformación en el conjunto de funciones, políticas, instituciones, mecanismos y modos de operación del Estado local para orientar el desarrollo urbano (Brand, 2001).

Análida Rincón argumenta que dicha modernización del Estado se entiende como la reestructuración del orden político-administrativo, que redefine las relaciones generales entre el Estado y la sociedad. "El cambio radical en la concepción y organización del Estado conlleva a una crisis de legitimidad en un periodo de transición, y en particular la necesidad de mejorar la gobernabilidad de los propios sistemas políticos y poner en práctica un nuevo arreglo de responsabilidades entre el Estado y la sociedad civil" (Rincón, 2001: 100).

En términos normativos, dos hechos importantes a nivel nacional inciden en el replanteamiento de la planeación tanto en su función como en los procedimientos, que fueron la Reforma Urbana de 1989 y la Constitución Política de 1991. A partir de allí se expidieron una serie de leyes durante la década de los noventas que completaron el cuadro de la modernización del Estado en Colombia, y lo que a su vez significó una mayor importancia para los municipios a nivel de planeación territorial y de reconocimiento de los Estados locales; como la Ley 152 o ley orgánica de Planeación, cuyo propósito fue establecer los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes contemplados a nivel nacional, municipal y departamental.

Para Boaventura de Souza Santos (2003) esta modernización obedece también a los rasgos de la globalización política engendrados desde el Consenso de Washington, en la configuración de un *Estado débil*, que implica una intensa actividad regulatoria del Estado, la creación de normas e instituciones que coordinen el nuevo modelo de regulación social, y donde la responsabilidad central del Estado consiste en crear el marco legal, y en otorgar las condiciones para el funcionamiento de las instituciones que harán posible la relación entre los ciudadanos, los agentes económicos y el propio Estado.

Es tan contundente dicha afirmación, que hasta la misma administración le confiere ese mismo carácter: "A partir de las directrices trazadas desde el Consenso de Washington se marcaron las

agendas de los países latinoamericanos, con un programa general para impulsar el crecimiento económico y orientar el flujo de capitales internacionales destinados a la financiación del desarrollo… Los sistemas nacionales y locales de planeación debieron adaptarse a las nuevas condiciones y promover dinámicas acordes con la realidad de la internacionalización" (Alcaldía de Medellín, 2011: 163).

Según García (1997) esta combinación de reforma del Estado y globalización acentúa una dinámica novedosa en gobiernos locales con mayores competencias, que impone un nuevo rol a las ciudades, tornándose éstas en centro de decisiones y estrategias propias. Esto se ve con el proceso de internacionalización de Medellín, donde la figura de urbanismo social recobra una importancia estratégica y se muestra como modelo en el mundo, pero también la ciudad se convierte en una vitrina de grandes eventos de envergadura nacional e internacional.

Al entrar en esta lógica de internacionalización se generan unas dinámicas de transformación del Estado Local, y en esa medida la aplicación de políticas, programas y proyectos, como los planes de desarrollo, van a estar enfocados a generar una ciudad más competitiva. Esto puede ser visto en la atención al problema de la informalidad y la implantación de proyectos urbanos en la periferia donde las intervenciones se realizan en aras de poder competir con proyectos urbanos ante otras ciudades, más que con un enfoque real de superación de las condiciones de pobreza y exclusión social que sufren sus habitantes.

En esa medida el espacio-tiempo nacional y estatal está perdiendo su primacía ante la creciente competencia de los espacio-tiempo globales y locales. Esta desnacionalización del Estado también ocurre por el papel cada vez más fuerte atribuido a las economías locales y regionales donde los gobiernos locales compiten entre sí para transformar sus ciudades o regiones en agentes de competitividad más allá de la economía nacional (Santos, 2003: 133).

Al parecer la reforma del Estado la está haciendo el mercado a partir del sistema neoliberal. El Estado ha desempeñado su función como ente regulador de la producción capitalista, pero a su vez estabilizando las expectativas de los ciudadanos con algunas ayudas sociales focalizadas, garantizando así su propia estabilidad como entidad política y administrativa. Este reformismo implicó que el Estado nacional empezará a eliminar su responsabilidad social y se la entregara al mercado, en este caso al mercado inmobiliario, que ve en los territorios informales un suelo por conquistar. Es así como el Estado ha querido transformar estos territorios, para incluirlos en la

lógica de la formalidad y mercantilización del espacio, y esta lectura ha ayudado al Estado a transformarse y tener una mayor incidencia en la formulación de políticas públicas focalizadas.

A su vez, inversiones locales como los centros de innovación, los sistemas masivos de transporte, el marketing urbano y los proyectos estratégicos urbanísticos, tienen una total congruencia con el carácter transnacional de la ciudad y su reconociendo como ciudad competitiva y de negocios, definidos en el modelo de ciudad y refrendados por diferentes acuerdos metropolitanos y municipales, además de los procesos de planeación estratégica a mediano y largo plazo.

Arnoletto y Beltrán (1997) consideran que esta labor de reorganizar y adaptar el sistema es una función administrativa básica del Estado, que se relaciona con la creación o modificación de órganos de dirección, de estructuras y de procesos, y la asignación de funciones, con la finalidad de crear, mantener y adaptar la estructura organizativa de modo que permita mantener un adecuado intercambio, en función de las necesidades y expectativas del mismo.

La transformación del Estado implicó una mayor preponderancia de lo local sobre lo nacional, para enfocar allí su política social y de intervención urbanística, situando a los municipios en un nuevo escenario que los obligó a iniciar un proceso de redefinición de sus roles y estrategias de intervención. AI asumir mayores responsabilidades, los municipios se ven obligados a realizar cambios organizacionales que potencien la eficacia, eficiencia y efectividad de sus administraciones. Estos cambios habitualmente denominados reformas administrativas han sido interpretados desde el paradigma neoliberal como la minimización del Estado, objetivo que se lograría a través de la reducción del aparato institucional.

3.2. Transformación de las prácticas de intervención estatal

En este apartado se expondrán de manera descriptiva los antecedentes y las experiencias más significativas de intervención estatal en la ciudad de Medellín en términos de su sentido político y de impactos en los territorios. Se tendrá un énfasis en las experiencias que aportan al propósito de esta investigación a partir de la experiencia del PRIMED en la década de 1990, los Planes de Regularización y Legalización Urbanística y los Proyectos Urbanos Integrales en la década del 2000, y el Cinturón Verde Metropolitano en la década del 2010, entendidos como los grandes proyectos de intervención urbana en asentamientos de origen informal en los últimos 25 años.

3.2.1. Antecedentes

Se pretende realizar de manera general un recuento histórico por las prácticas de intervención del Estado en los barrios de origen informal desde mediados, hasta finales del siglo XX, logrando identificar por décadas, cuáles fueron los principales cambios del Estado frente a las políticas destinadas a enfrentar la informalidad, para de esta manera tener una mayor comprensión de sus dinámicas actuales.

En Medellín durante las décadas del 50 y 60 fueron fundados muchos barrios producto de la invasión y el loteo pirata, y algunos de ellos se ubicaron por fuera del perímetro urbano sin ningún tipo de urbanización previa y con precarios sistemas viales y de servicios públicos domiciliarios. Esta situación obliga al municipio en el año 1963 a realizar una gran ampliación del perímetro urbano, y a generar el establecimiento de una nueva sectorización del municipio en 6 comunas y 155 barrios, con una función explicita de frenar el crecimiento de la ciudad (López y González, 2008), constituyéndose en una de las principales formas de enfrentar el problema de la informalidad desde la institucionalidad.

También en la década de 1960 se conforma la *División de Habilitación Viviendas* en las Empresas Públicas de Medellín (EPM), que aplica una política municipal denominada *Fondo Rotatorio de Rehabilitación de Barrios* y empieza a desarrollar procesos de regularización de vías y servicios públicos. EPM comenzó a dotar a algunos barrios con acueducto, alcantarillado y energía como criterio fundamental de rehabilitación, incluyendo distintos asentamientos que presentaban carencias habitacionales y de integración con la ciudad. Este cambio de una visión asistencialista que provenía de la experiencia de *Casitas de la providencia* en décadas anteriores, a una visión de infraestructura de servicios con el fondo de rehabilitación, incentiva en la década de 1970 nuevas invasiones de terrenos porque se piensa que el Estado los va a proveer más tarde de servicios.

En la década del 70 entra a tomar fuerza la discusión de un cinturón verde para la ciudad como una forma de frenar el acelerado crecimiento de las laderas, y en este escenario nace la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social (CORVIDE) en el año de 1975, que sería la entidad ejecutora de este proyecto.

El cordón verde pensado como barrera natural a la expansión pretendía controlar el crecimiento desmesurado del casco urbano y al mismo tiempo preservar las zonas verdes deforestadas,

erosionadas y de poco atractivo estético; así mismo, detener el proceso ilegal de construcción de vivienda por encima del perímetro urbano. A pesar de que esta medida se promocionó por muchos años e incluso se mantuvo hasta mediados de los ochenta como mecanismo formal del ordenamiento urbano y de control de la expansión, su aplicación fue bastante ineficaz, ya que la barrera fue superada por oleadas humanas que necesitaban más techo que árboles. Ésta medida, junto con otras como el perímetro urbano, sirvieron de marco legal para el desalojo de grupos poblacionales por parte de la fuerza pública (Naranjo y Villa, 1997:68).

Este proyecto se crea como una medida para evitar la expansión urbana y controlar los barrios de invasión, en el periodo de mayor crecimiento urbano en Medellín y Colombia, donde llegaron muchas oleadas de desplazados y campesinos buscando una mejor vida, en épocas donde la ciudad todavía contaba con la fama de ciudad industrial.

Igualmente a partir de la década del setenta, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) dirigió su actividad en Medellín, hacia la localización planificada de asentamientos obreros y populares en la zona noroccidental: Santander, Pedregal, Florencia, Alfonso López, Boyacá, Girardot, Córdoba, 12 de Octubre y Francisco Antonio Zea. El proceso urbanístico en esta zona tiene como característica la intervención temprana del Estado, partiendo de la existencia de asentamientos piratas y de autoconstrucción (Naranjo y Villa, 1997:71).

En esa medida, el fracaso de las estrategias de erradicación como el cordón verde, los efectos tangibles de la habilitación de barrios y la construcción de vivienda masiva para sectores populares a través de instituciones estatales marcó una explosión de los asentamientos informales durante los ochentas. Al comenzar la década, se calculaba que vivían por fuera del perímetro urbano unas 250.000 personas; alrededor de 45.000 tugurios en toda la ciudad, y 118.000 viviendas sin legalizar (Naranjo y Villa, 1997:98).

En los ochenta, se reconoció la dimensión social y política de la marginalidad, expresada de un lado, en problemas aparentemente nuevos como el desempleo y la inseguridad, y de otro, en la creciente formación de movimientos de protesta urbana, que cuestionaron las políticas urbanas y sus efectos sociales. En esta nueva situación se llevaron a cabo los primeros intentos de incorporar la informalidad urbana a las políticas estatales, a través de programas puntuales de rehabilitación y renovación urbana (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 33).

La acción del Estado en este período, se encaminó hacia la normalización y en menor medida la legalización de estos asentamientos ahora convertidos en barrios populares. Varias fueron las políticas implementadas por la municipalidad: primero, se formuló una Ley de Amnistía (Acuerdo 29 de 1982) mediante la cual las construcciones realizadas sin consentimiento de Planeación podrían solicitar licencia de construcción y legalizarse, lo que permitió una intervención más amplia de las EPM para la prestación de los servicios; segundo, se amplió el perímetro urbano para incluir a nuevos barrios; tercero, se propone el programa de rehabilitación de Moravia en 1984, junto con la conformación de la Secretaría de Desarrollo Comunitario en 1985; y cuarto, se registró una importante iniciativa del sector privado en la construcción o reubicación de asentamientos populares, donde surgen entidades como El Minuto de Dios y Antioquia Presente con las cuales realizaba convenios la administración municipal, construyendo soluciones de vivienda para familias necesitadas (Naranjo y Villa, 1997:98-100).

Producto de la incorporación de nuevos discursos en la planeación provenientes de la Conferencia sobre Asentamientos Humanos (Vancouver, 1976) surge en la ciudad el *Plan de Rehabilitación del cerro de basuras de Moravia* que pese a los cambios políticos, las intervenciones estatales siguen hasta ese momento planteándose en términos físico-espaciales y no se atiende todavía el problema social de manera contundente. La intervención de Moravia logró de manera parcial los objetivos de la rehabilitación, pues se hizo una restructuración de predios, se adelantó un reordenamiento urbanístico para desarrollar un plan vial que se cumplió parcialmente, se canalizaron las quebradas y caños, se construyó una infraestructura mínima (escuela, centro de salud, casa comunal, canchas deportivas y juegos infantiles), se proveyó muy parcialmente de servicios públicos, se reubicaron viviendas in situ y otra parte se tuvieron que reubicar en el sector de Vallejuelos, y se construyeron viviendas por autoconstrucción. Pero la mayor causalidad de la parcial rehabilitación se debe atribuir a la falta de continuidad en el proceso, debido a los cambios administrativos locales (González, 2011).

Igualmente es menester aclarar que a partir de la década del 80 el manejo del riesgo socio-natural ha marcado la gestión pública de los sectores informales. La delimitación de zonas de alto riesgo constituyó otro de los instrumentos creado con la intención de restringir la intervención pública en aquellas zonas que implican altos costos para su adecuación o *recuperación*, proponiendo que estas áreas debían ser desocupadas y destinadas a la creación de espacios

verdes y áreas de protección, que en la práctica distan mucho de la realidad de poblamiento y consolidación (López y González, 2008).

A principios de la década de 1990 aparece en el discurso la necesidad de la reincorporación *in situ*, el cual, determina que el riesgo puede ser mitigado mejorando las condiciones geotécnicas del suelo a través de la inversión social. Esto genera una aceptación condicionada de los barrios clandestinos bajo el enfoque de *normalizar la subnormalidad*, y se entiende que los procesos de formalización no sólo está en lo físico, sino también en lo social, lo comunicacional y lo institucional, y ahí es donde surge el PRIMED.

Sin embargo a nivel institucional en los 90´s no solamente está el PRIMED. El Estado debió reconocer la insuficiencia de una intervención regida por parámetros de legalidad, y comprender que por fuera del perímetro urbano había una población que era necesario articular a la ciudad. A esto se sumó la presión de los pobladores y organizaciones sociales del sector *El Limbo*, ubicado en la franja oriental de la ciudad (Comunas 1, 3 y 8 parte alta), quienes a través de diversos mecanismos lograron que se reconocieran sus barrios (Naranjo y Villa, 1997:117).

En este proceso histórico de medio siglo se pasa de la negación de la ocupación informal al acompañamiento del Estado en su mejoramiento. En la medida que el Estado local no logra controlar el problema, adelanta acciones de intervención urbana como la titulación de predios y la rehabilitación de los asentamientos, sin embargo no se pueden obviar otro tipo de actuaciones del Estado de carácter violento, como es el caso de los desalojos forzados que han marcado el proceso de fundación de muchos barrios populares en Medellín.

A pesar de los cambios de enfoque, a lo largo del siglo XX, la planeación y sus instrumentos de control territorial no logran ejecutarse ni corresponden adecuadamente a las dinámicas sociales. También se muestra como constante, el conflicto generado por la expulsión de grupos y sectores sociales, estigmatizados en su mayoría, sin que se evidencien propuestas que aborden sus causas ni su dimensión social y cultural. Ello cuestiona la capacidad incluyente de la política urbana y plantea la necesaria revisión sobre el acumulado institucional y obliga en un futuro a repensar, rediseñar y reformar las formas tradicionales de pensar y planificar la ciudad (Naranjo y Villa, 1997:8).

3.2.2. Década de 1990

En la investigación se comprende la década de los noventa, desde la administración 1990-1992 de Omar Flórez, hasta la administración 1998-2000 de Juan Gómez Martínez, pasando por los gobiernos de Luis Alfredo Ramos y Sergio Naranjo, es decir, se analizará un periodo de cuatro administraciones municipales para dar cuenta de las transformaciones del Estado local.

En los años 90s suceden las primeras intervenciones del Estado en estos asentamientos, en términos de magnitud, pues anteriormente éstas eran muy concretas y escasas, en torno a la construcción de algunos equipamientos, la pavimentación de algunas vías, y muy poco en los temas de vivienda y gestión del riesgo, donde se encuentran la experiencia de rehabilitación de Moravia y la reubicación de Villatina en la Comuna 8 luego del desastre de 1987, hacia los barrios Limonar en San Antonio de Prado, Villa Café en Belén y Urapanes en Bello.

En esta década la política de intervención comienza a partir de la configuración de la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, como respuesta al periodo de exacerbación del conflicto urbano a finales de los 80s y principios de los 90s con el narcotráfico, las milicias y las bandas. Este fenómeno de violencia se acrecentó y se le salió de las manos al Estado Local, que debió buscar apoyo del gobierno nacional para poder llegar a estos territorios. Por otro lado, se venía gestando los Núcleos de Vida Ciudadana (NVC) como una manera de generar y fortalecer el tejido social en estos asentamientos.

En esta época el Estado Local todavía era muy débil en términos administrativos y de manejo de recursos, ya que apenas se estaba empezando a implementar el modelo de descentralización político-administrativa en el país, donde se facultaba a los municipios para intervenir en lo que esa época se denominó como barrios subnormales. Entonces el gobierno local se apoyó en el nacional, por medio de la Consejería, que a su vez hizo las gestiones a nivel internacional especialmente con el gobierno alemán para poder realizar intervenciones como el PRIMED.

Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED)

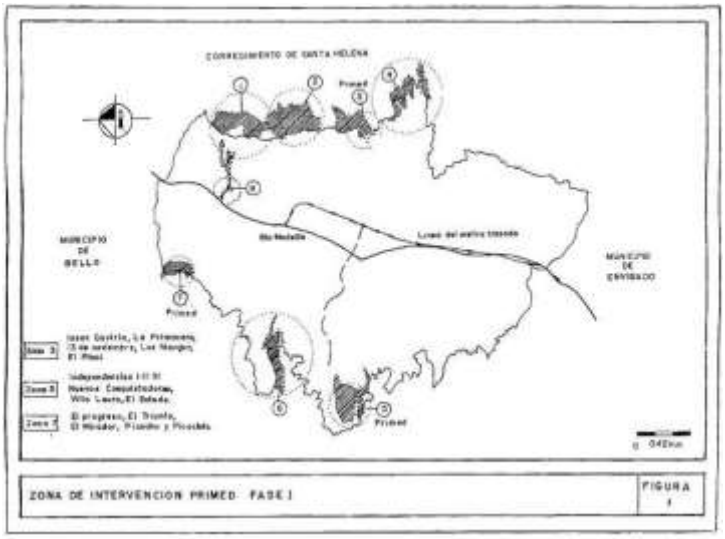
Según el Departamento Administrativo de Planeación, en Medellín en 1992 existían alrededor de 70 barrios subnormales en aproximadamente 37.000 viviendas con una población de 185.000 personas. Entre los barrios periféricos, los establecidos en retiros de quebradas y los ya

consolidados, sumaban unas 100.000 viviendas sin definir la calidad de propietarios, es decir, la tercera parte de las viviendas que se encontraban inscritas en la Oficina de Catastro Municipal (Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993). Frente a esta realidad de informalidad cada día en aumento se propone un enfoque de rehabilitación social que retomara la experiencia desarrollada años atrás en el sector de Moravia, y se desarrollaron estrategias de mejoramiento de la calidad de vida en los barrios subnormales.

El PRIMED, surge por una alianza interinstitucional entre la Consejería Presidencial para la ciudad, la Alcaldía de Medellín y el banco alemán KFW, con el objetivo de definir un mecanismo para la planificación y gestión de los barrios y dejar para la ciudad una metodología instaurada que ayudara a continuar las intervenciones hasta abarcar todos los barrios populares de la ciudad. Es así como el mejoramiento barrial aparece en la ciudad como una respuesta al fracaso de todas aquellas acciones de tipo coercitivo y de control que veían la erradicación de la informalidad urbana como la única solución posible (Rojas, 2009, citado por Echeverri y Orsini, 2010: 136).

El programa se plantea en dos etapas: 1993-1997 y 1998-2001, sin embrago, sólo se ejecuta la primera, ya que la segunda no pasa del diagnóstico territorial y unas pequeñas obras en la zona nororiental. En la primera etapa la intervención proyectó su actuación en asentamientos clasificados en nivel 2 de subnormalidad, que son los principalmente los barrios fundados entre finales de la década de 1970 y principios de la década de 1980, donde se combinan acciones para complementar la infraestructura básica, el mejoramiento de vivienda y la legalización de predios.

Mapa 3-1: Zonas de intervención del PRIMED



Fuente: Municipio de Medellín, 1996.

Se definieron ocho zonas en la ciudad para las intervenciones del programa, de las cuales solamente se ejecutaron tres en la fase I, en 15 barrios de las zonas Centroriental, Centroccidental y Noroccidental, beneficiando a unas 11.000 familias. El resto de zonas luego fueron objeto de intervención de otros programas como los PUI y ahora el Cinturón Verde, por lo tanto se puede plantear que este fue el ejercicio pionero en términos de identificación de asentamientos y en definir una metodología de intervención no solamente física, sino también de carácter social en los territorios.

El PRIMED no estuvo inserto de manera institucional en los planes territoriales de la ciudad (Echeverri y Orsini, 2010), por ello la ejecución de las propuestas se ven comprometida con la posterior reestructuración administrativa del Municipio, en especial, de la *Corporación de Vivienda y Desarrollo Social del Municipio de Medellín* (CORVIDE), organismo descentralizado que le daba soporte administrativo al programa. Al PRIMED no se le da continuidad por falta de voluntad política, hecho que genera nuevamente desconfianzas por parte de la comunidad hacia el Estado local.

Otra de las actuaciones estatales en los 90s tienen que ver con las reubicaciones, principalmente del barrio La Iguaná hacia los barrios El Limonar y Toscana en viviendas bifamiliares de dos pisos y con posibilidad de ampliación, y el reasentamiento en el entorno, en los multifamiliares de la Iguaná por la carrera 74, cuyo modelo de vivienda son torres de apartamentos de 5 pisos. Durante esta experiencia el tema de la concertación fue bastante importante en términos de poder encontrar mecanismos de dialogo entre la comunidad y la municipalidad, para lograr un proceso de reasentamiento adecuado. Uno de los entrevistados contó su experiencia:

> *"Nosotros tuvimos experiencias muy importantes de concertación con la alcaldía de Medellín. Estas negociaciones se hicieron con acompañamiento de comités de derechos humanos, y directamente de representantes de la comunidad, la cual nombraba sus delegados. Era una mesa de negociación donde había una comisión negociadora de cinco personas, se planeaban dos o tres temas concretos para negociar y se levantaban actas de negociación, o sea que no simplemente se entraba en un conversatorio. Hay que reconocer que en muchos momentos hubo que hacer movilizaciones y acciones de hecho para lograr los objetivos, porque es claro que los gobiernos históricamente nos han demostrado que una negociación desde la buena voluntad nunca se va a lograr"* (E. Taborda, entrevista personal, 22 mayo de 2015).

También se debe tener en cuenta que desde mediados de los 90s se acelera el fenómeno de ocupación y urbanización de las laderas más altas de Medellín, con una nueva oleada de desplazados por la violencia, principalmente por la fuerte incursión del paramilitarismo en Antioquia. La respuesta del Estado frente a estos nuevos asentamientos no fueron proyectos urbanísticos, sino la represión a través del desalojo violento de las familias, que es una de las estrategias de intervención estatal que ha estado presente durante la historia reciente de Medellín. Muchos de los asentamientos hoy existentes sufrieron diferentes intentos de desalojos, donde les toco resistir hasta que fueron reconocidos como barrios; pero muchos también desaparecieron en esta época pues no pudieron resistir la embestida del Estado.

3.2.3. Década del 2000

Para efectos de la periodización de esta década, entenderemos las actuaciones realizadas por tres administraciones municipales: 2001-2003 de Luis Pérez, 2004-2007 de Sergio Fajardo y 2008-2011 de Alonso Salazar, las cuales le dieron desarrollo al modelo de ciudad propuesto en el primer POT de Medellín a finales de los noventa.

La década comienza con un pequeño receso frente a las intervenciones en términos de mejoramiento barrial, por el desmonte gradual del PRIMED durante el periodo 2001-2003, y donde se le dio prioridad a la solución de vivienda masiva en altura, cuyo caso más representativo es el *Plan Parcial Pajarito* o también conocido como *Ciudadela Nuevo Occidente* en las afueras de la ciudad.

Al coparse los terrenos de los Limonares en San Antonio de Prado, éste proyecto se constituye en el nuevo sitio de reubicaciones para la ciudad, y es una experiencia de reubicación no tan positiva en términos de la evolución del proceso que se venía teniendo la ciudad con Corvide, pues se pasa de vivienda bifamiliar a edificios de hasta nueve pisos, sin ascensor, que presentan deficiencias en cuanto a la calidad urbanística y de materiales, además de carencias de espacio público, equipamientos de salud, educación y recreativos, falta de rutas de transporte y de circuitos económicos. Y, si bien Pajarito quedó formulado con Pérez, lo vienen a desarrollar fuertemente Fajardo y Salazar, y actualmente lo continúa ejecutando la administración Gaviria.

Entonces en términos de intervenciones en asentamientos informales la década comienza con la administración Fajardo (2004-2007) con la implementación de los Proyectos Urbanos Integrales

(PUI) como una de sus grandes apuestas, que catapultaron a la ciudad en el ámbito nacional e internacional con su propuesta de urbanismo social.

En esta década se quiere dar cuenta de dos intervenciones urbanísticas específicas, una de ellas son los PUI, y otra, son los Planes de Regularización y Legalización Urbanística, que como veremos tuvo muy poco impacto en términos constructivos y políticos en las comunidades.

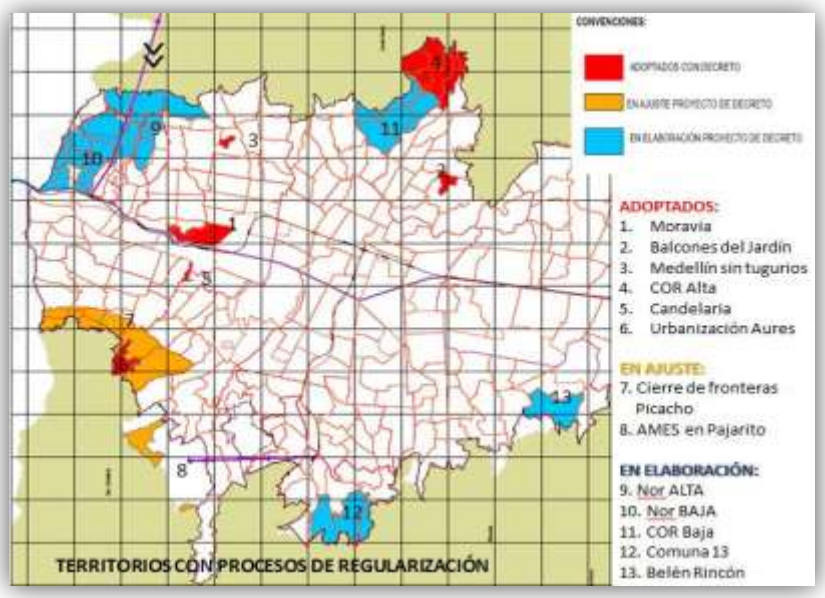
Planes de Regularización y Legalización Urbanística (PRLU)

En el año 1999 se formula el primer Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, aprobado por medio del acuerdo 62/1999 el cual en su artículo 156 determinó la localización de los asentamientos informales en los tratamientos urbanísticos de Mejoramiento Integral. Así mismo definió los Planes de Regularización y Legalización Urbanística (PRLU) como instrumentos de planeación y gestión territorial en los asentamientos de desarrollo incompleto, donde las acciones de legalización y regularización urbanística estarían dirigidas a disminuir la ilegalidad en la tenencia derivada de la forma de urbanización y construcción de las edificaciones y disminuir los conflictos derivados de las relaciones entre el espacio público y privado (Municipio de Medellín, 2006: 794).

Un aspecto positivo de los PRLU es que identificaron y valoraron los estructurantes naturales del territorio, amplían las cuestiones sobre espacio público, vías y equipamientos y plantean intervenciones a una escala más amplia que la barrial. Sin embargo, estos planes no surten el efecto esperado, pues muchos de ellos se quedan en la etapa de formulación (diagnóstico y proyecciones) por lo que su margen de actuación se ve muy comprometida, ya que no pasan de ser estudios académicos o técnicos y no llegan al rango de intervención urbanística.

Durante el periodo 2006-2009 algunos de estos PRLU son adoptados a través de resoluciones municipales como los de la Centroriental parte alta, noroccidental parte alta, y los barrios Aures, La Candelaria, Moravia, Balcones del Jardín y Pablo Escobar (Alcaldía de Medellín, 2012), donde se empiezan a implementar algunas obras específicas, pero no la totalidad de los proyectos definidos en dichos planes.

Mapa 3-2: Planes de Regularización y Legalización Urbanística en Medellín



Fuente: Mesa Interbarrial de Desconectados de Medellín, 2012.

El punto de quiebre de estos planes se da cuando, a partir del 2004, empieza la formulación de los Proyectos Urbanos Integrales, restándole importancia a los PRLU, los cuales, están pensados en un horizonte de actuación de 12 años, mientras que los PUI son más rápidos en su aplicación y cuentan con recursos económicos para su ejecución.

Proyectos Urbanos Integrales (PUI)

Durante la administración de Sergio Fajardo (2004-2007) surgen los PUI como una de las principales acciones de transformación urbana de la ciudad y una de las estrategias de intervención física en los sectores informales de la ciudad, la cual, busca colmar la enorme deuda social que la ciudad formal había venido acumulando durante años de olvido (Echeverri y Orsini, 2010).

Si bien los PUI no son planteados en el POT de 1999 como instrumentos de intervención en los asentamientos de origen informal, se realizan por voluntad política de los alcaldes y se pueden considerar como instrumentos de planificación y gestión del suelo. Según la EDU, “el PUI es un instrumento operativo del plan de desarrollo, y a pesar de no ser un instrumento de planeación,

se considera eficaz y oportuno por la focalización de acciones en un entorno determinado" (EDU y otros, 2014).

Los PUI se estructuran a través de tres componentes: físico, social e institucional. Las intervenciones físicas buscan crear ambientes seguros frente a los riesgos ambientales, sociales y urbanos, que incluyen acciones de construcción y mejoramiento del espacio público, movilidad, equipamientos públicos y recuperación del medio ambiente. En el componente social, se promueve la participación comunitaria a fin de avanzar en la solución de las problemáticas. Y el tercer componente, el institucional, se fundamenta en el concepto de integralidad, que implica, entre otros, el conocimiento del territorio, el manejo responsable de los dineros, y la planeación y gestión del proyecto (Puerta, 2011).

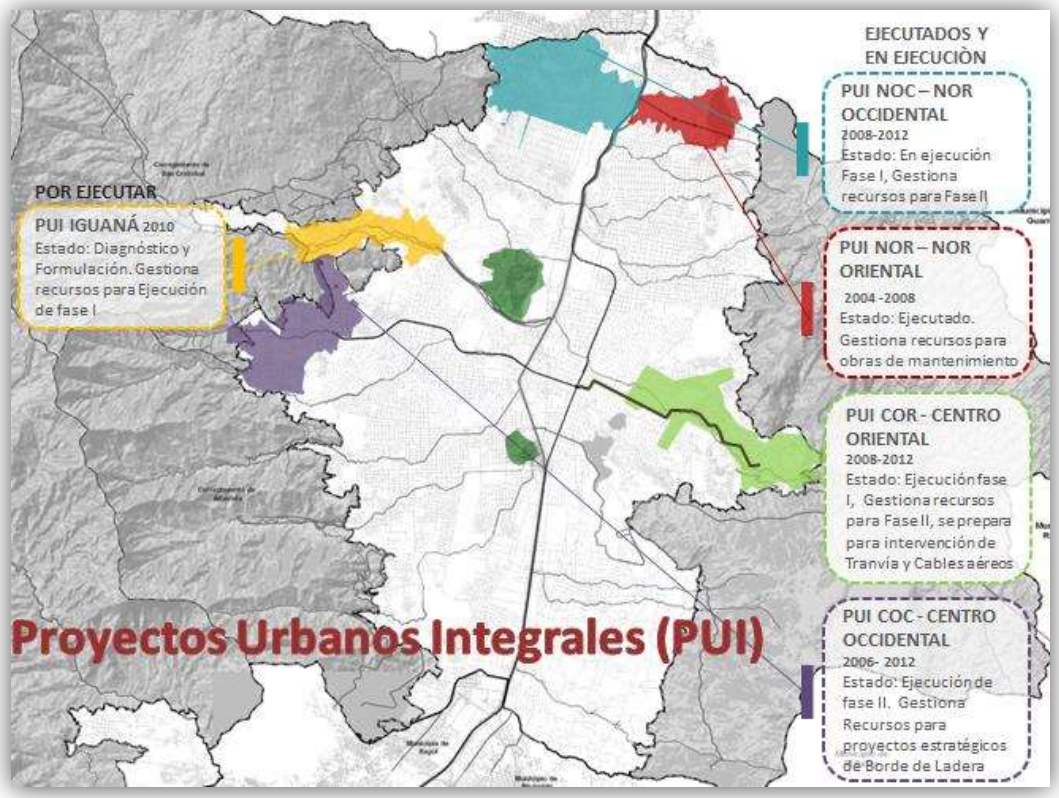
Foto 3-1: Puente entre Andalucía y La Francia, Comuna 2, PUI Nororiental

Fuente: Archivo personal

El modelo institucional para la planeación y gestión de los PUI, estaba basado en la Gerencia PUI que tenía entre sus responsabilidades: i) la coordinación interinstitucional con entidades públicas, privadas y académicas y la gestión para la participación de entidades nacionales y agentes de cooperación internacional; ii) el manejo y administración de los recursos y el control de las intervenciones físicas; iii) la gestión social y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias; iv) la promoción de la intervención estatal y v) la articulación interinstitucional con otras dependencias de la administración.

La Alcaldía y la EDU como operador de los PUI, definieron unas áreas para su planeación y ejecución que obedecían a tres criterios fundamentales: i) zonas que presentaran problemas físicos asociados a bajos estándares habitacionales, falta de espacios públicos y degradación del medio ambiente; ii) territorios donde la ausencia del Estado se manifestara en la desarticulación de las acciones de intervención y en la falta de control de los procesos de ocupación del territorio; y iii) zonas donde la pobreza, la segregación social, la falta de oportunidades y la violencia fueran la constante.

Mapa 3-3. Intervenciones PUI en Medellín



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2013.

Los territorios a intervenir fueron escogidos entonces con base en los diagnósticos que se hicieron en términos de ser barrios con el mayor número de Necesidades Básicas Insatisfechas y con los Índices de Desarrollo Humano más bajos de la ciudad; que en este caso fue la zona nororiental, aprovechando el espacio creado por el o metrocable que había sido impulsado por la

administración 2001-2003. El desarrollo de los PUI se inicia en 2004 en la Nororiental[1] (Comunas 1 y 2) y en el año 2006 se define la implementación del PUI de la Comuna 13.

Las proyecciones del PUI comprenden cuatro períodos de gobierno: a 2011 se define la conclusión de la segunda fase del PUI Nororiental, la segunda fase del PUI Comuna 13 y las primeras fases del Noroccidental y Centroriental. A 2015 la tercera fase del Nororiental y Comuna 13, la segunda fase de Noroccidental y Centroriental y la primera fase de la Iguaná. Y a 2019 la tercera fase Noroccidental y Centroriental y segunda fase de la Iguaná. Es decir, que solamente haría falta un periodo de administración para concluir dicho proyecto que en su mayoría es aplicable a los polígonos de consolidación 3 del POT, que son los que articulan las zonas de mejoramiento integral con la centralidad urbana.

Si bien estos proyectos han quedado plasmados en los últimos tres Planes de Desarrollo, en este último su importancia se ve disminuida con la aparición de un nuevo proyecto urbano conocido como el *Cinturón Verde Metropolitano*. Sin embargo en el nuevo POT (Acuerdo 48/2014) quedan contemplados dos PUI dentro de las áreas de intervención estratégica de las transversalidades Santa Elena y La Iguaná.

Los PUI hacen parte de la política pública que se conoce con el nombre de Urbanismo Social, un proyecto urbano que pretende convertir la ciudad en una gran empresa a través de medidas como el marketing social y busca acercar la periferia al centro de la ciudad a través de la movilidad y el espacio público, principalmente. Esto no es equivalente a inclusión, por el contrario, se refuerza un patrón segregatorio que puede ser observado en algunos proyectos donde parte de la población tiene que desplazarse debido al incremento en los costos de vida, ya que a las familias no se les garantiza una mejora sustancial de su situación socioeconómica.

Algunos PUI generan especulación en el precio del suelo haciéndolos atractivos para el sector inmobiliario, pues los terrenos que antes eran informales y se localizaban en áreas peri-céntricas, hoy son bienes apetecibles para el sector privado que busca aumentar sus rentas a partir de la expulsión de la población por vía del mercado.

Los PUI y el urbanismo social son, de igual manera, una apuesta por una práctica de control social que conlleve a un buen ejercicio de gobernabilidad; por ejemplo, desde la institucionalidad se

[1] El PUI nororiental tuvo una inversión total de 325 millones de dólares (650 mil millones de pesos) (EDU y otros, 2014: 85).

argumentaba que las obras del PUI eran el medio adecuado para lograr la paz y la convivencia en los barrios, mostrando la reducción de las cifras de homicidios especialmente en los barrios de la zona nororiental, durante el periodo de ejecución del PUI.

Pero esto no se debe necesariamente a las obras realizadas, sino que ellas coinciden con la supuesta desmovilización de los Bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada de las Autodefensa Unidas de Colombia (AUC) que retoman el control territorial y poblacional de la mayor parte de Medellín bajo el mando de alias *Don Berna*. Entre 2003-2008 en la ciudad se vive una relativa calma que obedece a una lógica de pacificación de los territorios; por eso, es necesario examinar con suspicacia qué pasó en la ciudad en esos momentos ya que la gobernabilidad pudo lograrse con cierta complicidad de los actores armados ilegales.

En el marco del urbanismo social también se encuentran las intervenciones de los parques biblioteca y los colegios de calidad, que eran supuestamente uno de los hitos que se generarían en la ciudad, con el argumento del alcalde Fajardo de "lo más bonito, para los más pobres". En estos barrios también construyen algunos paseos urbanos importantes en términos de acumulación de capital y del comercio de servicios articulados a los PUI, como lo son el paseo de la calle 106 en Andalucía y de la carrera 68 en Castilla.

La década del 2000 también se caracteriza por la articulación o la vinculación de los asentamientos informales al sistema masivo de transporte, a partir de los metrocables de la comuna 1 y 2 (Nororiental) y el metrocable de la comuna 13 y la Aurora. Además de la vinculación del metroplús a la zona nororiental por la carrera 45 hasta Aranjuez, que es una tendencia que se mantiene hasta la década del 2010 donde se continua con la vinculación de buses integrados del Metro en toda la ciudad y a partir del tranvía de Ayacucho y los metrocables de La Sierra y Trece de Noviembre en la comuna 8, y del SAO (Sistema Alimentador Oriental) en la zona Nororiental y Centroriental principalmente.

Igualmente en términos de la actuación del Estado está el reasentamiento por riesgo del barrio La Mano de Dios en la comuna 8, tras un incendio en abril de 2003 que destruyó todo el barrio y donde las familias fueron reasentadas en viviendas bifamiliares en el barrio Nuevo Amanecer entre Belén y el corregimiento de Altavista, luego de un fuerte proceso organizativo y de movilización social. Igualmente está el caso de parte del barrio Vallejuelos reubicado en los edificios de Miradores de Calasanz en la comuna 13.

En términos de represión no es que se reduzca en esta época, sino que al bajar el número de construcción de viviendas y de creación de nuevos asentamientos, hubo menos desalojos. Pero por otro lado se presenta un control muy fuerte de las periferias urbanas por parte de organizaciones armadas al margen de la ley, quienes son las que determinan quien puede vivir en el territorio, y dónde se puede invadir, como es el caso del barrio Villa Perdomo en la Comuna 8, fundado entre 2001 y 2002 en honor al líder paramilitar Julio Perdomo alias *El Viejo*.

En la década del 2000 también se evidencia como el Estado logra intervenir algunos asentamientos donde antes era imposible su presencia debido al accionar de grupos milicianos y/o de guerrilla urbana. Diversas operaciones militares como lo fueron la Operación Orión y Mariscal en la Comuna 13, y Estrella 6 en la Comuna 3; que sumados a la toma del control territorial por parte del Bloque Metro de las AUC en la zona Centroriental parte alta (Comunas 8 y 9) allanaron la entrada del Estado a estos territorios, facilitando la regularización y el cobro de los servicios públicos e impuesto predial, y el desarrollo posterior de sus proyectos de intervención urbanística. Ahora el Estado Local consolida su control territorial en estos asentamientos con la construcción de equipamientos de seguridad como las bases militares, los CAI periféricos y las subestaciones de policía.

Por otro lado, están los desalojos por alto riesgo como actuación estatal en los gobiernos Fajardo y sobre todo Salazar, donde se multiplicaron las cifras de familias evacuadas de forma temporal y definitiva por parte SIMPAD, con el argumento de estar ubicados en zonas de alto riesgo, que es un desplazamiento gota a gota por parte del Estado local que no tiene políticas claras frente a la gestión del riesgo.

Pero también se produjeron los desalojos masivos por obras, donde el caso más emblemático fue el del Parque Bicentenario del barrio La Toma (Comuna 9) en el año 2009, donde fueron desalojadas violentamente por parte del ESMAD, 120 familias aproximadamente. Después de estas actuaciones, la administración decide emprender la construcción de un protocolo de reasentamiento coordinado por la Personería de Medellín en el 2011; de allí surge un documento denominado *Manual de Reasentamientos* que nunca llegó a concretarse como acuerdo o decreto municipal.

Foto 3-2: Construcción Parque Bicentenario, PUI Centroriental (2009)

Fuente: EDU, 2012

Finalmente en esta década, no podemos pasar por alto el caso del Plan Parcial de MIB de Moravia (2004-2011) que comprende dos periodos de administración. Este es un plan que quedó inconcluso y donde tampoco hubo integralidad. Más que todo fue la reubicación de morro de basura de Moravia hacia los edificios Pajarito y Álamos I y II en el barrio Bermejal, además de la construcción de algunos equipamientos como el Jardín Infantil Mama Chila, el Centro de Desarrollo Comunitario, la adecuación de la cancha del sector Fidel Castro y la canalización de la quebrada La Bermejala, entre otros.

> *"El plan de Moravia fue muy participativo y se capacitó a varios líderes de los diferentes sectores para que hicieran parte de esa formulación. Y aun así con la integralidad que el plan parcial tenía y desde la disponibilidad financiera y técnica, muchas de las obras que se tenían incluidas no se realizaron, sobre todo las que implican el aporte para la sostenibilidad económica, como el edificio del mercado o el taller de mecánica; y tampoco se tituló gran parte del barrio y hoy esas personas están en riesgo porque se dice va a ver la construcción de un centro comercial en Moravia. De toda esa integralidad que predicaba el plan, se hicieron obras que fueran funcionales al modelo y viendo la ubicación estratégica que tiene Moravia en la ciudad, no parecía para el modelo muy satisfactorio que se titulara a la mayor parte de la gente*" (C. Serna, entrevista personal, 17 mayo de 2015).

3.2.4. Década del 2010

Si bien esta década se encuentra en desarrollo, se analizará las intervenciones en asentamientos informales realizada por la administración de Aníbal Gaviria, específicamente con el proyecto del Cinturón Verde Metropolitano que actúa en las zonas periféricas de la ciudad, y que a partir de diciembre de 2013 toma el nombre de Jardín Circunvalar de Medellín. Inicialmente el proyecto no tenía contemplado el tema de vivienda tal y como hoy lo viene trabajando, tal vez esto se deba a la presión política ejercida por las organizaciones y las comunidades, para que el mejoramiento integral de barrios quedara contemplado dentro del Jardín Circunvalar, lo que obligó a la administración a desarrollar el componente de barrios sostenibles desde el 2014.

Cinturón Verde Metropolitano (CVM) – Jardín Circunvalar de Medellín[2]

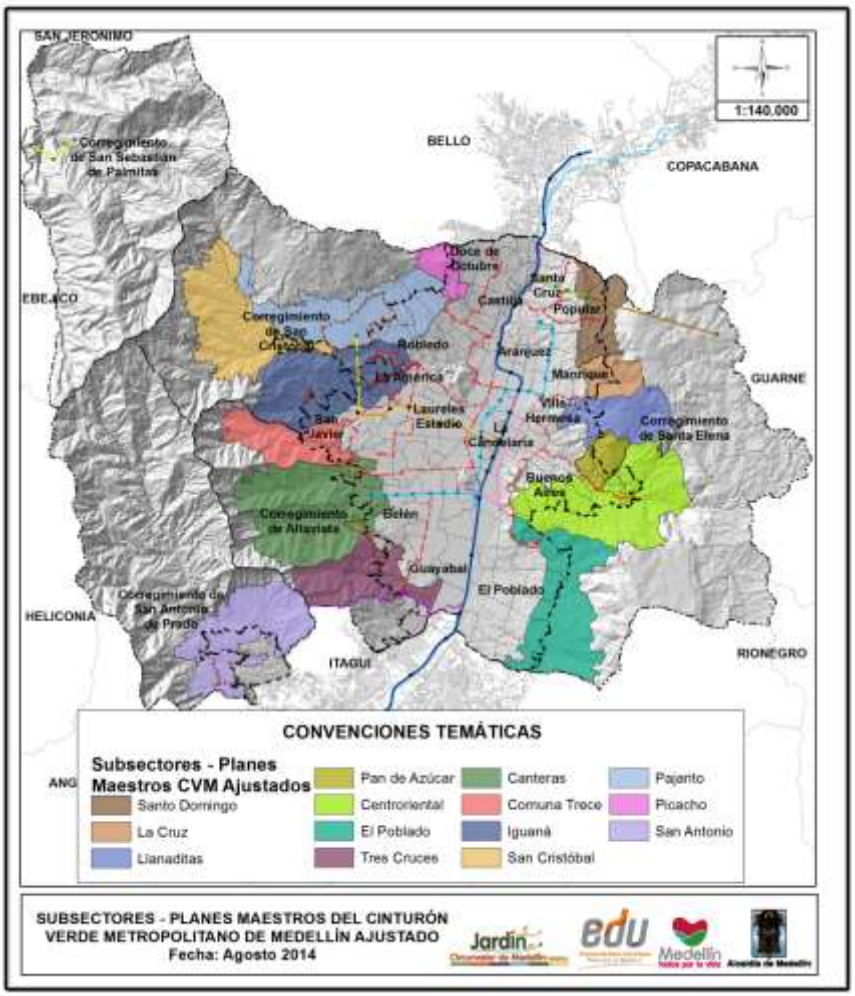
Es durante la administración 2012-2015 donde se retoma esta propuesta de intervención inicialmente planteada en los años 70 y que luego fue retomada en el modelo de ciudad definido en el primer POT de Medellín en 1999, pero que tres administraciones habían decidido no implementar por lo que implicaba en términos sociales, políticos y económicos. Es así como la actual administración delega a la 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.

Según la EDU (2014) el Cinturón Verde Metropolitano se plantea como una estrategia de planificación e intervención integral de largo plazo, el cual tiene como objetivo “controlar la expansión y consolidar un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural”. Así mismo conceptualiza el Jardín Circunvalar como “una estrategia de intervención integral del hábitat de corto y mediano plazo, con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes y consolidar un territorio equilibrado y equitativo en la zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, mediante la sumatoria de programas y proyectos busca evitar la conurbación entre los valles de Aburrá y San Nicolás y proteger las áreas frágiles por sus singularidades ecosistémicas y por su estabilidad geológica” (EDU, 2014).

[2] Este apartado es fruto del trabajo realizado como estudiante investigador para el Informe del Observatorio de Reasentamientos y Movilidad Poblacional (2015).

Dentro del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (Acuerdo 48 de 2014) y su modelo de ciudad se definieron diez Áreas de Intervención Estratégica (AIE) de las cuales, cinco pertenecen a proyectos de borde urbano rural. En estas AIE se realizarán 14 planes maestros, que es una estrategia de planificación de mediana escala que define una normatividad propia, determinara las zonas de riesgo, los retiros de quebrada, las densidades habitacionales y los proyectos estratégicos.

Mapa 3-4. Planes Maestro Cinturón Verde Metropolitano – Jardín Circunvalar Medellín



Fuente: EDU, 2014.

A continuación se describirán en detalle los planes maestro pertenecientes al área de intervención estratégica de borde urbano rural nororiental (BUR NOR) del POT que incluye las partes altas de las comunas 1, 3 y 8, porque es allí donde se concentran la mayoría de asentamientos informales en la ciudad, y donde se elaborarán cinco planes:

1. Plan Maestro Santo Domingo que va desde la quebrada La Seca hasta la quebrada El Molino, e incluye los barrios Santo Domingo Savio, Santa María La Torre, La Avanzada, La Esperanza N° 2, Aldea Pablo VI y Carpinelo de la comuna 1; y los barrios María Cano Carambolas, Bello Oriente y San José La Cima 1 y 2.
2. Plan Maestro La Cruz que va desde la quebrada El Molino hasta La Piedra La Galana (quebrada El Ahorcado) que incluye los barrios La Cruz, La Honda y Versalles N° 2, todos de la comuna 3.
3. Plan Maestro Llanaditas que va desde la Piedra Galana (quebrada El Ahorcado) hasta la quebrada La Rafita, que incluye los barrios Golondrinas, Llanaditas, El Faro y Altos de La Torre, y los sectores Calle Nueva y el Pontón del barrio 13 de Noviembre de la Comuna 8.
4. Plan Maestro Pan de Azúcar que va desde la estación del metrocable 13 de Noviembre hasta la quebrada La Castro que incluye los barrios El Pacífico, Trece de Noviembre (sectores Isaac Gaviria y La Primavera), Sol de Oriente, Pinares de Oriente, Villatina (sectores La Piedra, El Tanque, Buenavista, La Torre y parte central), La Esperanza, La Torre San Antonio, Esfuerzos de Paz 1 y 2 y Unión de Cristo de la comuna 8.
5. Plan Maestro Centroriental que va desde la quebrada La Castro hasta la quebrada Santa Elena, e incluye los barrios Villa Liliam, Villa Turbay, La Sierra, Las Mirlas y Las Estancias en la comuna 8.

Los que más avances tienen hasta la fecha son los cuatro planes maestro piloto del Jardín Circunvalar: Pan de Azúcar, Llanaditas y Centroriental en la comuna 8, y El Picacho al occidente en la comuna 6, que ya cuentan con diversas obras en el territorio especialmente de recuperación y generación de espacio público y movilidad. Le siguen La Cruz y Santo Domingo en términos del diagnóstico y formulación.

Foto 3-3: Ecoparque Trece de Noviembre, Comuna 8. *Fuente: Archivo personal*.

En buena medida el Cinturón Verde no ha tenido intervenciones significativas en las comunas 1 y 3, mientras en la comuna 8 se empiezan a ver las primeras obras como los ecoparques Las Tinajas, Trece de Noviembre y La Cima, además de los paseos urbanos, la UVA La Libertad y la construcción del camino de la vida y la ruta de campeones, pero donde también comenzaron a llegar órdenes de compra de predios para la construcción del macroproyecto.

Dentro del diagnóstico que realiza la EDU, dos temas resultan problemáticos para la implementación del proyecto: los asentamientos ubicados por fuera del perímetro urbano, y las zonas de amenaza y riesgo. La zona de borde urbano nororiental (Comuna 1, 3 y 8) presenta la situación más complicada en estos aspectos, pues posee 294 hectáreas en riesgo, de las cuales, 238 son zonas con condiciones de riesgo y 56 hectáreas son zonas de alto riesgo no mitigable; además de un área de más de 80 hectáreas de barrios que administrativamente estarían ubicados en área rural del corregimiento de Santa Elena (EDU, 2014).

Frente a las zonas con condiciones de riesgo por movimiento en masa definidos en el POT se plantea realizar unos estudios microzonificados para determinar las obras de mitigación para la estabilidad de dichos terrenos, pero frente a las zonas de riesgo no mitigable la recomendación es la realización de estudios para determinar que obras de mitigación se tienen que hacer, pero donde las familias allí ubicadas deben reasentarse.

Desde la municipalidad en cabeza de la EDU, se definieron tres criterios estratégicos de intervención del cinturón verde en el territorio: la sostenibilidad ambiental, el mejoramiento integral del hábitat y el urbanismo cívico pedagógico, cada una de ellas con sus respectivos programas y tipologías de proyectos.

En la línea de Mejoramiento Integral del Hábitat, se encuentran los programas de espacio público, equipamientos, movilidad sostenible, y barrios sostenibles. En el desarrollo de esta línea es donde posiblemente habrá más reasentamientos, pues para su construcción se deberán mover poblaciones ya asentadas en estos territorios. Dentro de la movilidad sostenible en la comuna 8 ya se han presentado órdenes de compra de “mejoras de predios” (pues no tienen escrituras) para la construcción de paseos urbanos, sin embargo lo que más sigue preocupando a la comunidad es la construcción del monorriel, ya que su ejecución implica gran cantidad de desalojos. Y dentro del programa barrios sostenibles, que implica un reordenamiento territorial

de los barrios, se contempla la compra de predios para la construcción de vivienda nueva, lo que acarrea movimientos de población.

Por otro lado, como parte de la estrategia de contención urbana y control territorial se han venido desarrollando desde el 2010 la construcción de los CAI´s Periféricos en los barrios La Cruz, Bello Oriente, La Avanzada y La Sierra. Pero también actualmente se viene desarrollando otra estrategia de control social con la implementación de un escuadrón civil denominado *Unidad de Protección al Cinturón Verde*, adscrito a la Secretaría de Gobierno y que cuenta con el apoyo del inspector de policía y la fuerza pública, que está encargado de vigilar que no se construyan nuevas viviendas, ni se realicen ampliaciones en las ya construidas, so pena de que sean derribadas con el acompañamiento de la policía y de la subsecretaria de espacio público.

En esta década sigue apareciendo la represión como parte de las actuaciones estatales, y se presentan varios desalojos violentos, donde quedó en evidencia la disponibilidad y capacidad para el uso de la fuerza estatal en estos territorios; cuatro de los más emblemáticos de la administración 2012-2015 fueron: La Cruz (Comuna 3) en mayo de 2012, Villa Hermosa (Comuna 8) en marzo de 2014, Villa Café (Comuna 16) en mayo de 2015, donde fueron sacadas por la fuerza con agentes del ESMAD más de 300 familias, y el más reciente en noviembre de 2015 en el sector del Oasis Tropical del barrio Moravia (Comuna 4) . Estos tienen como común denominador que son desalojos masivos y donde se han presentado muchas irregularidades y violaciones a los derechos humanos de la población.

También en esta nueva década se presentan dos desplazamientos masivos por parte de grupos paramilitares, donde si bien no hay un accionar del Estado como tal, están relacionados con territorios donde estarán ubicados megaproyectos de la municipalidad, como es el caso del desplazamiento forzado de más de 130 familias del barrio Esfuerzos de Paz en la comuna 8 en noviembre 2012, donde quedará ubicada una de las estaciones de metrocable línea M, y el desplazamiento de aproximadamente 25 familias del sector La Loma en el corregimiento de San Cristóbal en mayo de 2013, lugar con cercanías al proyecto de movilidad conocido como la 4.1, que será una autopista que unirá Medellín con el túnel de occidente de manera directa.

Una de las estrategias que ha venido implementando el Estado es la criminalización de la protesta social de aquellas organizaciones o colectivos que critican o ponen en cuestión ese modelo de ciudad; generando el señalamiento de algunos líderes y dándoles protagonismo a aquellos que

puedan permitir una intervención más eficaz y no den el debate frente a la intervención. También se da el caso de la cooptación de liderazgos como una de las prácticas estatales, con la promesa de un empleo, que hace que las personas pierdan interés por la organización comunitaria.

> *"El Estado no reconoce los territorios construidos históricamente por las comunidades, no reconoce sus dinámicas y las deslegitima, con estrategias que no son construidas con la gente como el urbanismo cívico pedagógico, mientras las comunidades esgrimen la construcción social del hábitat, que es una herramienta histórica de las comunidades donde hay un profundo respeto por la gente y los moradores"* (J. Maya, entrevista personal, 23 mayo de 2015).

La concertación del Estado con actores sociales han sido más bien poca, lo que se denota son más bien procesos de socialización de los proyectos, y donde lo más importante no es el entendimiento de la intervención por parte de la comunidad, sino las firmas de asistencia, pues éstas son presentadas como indicadores de la participación y concertación del proyecto.

> *"El Estado dice que concerta, llegan y presentan unas diapositivas y dicen que concertaron, pero concertación no ha habido, porque la concertación es definir cómo construimos el barrio, y donde se diga: ¿Es necesaria esa obra? La concertación no ha llegado porque son unos modelos pre-establecidos"* (C. Mendoza, entrevista personal, 22 mayo de 2015).

Con los actores económicos se ha presentado una mayor concertación, sobre todo con el sector constructor e inmobiliario, que termina siendo uno de los mayores beneficiados con este tipo de intervenciones en la ciudad, pues básicamente son intervenciones de cemento, ya que los temas sociales y económicos realmente se ven muy poco.

> *"Hay un acuerdo incluso previamente a la acción que se va a hacer. Los empresarios lo que han planteado es nosotros damos plata en campaña y después recogemos durante los cuatro años de gobierno"* (E. Pérez, entrevista personal, 28 mayo de 2015).

Con los actores armados básicamente es en términos dejar desarrollar los proyectos contemplados en el plan de desarrollo municipal y que no entorpezcan dicho proceso.

"Con los armados hay concesiones por debajo de la mesa permanentemente, no son acuerdos públicos ni firmados, pero son niveles de medición de fuerzas de quién tiene peso en el territorio" (E. Pérez, entrevista personal, 28 mayo de 2015).

3.3. Modernización del Estado Local en Medellín y transformación de sus prácticas

Después del recorrido histórico por las principales prácticas institucionales de intervención en asentamientos informales durante los últimos 25 años, se realizará un análisis de dichas transformaciones enfatizando en la intencionalidad política y los cambios institucionales de ocho periodos administrativos, desde 1990 hasta el 2015 teniendo en cuenta los mecanismos utilizados para contrarrestar la informalidad urbana, sea desde la aplicación de políticas represivas hasta de fuerte intervención urbanística y social.

Inicialmente cuando se aprobó en Colombia la elección popular de alcaldes los periodos administrativos eran de dos años, que fueron las alcaldías de Omar Flórez (1990-1992) y Luis Alfredo Ramos (1992-1994); luego de la ley 152 de 1994 se proponen periodos de tres años, que fueron las administraciones de Sergio Naranjo (1995-1997), Juan Gómez Martínez (1998-2000) y Luis Pérez (2001-2003), es decir tres alcaldías. Y ahora son de cuatro años, que corresponden a las tres últimas alcaldías dentro del periodo de análisis: Sergio Fajardo (2004-2007), Alonso Salazar (2008-2011) y Aníbal Gaviria (2012-2015).

Durante los años noventa las alcaldías fueron de dos y tres años, período de tiempo en el cual se dificulta consolidar una política frente a los asentamientos informales, sin embargo la continuidad del programa PRIMED es una prueba de programas que traspasan los periodos administrativos, pues se alcanzó a desarrollar en tres alcaldías. En cambio desde que se comienza con los periodos de cuatro años, se tiene más tiempo para consolidar dichas políticas pero su continuidad depende del partido político en el poder para llevarlas a cabo.

En el proceso de modernización del Estado Local en Medellín, en el marco de la apertura económica y de la entrada del neoliberalismo en Colombia, se logra identificar dos hitos importantes: la formulación de la Ley de Reforma Urbana y la nueva Constitución Política que

determinó el proceso de descentralización administrativa y mayores responsabilidades para los estados locales, que en adelante debían promover y desarrollar políticas urbanas de desarrollo.

Con la Ley de Reforma Urbana de 1989 se dictaron, entre otras, normas concernientes a la elaboración de planes de desarrollo municipal. En aplicación de esta ley, la Oficina de Planeación de Medellín impulsó en 1990 varias reformulaciones al Plan de Desarrollo Municipal vigente desde 1987; formuló un nuevo Estatuto de Planeación, usos del suelo, urbanismo y construcción (Acuerdo 38 de 1990), y se destinó áreas para construcción de vivienda social y reubicación de asentamientos ubicados en zonas de riesgo (Acuerdo 16 de 1990) (Naranjo y Villa, 1997: 113).

Igualmente, El Estado local incorpora el tema de los barrios subnormales dentro de sus planes de desarrollo, dotando a la municipalidad de estructuras administrativas como: la sección de Barrios Subnormales de Planeación Metropolitana, la División de Habilitación Viviendas de EPM y la Unidad Ejecutora adscrita a la Secretaria de Obras Públicas, que operaron a través del *Comité de Rehabilitación de Barrios*. Y aunque los programas habían permitido ejecutar acciones puntuales, no habían logrado un proceso continuo y priorizado de intervención que los incorpore a la ciudad, ni habían contado con el componente de mejoramiento de vivienda que permitiera una visión integral de la problemática urbana (Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993: 19).

Los cambios legales relativos a la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, obligaron a transformaciones profundas en el accionar de las instituciones municipales durante los primeros años de la década del noventa, con una serie de normas asociadas a la descentralización, que exigieron un nuevo enfoque organizacional para la planeación del municipio. Por ejemplo a partir de la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), se inició el paso de los planes sectoriales y los programas de gobierno hacia los Planes de Desarrollo como guías de la gestión municipal (Alcaldía de Medellín, 2011: 183).

El primer plan de desarrollo elaborado bajo este nuevo enfoque de modernización del Estado fue el de Sergio Naranjo (1995-1997), el cual implementó el Sistema Municipal de Planeación, contenido en el Acuerdo 43 de 1996. Luego viene el plan de desarrollo 1998 - 2000, denominado *Por una ciudad más humana*, liderado por el alcalde Juan Gómez Martínez, que en 1997 crea la *Promotora Inmobiliaria de Medellín*, que tenía como objeto desarrollar proyectos urbanísticos e inmobiliarios en el espacio público y en zonas de renovación urbana de la ciudad de Medellín.

Durante esta década la institución encargada de coordinar las actuaciones estatales en los asentamientos, que van desde las reubicaciones hasta el programa PRIMED, descansó en manos de CORVIDE, que entre 1991 y 1997 atendió la problemática principalmente desde dos líneas estratégicas: la construcción de 2.878 viviendas nuevas predominantemente multifamiliar; y 1.400 reubicaciones por riesgo físico y ambiental; hasta que entró en un periodo de liquidación a inicios de la década de 2000 (González, 2009: 174).

En la segunda mitad de la década de los 90 se produjo una intensificación en el ejercicio de la planeación urbano regional donde se elaboran los principales planes estratégicos, urbanísticos y de proyección económica de la ciudad como el Plan Estratégico de Medellín y el Valle de Aburra y el Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA) donde se considera a Antioquia como *la mejor esquina de América*. Además de la elaboración de los primeros planes de desarrollo municipal con los lineamientos de la Ley 152 de 1994, y el primer Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín con las directrices de la ley 388 de 1997.

En esta década las grandes intervenciones no fueron tan significativas, pero es donde se diseñan los instrumentos para implementar el modelo de ciudad y se marcan los derroteros de las políticas que desde el inicio de siglo se están implementando como una forma de ordenar el territorio para desarrollar el nuevo capital.

La década del 2000 comienza con la administración 2001 – 2003. Al Plan *Medellín Competitiva* de Luis Pérez le correspondió iniciar la implementación del POT y buscar la competitividad de la ciudad, entonces no es gratuito que este plan hable de globalización y se desarrolle estrategias desde este enfoque. Por otra parte, en el marco de la descentralización y con el fin de racionalizar el gasto público nacional se promulga la Ley 617 de 2000, que obliga a los municipios a modernizar su estructura administrativa. De esta regulación no estuvo exento Medellín, dado que mediante Decreto Municipal 151 de 2002 se reestructuró administrativamente y ordenó la liquidación del INVAL, el Instituto MI RIO y CORVIDE.

Para 2003 las funciones de CORVIDE son trasladadas a tres dependencias municipales: Secretaría de Desarrollo Social quien se encarga del mejoramiento de vivienda, los subsidios y el apoyo a las Organizaciones Populares de Vivienda (OPV) mediante Fovimed; el Departamento Administrativo de Planeación y su Unidad de Asentamientos y Vivienda, apoyaría los procesos de legalización y regularización urbanística, y la Empresa de Desarrollo Urbano mediante la Gerencia de vivienda,

sería la empresa promotora de los proyectos de vivienda nueva, el reasentamiento y de mejoramiento barrial (González, 2009: 173).

Así mismo en 2002 la Empresa Promotora Inmobiliaria de Medellín modifica sus estatutos y se transforma en Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) con el objeto de ejecutar los Proyectos Urbanos Integrales y consolidarse como operador urbano de la Alcaldía (Ángel, 2014: 63), otorgándosele a la EDU potestades para el desarrollo de vivienda y mejoramiento barrial, pero también intervenciones en espacio público y equipamientos; es decir, que se configura como el ente encargado de hacer las operaciones urbanas con muchos proyectos y buenos recursos.

Posteriormente el Plan de desarrollo *Medellín: compromiso de toda la ciudadanía* 2004-2007 del alcalde Sergio Fajardo, fue el primero en desarrollar las directrices de modernización que había dejado la administración anterior, y el primer periodo de gobierno de cuatro años para alcaldes en Medellín, lo que le permitió desarrollar de una mejor manera su plan de desarrollo. A esta administración le correspondió la revisión de mediano plazo del POT (Acuerdo 46 de 2006), y a su vez formuló el *Programa de mejoramiento integral de barrios PMIB*, que incluyó el mejoramiento de vivienda urbana de interés social y solución habitacional en las zonas urbanas y rurales de Medellín, bajo el direccionamiento del Departamento Administrativo de Planeación.

Luego surge el Plan de desarrollo *Medellín es solidaria y competitiva* 2008-2011 del alcalde Salazar que le da continuidad a las políticas de Fajardo y adoptó el urbanismo social como estrategia de intervención en el territorio para trata de garantizar la equidad en la dotación y calidad de las infraestructuras urbanas en las zonas periféricas. En el 2009 crea el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), como la institución encargada del tema de vivienda, sin embargo la EDU también continuo asumiendo esta tarea; entonces no se explica hasta qué punto sea prudente que dos entidades con doble burocracia estén ejerciendo la misma actividad, ya que a nivel institucional el ISVIMED tendría que asumir dicha responsabilidad social y política.

A partir de la década del 2.000 la estrategia discursiva del urbanismo social, provoca un proceso de legitimación del Estado, y aquellas desconfianzas que tenía la población empiezan a menoscabarse. Sin embargo, el énfasis en estas intervenciones es el cemento, la construcción física, incluso edificios muy grandilocuentes como los parques bibliotecas, donde se demandan recursos del Estado para construcciones que se dicen sociales pero no son más que un equipamiento sin mucha apropiación de la comunidad.

La década del 2010 comienza con el plan de desarrollo *Medellín: un hogar para la vida* 2012-2015 de Aníbal Gaviria, donde se pasa "del miedo a la esperanza" que fue el eslogan de las dos anteriores administraciones, al "de la esperanza a la vida", e igualmente se transforma el concepto de urbanismo social por el de urbanismo cívico pedagógico.

Durante este período se produce una nueva reestructuración de la administración a partir del Decreto Municipal 1364 de 2012, donde se redefinen las funciones de sus organismos y dependencias, y se crean y modifican las entidades descentralizadas. Aparece la figura de las vicealcaldías y surge el DAGRD en reemplazo del SIMPAD para coordinar los temas de gestión del riesgo, pero también la EDU cambia de carácter y asume nuevas funciones administrativas al reformular sus estatutos en 2012, lo que la consolida como operador urbano y la faculta para utilizar las herramientas de gestión del suelo como la valorización y la conformación del banco inmobiliario (Ángel, 2014).

Además a Gaviria le correspondió realizar la revisión y ajuste del POT (Acuerdo 48 de 2014) a largo plazo, es decir, el que estará vigente hasta el 2027, donde se realizan algunos ajustes al modelo de ciudad y se incorporan la figura de Macroproyectos en las denominadas Áreas de Intervención Estratégica, que están compuestas por tres grandes tipos de proyectos: los de río centro, norte y sur que se desarrollaron a partir de planes parciales; las transversalidades de Santa Elena y La Iguaná que se desarrollarán por medio de los PUI; y los proyectos de borde urbano rural que se desarrollarán a través de los planes maestro de Cinturón Verde.

En términos institucionales actualmente no es claro el papel del Departamento Administrativo de Planeación, que si bien es la autoridad encargada de generar los procesos de planificación y de intervención en sectores informales, realmente no está cumpliendo su tarea y se lo está delegando al EDU, que es la principal institución planeadora y ejecutora de proyectos de intervención física en la ciudad.

> *"La EDU en los actuales momentos se vuelve como una especie de pulpo en relación a toda la intervención que hacen en el territorio y por todos los recursos que tiene el municipio; se convierte en una mega oficina incluso más grande que el mismo municipio, entonces genera tanta autonomía que pierde niveles de coordinación con todas las acciones que se tienen que desarrollar"* (E. Pérez, entrevista personal, 28 mayo de 2015).

La articulación de la institucionalidad ha sido difícil, sobre todo después de la consolidación del EDU, que si bien es el coordinador interinstitucional principal no dialoga muchas veces con las otras instituciones como ISVIMED, o con las otras secretarias de la administración, quedando éstas supeditadas a la EDU, es decir, que se consolidan como un monopolio en la ciudad, lo que ha denominado Análida Rincón como la macrocefalia institucional[3].

En términos de asentamientos se propone el proyecto de Jardín Circunvalar en las zonas de borde de la ciudad con un presupuesto de más de 545.000 millones de pesos aprobados en el Plan de Desarrollo 2012-2015. Y si bien se destina un gran capital del presupuesto público para los asentamientos que no había ocurrido, no se desarrolla esa inversión pública en las necesidades prioritarias de la comunidad como el acceso a la vivienda digna y la gestión del riesgo, en un marco del mejoramiento integral de barrios, sino en los intereses particulares y privados de gremios económicos constructores. Sin embargo, para Luis Fernando González, académico de la Escuela del Hábitat de la Universidad Nacional:

> *"Estos proyectos son maneras paliativas para desviar la atención mientras en el río, se están haciendo las grandes operaciones inmobiliarias y estratégicas que están generando rentas urbanas; es la idea de mostrar que sí se está haciendo algo por los sectores pobres de la ciudad, pero cuando uno hace un análisis encuentra que esa intervención es débil, y es poco frente a esa intervención dura de los grandes actores público-privados en sus alianzas explicitas o implícitas. Entonces la intervención en estos sectores simplemente son elementos compensatorios, distractores y de maquillaje frente a una realidad social que es inocultable, en una ciudad como Medellín donde hay tal inequidad"* (L. González, entrevista personal, 26 mayo de 2015).

En los últimos 25 años la municipalidad ha ido cambiando paulatinamente sus enfoques y competencias para asumir el problema de informalidad. En los años 90s se apoyaba la construcción social del hábitat, ya que intervenciones como el PRIMED respetaban esas lógicas del habitar que tenían las comunidades y se potencializaban dichos territorios a partir de los mejoramientos de vivienda, la legalización de predios y la mitigación del riesgo. Ahora el accionar del Estado Local se enmarca dentro de la lógica de una ciudad compacta y que supuestamente protege los bordes y prohíbe la expansión urbana, entonces se impone otro tipo de modelo por

[3] Foro sobre POT en la Universidad Nacional sede Medellín, octubre 2014

ejemplo el de crecer en altura por medio de edificios y no se respeta esa lógica de producción del espacio que consiste en las viviendas tipo casa y con desarrollo progresivo.

> *"Hemos pasado de la micro-intervención al macroproyecto, hacia lo megalómano, que acaba por romper con la heterogeneidad y con la necesidad de hacer una intervención puntual"* (M. Echeverría, entrevista personal, 3 junio de 2015).

En los 90s se intervenía para beneficiar en cierta medida a la población, pero hoy se interviene también con el ánimo de que el mercado también pueda entrar a estos territorios e insertarse en estas comunidades, y esto se da precisamente por la entrada del modelo neoliberal en Colombia a partir de la apertura económica de los noventa y se consolida desde la década del 2000.

Igualmente la estrategia represiva siempre ha estado a lo largo de estos años, o la articulación con actores armados ilegales para la cooptación, pero también para frenar ciertos *liderazgos negativos* como los llama la administración y que no les generen críticas al modelo de ciudad.

> *"La alianza con grupos armados ilegales que es otra herramienta que se usa en estas intervenciones que presiona muy fuertemente a la población para que no se movilice y no pueda defender su territorio"* (J. Maya, entrevista personal, 23 mayo de 2015).

La intencionalidad política en las intervenciones estatales en los asentamientos, es tratar de pasar esa ciudad informal o subnormal a una ciudad formal, a partir de diferentes proyectos de intervención urbanística y social. Las intervenciones están en función de un modelo de desarrollo y de un modelo de ciudad, porque en la medida que los territorios tengan buena movilidad, adecuen los espacios y los embellezcan, eso genera encarecimiento del suelo para tener nuevas utilidades, o sea en función de la renta del suelo y de la acumulación del capital, por lo tanto estos territorios pasaron de tener un valor de uso a un valor de cambio.

Si bien se mejora en cierta manera la calidad de vida, se legalizan algunos predios y se genera algún espacio público, con estos proyectos se encarece el costo de vida de las personas, porque las intervenciones físicas no van acompañadas de un componente socioeconómico, y mucha de esta población tiene que salir del territorio, porque no tiene como sostenerse allí, ya que debe pagar más por servicios públicos e impuesto predial pero no posee un empleo formal o un buen nivel educativo, entonces tiene que adaptarse donde realmente es capaz de vivir, a partir de una economía y una vivienda informal.

CAPÍTULO 4. EXPERIENCIAS EN MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN MEDELLÍN

Después de abordar las prácticas de intervención del Estado Local en el capítulo anterior, a continuación se caracterizaran tres experiencias concretas de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín: PRIMED, Juan Bobo y barrios sostenibles; pero previo a ello se planteará cómo ha sido el cambio de discurso de la rehabilitación de barrios al mejoramiento integral y posteriormente el marco normativo a nivel nacional y local que rige al MIB; para finalmente terminar analizando cuales han sido las transformaciones institucionales del Estado para llevar a cabo programas y proyectos de MIB en las décadas de 1990, 2010 y 2010.

4.1. De la Rehabilitación al Mejoramiento Integral de Barrios

En este apartado queremos dar cuenta de dónde proviene y cómo ha sido el recorrido histórico del concepto de mejoramiento barrial tanto a escala mundial, nacional y local, tomando como referencia la génesis del debate sobre la rehabilitación y el mejoramiento integral, dado en la década de los setentas con la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, realizada en Vancouver - Canadá en 1976, conocida como *Hábitat I*, que fue convocada debido a la preocupación por la situación problemática de los asentamientos humanos, en particular la de los países en desarrollo, a fin de proporcionar soluciones mundiales, advirtiendo que la condición de los asentamientos determina en gran medida la calidad de vida, cuyo mejoramiento es indispensable para la satisfacción de las necesidades básicas.

La declaratoria final produjo unos principios generales y directrices de acción para que los Estados miembros insertaran en su política gubernamental, y marcó la ruta de acción para los países en vía de desarrollo que manifestaron su incapacidad de contrarrestar la pobreza, la violencia, el desempleo y el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda. Este hito global, significo para Latinoamérica, la inserción fáctica de organismos internacionales de crédito multilaterales como

el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con fuertes intenciones de expandir, instaurar y controlar el modelo de descentralización, subordinación administrativa y libre mercado.

En Colombia las directrices impartidas por *Hábitat I* se materializaron en el documento Conpes 2326 del 1987, *Asentamientos Humanos y programa de apoyo a los Municipios para su desarrollo*, que planteó tres programas: a) rehabilitación de asentamientos urbanos subnormales; b) nuevos asentamientos urbanos; y, c) mejoramiento y remodelación de áreas urbanas construidas y dotadas de servicios. En Medellín, la práctica de rehabilitación de mayor relevancia durante la década de los ochenta, fue la intervención del morro de basura en el barrio Moravia, que se materializo en el Decreto 102 de 1984, mediante el cual se crea el *Comité de Rehabilitación del Basurero de Moravia*.

Llegan los años 90´s y a nivel internacional, se destaca la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II), realizada en Estambul en 1996, que revisó los adelantos llevados a cabo pero también la multiplicación de los retos. Allí se planteó que el Mejoramiento Integral de Barrios era la respuesta estratégica al deterioro de la calidad de vida en los nuevos asentamientos, a la pérdida de legitimidad estatal y al deterioro ambiental urbano.

A nivel nacional en este periodo se produjo una ruptura en el modelo político y económico del país con la Constitución Política de 1991, que dio origen a innumerables leyes, muchas de ellas de corte neoliberal. En 1997 surge la Ley 388 (Desarrollo Territorial), que concretó el tema cuando planteó que los Planes de Ordenamiento Territorial debían definir el tratamiento urbanístico de mejoramiento integral.

A nivel municipal un aspecto que marca la pauta en este periodo es la creación por parte del Gobierno Nacional de la Consejería Presidencial para Medellín en 1990, para dar respuesta a las múltiples problemáticas que se presentaban a nivel regional. La Consejería sirvió de referente para el programa PRIMED y los Núcleos de Vida Ciudadana, que marcó un viraje a las experiencias de rehabilitación en las que primaba lo físico, agregando las temáticas jurídica, social, y mayor atención al interior de las viviendas, dando paso al concepto de mejoramiento integral de barrios.

La Alianza de las Ciudades en el marco del Programa *Ciudades sin Tugurios*, lanzado en 1999 describió el Mejoramiento Integral de Barrios como “el conjunto de acciones para el mejoramiento físico, social, económico, organizacional y ambiental de asentamientos precarios

de manera cooperativa y a escala local entre ciudadanos, grupos comunitarios, sector privado y autoridades locales" (Departamento Nacional de Planeación, 2009: 9).

En la primera década del siglo XXI el concepto cobra importancia, y tiene una mayor producción académica e institucional en términos de sistematización de experiencias y conceptualización. En el 2002 el BID hace un compendio de los 20 años de aplicación del MIB en América Latina, con lo cual establece el Programa de Mejoramiento Barrios (PMB) como una intervención integral que busca la integración física, social y económica de los asentamientos informales a la ciudad, probando ser una forma efectiva de mejorar las condiciones de vida de sus ocupantes, mayoritariamente pobres, y de aumentar sus opciones para salir de esta condición. Dicho programa de urbanización in situ aprovecha lo invertido por los habitantes en sus soluciones de vivienda, y hace hincapié en la participación de las comunidades (Brakarz, 2002).

En Colombia, en el 2001 el Departamento Nacional de Planeación publica el *Estudio sobre programas Mejoramiento Integral de Barrios subnormales*, haciendo una revisión de los POT de las principales ciudades, estableciendo que antes de la fecha a excepción de Bogotá y Medellín las ciudades no habían tenido acciones de mejoramiento y define que luego de la ley 388 y la formulación de los POT, los MIB se asumen como una acción estratégica en el desarrollo territorial de las ciudades. Así mismo en el 2004 se crea el Conpes 3305 *Lineamientos de desarrollo urbano*, que establece estrategias para mejorar las condiciones de los asentamientos precarios, que abarca desde brindar apoyo y asistencia técnica del gobierno nacional a las entidades territoriales en la formulación de programas de Mejoramiento Integral de Barrios y la implementación del programa de titulación masiva de predios.

Desde el inicio de siglo empieza a hablarse del MIB como una política pública y toma mayor fuerza el tema de la participación ciudadana en las intervenciones. Dos hitos marcaron este periodo en el país: en el 2006, en el marco de la apuesta *Visión Colombia 2019*, se elabora el texto *Construir Ciudades Amables*, y en el 2009 el Conpes de MIB.

Ciudades amables se constituye en el principal derrotero que deben asumir los municipios a la hora de implementar políticas públicas a nivel urbano, pues allí se establecen diagnósticos y propuestas de intervención para las ciudades colombianas en su mayoría de infraestructura y a cargo del sector privado, principalmente en cuatro ámbitos: desarrollo urbano, vivienda, agua potable y saneamiento, y transporte masivo.

El Conpes 3604 de 2009 "*Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios MIB*", se constituye en el texto más importante para el tema de MIB en el país, ya que sienta las bases para que entre 2010 y 2011 se empiece el *Programa Piloto Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB* en las ciudades de Leticia, Florencia, Buenaventura, Apartadó, Barrancabermeja y Cúcuta, a cargo del hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Para el caso de Medellín, los hitos están determinados por la puesta en marcha en el 2004 del programa piloto Juan Bobo I, que sentó las bases para la publicación del *Programa Mejoramiento Integral de Barrios PMIB* en el 2007, por parte de Planeación Municipal. En este mismo año comienza una segunda etapa del proyecto Juan Bobo y La Herrera que concluye en el 2010, año donde se publica por parte del Área Metropolitana y la Universidad Pontificia Bolivariana el *Programa Metropolitano de Mejoramiento Integral de Barrios*, que es la base metodológica del proceso de planeación del proyecto barrios sostenibles en la actualidad (UPB y AMVA, 2010).

Finalmente, es importante destacar a nivel nacional, el papel jugado por el *Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad* (2012) de la Universidad Nacional de Colombia. En una investigación realizada en las principales ciudades del país, concluye que una política de Mejoramiento Barrial y Urbano debe pensarse desde la importancia que tiene para la reducción las condiciones de pobreza, antes que seguir pensando en la consolidación de territorios competitivos, los cuales siguen profundizando las brechas de desigualdad y segregación hoy existentes.

Argumentan que en Medellín la consolidación del urbanismo social como paradigma de intervención, refuerza el enfoque del mercadeo urbano de cara a las dinámicas productivas locales y regionales, donde la competitividad y el marketing de ciudad son el horizonte de sentido de las acciones y donde no existe la integralidad que abogan muchos de los programas. También arguyen que una estrategia urbana de intervención en barrios informales, debe pensarse con base en un urbanismo ético, la justicia espacial y el derecho a la ciudad, que abandone la impronta del proyecto urbano como mercancía, donde la población es considerada como actor fundamental de los procesos.

4.2. Marco normativo

4.2.1. Conpes 3604 de 2009: Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios (MIB)

Este documento Conpes es vital en la medida que se convierte en la guía para que los municipios acojan esta estrategia de intervención urbana para reducir la pobreza urbana a través del conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídicas para la integración de los asentamientos precarios dentro de la estructura de la ciudad. Así mismo define lo que es el MIB: "entendido como una acción urbana integral, abarca entre otras acciones la instalación o mejoramiento de infraestructura básica, conexión a redes de agua, provisión de servicios de saneamiento básico, rehabilitación de áreas para la circulación y espacios públicos, construcción de drenajes, reducción y prevención de riesgos, provisión de servicios de electricidad, regularización y formalización de la tenencia a través de procesos de legalización urbanística y de titulación predial" (DNP, 2009: 9).

El Conpes propone una serie de fases que deben llevarse a cabo el MIB:

Grafico 4-1: Fases de los proyectos de mejoramiento integral de barrios

Fuente: Conpes 3604 de 2009

A continuación se describen cada una de las fases propuestas por el Conpes en la gráfica 4-1:

1) Identificación: se debe realizar un inventario actualizado de los asentamientos y de las zonas que presentan condiciones de riesgos, para lo cual se deben desarrollar los respectivos estudios de riesgos (geotécnicos e hidrológicos). En Medellín es necesario avanzar en la realización de dichos estudios como punto inicial de cualquier proyecto MIB ya que son los determinantes de las actuaciones en el territorio.

2) Planeación: con base en los resultados de los estudios de riesgo se establecen los escenarios de mejoramiento en áreas de riesgo mitigable y de reasentamiento y/o reubicación en áreas de riesgo no mitigable, se plantea el desarrollo de los estudios técnicos y sociales respectivos para la formulación del proyecto MIB, con sus componentes ambiental, urbanístico y habitacional, que pasa por la revisión de la viabilidad jurídica y disponibilidad de servicios públicos domiciliarios.

3) Gestión: para la formulación del programa es necesario establecer tanto el marco institucional que permita articular las diferentes fuentes de financiamiento, como la priorización de los componentes del MIB en concordancia con las condiciones del asentamiento y a un menú de prioridades previamente concertado con la comunidad. Así mismo, se definirá los instrumentos necesarios para adelantar la intervención, si es un plan parcial, un macroproyecto, un plan de regularización o legalización urbanística, o un plan de reasentamiento.

4) Ejecución: es necesario establecer un operador que garantice la coordinación de las distintas inversiones, el cual deberá contar con una gerencia con presencia en el área de intervención. Para lograr esta etapa es necesario que dichos proyectos queden incluidos dentro del Plan de Desarrollo Municipal y en los POAI (Plan Operativo Anual de Inversiones).

El Conpes define que la participación comunitaria es esencial a la hora de generar empatía con el proyecto y debe ser transversal a todo el proceso en sus cuatro fases.

Así mismo determina los componentes del MIB, que se agrupan en tres ámbitos de actuación: público (sistemas estructurantes), privado (la vivienda) y socioeconómico (la sostenibilidad). Es importante resaltar que la experiencia Medellín ha avanzado en términos de la vivienda y la habitabilidad, sin embargo el ámbito socioeconómico ha sido poco trabajado, donde por ejemplo el componente de generación de ingresos no ha tenido el impacto esperado, y las familias no han podido mejorar sus condiciones socioeconómicas. En este sentido es importante que una política

pública de mejoramiento barrial contemple la sustentabilidad y la integralidad de los proyectos, donde se garantice la permanencia de los habitantes en sus territorios.

Gráfico 4-2: Ámbitos y Componentes del Mejoramiento Integral de Barrios

Ámbito	Componente (1)
Ámbito Público *sistemas estructurantes urbanos*	Intervención del riesgo
	Ordenamiento urbano y regularización urbanística (proyectos de legalización y regularización)
	Servicios públicos domiciliarios
	Recuperación, protección ambiental y manejo de áreas liberadas (Manejo de áreas no susceptibles a ser urbanizadas)
	Accesibilidad y movilidad
	Espacio público y equipamientos
Ámbito Privado *Sistemas estructurados complementarios*	Titulación
	Mejoramiento de Vivienda
	Redensificación con Nuevos Desarrollos Habitacionales
Ámbito social y económico	Participación Comunitaria
	Fortalecimiento institucional
	Seguridad y Convivencia
	Generación de Ingresos

Fuente: DNP, 2009: Conpes 3604 de 2009

El Conpes se identifica como problema central "la debilidad de las entidades territoriales en la gestión urbana y en la aplicación normativa, para la implementación de programas sostenibles de mejoramiento integral de barrios" (DNP, 2009:13). En Medellín los proyectos de MIB están muy débilmente incorporados a los planes de desarrollo municipal; en el caso del periodo 2012-2015 se destinan escasos $89.000 millones de pesos, de un total de casi 18 billones de pesos, teniendo en cuenta que un MIB de un sector pues costar entre $15.000 o $20.000, esto significa que en un cuatrienio se realizarían entre cuatro o cinco proyectos de MIB en una ciudad con gran cantidad de asentamientos precarios.

4.2.2. Programa Mejoramiento Integral de Barrios PMIB (2007)

Este programa elaborado por la Unidad de Asentamientos en Desarrollo, adscrita al Departamento Administrativo de Planeación de Medellín no es vinculante, en tanto no está contemplado como acuerdo o decreto municipal, pero se ubica dentro del marco normativo, en la medida que determinó acciones de MIB dentro del sistema habitacional del POT. El PMIB elaborado en el gobierno Fajardo definió acciones a corto, mediano y largo plazo.

En términos del corto plazo, se priorizaron recursos dentro del Plan de Desarrollo 2004-2007, donde la inversión pública se focalizó en los procesos de planeación y gestión del Plan Parcial de MIB de Moravia que empezó en 2004 y en estos momentos se encuentra en su revisión y ajuste; la Intervención Integral Área de influencia de Metrocable de la Zona Nororiental, cuya actuación especifica en MIB fue Juan Bobo I y II y La Herrera en la comuna 2; y el programa barrios sostenibles en el sector La Candelaria del barrio Córdoba, que fue un proceso que quedó inconcluso, pues solamente se construyeron las unidades habitacionales y faltó los otros componentes de la integralidad.

En el mediano plazo (2008-2011) se buscaba finalizar y consolidar procesos inconclusos como el proyecto urbano de las comunas 1 y 2 de la zona nororiental. Además se priorizarían los barrios del área de influencia de Metrocable de Occidente, los sectores Balmoral y Caracolí del área urbana del corregimiento de San Cristóbal, y el sector La Quintana y El Cucaracho de la zona noroccidental, pero ninguno de ellos se llevó a cabo. También polígonos de la comuna 3, entre los cuales se definió el proyecto de MIB del barrio La Cruz, que no tuvo el éxito esperado, pues fue una intervención parcial, y solamente se avanzó en los edificios del sector Los Alticos, la construcción del CAI periférico, y la remodelación del centro de salud. Igualmente se había definido la intervención en las comunas 8 y 9, que se desarrollarían a través del PUI Centroriental, sin embargo este proyecto fracaso en términos habitacionales, pues de los proyectos diseñados ninguno de ellos se llevó a cabo, como es el caso de los MIB de Las Mirlas, La Sapera y El Molino. Es decir, que en este periodo se avanzó muy poco en MIB y no fue prioridad de gobierno.

En términos del largo plazo (2012-2015) el panorama tampoco es del todo favorable, pues se buscaba la atención de las demás comunidades con problemática similar en la zona suroccidental de la ciudad, las áreas urbanas de los corregimientos de San Cristóbal y San Antonio de Prado, barrios de las comunas 5, 6 y 7 de la zona noroccidental, barrios de la comuna 4 de la zona

nororiental y la continuidad de la intervención en las comunas 8 y 9 de la zona Centroriental, que debido a la presión de las comunidades de la comuna 8 se adelanta actualmente el diagnóstico y la formulación de siete polígonos de barrios sostenibles.

De este programa surge un reto para la ciudad, tanto para la administración como para las comunidades y sus organizaciones sociales, y es primero que todo, hacer una evaluación crítica del actual PMIB que vence el 2015 y la formulación de una política pública adscrita a un PMIB que planifique e intervenga los asentamientos informales con un horizonte temporal de 2016 hasta el 2027 y que debe estar articulado al programa de ejecución del nuevo POT de Medellín.

El PMIB también definió una metodología para la formulación de propuestas de ordenamiento en las cuales requiere de soportes técnicos para la toma de decisiones con respecto a las restricciones que presentan los territorios. Por ejemplo con relación a la aptitud geológica para el uso se deben "considerar los resultados del estudio sobre amenaza y vulnerabilidad, para fortalecer la gestión local del riesgo, y determinar las zonas aptas y no aptas para el asentamiento de población, confrontando los costos del reasentamiento con los de la recuperación con obras de ingeniería de las zonas de riesgo no recuperables actualmente habitadas" (DAP, 2007: 35).

Finalmente el PMIB frente a las lecciones aprendidas plantea que es un programa que exige soporte institucional que le permita evaluarse y ajustarse en el tiempo, y ser definido como una política de largo plazo. Además que requiere de la formulación de propuestas de ordenamiento concertadas a partir de actuaciones urbanas integrales con horizonte de diez años en un plan de etapas con proyectos prioritarios que focalizan e integran la inversión pública (DAP, 2007: 81).

Frente a los retos se argumenta que se necesita consolidar el modelo de ocupación territorial planteado para los asentamientos precarios; y la articulación de la comunidad y del DAP con los organismos encargados de la gestión del riesgo para la ejecución de las obras de mitigación recomendadas en estudios puntuales de detalle en los suelos de riesgo recuperable.

4.2.3. Mejoramiento Integral del Hábitat para la región metropolitana del Valle de Aburrá (2007)

Este estudio elaborado por la Universidad Pontificia Bolivariana y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá propone la consolidación de una metodología de planeación e intervención de

mejoramiento del hábitat, que es la base para el proyecto actual de barrios sostenibles operado por la UPB en varios de los polígonos.

Frente a las lecciones aprendidas se plantea que es necesario que en las etapas de planificación y ejecución de los proyectos se generen vínculos entre diferentes instituciones que se encarguen del desarrollo urbano, como las autoridades ambientales, los prestadores de servicios públicos domiciliarios, ONG y universidades, pero a su vez, se considere también que las organizaciones sociales y la comunidad juegan un papel elemental en dicho proceso.

Así mismo se dice que desde lo municipal este tipo de proyectos dependen de la voluntad política de las administraciones, por lo tanto, la no coincidencia con periodos gubernamentales puede entorpecer su planificación y ejecución. Esta es un gran aprendizaje que sin embargo no es retomado en barrios sostenibles pues sólo hasta inicios del 2015 se terminó una formulación previa con las universidades y falta una etapa bastante significativa de concertación con las comunidades, sin embargo está administración termina su periodo gubernamental sin claridades frente a la ejecución de dicho proyecto.

Dentro de las recomendaciones propone que “es fundamental que los proyectos MIB estén insertos en las políticas municipales y nacionales, el desarrollo de agendas conjuntas y la formulación de políticas que permitan transformar las leyes rígidas vigentes que no coinciden con la realidad territorial” (UPB y AMVA, 2007: 133). Además se deben dimensionar los proyectos en fases que permitan la coincidencia con los periodos gubernamentales, para no ver interrumpidos los procesos de ejecución. Igualmente se requiere el desarrollo de proyectos piloto de pequeño alcance, que involucre el desarrollo o mejoramiento de 100 a 200 viviendas, haciendo los pactos con la comunidad, tanto del congelamiento de las construcciones, como de las garantías de no desalojo de la población.

Finalmente proponen la creación de una Mesa de trabajo metropolitano que contemple funcionarios de Planeación, grupos técnicos asesores, autoridad ambiental, prestadores de servicios públicos, comunidades, ONG y universidades, donde se tengan reuniones entre uno y dos meses para presentar avances y experiencias y definir tareas conjuntas. Este sería un buen comienzo de un proceso de formulación de una política, sin embargo hasta el momento no se han generado dichos espacios por parte de la institucionalidad.

4.2.4. POT de Medellín (Acuerdo 48 de 2014)

A continuación se hará un rastreo al actual POT para analizar cómo quedó incluido el mejoramiento integral de barrios y determinar los alcances y lineamientos que se plantean para el desarrollo de programas y proyectos. Quizá uno de los más importantes es el artículo 8 *Objetivos Estratégicos*, numeral 6, que propone: "Promover el acceso a la vivienda digna en los procesos de mejoramiento integral, consolidación y construcción del hábitat sostenible como escenarios de cohesión social y territorial, para disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, bajo una perspectiva de cooperación regional" (Municipio de Medellín, 2014).

También quedó contemplado el MIB en las áreas de intervención estratégica de borde urbano rural (BUR) en el artículo 61, donde "se busca orientar el crecimiento urbano hacia zonas adecuadas, bajar la presión en zonas de protección ambiental y/o riesgo, potenciar la productividad del suelo rural y favorecer el mejoramiento integral de barrios".

Así mismo en el artículo 215 que incorpora El Plan Estratégico Habitacional de Medellín PEHMED 2011-2030 al POT. Éste constituye el principal instrumento de planificación y gestión del subsistema habitacional, en sus componentes de cobertura y calidad habitacional y desarrollo institucional y modelo de gestión habitacional, como proceso sistemático de diálogo, concertación y participación institucional y ciudadana, donde se argumenta que: "la Administración Municipal implementará el programa de Mejoramiento Integral de Barrios obedeciendo al cumplimiento de estas nociones orientadoras, procurando generar una intervención que no solo se limite a las infraestructuras sino que genere entornos dignos y que mejoren la calidad de vida de los habitantes con mayores carencias".

En el documento técnico de soporte del POT[4] se plantea que: "el programa es una estrategia integral e integrada de gestión social y reordenamiento urbano de la vivienda y el hábitat, dirigido a contribuir a la sostenibilidad, el mejoramiento de la habitabilidad y la consolidación de los asentamientos precarios localizados en los ámbitos urbanos. Tiene por objetivo la atención integral de los desequilibrios territoriales, socioculturales, socioeconómicos y prioritariamente los ambientales; en aras de incrementar los niveles de inclusión e integración socio espacial" (Municipio de Medellín, 2014).

[4] Tomo IVb, Formulación, numeral 9.3.7.3.2.2. Programa 5. Mejoramiento integral de barrios.

El programa, tendrá como marco de actuación para su operación el instrumento de planificación complementaria denominado Plan de Legalización y Regularización Urbanística, que establecerá las acciones a desarrollar para alcanzar el mejoramiento y consolidación de cada territorio objeto de intervención, de acuerdo a dos subprogramas: habitabilidad del entorno y la vivienda.

El artículo 235 del POT (Municipio de Medellín, 2014) se refiere específicamente al tratamiento de Mejoramiento Integral (MI), donde hace un listado de cada uno de sus 26 polígonos identificados en Medellín:

Tabla 4-1: Polígonos de Mejoramiento Integral Zona Nororiental y Noroccidental

No	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)
1	Z1_MI_1	MI	26,351	Santo Domingo Savio No.2
2	Z1_MI_2	MI	44,129	Santo Domingo Savio No. 1
3	Z1_MI_3	MI	150,170	La Avanzada, La Esperanza No. 2, Carpinelo, Aldea Pablo VI, El Compromiso, San José de La Cima No. 1, San José de La Cima No. 1, Maria Cano Carambolas
4	Z1_MI_4	MI	94,941	Oriente, Versalles No. 2 y partes de Las Granjas, Santa Ines, El Raizal y San José de La Cima No. 2.
5	Z1_MI_5	MI	60,094	La Cruz
6	Z2_Z4_MI_20	MI	125,089	Olaya Herrera
7	Z2_MI_21	MI	3,993	Pedregal Bajo
8	Z2_MI_22	MI	0,437	La Aurora
9	Z2_MI_23	MI	5,390	Nueva Villa de La Iguaná
10	Z2_MI_24	MI	25,297	Mirador del Doce

Tabla 4-2: Polígonos de Mejoramiento Integral Zona Centroriental

No	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)
11	Z3_MI_6	MI	34,283	Llanaditas
12	Z3_MI_7	MI	4,788	Los Mangos
13	Z3_MI_8	MI	16,979	Trece de Noviembre
14	Z3_MI_9	MI	30,723	San Antonio - Villatina
15	Z3_MI_10	MI	66,871	Villa Turbay, Villa Lilliam, La Sierra y Las Estancias.
16	Z3_MI_11	MI	56,667	Las Estancias, Barrio de Jesús, Ocho de Marzo y Juan Pablo II.
17	Z3_MI_12	MI	13,321	Medellín sin Tugurios
18	Z3_MI_13	MI	7,393	Trincheras y Candamo

Tabla 4-3: Polígonos de Mejoramiento Integral Zona Centroccidental y Suroccidental

No	Código	Tipo	Área (ha)	Localización (Parte De Los Barrios O Sector)
19	Z4_MI_17	MI	72,045	El Salado - Nuevos Conquistadores
20	Z4_MI_18	MI	10,446	Altos de La Virgen
21	Z4_MI_19	MI	28,780	Juan XXIII La Quiebra
22	Z6_MI_14	MI	23,217	EL Rincón
23	Z6_MI_15	MI	6,303	Altavista
24	Z6_MI_16	MI	19,903	Altavista
25	AL_MI_25	MI	42,695	La Perla, San Francisco, Altavista Central, El Consejo 1
26	SC_MI_26	MI	132,900	La Loma
TOTAL			1103,208	

Respecto a los aprovechamientos en polígonos MI (Art. 278) el POT propone que: “donde se definan procesos de reasentamiento de población en sitio, las actuaciones urbanísticas que se puedan desarrollar como proyectos receptores de dicha población, podrán ser aprobados con alturas de hasta cinco (5) pisos contados a partir del nivel de acceso, y hasta dos (2) pisos más por debajo de dicho nivel a manera de sótanos o semisótanos (niveles inferiores)”.

Finalmente en el Artículo 613 *Programa de Ejecución*, inicialmente no se encontraba contemplado el MIB, pero debido a las propuestas de las comunidades y a su presión política queda incluido en su versión final. Este es un logro muy importante de la ciudadanía pues el programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el POT, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal. Este programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que será puesto a consideración del Concejo, y su vigencia se ajustará a los períodos de la Administración Municipal. El MIB quedó referenciado en el subsistema habitacional del programa de ejecución del POT de la siguiente manera:

Gráfico 4-3: Mejoramiento Integral de Barrios en el Programa de Ejecución del POT de Medellín

	Proyecto	Descripción del proyecto	Localización	Horizonte		
				Corto Plazo (2018)	Median o Plazo (2022)	Largo Plazo (2026)
Programa Mejoramiento Integral de Barrios	Habitabilidad del entorno: comprende las intervenciones asociadas a la prevención y mitigación de las condiciones de riesgo, fortalecimiento de la economía solidaria, servicios públicos domiciliarios, accesibilidad, movilidad y transporte público, espacio público y equipamientos básicos esenciales	Enmarcado en el enfoque de la gestión integral del riesgo, el programa es una estrategia integral de gestión social y reordenamiento urbano de la vivienda y el hábitat, dirigido a contribuir a la sostenibilidad, el mejoramiento de la habitabilidad y de la consolidación de los asentamientos precarios localizados en los ámbitos urbanos. Su objetivo es la atención integral de los desequilibrios territoriales, socioculturales, socioeconómicos y prioritariamente ambientales	AIE MED Borde Urbano Rural	X	X	X
	Habitabilidad de la vivienda: el mejoramiento de la habitabilidad de la vivienda se focalizará en intervenciones de disponibilidad de servicios públicos, espacio saludable y eficiente, estructura segura, generación de ingresos y formalización de la edificación que es el proceso encadenado de la titulación del inmueble, mejoramiento de la vivienda y reconocimiento de la existencia de edificaciones		AIE Transversali-dades Iguaná y Santa Elena Ladera	X	X	X

Fuente: Municipio de Medellín, 2014

4.3. Experiencias de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín

Se escogieron tres prácticas institucionales de intervención en mejoramiento barrial que dieran cuenta de las transformaciones del Estado al momento de intervenir, y los cambios en los énfasis y componente de dichas intervenciones en cada una de las décadas de análisis. Es así como se abordará la experiencia PRIMED[5] en la década de 1990, la experiencia del proyecto habitacional quebrada Juan Bobo en la década del 2000 y el proceso de diagnóstico y formulación del programa de barrios sostenibles en la presente década del 2010.

4.3.1. Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales de Medellín (PRIMED)

Zonas de intervención

En ese momento la municipalidad había caracterizado en tres niveles la subnormalidad con base en criterios físicos, sociales económicos y legales, de la siguiente forma:

Nivel 3: Habilitación preventiva de zonas de invasión y de formación reciente de barrios. En este nivel se recomendaba preparar la organización comunitaria, elaborar los planes de ordenamiento y un programa de divulgación preparatorio de la intervención.

Nivel 2: Mejoramiento integral de barrios en proceso de consolidación, donde se recomendaba la puesta en marcha de programas que combinaran acciones de infraestructura básica mejoramiento de vivienda y de legalización de la tenencia que permitiera una acción de impacto.

Nivel 1: Normalización planificada de barrios que requerían alguna acción puntual de mejoramiento de vivienda y del entorno, como la legalización y aumento de las coberturas de los servicios urbanos.

El PRIMED consistió en la transformación de los barrios de un nivel a otro mediante fases de mediano plazo que permitieran adecuar la gestión urbana. Se consideró a los barrios nivel 1 como orientadores en el proceso y decidió que no los atendería. Tampoco lo haría inicialmente en los

[5] Si bien el PRIMED ha sido abordado en el capítulo anterior aquí su referencia tiene una mayor interpretación y análisis desde el MIB

barrios nivel 3 por las carencias de información y las limitaciones de conseguirla a corto plazo. En su primera fase se concentró en los barrios nivel 2, considerando que era el primer programa de intervención amplio que pretendía elevar los barrios ubicados en nivel 2 al nivel 1 y en su segunda fase los del nivel 3 llevarlos al nivel 2 (Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993: 41).

El programa propuso un enfoque a nivel zonal y no de barrios, en cuanto pretendía un ordenamiento territorial más integral, produciendo impactos en amplios sectores de la ciudad y considerando ecosistemas urbanos como las microcuencas y la racionalización en la prestación de los servicios urbanos y equipamientos comunitarios zonales.

Se identificaron ocho zonas con barrios en condiciones físicas y socioeconómicas homogéneas, pero se atendieron en la primera fase, las zonas Centroriental, Centroccidental y Noroccidental, que representaban el 24% de la subnormalidad en Medellín (Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993: 43). Cada zona permitió un desarrollo desigual de los objetivos específicos y contó con un énfasis de ejecución, donde algunas de las acciones orientan a las demás en la transformación de los barrios.

El proceso de planificación empezó en 1992 en cabeza de CORVIDE, la unidad ejecutora del PRIMED, donde la gestión interinstitucional era entendida como proceso, y en donde los pobladores no se trataban como beneficiarios, sino como actores capaces de mejorar su barrio.

Principios

El programa partió de cinco principios: la participación de la comunidad, la cooperación entre entidades, los estándares adecuados, los subsidios mínimos y la integralidad en el proceso de intervención. Quizá uno de los más importantes fue la participación de la comunidad, ya que "es esencial para producir efectos sostenidos y establecerlo a largo plazo, ya que los pobladores siguen en el proceso de mejoramiento continuo del barrio con sus propios recursos, cuidan las obras y asumen ciertas responsabilidades para mantenerlas. Con la participación de la población se eleva el nivel de autogestión y de solidaridad, lo que se traduce en un mejor nivel de desarrollo comunitario" (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 48).

Con el PRIMED se comenzó a entender que las comunidades son actores en la dinamización y transformación del proceso de configuración territorial: *"PRIMED enseñó que había que trabajar con la gente en el territorio, e incorporarla como actores activos, ya que ellos habían modelado un*

territorio, y con un proceso mutuo de reconocimiento podría potenciarse ese desarrollo" (L. González, entrevista personal, 26 mayo de 2015).

Según el PRIMED la integralidad se obtiene básicamente mediante tres tipos de integración: la de las áreas de mejoramiento urbano, la de las acciones y la de los actores (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 52). La integración de las áreas de mejoramiento, significaba trascender los tradicionales enfoques de las disciplinas profesionales, a través de la planeación participativa, interdisciplinaria y de campo.

> *"PRIMED enseñó que los equipos técnicos debían tener una interdisciplinariedad, lo que algún tiempo se llamaban tecnologías blandas y tecnologías duras; esas tecnologías duras muchas veces no tenían sensibilidad y eran afectadoras de los grupos sociales, entonces comienzan a aparecer los sociólogos, los antropólogos, los historiadores, ya que no sólo se trataba de instalar una infraestructura dura, sino una infraestructura social, que incluso en muchos casos era mucho más importante que la infraestructura dura"* (L. González, entrevista personal, 26 mayo de 2015).

La integración de las acciones significaba concentrarlas territorialmente y coordinarlas en una secuencia lógica, es decir, que en vez de dispersarlas en todo el municipio, se focalizan en algunos barrios para obtener mayores efectos. Se planteaba que la sola legalización de la tenencia no mejoría mucho la calidad de vida; sino su combinación con el espacio público, el saneamiento ambiental, el mejoramiento de la infraestructura, de los servicios públicos y de los equipamientos urbanos, lo que aumentaba los atractivos del barrio para movilizar los recursos de los pobladores y sostener el proceso de mejoramiento barrial (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 52).

Finalmente, cuando se refería a la integración de los actores de la gestión urbana, significaba lograr la participación de la comunidad y la cooperación con otras entidades públicas y privadas, ya que la integralidad era considerada no como la intervención "todera" por parte de una sola entidad, sino la coordinación interinstitucional y la adaptación a las formas de operación de las entidades financiadoras y de la comunidad.

Objetivos

El PRIMED tenía un carácter preventivo, integral, de planeamiento urbano y reordenamiento urbanístico. Es de destacar el enfoque preventivo, en tanto se consideraban las características

topográficas de la ladera con tendencia a la ocurrencia de desastres, que habían debilitado la intervención municipal en las zonas periféricas y que el programa reconceptualiza mediante un programa educativo con la comunidad. Frente al enfoque de reordenamiento, éste buscaba elevar los estándares urbanísticos del barrio, mediante escenarios normativos flexibles y que a la vez sirvieran como articuladores urbanos para integrar las zonas marginales al resto de la ciudad.

Ahora bien, también se definieron unos objetivos específicos como el establecimiento de mecanismos de planificación y gestión que garanticen la continuidad del programa; la promoción y participación comunitaria en la solución de los problemas barriales; el mejoramiento barrial de la infraestructura básica, de los servicios públicos, del equipamiento comunitario y del espacio público; el mejoramiento de vivienda y reubicación de las localizadas en zonas no recuperables, la legalización de la tenencia del suelo urbano y la mitigación del riesgo geológico.

La estructura por objetivos específicos permitió separar las actividades por fuentes de financiación, e identificar entidades responsables por acciones precisas. Por ejemplo los recursos externos por cooperación internacional y los aportes de la nación, se dirigieron a inversiones de mejoramiento de la infraestructura básica y del espacio público. Los procesos de planificación, como los de participación comunitaria se realizan con recursos del municipio. Por su parte, la participación de las familias se centraba en el mejoramiento de vivienda y en la legalización, mientras que en el espacio público actuaban las organizaciones comunitarias (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 59).

Uno de los objetivos que más avances logró el programa fue el de mitigación del riesgo geológico, donde se pudieron recuperar muchos de los terrenos catalogados como de alto riesgo. Para ello se propuso primero efectuar un estudio detallado mediante una microzonificación geológica-geotécnica que permitiera establecer cuáles eran las zonas específicas de riesgo recuperable. Luego se desarrolló una infraestructura de estabilización, protección y control ambiental, promoviendo el uso de tecnologías constructivas apropiadas (Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993: 74).

Frente al mejoramiento barrial se pretendía completar el sistema vial y dotar la red peatonal, mejorar la infraestructura y el equipamiento comunitario existente como escuelas, puestos de salud y sedes recreativas, para buscar la localización concentrada de los equipamientos comunitarios en centralidades barriales.

Foto 4-1: Intervenciones PRIMED

Izquierda: Construcción de vías de acceso peatonales, barrio El Pinal, Comuna 8
Derecha: Tratamiento de taludes para evitar la erosión, barrio Las Independencias, Comuna 13
Fuente: Municipio de Medellín – PRIMED (1996)

En términos de servicios públicos domiciliarios se propuso sustituir los sistemas de acueducto y alcantarillado provisionales por definitivos, construir redes superficiales en las áreas geotécnicamente difíciles, conducir las aguas lluvias a los sumideros del sistema de alcantarillado e instalar las redes de servicios públicos previamente a la construcción de nuevos senderos y vías.

En lo relacionado con el mejoramiento de vivienda, se propuso garantizar las condiciones de estabilidad, a partir de la conexión domiciliaria de acueducto y alcantarillado, el mejoramiento de las zonas húmedas (cocina y unidad sanitaria), la construcción de estructuras como muros de contención, vigas y columnas al interior de las viviendas, y la conexión al sistema de alcantarillado mediante canoas y bajantes, con el fin de evitar la infiltración de aguas en los terrenos (Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993: 87).

Resultados PRIMED fase I

Con inversiones de aproximadamente 30.000 millones de pesos, el PRIMED en su primera fase terminó a mediados de 1998, donde se logró un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de unas 51.000 personas en 15 asentamientos, como el incremento los índices de coberturas en infraestructura peatonal, espacio público, equipamientos educativos y de salud, e infraestructura vial. Las obras construidas correspondían a estándares adecuados al espacio en que se localizaban y a las restricciones de los terrenos, es decir, se respetaba esa lógica de construcción social del territorio que los habitantes habían hecho por décadas.

En cuanto a la mitigación del riesgo geológico se logró la recuperación de 5 hectáreas y la estabilización de 8,5 hectáreas, es decir el 70% de las áreas clasificadas de alto riesgo en las zonas de intervención y se ejecutaron 640 metros de canalización, logrando recuperar microcuencas altamente deterioradas (Alcaldía de Medellín, 1998: 31).

Foto 4-2: Intervención en mitigación del riesgo barrio 13 de Noviembre, Comuna 8

Fuente: Municipio de Medellín – PRIMED (1996)

Es importante mencionar que el mejoramiento en las zonas de riesgo reduce considerablemente la necesidad de reubicaciones masivas de familias, logrando soluciones menos costosas y traumáticas. En el sector El Picacho se demostró que con el cambio de enfoque en el análisis de la amenaza se reevaluara la zonificación de aptitud de uso del suelo y se logró la disminución de 700 a 360 familias a reubicar, de las cuales 144 se debían relocalizar en el mismo sector (Rendón y otros, 2007).

La experiencia en vivienda es bien interesante, pues se lograron ejecutar 3.448 mejoramientos en las tres zonas; y la construcción de 8.000 soluciones de vivienda nueva (Alcaldía de Medellín, 1998: 32 y 104). Los mejoramientos de vivienda son importantes porque consolidan el patrimonio familiar y tienen efectos sobre la autoestima de la familia. En el proceso de mejoramiento por autoconstrucción y ayuda mutua, las familias valoran y afianzan conductas solidarias y el sentido de vecindad. Y con la asistencia técnica, algunos miembros de la familia adquirieron o afianzaron sus conocimientos en construcción (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 121).

Mediante la legalización urbanística, los barrios son incorporados a la ciudad formal, los inmuebles son saneados fiscalmente y se mejoran las condiciones de recaudos de impuestos y tarifas de servicios públicos. En esa medida, las inversiones son recuperables a largo plazo y se disminuyen considerablemente pérdidas de agua, energía y daños de redes. Con PRIMED I hasta mediados de 1997 se logró entregar 2.100 escrituras, es decir el 41% de la meta inicial propuesta de 5.180 escrituras (Alcaldía de Medellín, 1998: 34).

Frente a los resultados en términos sociales, es de destacar que durante este periodo surgieron nuevas organizaciones que establecieron alianzas para trabajar conjuntamente aún por fuera del marco PRIMED. El MIB fue una estrategia para actuar sobre la informalidad que reconstruyó confianzas hacia el Estado.

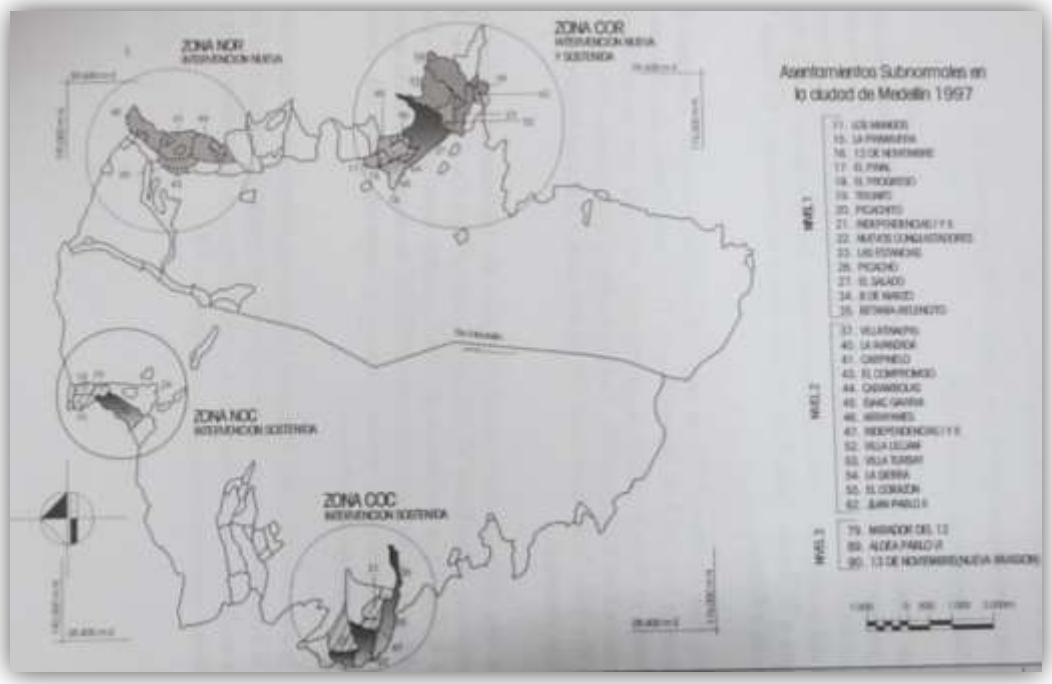
Dentro de sus principales reconocimientos, el PRIMED se presentó como una de las mejores prácticas en la II Conferencia Mundial de Ciudades en Estambul, fue publicado por la UNESCO en dos idiomas por su enfoque educativo y ha recibido dos Premios Corona por su continuidad; además fue publicado en el Anuario de Arquitectura de 1995 como la mejor investigación de vivienda popular (Montoya, 2001).

Pero el PRIMED igualmente no se escapó a la corrupción del gobierno. Fue tal el nivel de corrupción que en diciembre de 1996 se dio la renuncia colectiva de 25 funcionarios debido a lo que ellos consideraron una falta de transparencia, integralidad y coherencia del programa, ya que argumentaban que la dirección realizaba anticipos del 50% de los contratos de obras con los recursos internacionales, cuando sólo estaba autorizado el 20%; además no informaba a la KFW ni a la consultoría internacional sobre las anomalías de la contratación; y así mismo, por la adjudicación de los contratos de obra financiados con los recursos internacionales, desconociendo las recomendaciones del equipo técnico (El Tiempo, 1996).

PRIMED Fase II

Se propone entre 1998 y 2003, donde se pretendía atender 30 asentamientos en cuatro zonas de intervención: dos zonas de intervención sostenida, la Noroccidental y Centroccidental; una zona de intervención sostenida y nueva, la Centroriental; y una zona de intervención nueva, la nororiental. Mientras con la intervención nueva se iniciaban los procesos respectivos de mejoramiento integral, con la intervención sostenida se pretendía garantizar la sostenibilidad de las intervenciones realizadas, aprovechando los conocimientos, la aceptación social y las instalaciones físicas existentes en las zonas.

Mapa 4-1: Zonas de intervención nueva y sostenida PRIMED II



Fuente: Alcaldía de Medellín, 1998

"En la zona nororiental fue una experiencia que se dio en territorios que se llamaban como zonas de alto riesgo donde se generaron niveles de desafectación de esos suelos para poder hacer algunas intervenciones, y lo más importante que hubo fue que se adecuo el territorio de acuerdo a la pendiente que tenían los lugares y al nivel de vida y la cultura que tenían los habitantes. Ese fue el mejor prototipo que se ha dado en términos de mejoramiento integral de barrios, fue una intervención más adecuada y no estaban los millones de recursos que se tienen ahora" (E. Pérez, entrevista personal, 28 mayo 2015).

En PRIMED fase II se pasa de hablar de barrios subnormales a asentamientos informales, lo que jugó un papel muy importante en su denominación en el POT de 1999. Pero también se empezó a reconocer el papel de las comunidades en su construcción y consolidación: "El 80% del actual grado de desarrollo físico de los barrios informales de Medellín es fruto de la acción y el empuje de los pobladores y de la comunidad organizada. Las acciones más importantes tendientes a la superación de la mala calidad y de las deficiencias habitacionales de las viviendas, las han realizado y las continúan desarrollando, las familias y las organizaciones populares a través con el esfuerzo propio y proyectos asociativos comunitarios" (Alcaldía de Medellín, 1998: 33).

Dentro de los cambios realizados para la segunda fase, desaparece el componente de planificación y gestión, que se involucró como transversal al proceso. El componente de mejoramiento y reubicación de vivienda se divide en dos, con el objetivo de concentrar los esfuerzos, ya que se requerían gestiones distintas de ejecución en cada uno. Otro cambio tiene que ver con la mitigación del riesgo geológico que se integra a los componentes de mejoramiento de infraestructura física (a través de proyectos de estabilización y recuperación de terrenos, senderos y vías); el componente de mejoramiento de vivienda (por medio de la canalización y adecuado manejo de aguas residuales), y el componente de participación (con la capacitación y concientización de la comunidad sobre el tema ambiental) (Alcaldía de Medellín, 1998: 66).

Finalmente este programa se acaba en la administración de Luis Pérez donde el operador Corvide fue liquidada dentro del proceso de modernización municipal, dejando la segunda fase inconclusa y sin muchas de las obras ejecutadas, es decir, quedaron los documentos de diagnóstico y formulación, pero sin los recursos ni la voluntad política para su ejecución. Años después estos mismos polígonos son retomados por los Planes de Regularización, pero estos igualmente quedaron con muy poca o casi nula ejecución.

Experiencia PRIMED Zona Centroriental (Comuna 8)

El polígono de intervención estuvo ubicado en la base del cerro Pan de Azúcar, entre las quebradas Chorro Hondo y La Arenera y entre las cotas 1.700 y 1.900 msnm, conformada por los barrios El Pinal, La Primavera, 13 de Noviembre, Isaac Gaviria, Los Mangos, que se ajustaba a la descripción de subnormalidad dos: carencia de senderos, vías, servicios públicos, equipamiento comunitario, soluciones adecuadas de viviendas y titularidad de los predios.

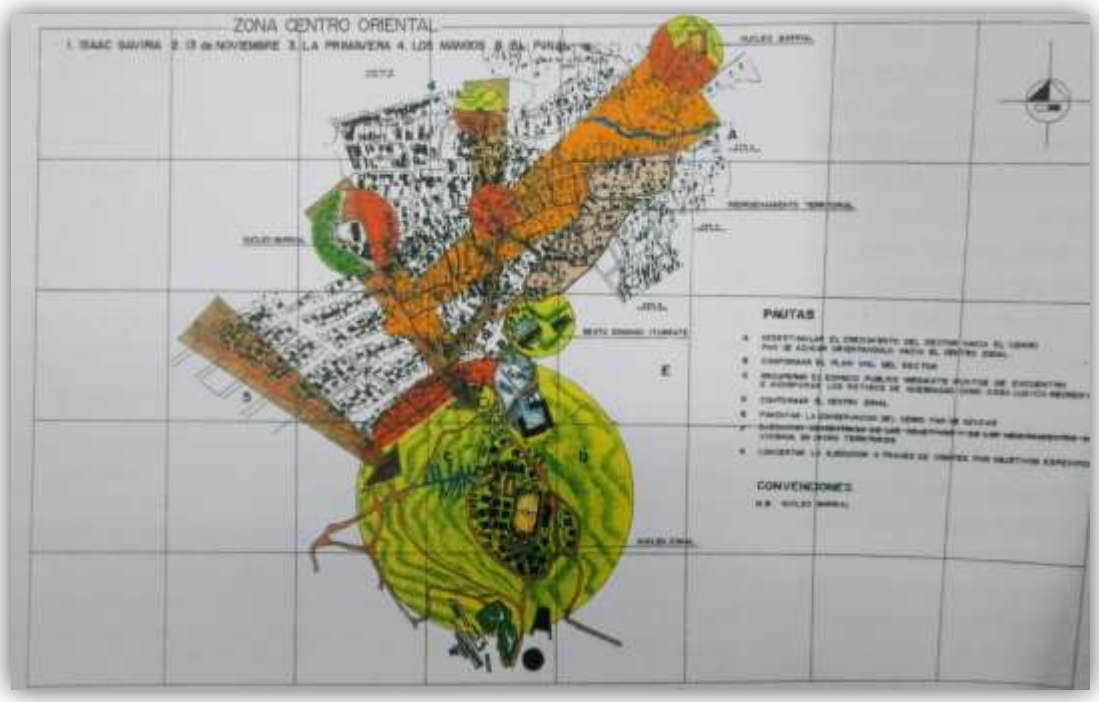
Foto 4-3: Vías de acceso peatonales y vehiculares barrio 13 Noviembre, Comuna 8

Fuente: Consejería Presidencial para Medellín y otros, 1993

Se encontró que el territorio estaba estigmatizado por ser un sector de riesgo no recuperable, marcado por una mancha roja en el mapa municipal, en donde la norma franqueaba los terrenos de la realidad zonal, al ser limitante y no encausadora del desarrollo. El trabajo logró enmarcar todas las políticas de intervención física y social hacia la mitigación del riesgo y la educación ambiental, para lograr la desafectación de los terrenos y poder conseguir una intervención armónica a la realidad que se vivía (Municipio de Medellín –PRIMED, 1996: 66).

Dentro de la metodología de trabajo se conformaron cuatro comités: de mejoramiento de vivienda, de mejoramiento barrial, de legalización de la tenencia y de mitigación del riesgo; y sus miembros se eligieron en asambleas en cada uno de los cinco barrios de intervención. La metodología permitió orientar la planificación de la intervención en lo que se denominó el Plan de Intervención Zonal (PIZ), en el cual la planificación concertada fue el eje fundamental para dar las directrices del desarrollo zonal, tanto desde lo urbanístico como lo social.

Mapa 4-2: Plan de Intervención PRIMED Zona Centroriental



Fuente: Municipio de Medellín – PRIMED, 1996

La propuesta de ordenamiento estaba basada en tres conceptos: uno, la vinculación de los diferentes sectores a través de una red de comunicación vial que horizontalizara la concepción espacial de la zona, y la vinculara más fácilmente con el equipamiento comunitario existente y propuesto; dos, la dotación y adecuación de espacios públicos para lograr un sistema de puntos de encuentro, vinculados a través de la red vial; y tres, la mitigación del riesgo que engloba en términos generales la intervención del programa (Municipio de Medellín –PRIMED, 1996: 72).

En la elaboración del Plan Zonal de Intervención se consultó las necesidades y aspiraciones de la comunidad, fue priorizado y convalidado por los comités de participación. El énfasis zonal de intervención fue la legalización, ya que la mayoría de los terrenos eran propiedad del Municipio. Para ello se definieron tres formas de tenencia de la tierra: pirata; invasión y escritura pública. Como los terrenos de invasión eran de CORVIDE se comenzó el proceso de legalización tomando como base inicial el barrio 13 de Noviembre, el cual, era el más consolidado de los terrenos invadidos y tenía una mayor intervención de los entes municipales en cuanto a obras de mejoramiento barrial y mitigación del riesgo y esto daba más garantía al proceso que se llevaría a cabo.

El proceso comenzó a principios de 1993 con los trámites de 285 predios en el barrio 13 de Noviembre; paralelamente se inició en Isaac Gaviria con 201 predios que fueron entregados a mediados de 1995. En La Primavera se hizo negociación con los terrenos de propiedad de los hermanos de La Salle y concluyó a mediados de 1995 con 314 predios, sin embargo faltó parte del Pinal cuya meta eran 470 predios (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 73).

En el estudio de factibilidad del PRIMED se había determinado un total de 892 mejoramientos de viviendas distribuidas así: El Pinal 149, Los Mangos 149, La Primavera 149, 13 de Noviembre 178 e Isaac Gaviria 267, con una ejecución hasta 1996 de 331 mejoramientos en El Pinal y 85 en el barrio Isaac Gaviria (Municipio de Medellín – PRIMED, 1996: 76).

En cuanto al mejoramiento barrial es de destacar que las obras fueron priorizadas por las instancias de participación ciudadana y diseñadas en concordancia con los estándares del entorno; y en esa medida fueron sostenibles y asimiladas por la comunidad. El impacto fue positivo porque fue concertado con las comunidades, y la comunidad quedó satisfecha porque hubo un respeto a los derechos humanos.

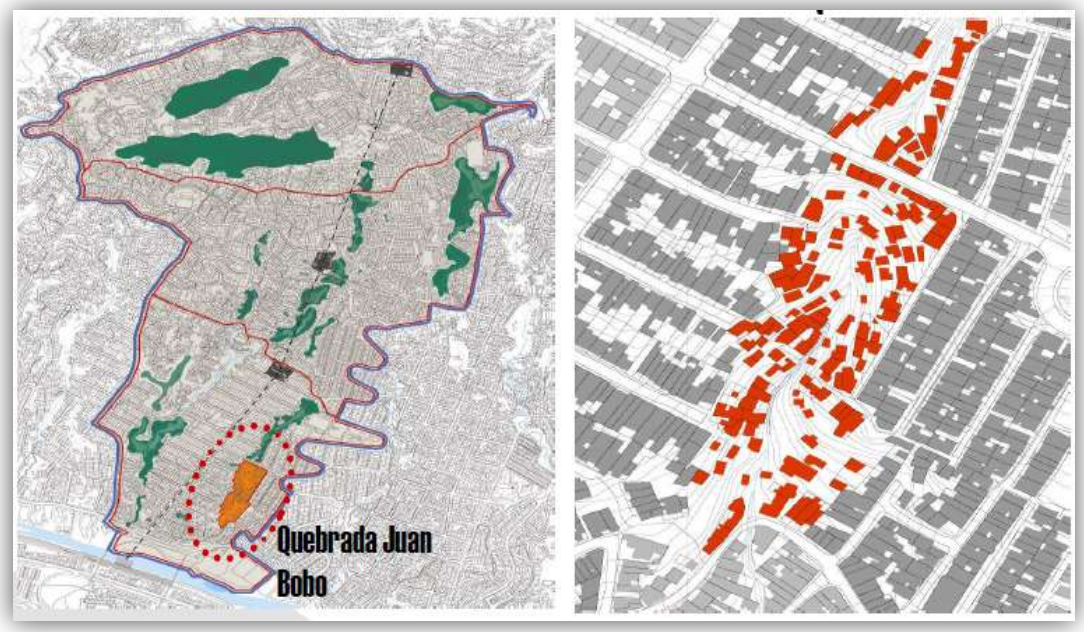
El PRIMED fue un programa muy completo porque tuvo un componente fuerte de legalización de predios, grandes intervenciones en mejoramiento de vivienda y algunas obras de mejoramiento urbanístico como la canalización de quebradas y el alcantarillado; además se hicieron trabajos muy importantes en los parques, como el sendero ecológico el chispero y el parque de las escalinatas. Hubo unos diálogos con la comunidad que fueron positivos, sin embargo este proceso fue interrumpido inexplicablemente y no se alcanzó a cubrir el proyecto de en su segunda fase para los barrios de Villatina, San Antonio, Villa Turbay, La Sierra y Las Estancias, que sólo quedaron en etapa de formulación.

> *El PRIMED logró rescatar la construcción social del hábitat, en consulta y planeación previa con la gente, una metodología muy acorde a lo que se aspira cuando se recupera el territorio. Es un ejemplo a seguir y una bandera política de las comunidades que hacen memoria histórica, porque el programa es muy participativo y obedece a una planeación concertada con las comunidades"* (J. Maya, entrevista personal, 23 mayo de 2015).

4.3.2. Proyecto habitacional Quebrada Juan Bobo

Juan Bobo se enmarca dentro del Proyecto Urbano Integral –PUI- Nororiental desarrollado por la municipalidad en la década del 2000. Desde 2004 se propuso una intervención integral en un asentamiento en condiciones críticas ubicado en las márgenes de la quebrada Juan Bobo, mediante la aplicación de un modelo alternativo y piloto de reasentamiento en sitio, con el que se mejoraron las condiciones de habitabilidad de aproximadamente 300 familias y se introdujeron cambios en el accionar interinstitucional.

Mapa 4-3: Zona de Intervención PUI Nororiental y Asentamiento Quebrada Juan Bobo



Fuente: EDU, 2012

Juan Bobo era un asentamiento de tipo invasión, sin parcelación o malla vial conformada, y el espacio público inexistente (0,5 mt2 por habitante); el 80% de las viviendas presentaba deficiencias estructurales, una tercera parte estaba ubicada en el cauce de la quebrada o en zonas con restricciones geotécnicas, apenas el 5% contaba con títulos de propiedad; el 35% de las viviendas registraban conexiones fraudulentas de energía y el 50% en acueducto, mientras el 100% de las aguas servidas eran vertidas directamente a la quebrada junto con la mayoría de los residuos sólidos de los hogares (Pérez, 2011: 87).

El proyecto contempló tres componentes: vivienda, social e institucional. En el componente de vivienda se realizó la legalización y construcción de viviendas con acceso a saneamiento básico y al agua potable, rehabilitación y canalización de las quebradas, reasentamiento y mejoramiento del entorno vecinal y barrial. En el componente social se desarrollaron proyectos de capacitación y fortalecimiento de líderes y organizaciones. Y dentro del componente institucional se buscó la participación de entidades municipales, departamentales y nacionales, bajo la coordinación de la Gerencia Auxiliar de Vivienda y Hábitat de la EDU que gestionó un presupuesto de $8.000 millones para ser ejecutados durante la administración 2004–2007.

La intervención se inició con trabajos de análisis y zonificación territorial a partir de información geohidromorfológica, conectividad vial, tipología de parcelaciones, índice de ocupación del suelo, entre otros aspectos. Delimitada el área de intervención en 2004, se emprendió el levantamiento de un censo socioeconómico de los 296 hogares asentados en la quebrada el cual aportó elementos para la caracterización de sus condiciones de vida. Durante 2005 la gestión se centró en la consecución de recursos y el posicionamiento institucional y comunitario requerido como condición previa para el inicio de las obras. En el tercer se iniciaron el mejoramiento de viviendas y la construcción de los multifamiliares para aquellos hogares reasentados. En ese proceso hay que destacar un logro significativo: la armonización y ajuste normativo en los procesos y procedimientos de las entidades que intervienen en la expedición de licencias y el control y vigilancia de la construcción (Pérez, 2011: 89-91).

En la intervención se reasentaron 90 familias en viviendas nuevas, 25 de ellas por encontrarse en riesgo asociado con la quebrada. En total se beneficiaron 1.200 personas, es decir, el 100% de la población asentada en el sector con 31 construcciones de vivienda en sitio propio, 24 viviendas usadas adquiridas, 95 mejoramientos, 233 legalizaciones de predios la construcción y 107 nuevas soluciones de vivienda en los edificios Los Turpiales, Los Frutales, Los Girasoles, La Cascada, Flor de Primavera, Los Mangos y Rosa de Oriente. Adicionalmente se construyeron dos salones comunales, una ludoteca y 12 unidades comerciales y un mejoramiento urbanístico de 5.600 mt2 de espacio público, con la construcción del Parque de los Niños y la Plazoleta de la Vida; así mismo, se construyó la conexión entre los barrios Villa Niza y Andalucía mediante el puente peatonal con conexión directa al paseo urbano de la calle 107. Después de cuatro años de intervención, se evidenció la transformación ambiental y físico-espacial del asentamiento (Pérez, 2011: 92).

Foto 4-4: Intervención Juan Bobo I, Comuna 2

Fuente: EDU, 2012

A pesar de que Juan Bobo no tenía recursos asignados en el Plan de Desarrollo Municipal, el modelo de gestión para su financiación consistió en buscar aportes y apoyo de entidades públicas a diferentes escalas: nacional, departamental, regional y municipal; esto contribuyó a agilizar la articulación de los presupuestos de inversión del municipio en la zona de intervención y donde se dispuso a la EDU como responsable de articular los presupuestos. Este modelo de gestión consistió en el establecimiento de una gerencia de seguimiento estratégico ubicada al más alto nivel de la administración municipal articulada a una gerencia territorial que permitió identificar y disolver con prontitud "cuellos de botella" normativos e institucionales (Pérez, 2010).

De igual manera, innovaciones validadas por las comunidades y los entes de control, fueron elevadas a la categoría de decretos municipales que modificaron estándares de regulación del uso del espacio público y normas de construcción, como sucedió por ejemplo, con la zona de retiro que restringe situar edificaciones sobre las márgenes de las quebradas, la cual se redujo de diez a tres metros. Otro logro significativo fue el ajuste normativo en los procesos y procedimientos de las entidades que intervienen en la expedición de licencias y el control y vigilancia de la construcción, entre ellas, las oficinas de catastro y de planeación, así como las empresas de servicios públicos, el Área Metropolitana y los curadores urbanos. Ello contribuyó a agilizar los procesos de titulación de predios, condición indispensable para asegurar la canalización de recursos públicos de subsidio para la construcción o mejoramiento de vivienda (Pérez, 2010).

Gráfico 4-4: Participación Interinstitucional proyecto MIB Quebrada Juan Bobo

Vivienda	Entorno		Contorno	Seguridad urbana
INSTITUTO DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLIN (ISVIMED)	Secretarías de Desarrollo Social (SDS) y de obras Públicas (OOPP) y Empresas Públicas de Medellín (EPM)	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Secretaría de Obras Públicas de Medellín (OOPP)	Secretaría de Gobierno
Estudios, Diseños Obra Interventoría y Acompañamiento Social para la construcción de la vivienda y mejoramiento barrial	Estudios, Diseños, Obra e Interventoría para la construcción del espacio público del entorno y las redes externas de acueducto y alcantarillado	Obra e interventoría para la construcción de las obras de mitigación	Obra e interventoría para la construcción de las obras de mitigación y espacio público del contorno	Obra para el equipamiento y Acompañamiento social para la seguridad urbana en los proyectos habitacionales
Vivienda nueva, mejoramiento, vivienda usada, arrendamiento, demoliciones, compra de predios, espacio público, equipamiento, alumbrado público, jornadas comunitarias	Espacio público, redes de acueducto y alcantarillado primarias y locales	Muros de contención, drenes, enrocados, viaductos, inyecciones, paisajismo	Muros de contención, espacio público, puentes peatonales	Equipamiento, unidades móviles para la seguridad urbana, jornadas comunitarias

Fuente: EDU, 2012

Sin embargo, es menester aclarar que mientras estuvo la asistencia del Estado la comunidad estuvo participando, pero cuando se fue el Estado la gente abandonó el proceso, es decir que en su momento el acompañamiento institucional fue significativo porque transformaron el territorio y se propició la organización de la comunidad, pero hoy parece estar abandonado nuevamente.

> *"Se consideró un hecho exitoso, pero se ha demostrado que tiene unas particularidades que lo definen como incompleto en términos sociales y económicos. Tiene una enorme virtud, de haber comenzado a reflexionar en el territorio y desde el territorio con las posibilidades de reubicación en situ, disminución del riesgo y hasta la participación de la comunidad. Pero eso comienza a desmejorarse, en tanto la espacialidad pública ha decaído, las condiciones materiales se empobrecen, donde los procesos económicos no se desarrollaron de manera adecuada y ciertas infraestructuras que debían estar complementarias no están, donde hay una endogamia territorial que no es deseable, y sobre todo donde hay una alta conflictividad social"* (L. González, entrevista personal, 26 mayo de 2015).

Algunos de los componentes claves se pueden retomar hoy de la experiencia Juan Bobo son: el tener en cuenta la morfología del terreno, es decir, de las pendientes; el nivel de conjugación de espacio público que se hace en el territorio con lo que se denomina construcción social del hábitat, en la relación vivienda – territorio. También el tema de la protección a moradores, porque si no se protegen no hay ningún sentido, habría mejoramiento del terreno, pero no de la gente, y sobre todo que sean los propios moradores los que puedan disfrutar y vivir ese espacio público creado y la vivienda mejorada.

Adaptación y extensión del modelo Juan Bobo

Foto 4-5: Reasentamiento en edificios Juan Bobo II y La Herrera

Fuente. Izquierda: Archivo personal. Derecha: EDU, 2012

La adaptación del modelo piloto de MIB de Juan Bobo fueron los proyectos de Juan Bobo II y La Herrera (2007-2010). En el primero de ellos dentro del componente habitacional se logró construir 84 viviendas nuevas; 48 viviendas nuevas por reposición; además de la construcción de 322 ml de muros de contención por parte del Área Metropolitana y 1000 ml de redes externas de acueducto y alcantarillado. En el caso de La Herrera, dentro del componente habitacionales se logró la construcción de 126 viviendas nuevas y 87 viviendas nuevas por reposición; y del componente de entorno: la construcción de 280 ml de muros de contención, 1750 ml de redes externas de acueducto y alcantarillado y 608mt2 de la placa polideportiva (EDU, 2012).

La extensión del modelo fue el caso del cerro de Santo Domingo donde se pretendía la ambientalización del cerro para reasentar las familias que vivían en zonas de riesgo y ponerlas a vivir en propiedad horizontal. En este momento hay planteados 77 edificios, y están elaborados los diseños de los primeros cuatro en el sector La Silla y Nuevo Horizonte con presupuesto dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015, pero que no se alcanzaron a construir y quedan pendientes para la siguiente administración. Este proyecto tenía establecido iniciar obras en el 2009 con la construcción de la primera etapa que contemplaba 150 apartamentos nuevos, 100 viviendas nuevas por reposición y 200 mejoramientos de vivienda, pero todo esto se quedó en un *render* de la EDU, y donde el ISVIMED comparte responsabilidades en dicho fracaso, pues no logró realizar una buena gestión de recursos para el desarrollo proyecto.

Mapa 4-4: Proyecto Urbano Parque Habitacional Cerro Santo Domingo

Fuente: EDU, 2009

Por su parte el MIB del barrio La Cruz (Comuna 3) que hace parte de la extensión del modelo también quedó inconcluso, pues solamente se construyeron algunos edificios para vivienda en el sector Los Alticos, la adecuación del centro de salud y la construcción del CAI Periférico, sin embargo quedaron pendientes proyectos como la conexión vial con el barrio Bello Oriente, la centralidad barrial de la carrera 24 en el sector La Capilla y la mitigación del riesgo en el sector El Hoyo y el barrio La Honda, que eran proyectos prioritarios de la comunidad.

4.3.3. Barrios Sostenibles Comuna 8

Barrios sostenibles se enmarca dentro de la estrategia de *vivienda digna, segura, sostenible y accesible* del Jardín Circunvalar de Medellín y es definido por la EDU como una "estrategia de mejoramiento barrial para consolidar el borde de la ciudad y ordenar los asentamientos o barrios en formación, mediante la gestión interinstitucional y la concertación con la comunidad, habilitando suelo para procesos de reasentamiento con espacio público, equipamientos comunitarios y mitigación de riesgo, para hacer del barrio un lugar con más oportunidades para el bienestar colectivo" (EDU, 2015).

Las comunidades se atribuyen como un logro que varios puntos de la consulta popular de las propuestas comunitarias al POT de Medellín realizada en mayo de 2014, estén incluidos dentro del programa, pero también lo interpretan como una cooptación de las propuestas sin reconocer que fueron fruto de la organización comunitaria, desconociendo su papel como iniciativa social.

> *"Como organizaciones y como habitantes de un territorio hemos venido trabajando el mejoramiento integral de barrios, donde uno de los ejes primordiales es de legalizaciones y de vivienda. Después de tanta insistencia, la operación sirirí que la hemos llamado, ellos toman barrios sostenibles como de mejoramiento, porque les cuesta tanto aceptar que las comunidades estemos preparados técnica y académicamente y con tal de no darnos la razón le ponen otros nombres"* (G. Quintero, entrevista personal, 29 mayo de 2015).

El principal antecedente del proyecto es la gestión de 3.000 millones por parte de las organizaciones en las *Jornadas de Vida*[6] de la comuna 8 realizada en marzo de 2013, donde la comunidad aprobó el proyecto de "construcción de estudios y diseños de mejoramiento integral de barrios para la parte alta de la comuna 8", sin embargo luego de un año y al no poder concertar con las organizaciones quien iba a ejecutar el proyecto, la administración municipal a través de la EDU estableció unilateralmente un convenio (Contrato 67 de 2014) entre la EDU y la Universidad Pontificia Bolivariana, que inició en febrero de 2014 y tenía una duración de un año. Posteriormente se contrató también como operadores del diagnóstico y formulación de barrios sostenibles a la Universidad San Buenaventura.

Foto 4-6: Pancarta de Mejoramiento Integral de Barrios, Pinares de Oriente, Comuna 8

Fuente: Archivo personal

[6] Las Jornadas de Vida es una propuesta de la administración municipal 2012-2015 donde las comunidades deciden la ejecución de proyectos por 12.500 millones en cada comuna.

La mayoría de la intervención se realizará en la Comuna 8, que tiene siete de los nueve polígonos de barrios sostenibles definidos en la ciudad: 13 de noviembre, Pinares de Oriente-Villatina La Piedra, San Antonio-Las Torres y Esfuerzos de Paz-Unión de Cristo, El Faro – Altos de La Torre, Golondrinas y Villa Turbay. Los otros dos polígonos son en la Comuna 3 (sector El Hoyo del barrio La Cruz) y 6 (barrio El Triunfo). Pero esto es precisamente por la labor de denuncia y movilización que han tenido las organizaciones comunitarias, y es una muestra de la articulación e incidencia política y social que ellas realizaron desde el año 2012.

Mapa 4-5: Polígonos barrios sostenibles Comuna 8

Fuente: EDU, 2015

En la Audiencia Comunitaria sobre MIB en la Comuna 8 realizada en abril de 2015, la EDU informo que se adelantará el diagnóstico, formulación, diseños, definición de presupuesto y ejecución en la fase uno de barrios sostenibles, en cuatro de los siete polígonos de la comuna 8: 13 de noviembre, Pinares de Oriente-Villatina La Piedra, San Antonio-Las Torres y Esfuerzos de Paz-Unión de Cristo; donde invertirán 31.000 millones de pesos para la construcción de vivienda. En la fase 1 serán construidas 471 viviendas nuevas, se realizarán 84 mejoramientos de viviendas y se generaran o recuperaran 31.345 metros cuadro de espacio público. Sin embargo para el desarrollo de barrios sostenibles en los siete polígonos de la comuna 8 se requieren 1671 viviendas a reasentar.

Foto 4-7: Barrios Buenavista y Villatina La Torre ubicados en fase 1 de barrios sostenibles

Fuente: EDU, 2015

Etapas

La primera etapa es el diagnóstico, donde se hace una inserción en el territorio y se definen los polígonos de intervención, que son los barrios que cuentan con más altos índices de precariedad de vivienda, servicios públicos domiciliarios y accesibilidad, y los afectados por zonas de riesgos. Esta etapa cuenta con cuatro componentes: social, ambiental, físico-espacial y normativo. En el social se aplicó una ficha de caracterización socioeconómica en los hogares; en el componente ambiental se analizan los recursos naturales, los servicios públicos y el suelo del territorio para reconocer las características del espacio de intervención; dentro del físico-espacial se realizó un inventario de toda la información referente a la vivienda, el espacio público, los equipamientos y la movilidad, y a partir de esto se identifican problemáticas y oportunidades. Y frente al componente normativo se estudiaron las normas urbanas y la tenencia de las construcciones (EDU, 2015).

Un segundo momento es la etapa fase de formulación donde se analizan temas normativos en relación principalmente al POT, se recogen algunas propuestas de la comunidad y se construye

una propuesta urbana con intervenciones por componentes. La etapa se concluye con una propuesta urbana con estudios técnicos que presenta el EDU y que debe contar con la aprobación del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín.

En la tercera etapa se hace un diseño con la definición de las obras que van a realizar en ese territorio. Luego sigue la etapa de ejecución, pero que en este momento no se puede analizar pues no se ha llevado a cabo; y por último se plantea una etapa de sostenibilidad del proyecto.

Ejes problemáticos en la formulación del proyecto

- **Los estudios de riesgo**

Los polígonos de barrios sostenibles terminaron la etapa de formulación a principios del 2015, sin embargo llama la atención que ésta se comenzó sin estudios técnicos de riesgos micro-zonificados actualizados y se podría caer en un error histórico el querer hacer las cosas por afanes en los tiempos administrativos, pues lo que se tiene hasta el momento son solamente estudios de amenaza por movimientos en masa o inundación, pero no estudios de riesgos completos.

Si bien cualquier proceso de planeación parte del instrumento que tiene la ciudad, que es el POT, donde se estipulan por los retiros de quebradas, se deben realizar los estudios hidrológicos e hidráulicos que puedan ratificar o reducir los retiros de quebrada en cada una de las propuestas urbanas, pues el POT plantea un retiro de 15 mt pero con los estudios se puede bajar a 5 mt, y eso permite reducir el impacto que tienen las normas sobre cada uno de los polígonos.

El soporte técnico de los estudios de suelos e hidrológicos de los barrios y asentamientos de la base del cerro Pan de Azúcar, realizados en 2013 por la EDU aún no han sido entregados a la comunidad. Por ello las organizaciones argumentan que así es imposible plantear una propuesta técnica alternativa a la propuesta presentada por la institucionalidad.

Así mismo en los barrios El Faro y Villatina la Torre debe concertarse la permanencia de aproximadamente 60 familias que en la actualidad deberán ser reubicadas por causa del riesgo eléctrico, que son las ubicadas debajo de las torres o las redes de energía, pero, ¿no es más fácil reubicar las torres que a la población? Se deben trasladar las torres hacia el corregimiento de Santa Elena ya que técnica y financieramente es posible -como se viene haciendo en el parque del río Medellín- y con esta medida se evita el desalojo de muchas familias.

- **Espacio público vs Vivienda digna**

Barrios sostenibles tiene un marcado interés por favorecer la adecuación y la creación de espacio público por sobre las obras de mitigación del riesgo para posibilitar condiciones habitacionales dignas. La EDU está siguiendo las directrices emanadas del documento *Ciudades Amables* del 2006, donde plantea que los proyectos de MIB son para densificar, es decir construcción en altura, con el objetivo de generar espacio público y para pasar de 4 a 10 mt2 por habitante al 2019, ya que esto le permite a la ciudad elevarse a rangos internacionales y poder competir con ciudades como Río de Janeiro, Lima, Quito, Buenos Aires e incluso Bogotá.

> *"Ellos sueñan con espacio público, con tener parques, paseos, lugares de esparcimiento. Entonces en vez de ampliar los metrajes de vivienda los están reduciendo, porque nosotros tenemos unas viviendas de 60 o 80 metros cuadrados y ahora ellos nos están ofreciendo 45 o 50 metros, y lo otro lo van a utilizar en espacio público"* (G. Quintero, entrevista personal, 29 mayo de 2015).

Igualmente la EDU tiene un marcado interés en el desarrollo de unidades habitacionales nuevas, más que en el mejoramiento de vivienda, porque el objetivo es el negocio inmobiliario, ya que esta construcción implica la licitación y contratación con grandes firmas constructoras de la ciudad, en su mayoría de carácter privado, pero implica una afectación a las formas culturales de apropiación del territorio ya que la comunidad no está acostumbrada a vivir en altura, en apartamentos que no tienen donde extender la ropa, no tienen los metrajes adecuados, e incluso generan más riesgo como las viviendas del Plan Parcial Pajarito.

Las organizaciones argumentan que su objetivo no es la vivienda en altura, sino la vivienda nueva por reposición, es decir, que donde se tiene un rancho, se pueda hacer una vivienda nueva de esa misma medida o se pueda ampliar. Sin embargo esta propuesta no está contemplada dentro de barrios sostenibles y la comunidad ve esta opción como la más factible.

- **La sostenibilidad de las familias**

Con el sólo hecho de pensar en una construcción sostenible, como instalar paneles solares y recoger las aguas lluvias de algún edificio no hace al proyecto sostenible, pues se necesita avanzar en la sostenibilidad en términos sociales, económicos, ambientales y organizacionales.

> *"Barrios sostenibles solamente lo miran desde la parte urbanística y no contemplan los elementos socioeconómicos, entonces que barrio va a poder ser sostenible sin economía y sin seguridad; le llaman barrio sostenible a la megaobra que dejan, al gran sendero, a la gran cancha, y ahí hay un gran error"* (E. Pérez, entrevista personal, 28 mayo de 2015).

Sin el tema de empleabilidad, de generación de ingresos, o de empleo digno, no se puede considerar como una experiencia sostenible, porque el mejoramiento barrial conlleva una vida digna, lo que ya existe mejorarlo, que pasa por mejorar los medios económicos para poder sobrevivir después de la intervención. Por ahora no se ha contemplado aún el apoyo a las unidades productivas existentes, pero más importante aún, cómo se llevará a cabo la generación de nuevas unidades productivas y cómo va a ser el apoyo y acompañamiento a estas familias.

> *"La percepción que tienen las víctimas del conflicto es que de sostenible no tiene nada, porque no me están ofreciendo oportunidades de cómo sustentar lo que acarrea el cambio de esta vivienda en términos de impuestos, servicios públicos o pago de zonas comunes"* (G. Quintero, entrevista personal, 29 mayo de 2015).

Igualmente los ingresos no solo pueden garantizarse mientras se construya el proyecto, que básicamente son mano de obra no calificada de oficiales y ayudantes de construcción, sino que debe avanzar en la sostenibilidad de la obra a partir de su mantenimiento.

- **La concertación**

Las estrategias que son anunciadas como concertación, son en realidad de socialización y aceptación de la propuesta, donde la comunidad queda al margen de un proyecto participativo donde puedan decidir qué es lo más adecuado para su territorio. Si bien es importante la socialización, más importante aún es avanzar en mecanismos de concertación y en esa medida, las organizaciones se preguntan cuándo, cómo y cuáles van a ser los instrumentos de concertación con las comunidades, y para ello proponen la instalación de una Mesa de Concertación en la Comuna 8. Igualmente es necesario considerar instrumentos estipulados en la ley como el cabildo abierto o la consulta popular como mecanismos de control.

Se hace necesario enfatizar en que la participación no puede quedarse en cifras de asistentes, se debe pasar a la concertación efectiva y a la interlocución permanente donde las personas afectadas y la comunidad reciba información cierta, oportuna y veraz. Así como hubo una

estrategia participativa desde la municipalidad para la formulación del POT a escala municipal, es necesario avanzar y definir una estrategia para proyectos de planeación a escala intermedia, en este caso el Área de intervención del Borde Urbano Rural Nororiental, es decir las Comuna 1, 3 y 8 parte alta. Para ello se deben reactivar los Consejos de Gestión de los Planes de Desarrollo Local, y se debe definir cómo va a ser la articulación con la JAL y las JAC, con los pobladores como tal, con los comités de vivienda y hábitat, y con las mesas temáticas y poblacionales.

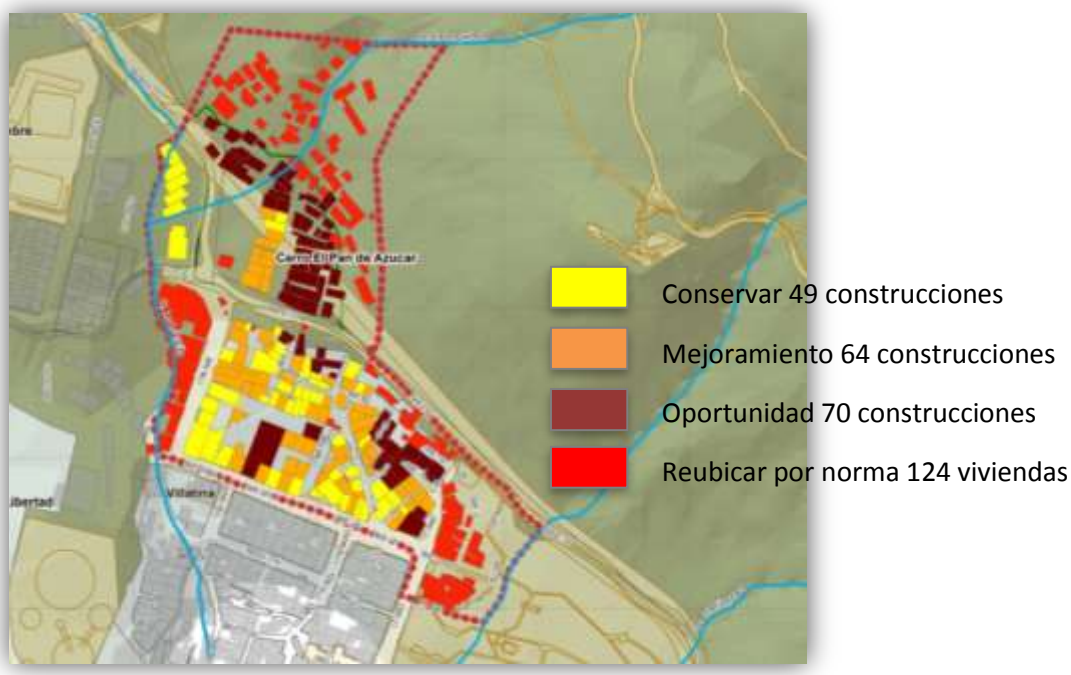
En esta estrategia participativa se necesita discutir los diferentes planes maestros de la Comuna 8 (Pan de Azúcar, Centroriental parte Alta y Llanaditas) y se debe concertar por ejemplo cuál va a ser el eje de movilidad, si es el monorriel u otro sistema de transporte, pero esto debe ser negociado y planificado con las comunidades.

Finalmente, se analizaran algunos de los polígonos de barrios sostenibles Comuna 8, donde existen temas problemáticos en las etapas de diagnóstico y formulación del proyecto, que deberán ser concertadas con las comunidades:

En los barrios Pinares de Oriente y El Faro es necesario garantizar la permanencia de los habitantes que aparecen dentro de la zona rural, ya que por negligencia de la administración de no incluirlas en el POT como zona urbana, hoy corren el riesgo de ser desalojadas. En esta situación se encuentra aproximadamente 130 familias que tendrían que ser reubicadas por norma, pero donde existe una configuración urbana, un arraigo territorial con la comuna 8 y un tejido social construido en su mayoría por víctimas del conflicto armado, pero que además no se encuentran en zonas de riesgo, por lo tanto deberá concertarse la manera de otorgarles el mejoramiento de vivienda o la vivienda nueva por reposición.

En el polígono Pinares de Oriente – Villatina La Piedra es cuestionable que el barrio Pinares de aproximadamente 170 viviendas, solamente 20 viviendas se vayan a conservar, es decir, que prácticamente hay que destruir el barrio para volverlo a reconstruir Esto implica el reasentamiento de más de 150 viviendas, 80 por encontrarse en zona rural, es decir, por fuera del perímetro urbano, ya que se encuentran en área del Cerro Pan de azúcar que se encuentra clasificado como suelo de protección, y 70 viviendas que se deberán reasentar por lotes de oportunidad para construcción de vivienda nueva. En el siguiente mapa se puede observar en rojo las viviendas a reubicar por norma y en rojo oscuro las viviendas a reasentar por lotes de oportunidad.

Mapa 4-6: Polígono Pinares de Oriente – Villatina La Piedra de barrios sostenibles



Fuente: EDU, 2015

En el polígono de San Antonio Las Torres se deben concertar los metrajes de las viviendas, pues en la fase 1 que contempla 176 viviendas nuevas, solamente 76 tienen posibilidad de ampliación de 45 a 60 mt2, es decir, vivienda tipo dúplex, mientras que las 100 restantes son viviendas de 45 o 48 mt2, cuando la propuesta inicial de las organizaciones en los talleres de imaginarios ha sido la construcción de viviendas de 60 mt2 como mínimo.

Gráfico 4-6: Planos de propuestas de vivienda nueva Comuna 8

Izquierda: Vivienda tipo 1: 45mt2, polígono San Antonio Las Torres. Fuente: EDU, 2015

Derecha: Plano de vivienda de 60mt2 propuesto por Mesa de vivienda Comuna 8: Fuente: Archivo personal

Así mismo es preocupante la permanencia de las familias que pagan arriendo y tienen un arraigo por el territorio, pues para la EDU solamente entrarían a participar del proyecto aquellas familias que estén en situación de desplazamiento forzado, ya que las que no deberán salir del territorio, pues los requisitos para lograr quedarse en el barrio casi nadie los cumple: que estén en una caja de compensación familiar y que tengan unos ingresos estables, y donde además deberán cubrir los gastos para complementar los subsidios, que puede estar en el orden de los 10 o 15 millones de pesos.

En el caso del polígono del 13 de Noviembre sector La Arenera, los habitantes que ya tienen legalizados sus predios luego de la intervención del PRIMED en los años 90s, exigen un mejor pago por sus construcciones, pues los avalúos están por debajo de los precios comerciales del sector. Por ejemplo un hogar que posee una casa de dos pisos con más de 70 mt2 construidos el precio de oferta que hace la EDU es de 33 millones, cuando la realidad demuestra que una casa de este tipo y en este sector puede estar valiendo entre 50 y 55 millones de pesos. Por lo tanto deberán contemplarse avalúos sociales que superen las barreras normativas tradicionales y donde se contemple el pago por la construcción del territorio mucho más allá de las cuatro paredes de una vivienda.

4.4. Transformaciones del Estado Local en las experiencias de MIB en Medellín

Desde los años 90´s el Estado ha buscado entrar a los barrios marginales con algunos proyectos de Mejoramiento Integral, en su deseo de implementar políticas que reduzcan los índices de pobreza, captar un caudal electoral y legitimar su accionar. Sin embargo es importante aclarar que en un principio su actuación se generó a través de acciones como el desalojo, y posteriormente con una política de regularización.

El mejoramiento integral de barrios siempre se ha ido detrás de la demanda. La historia nos ha mostrado lo atrasadas que van las políticas y soluciones frente al crecimiento de las necesidades. Pero se reconoce que el Estado ha ido evolucionando el concepto de mejoramiento integral, ya que en un principio se tenía la idea de un mejoramiento físico y luego fue incorporando otras variables como los programas de participación.

En Medellín se pueden observar unos picos en términos de intervención estatal; el más interesante fue el PRIMED (1993-1998), experiencia de la que debe evaluarse una nueva aplicación en la ciudad, ya que era un programa que estaba orientado a trabajar con la gente en el territorio. Luego encontramos un valle (1998-2003), ya que la segunda fase del PRIMED sólo quedo formulada y no hubo intervención. Otro pico fue el del Urbanismo Social (2004-2008) con su mayor expresión en el PUI Nororiental, pero en el 2009 se vuelve a ver otro valle en términos de mejoramiento barrial. Hoy (2014-2015) parece que va a comenzar otro pico en el marco de las intervenciones en mejoramiento barrial con el proyecto de barrios sostenibles.

Uno de los principales cambios tiene que ver con la institucionalidad responsable de la implementación del mejoramiento de barrios. En la década de 1990 estaba a cargo de Corvide, pero luego de la reestructura organizacional implementada en el año 2002 por el municipio de Medellín, define que Planeación será el encargado de formular y gestionar los planes de mejoramiento integral y de regularización urbanística, y se designa a la Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda orientar los planes y acciones de mejoramiento definiendo tipos de actuaciones e instrumentos de gestión y financiación. Ahora de conformidad con la reestructuración de la Administración Municipal en 2012, se designa a la Subdirección de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad como la encargada de los asentamientos informales y los proyectos de MIB especialmente a través de dos unidades: Unidad de Formulación de instrumentos de gestión y la Unidad de Proyectos Estratégicos.

En este recorrido por 25 años en experiencia de MIB, se nota que el PRIMED no era tan agresivo y no implicaba la reubicación de muchas familias; además era un programa que se desarrolla con la gente, con obras no majestuosas y monumentales sino en la legalización del barrio y la entrega de la escritura pública a los poseedores. En el PRIMED la selección acciones por objetivos específicos constituyen un gran acierto, porque se trabajó de manera simultánea y focalizada. Se probó una metodología exitosa y el municipio identificó instrumentos y roles de las diversas entidades para el mejoramiento urbano. Fue un proyecto sui generis debido a que surge como iniciativa del gobierno nacional justo en el momento en el que se evidencia un traslado de competencias y responsabilidades a los gobiernos locales.

Por su parte el proyecto Juan Bobo tienen un reconocimiento dado su interés en articular el barrio a los ejes estructurantes de movilidad como el metrocable y en articularlo con otros barrios cercanos a través de puentes. Además se avanzó en términos de negociación de la norma

a partir de la redefinición de los retiros de quebrada lo que permitió garantizar la permanencia de los habitantes en el territorio. Un cambio importante tiene que ver con la articulación interinstitucional para el desarrollo del proyecto y por la voluntad política de la administración 2004-2007 se logra concretar con éxito rotundo, incluso llega a ser premiado internacionalmente.

Con el proyecto de barrios sostenibles, si bien sólo se ha avanzado en la etapa de diagnóstico y formulación de 9 de las 66 áreas de intervención del proyecto en la ciudad, es necesario hacer un balance en términos del énfasis de la intervención que tiene como componente esencial el mantenimiento y generación de espacio público, pero donde se debe avanzar en mecanismos de concertación más eficaces, pues de lo contrario, se podría caer en el error de no respetar las lógicas de construcción social del hábitat que han construido históricamente sus habitantes.

En las experiencias analizadas hay dos factores que poco se ha trabajado y habrá que revisarlo para futuras intervenciones: el tema económico y de seguridad. Si no se trata lo económico puede constituirse en un fracaso porque no hay ninguna integralidad si las comunidades asentadas allí no pueden mejorar sus condiciones socioeconómicas y se seguirá reproduciendo los mismos esquemas de desigualdad y por lo tanto no se supera la pobreza. Tampoco se ha tocado la seguridad y el tema de los combos organizados y las bandas paramilitarizadas, que pueden generar inestabilidad del proyecto o generar desplazamientos forzados. Sin la solución de estos dos factores fundamentales es imposible que se pueda dar el mejoramiento barrial.

Los diferentes enfoques y estrategias estatales para enfrentar el fenómeno de la informalidad no tienen continuidad en el tiempo, por lo tanto se puede argumentar que no existe una política de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín. Solamente existió un programa que se planteó en el 2007, pero que realmente es muy poco lo que se ha cumplido y se queda en el papel. Ese es precisamente el reto de la ciudad, la necesidad de plantear una política pública de largo plazo que permita darle continuidad a los proyectos de mejoramiento barrial.

> *"Si existiese una política pública se estaría avanzando muchísimo con el mejoramiento de las periferias de la ciudad en temas ambientales, de infraestructura, movilidad, vivienda, servicios públicos básicos de salud, de educación, domiciliarios, estaríamos hablando de otra cosa. Aquí no existe el mejoramiento integral de barrios, lo único que prima son los intereses del sector constructor agremiado en Camacol*" (J. Maya, entrevista personal, 23 mayo de 2015).

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES

Ante el abandono estatal, las comunidades han estado produciendo espacio y *domando la ladera*, construyendo territorio y consolidando tejido social en los asentamientos informales. La década de los noventa fue una especie de bisagra entre la producción social del espacio desde las comunidades y el monopolio en la producción estatal de inicios del siglo XXI. Desde la década del 2000 el Estado local hace presencia en estos territorios, pero llega preocupado por la innovación y la competitividad de la ciudad y no necesariamente por el bienestar de la población. Se consolidan una serie de programas y proyectos donde el Estado pasa a ser el mayor productor del espacio bajo la figura de grandes proyectos urbanos de movilidad, equipamiento, espacio público y de contención del borde urbano, pretendiendo imponer el modelo de ciudad formal en los sectores periféricos que contienen otra lógica de construcción y de vivencia con el espacio, ya que el Estado Local necesita controlar estas periferias para elevar los indicadores de competitividad y calidad de vida de la ciudad y entrar en el mercado global.

La intervención del Estado en los asentamientos lleva consigo una intencionalidad política: facilitar la entrada del capital a estos territorios. El Estado se convierte en un intermediario, en un escenario donde la población es vista como un posible cliente que puede comprar mercancías y el territorio es convierte en mercancía propiamente dicha. En la etapa neoliberal los Estados Locales de las ciudades en competitividad tienen un especial interés en las zonas periféricas, pues son espacios en los cuales también se puede alimentar la reproducción del capital y su intervención se asume como estratégica. Existe una instrumentalización del espacio donde el Estado interviene un territorio y lo valoriza, tornándose atractivo para el sector inmobiliario y generando que algunos pobladores originarios tengan que abandonar el barrio para dar paso a una clase social con mayor capacidad de consumo, pues el costo de vida se eleva. Igualmente tienen un fuerte interés en ordenar y controlar dichos territorios que le fueron ajenos y abandonados por décadas y ahora son importantes ya que al legalizarlos, se aumentan los niveles no sólo de gobernabilidad sino también las arcas municipales a través de la captación de dinero por concepto de impuestos.

Las intervenciones son realizadas por el Estado local con el fin de ganar legitimidad entre los pobladores. Para lograrlo, han construido sistemas de movilidad como los metrocables, los cuales pretenden integrar la periferia al resto de la ciudad, a partir de la necesidad del mercado de involucrar a los habitantes de más bajos recursos y a los territorios más alejados a las dinámicas económicas.

Los proyectos de intervención urbanística de los asentamientos precarios de Medellín son instrumentos en la conquista de los territorios por parte del Estado y grupos económicos que antes no tenían allí un mercado para la venta de bienes y servicios, donde el suelo empieza a ser tenido en cuenta como parte fundamental de la mercantilización de la vida, pasando de tener un valor de uso a un valor de cambio. Los asentamientos son territorios en permanente disputa donde el capitalismo quiere instalarse, y el Estado como intermediario ha avanzado con el discurso de la innovación y el urbanismo social en el marco de los procesos de globalización, en donde las zonas periféricas se intervienen y pasan a ser centralidades, pero esto pasa por una decisión política que define qué es lo más funcional a la ciudad.

Aunque el Estado local trata de realizar una conquista de los territorios, sus intervenciones no logran todavía retomar el control social en muchos barrios y comunas. No se puede negar el nivel de legitimidad que tienen algunas intervenciones, pero todavía existe mucho inconformismo por parte de comunidades organizadas que reclaman mayores niveles de articulación y concertación, pero además el control de grupos armados al margen de la ley que imponen condiciones para el buen desarrollo de los proyectos. Así mismo, se sigue presentando una dualidad en la ciudad que debe replantearse pues por un lado, se generan procesos de mejoramiento barrial pero, por otro lado, se presentan procesos de invasión muchas veces patrocinados por actores armados.

Las intervenciones estatales a lo largo de la historia del último cuarto de siglo en Medellín no han sido en la misma línea, sino que a través del han venido cambiando de enfoque y atendiendo ejes de intervención diferenciados. Se observa la aplicación de programas específicos de mejoramiento dependiendo de los territorios, que en muchos de los casos no ha tenido continuidad, sino que más bien presenta rupturas significativas. No se ha sabido leer el proceso y al llegar una nueva administración se pretende dar un sello distintivo a las intervenciones, pero sin dar continuidad a las buenas prácticas y reconociendo los errores del pasado.

En los proyectos de intervención, si bien se recogen algunas de las propuestas de las comunidades, el Estado coopta los discursos y prácticas comunitarias, además de las exigencias que las constituye como propias, sin el debido reconocimiento del papel que juegan las organizaciones comunitarias, que han sido luchas continuas con argumentos técnicos y sociales, y con resistencias frente a la forma cómo se implementan los proyectos que no logran reconocer el papel de las comunidades en la construcción histórica del espacio.

El espacio-tiempo nacional está perdiendo su primacía para dar mayor preponderancia a los Estados locales y es por ello que la administración municipal de Medellín cada día se centra más en su papel *competitivo* en el mercado mundial, lo que le ha generado reconocimiento y *ranking* internacional, a costa de descuidar sus principales deberes para con la población más empobrecida. Es así como la *marca Medellín* hoy toma más fuerza y se vende al mundo como la mejor forma del Estado saldar la deuda histórica con las comunidades, pero en la ciudad encontramos un grado de concentración de la riqueza bastante alto, que la convierte en la *más desigual* del país.

Al entrar en esta lógica de internacionalización, genera unas dinámicas de transformación del Estado Local, y en esa medida la aplicación de los Planes de Desarrollo están enfocados a generar una ciudad *competitiva*. Esto puede ser visto en la implementación de proyectos urbanos en la periferia donde las intervenciones se realizan en aras de poder competir ante otras ciudades, se piensan más frente al visitante que frente a los residentes originarios de estos territorios y con un enfoque de superación de las condiciones de pobreza y exclusión social. Encontramos infraestructuras como los metrocables, las escaleras eléctricas, los parques biblioteca, los CAI periféricos, los colegios de calidad, los parques lineales y de borde, equipamientos deportivos y culturales, senderos peatonales y de bicicletas, entre otros, que si bien son intervenciones importantes, hace falta avanzar en la integralidad, ya que es muy débil la inserción de algunos componentes como vivienda, mitigación del riesgo, servicios públicos domiciliarios y el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población para poder garantizar la sostenibilidad de dichos proyectos.

Recomendaciones

Las soluciones al fenómeno de la informalidad están en parte en manos del Estado y en la manera como interviene el territorio, la cual, debe combinar medidas curativas y preventivas para generar mecanismos de acceso equitativo al suelo y a la vivienda para las comunidades más necesitadas. Una opción sería la creación de un banco de tierras para la construcción de viviendas de interés social y prioritario; otra, la formulación y ejecución de una política pública de mejoramiento integral de barrios que incluya la participación de la comunidad, con programas y proyectos específicos y con recursos económicos suficientes. Dicha política de MIB debe pasar por la articulación con otro tipo de políticas relacionadas como el reasentamiento de la población, la protección a moradores y la atención a población víctima del conflicto armado, para garantizar la integralidad en las intervenciones que deben hacerse en clave del *derecho a la ciudad* y no para generar rentas a costa de los más pobres y con beneficio para algunos pocos sectores económicos como el inmobiliario y constructor.

El Estado Local al momento de intervenir debe respetar la construcción histórica del territorio y concertar sus proyectos; no debe imponer su modelo de ordenamiento ya que el proceso de consolidación de estos barrios no sólo significa la construcción de casas y condiciones materiales de ocupación, sino el proceso social adelantado y la construcción de tejido social que no puede verse menoscabado por una intervención física. Se debe tomar en cuenta el conocimiento de los pobladores y sus aprendizajes en la producción del espacio, ya que el conocimiento popular es clave en cualquier propuesta de mejoramiento barrial. Debe reconocerse ese otro modo de conocimiento que poseen las comunidades, no tanto desde el saber técnico sino desde la experiencia, de la praxis urbana.

Los asentamientos informales son una apropiación cultural del espacio que debe respetarse como patrimonio, y antes más bien potenciarse, no tratando de eliminar los barrios sino fortalecer la planeación local y participativa. Los proyectos de intervención no deben desarticular las redes sociales, de economía y sobrevivencia, e incluso debe existir un respeto por la territorialidad, por la construcción física del espacio, ya que la estética popular tiene muchos valores, el problema es que se hace con mucha precariedad, por tanto es necesario avanzar en cualificar estas dinámicas de autoconstrucción y de planeación popular *desde abajo*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramo, P. (2003). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal. *Revista Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*, 35 (136-137), pp. 273-294. Ministerio de Fomento: España.

Alcaldía de Medellín (1998). *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED fase II*. 190p.

Alcaldía de Medellín (2011). *Medellín 1960 – 2010. Una ciudad que se piensa y se transforma: Departamento Administrativo de Planeación 50 años.* Medellín, Colombia. 257p.

Alcaldía de Medellín (2012). *Regularización integral de predios*. Recuperado de: http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://b7490d225c75664852d7428501943913

Alcaldía de Medellín (2013). *Presentación proyectos estratégicos Alcaldía de Medellín*. Exposición del Departamento Administrativo de Planeación en el Taller Internacional "Repensando los Bordes Urbano Rurales en Medellín". Maestría en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, marzo 2013.

Ander-Egg, E. (1995). *Técnicas de investigación social*. 24ª edición, Buenos Aires, Argentina: Lumen.

Ángel, M. (2014). Empresa de Desarrollo Urbano, EDU: el operador de las grandes transformaciones en Medellín. En: Empresa de Desarrollo Urbano, Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo. *Equidad Territorial en Medellín. La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de la transformación urbana* (pp. 60-75). Medellín, Colombia.

Arnoletto, J. y Beltrán, E. (1997). Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal. En: García, D. (compilador), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina* (pp 73-106). Argentina: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba.

Brakarz, J. (2002). *Ciudades para todos. La experiencia reciente en mejoramiento de barrios.* Washington, DC, Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Brand, P. (editor y compilador) (2001). *Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia*. Medellín: TM Editores, Universidad Nacional sede Medellín. 355 p.

Carlos, A., Lopes de Souza, M. y Beltrao Sposito, M. (2012). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. Sao Paulo, Brasil: Editora Contexto. 240 p.

Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, CORVIDE y PNUD (1993). *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín, PRIMED. Estudio de Factibilidad.* Medellín. 352 p.

Corporación Jurídica Libertad (2015). *En riesgo de desalojo más de 1600 viviendas de la comuna 8 por la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)*, 16 abril de 2015. Recuperado de: http://cjlibertad.org/victimas/61-derechos-humanos/987-en-riesgo-de-desalojo-mas-de-1600-viviendas-de-la-comuna-8-por-la-empresa-de-desarrollo-urbano-edu.html

Corrêa, R. (2012). *Sobre agentes sociales, escala y producción del espacio: Un texto para discusión*. En: Carlos, A., Lopes de Souza, M. y Beltrao Sposito, M. (2012). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios* (pp. 41-51). São Paulo, Brasil: Editora Contexto.

Departamento Administrativo de Planeación Medellín –DAP- (2007). *Programa Mejoramiento Integral de Barrios PMIB*. Unidad de asentamientos en desarrollo y vivienda, Alcaldía de Medellín. 90 p.

Departamento Administrativo de Planeación Medellín –DAP- (2015). Respuesta al Derecho de Petición (radicado 201500155393) interpuesto por la Mesa Interbarrial Medellín, 27 marzo de 2015.

Departamento Nacional de Planeación (2009). *Documento Conpes 3604. Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios MIB*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. 56 p.

Duhau, E. (2002). *Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares*. En: Lincoln Institute of Land Policy "Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina", 17 al 22 de noviembre de 2002, Cambridge, MASS, CD rom. 19p.

Duhau, E. (2003). *La ciudad informal. El orden urbano y el derecho a la ciudad*. Trabajo presentado en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, 2003. 11p.

Echeverri, A. y Orsini, F. (2010). Informalidad y urbanismo social. En: Arbaux, M; Echeverri, A. y Giraldo, J (Ed.) *Medellín medio ambiente urbanismo y sociedad* (pp. 130-150). Medellín: Centro de Estudios Urbanos y Ambientales-Urbam, Universidad EAFIT.

El Tiempo (20 de enero de 1996). Peligra erradicación de los tugurios en Medellín. Recuperado de: www.eltiempo.com. Consultado el 15 abril de 2015.

Empresa de Desarrollo Urbano EDU (2012). *El mejoramiento integral de barrios como transformador de territorios*. Ponencia presentada por el gerente auxiliar de vivienda y hábitat Carlos Ignacio Uribe, en el II Seminario Internacional de Procesos Urbanos Informales, en la ciudad de Bogotá del 5 al 8 de septiembre de 2012.

Empresa de Desarrollo Urbano EDU, Alcaldía De Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo BID (2014). *Equidad Territorial en Medellín. La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de la transformación urbana*. Medellín, Colombia.

Empresa de Desarrollo Urbano EDU (2014). *Presentación en power point del proyecto Cinturón Verde Metropolitano en discusión del POT Medellín ante el Concejo de Medellín*, septiembre de 2014.

Empresa de Desarrollo Urbano EDU (2015). *Presentación en power point del proyecto barrios sostenibles en la Audiencia Comunitaria sobre Mejoramiento Integral de Barrios en la Comuna 8*, abril de 2015.

García, D. (compilador) (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Argentina: FLACSO - Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires - Universidad Católica de Córdoba, 373 p.

González, L. (2011). *La experiencia de Desarrollo Urbano de Medellín – Escala Barrial/Comuna*. Uruguay: Universidad de la República, ponencia presentada en las Jornadas Urbano-Territoriales del Instituto de Teoría de la Arquitectura y el Urbanismo el 5 y 6 de noviembre de 2011.

González, M. (2009). *Gestión de Asentamientos Subnormales: un asunto de política pública*. (Tesis de Magister en Estudios Urbano - Regionales). Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín. 316 p.

Grupo de Investigación Derecho y Territorio (2010). *Asentamientos Irregulares en Medellín. Intervención de la Universidad de Antioquia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Sistematización de experiencias*. 192 p.

Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad (2012). *El Mejoramiento Barrial y Urbano en Colombia*. Ponencia presentada en el II Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales. Bogotá, Colombia, septiembre de 2012. Universidad Nacional de Colombia.

Jiménez, C. y Novoa, E. (2014). *Producción social del espacio: el capital y las luchas sociales en la disputa territorial.* Bogotá, Colombia: Ediciones desde abajo. 91 p.

Lefebvre, H. (1976). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona, España: Ediciones Península. Primera edición, 15 7p.

López, J. y González, L. (2008). *Marginación e inclusión urbana: instrumentos y representaciones sociales en Medellín*. Texto traducido del francés con el título "Marginalité et inclusión urbaine à Medellin (Colombie)", publicado en la revista Autrepart Revue de Sciensis Scoiales au Sud núm, 47 Variations & Dynamiques Urbaines, Paris, septiembre de 2008.

Mesa Interbarrial de Desconectados de Medellín (2012). Sistematización de la Escuela Interbarrial en vivienda, servicios públicos domiciliarios y ordenamiento territorial.

Montoya, C. (2001). *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín, PRIMED*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso Nacional de Arquitectura. Cartagena, septiembre 23-25 de 2001.

Morales, N. (2009). *Estrategias discursivas de control social en la planeación del espacio público del centro de Medellín* (tesis de Magíster en Estudios Urbano-Regionales). Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura UN Medellín, Antioquia.

Municipio de Medellín – PRIMED (1996). *PRIMED Una experiencia exitosa en la intervención urbana.* Medellín, Colombia: Multigráficas Ltda. 126 p.

Municipio de Medellín (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial del Medellín. Acuerdo Municipal 046 de 2006.* Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Municipio de Medellín (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial del Medellín. Acuerdo Municipal 048 de 2014.* Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones.

Naranjo, G. y Villa, M. (1997). *Entre Luces y sombras. Medellín: Espacio y políticas urbanas*. Medellín, Colombia: Corporación Región. 153 p.

Pradilla, E. (1984). *Contribución a la crítica de la "teoría urbana". Del "espacio" a la "crisis urbana"*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco.

Pérez, B. (2010). *Lecciones de gobernabilidad desde el urbanismo social de montaña: estudio de caso de la intervención en la quebrada juan bobo y el surgimiento del sector nuevo sol de oriente en Medellín, Colombia*. 64p.

Pérez, B. (2011). Programa de Mejoramiento Integral de Barrios –PMIB– caso Juan Bobo. En: Alcaldía de Medellín (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de 10 prácticas vivas* (pp. 84-97).

Puerta, D. (2011). Proyectos Urbanos Integrales –PUI–. En: Alcaldía de Medellín, 2011. *Laboratorio Medellín. Catálogo de 10 prácticas vivas* (pp. 70-83).

Rendón, A., Arcila, A, y Durango, G. (2007). El reordenamiento urbano con participación comunitaria. Una estrategia para la prevención y mitigación integral del riesgo por fenómenos geológicos: Caso de aplicación en Medellín, Colombia. Gestión y Ambiente, 10 (2), agosto 2007, pp. 73-82. Universidad Nacional de Colombia.

Rincón, A. (2001). La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. En: Brand, P. (2001). *Trayectorias Urbanas en la modernización del Estado en Colombia* (pp. 99-130). TM Editores, Universidad Nacional sede Medellín, primera edición.

Rincón, A (2005). *Espacios urbanos no con-sentido. Legalidad e ilegalidad en la producción de ciudad.* Escuela de Planeación Urbano Regional, Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Santos, B. (2003). La caída del *Angelus Novus*. Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política. Bogotá, Colombia: ILSA (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos) y Universidad Nacional de Colombia. 305 p.

Santos, B. (2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Observatorio de Reasentamientos de Medellín (2015). *Etapa 1, Fase de implementación: Formación de investigadores comunitarios y diagnóstico en sitio*. Personería de Medellín y Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, abril de 2015.

Ortiz, C. y Leibler, L. (2014). Medellín: ¿hacia la construcción de un modelo de estrategias para la equidad territorial? En: *Empresa de Desarrollo Urbano, Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo*. Equidad Territorial en Medellín. La Empresa de Desarrollo Urbano, EDU, como motor de la transformación urbana (pp. 30-59). Medellín, Colombia.

Torres, C. (2009). *Ciudad Informal Colombiana. Barrios construidos por la gente*. Grupo de Investigación Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad. Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Torres, C., Atanassova, D. y Rincón, J. (2009). ¿Es posible pasar de la ciudad informal a la ciudad formal? Aproximación a algunos problemas urbanos y a las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de barrios, MIB. En: Castillo de Herrera, M. (Ed.). *Procesos Urbanos Informales y Territorio: ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad* (pp. 133-182). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Universidad Pontificia Bolivariana (UPB) Y Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) (2007). *Mejoramiento Integral del Hábitat para la región metropolitana del Valle de Aburrá*. 142 p.

Velásquez, C. (2013). Intervenciones estatales en sectores informales de Medellín. Experiencias en mejoramiento barrial urbano. Revista Bitácora 23 (2), julio - diciembre de 2013, pp. 139 – 146. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Wolcott, H. (2003). *Mejorar la escritura de la investigación cualitativa*. Medellín, Colombia: Editorial Universidad de Antioquia, Facultad de Enfermería. 226 p.

ANEXOS

1. Perfil de los entrevistados

SECTOR COMUNITARIO

- Jairo Maya: Integrante del movimiento social por la defensa del territorio en la Comuna 8 de Medellín, que milita en organizaciones comunitarias desde la década de los 90 y ha participado en diferentes instancias de planeación de la comuna y la ciudad, siendo uno de los fundadores del proceso del Plan de Desarrollo Local de la Comuna 8.
- Gisela Quintero: Coordinadora de la Mesa de Desplazados y Víctimas de la Comuna 8 y presidenta de la JAC Pinares de Oriente, que se ha destacado como líderesa comunitaria por la defensa del territorio, siendo una de las pioneras de las huertas comunitarias y del proyecto de Mejoramiento Integral de Barrios de Borde en Medellín.
- Efrén Taborda: Representante de la Mesa de Vivienda y Servicios Públicos Domiciliarios ante el Consejo de Planeación y Gestión del Plan de Desarrollo Local de la Comuna 8 y miembro de la Corporación Volver. Ha cumplido una labor destacada en los ejercicios de movilización y de memoria histórica en el territorio.

SECTOR SOCIAL – ONG

- Claudia Serna: Abogada de la Corporación Jurídica Libertad e integrante de la Mesa Interbarrial de Desconectados de Medellín, que ha trabajado en la estrategia jurídica de defensa del territorio en los barrios populares de la ciudad.
- Elkin Pérez: Administrador público y miembro de la Corporación Convivamos. Ha sido integrante del Consejo Territorial de Planeación de Medellín y ha estado vinculado desde la década de los 90 en los procesos de planeación participativa de la zona nororiental.
- Cesar Mendoza: Directivo de la Fundación Sumapaz y miembro del proceso Diálogos Campo-Ciudad. Su trabajo principalmente ha estado centrado en la defensa de los derechos humanos en la Comuna 3 (Manrique) y la zona nororiental de Medellín.

SECTOR ACÁDEMICO:

- Luis Fernando González: Arquitecto Constructor, Magister en Estudios Urbano-Regionales, Doctor en Historia y director de la Escuela del Hábitat (CEHAP) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional sede Medellín
- María Clara Echeverría: Arquitecta, maestría en Estética, profesora emérita de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y fundadora de la Escuela del Hábitat (CEHAP).

2. Protocolo de entrevista:

Transformación de las prácticas de intervención estatal en sectores informales de Medellín. Experiencias en Mejoramiento Integral de Barrios (1990-2014)
MAESTRÍA EN ESTUDIOS URBANO REGIONALES, UN MEDELLÍN

Entrevista Nº_____ Fecha y lugar: _____
Entrevistado:_____:_____ Cargo/Profesión: _____

1. ¿Cuáles intervenciones urbanísticas de la alcaldía conoce usted se hayan realizado en los asentamientos informales de Medellín? ¿En qué época?
2. ¿Qué objetivos tenían/tienen estas intervenciones en los asentamientos?
3. ¿Cuál es la intencionalidad política o el interés que tiene el Estado al momento de intervenir?
4. ¿Cuáles son los componentes de dichas intervenciones?
5. ¿Cuáles son énfasis del estado en las intervenciones en los asentamientos?
6. ¿Qué instituciones o dependencias de la administración inciden en estas transformaciones?
7. ¿Qué estrategias/prácticas utilizan el Estado local para planificar e intervenir los territorios?
8. ¿Cómo ha sido la articulación de la institucionalidad al momento de actuar?
9. ¿Cómo se dado el proceso de concertación del Estado con otros actores: sociales, políticos, académicos, económicos, armados?
10. ¿Qué cambios ha tenido el Estado al momento de intervenir los asentamientos informales? ¿Era el mismo accionar antes y ahora?
11. ¿Cómo se articulan las intervenciones del Estado en los asentamientos informales al modelo de ciudad?
12. ¿Cree usted que las intervenciones en los sectores periféricos, logran integrar estos sectores a la centralidad urbana?

Experiencias concretas:
1. ¿Qué percepción usted tiene frente a la experiencia…?
2. ¿Esta es una experiencia de MIB? ¿Qué hace integral dicha intervención?
3. ¿Cómo ha visto el papel de la EDU/Corvide como coordinador interinstitucional de la intervención?

Observaciones: