

**FACULTAD LATINOAMERICA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN:
ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ASENTAMIENTO INFORMAL
MIRADOR DEL DOCE, ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2013.**

SEERLAY YADIRA PÉREZ MELCHOR

MAYO - 2015

**FACULTAD LATINOAMERICA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ESTUDIOS
URBANOS**

**LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN:
ANÁLISIS DE SU IMPLEMENTACIÓN EN EL ASENTAMIENTO INFORMAL
MIRADOR DEL DOCE, ENTRE LOS AÑOS 2006 Y 2013.**

SEERLAY YADIRA PÉREZ MELCHOR

**ASESOR DE TESIS: RAMIRO ROJAS PIEROLA
LECTORES/AS: MARÍA ELENA ACOSTA
MARC MARTÍ**

MAYO - 2015

DEDICATORIA

A todos aquellos que con sus acciones, contribuyen a la construcción de ciudades más equitativas e inclusivas.

AGRADECIMIENTOS

A mi amorosa familia y mi novio, porque con su apoyo incondicional he logrado culminar una parte de mi proyecto de vida.

A mis profesores y compañeros, porque hicieron que este proyecto fuera más divertido, importante y gratificante.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I.....	11
MARCO TEÓRICO	11
CAPÍTULO II.....	30
PRESENTACIÓN DEL OBJETO EMPÍRICO	30
Urbanización y pobreza	31
Institucionalidad	39
Políticas públicas	42
Plan Estratégico Comuna seis (2006-2015)	44
Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB	49
Reflexiones en torno al proceso de la planificación estratégica en el asentamiento Mirador del Doce.....	51
CAPÍTULO III	56
PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	56
Contexto histórico	57
Implementación de programas urbanísticos en el Mirador del Doce	63
Impactos sociales de la planificación estratégica en el territorio	68
Intercambio socio-cultural.....	70
Integración social de los habitantes del asentamiento	72
Formación de ciudadanos con compromiso cívico	74
CONCLUSIONES.....	81
Recomendaciones	88
BIBLIOGRAFÍA	91
Entrevistas.	96

RESUMEN

La planificación estratégica implementada en el ámbito urbano ha generado impactos y consecuencias que determinan el futuro de diversas poblaciones, ciudades como Medellín se han sumergido en una carrera mediática de comercialización internacional de la imagen urbana dentro de un mundo globalizado, en este proceso se reorganiza el territorio en función a la principal actividad económica de la ciudad, y no en función de las necesidades y prioridades de la población.

Por tanto con el fin de establecer la congruencia entre los planes propuestos y las acciones realizadas en el territorio, el presente estudio analiza las consecuencias socio-espaciales de la planificación estratégica generadas en el asentamiento informal Mirador del Doce de la ciudad de Medellín a partir de la implementación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB y el Plan Estratégico Comuna 6 durante el período 2006-2013.

El análisis se centra en la revisión de los programas implementados en el territorio a partir del modelo de la planificación estratégica liderados por el gobierno municipal, los cuales pretendían regularizar un asentamiento informal en función a los intereses de la ciudad formal, vinculando en el proceso a sus habitantes con el fin de promover el intercambio socio-cultural de sus habitantes, su integración social y la formación de ciudadanos con compromiso cívico, concluyendo que por el contrario, se siguen manifestando fenómenos como el aislamiento y segregación social, así como la consolidación de clientes consumidores de servicios urbanos en dicho territorio, ya que dicha estrategia de intervención como los programas de mejoramiento de barrios, aparecen como una respuesta a la crisis del capital, permitiendo activar nuevamente su acumulación y no como una propuesta integral de vinculación al espacio físico y al medio social que los reúne.

Con el objetivo de aportar en la reflexión sobre los procesos de construcción social del espacio y las medidas que los gobiernos emplean tiempo después para intervenir en territorios donde el Estado no ha garantizado su presencia, el presente estudio plantea la necesidad de formular una planificación estratégicamente pensada en función a las necesidades reales de la población, pero además potenciar la capacidad de auto-gestión y creatividad que tienen las comunidades con diversas carencias, pero que

a su vez se caracterizan por mantener relaciones de solidaridad y apoyo comunitario durante el proceso de construcción de su hábitat.

INTRODUCCIÓN

El tema que el presente trabajo pretende analizar hace referencia al proceso por medio del cual el modelo de la planificación estratégica es implementado en el ámbito urbano, justamente en aquellos lugares donde el concepto de ciudad informal es retomado para denominar el territorio construido sobre la base de la *lógica de la necesidad* (Abramo, 2012:36) y cuyo espacio es incorporado a la ciudad formal como una apuesta dentro de la mercantilización de las ciudades.

Desde este enfoque, la pregunta alrededor de la cual se estructura la investigación es ¿De qué manera la planificación estratégica a través del PMIB y el Plan Estratégico Comuna Seis implementado en el asentamiento informal Mirador del Doce de la ciudad de Medellín entre los años 2006 y 2013 ha generado aislamiento, segregación social y consolidación de clientes consumidores de servicios urbanos?. En ese sentido, la hipótesis que intenta responder a dicho interrogante afirma que el modelo de la planificación estratégica implementado en el asentamiento informal *Mirador del Doce* obedece principalmente a los lineamientos del programa neoliberal enfocados a superar la crisis del capital, por lo cual no ha logrado cumplir sus objetivos sociales de intercambio socio-cultural, integración social de sus habitantes y la formación de ciudadanos con compromiso cívico, por el contrario, se siguen manifestando fenómenos como el aislamiento y segregación social, así como la consolidación de clientes consumidores de servicios urbanos en dicho territorio.

Consecuentemente, el objetivo general de la investigación busca determinar las consecuencias socio-espaciales producidas por la implementación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, fundamentado en el modelo de la planificación estratégica, que se llevó a cabo en el asentamiento informal Mirador del Doce, por parte de la alcaldía de Medellín, entre los años 2006 a 2013.

Del mismo modo, con respecto a los objetivos específicos se pretende primero: Analizar si los equipamientos construidos por el PMIB han incentivado el intercambio socio-cultural de los habitantes del asentamiento Mirador del Doce. Segundo:

Determinar si los espacios públicos construidos o intervenidos por el PMIB han propiciado mayor integración social al interior de este asentamiento humano. Tercero: Comprender si los espacios públicos y equipamientos construidos por el PMIB han contribuido a la Formación de ciudadanos con compromiso cívico en el asentamiento Mirador del Doce de la ciudad de Medellín.

El presente análisis, parte de la comprensión de los procesos de neoliberalismo, urbanización y planificación estratégica vividos en ciudades como Medellín y los cuales son impuestos por las élites locales que responden a intereses globales, mientras tanto la población con escasos recursos experimenta fenómenos como el asilamiento social a raíz de la poca o nula posibilidad de participar en los proyectos urbanísticos inscritos en los planes de ordenamiento, pensados para un sector con mayores ingresos, pero además donde el precio y uso del suelo aparecen como uno de los factores que intensifica el fenómeno de la segregación tanto espacial como social.

El creciente fenómeno de la ciudad mercancía, la cual es vendida por sus gobernantes quienes asumen el rol de empresarios dentro del mercado internacional, se puede evidenciar en las nuevas estéticas urbanas a través de programas o proyectos que intervienen el espacio público y la movilidad urbana, adscritos a la activación del turismo en el marco de la competitividad haciéndolas más atractivas al capital extranjero.

Dicho fenómeno se ha tratado desde una metodología cualitativa, medido a partir de variables esperadas durante el desarrollo de la investigación como: el uso y apropiación que hacen los habitantes del espacio público intervenido, o el intercambio socio-cultural y la integración social que hallan vivido las personas con la ejecución de dichas obras, entre los indicadores que se utilizaron para medir dichas variables se determinó por ejemplo, la percepción que tienen los habitantes del asentamiento informal acerca de la integración social como consecuencia o no de la planificación estratégica en su territorio.

Entre los referentes conceptuales que se tomaron para éste análisis, se consideraron categorías como el neoliberalismo, la urbanización y la planificación estratégica. Consecuentemente, en el primer capítulo se desarrollaron cada uno de estos conceptos que permitieron hacer una lectura de la realidad urbana en un territorio que

luego de muchos años de esfuerzos y luchas, en algunos momentos compartidas y en otros solitarias, se volvieron visibles en un período de crisis del capital, cuya respuesta fue la homogenización planificada de las ciudades, de allí el interés por incluir los asentamientos informales en los planes estratégicos para incorporarlos a la ciudad formal y de esta manera expandir el medio para la reproducción y acumulación del capital. De igual forma, se tomaron elementos teóricos que explicaban las lógicas de acción social para acceder al suelo urbano, como la lógica de la necesidad, para entender el proceso de construcción del territorio, del hábitat y de la identidad de un asentamiento humano.

En el segundo capítulo, se presenta un recuento histórico del proceso de urbanización de la ciudad de Medellín y del asentamiento Mirador del Doce que permite contextualizar el objeto de investigación, dentro del marco de las políticas públicas, las intervenciones del Estado, los planes y programas implementados en el sector y las problemáticas que enfrenta la población mientras van configurando su territorio, para finalmente plantear una reflexión crítica que permite esclarecer la pregunta de investigación y su respectiva hipótesis.

En el tercer capítulo, se explica el proceso metodológico y se presentan los resultados obtenidos en función a las variables seleccionadas mencionadas en párrafos anteriores y según los indicadores establecidos, utilizando técnicas como revisión del estado del arte, revisión y análisis de documentos técnicos, planes y programas, fuentes secundarias, entrevistas semi-estructuradas, observación en el territorio y registro fotográfico.

Finalmente en el cuarto capítulo, se presentan las conclusiones en donde se ratifica la hipótesis planteada como respuesta tentativa a la pregunta de investigación que guió el presente trabajo, así mismo se plantean algunas recomendaciones para acompañar en el proceso de construcción social del espacio a las personas que configuran su territorio y se identifican con él a partir de la experiencia, de tal forma que los instrumentos como la planificación estratégica sean una herramienta de inclusión o medio de vinculación con los gobiernos locales dentro del derecho a la ciudad.

Esto es posible si se cuenta con la voluntad política de los entes gubernamentales para hacerla más inclusiva, pero además se puede aprovechar los elementos que la componen para obtener mayores beneficios en relación al tiempo de ejecución. Si se quiere se podría cambiar a otra forma de planificar, pero si ya se ha logrado alcanzar impactos positivos en otros ámbitos de trabajo como en el sector privado, porque no recuperar lo valioso del instrumento y desarrollarlo desde la perspectiva, tradiciones, costumbres y forma de ver el mundo de las personas que día a día hacen la ciudad, articulando la diversidad, los saberes y la instrumentalización de la vida moderna para fines más humanos.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Uno de los aspectos que marcó el proceso de urbanización en la mayoría de las ciudades latinoamericanas a mediados del siglo XX fue el crecimiento acelerado y caótico de las principales ciudades de la región. La expansión de la ciudad y los constantes cambios derivados del proceso de globalización tanto en términos políticos, tecnológicos, económicos y sociales, como también las consecuencias de los conflictos internos remarcados por los fenómenos asociados a las problemáticas rurales “expropiación de tierras a campesinos parcelarios y expulsión de trabajadores agrarios” (Pradilla, 1990: 133) se suman a la ausencia de una reforma agraria, que en el caso colombiano ha sido frecuentemente postergada. Estas características hacen parte de los factores que acentúan los diversos problemas urbanos desde entonces.

Mientras tanto, el capitalismo sigue reorganizando las urbes desde su aparición en el siglo XVII. La ciudad es uno de los bienes más preciados para el capital, ya que en ella se pueden generar todas las condiciones necesarias para que las empresas o las corporaciones transnacionales mantengan su tasa de rentabilidad constante, o como lo diría Carlos De Mattos *las ciudades son el mundo de las transnacionales* (De Mattos, 2013).

En ese sentido, el discurso relacionado con la reactivación de la urbanización para dinamizar el aspecto social, que involucra algunas nociones como la *producción social del espacio*, acompañado de la necesidad de la planeación de las ciudades, aparece como un velo que oculta sus intenciones más específicas, la expansión global de sus intereses a través de la homogenización planificada de las ciudades a escala mundial, esto significa, la estrategia del capitalismo que responde a las crisis de sobreacumulación experimentadas en los últimos tiempos.

Harvey explica claramente tales contradicciones en la evolución del capitalismo a través de su tesis sobre la *acumulación por desposesión*, es decir, si existen excedentes de capital y de fuerza de trabajo, deben ser enviados a otro lugar para que sean nuevamente rentables y alejar de esta manera la posibilidad de una devaluación, dejando así, devastación y ruina en su antigua ubicación al ser relocalizado nuevamente

“parte del capital fijo es geográficamente móvil [...] pero el resto está fijado de modo tal que no puede ser movido sin ser destruido” (Harvey, 2004: 3).

El capital, en su proceso de expansión geográfica y desplazamiento temporal que resuelve las crisis de sobreacumulación a la que es proclive, crea necesariamente un paisaje físico a su propia imagen y semejanza en un momento, para destruirlo luego. Esta es la historia de la destrucción creativa (con todas sus consecuencias sociales y ambientales negativas) inscrita en la evolución del paisaje físico y social del capitalismo (Harvey, 2004: 4).

Este ajuste espacio-temporal expresa en sí mismo contradicciones internas, ya que, “los nuevos espacios dinámicos de acumulación de capital terminan por generar excedentes que deben ser absorbidos a través de la expansión geográfica” (Harvey, 2004: 5), lo que significa que el crecimiento y la expansión acelerada de las ciudades más desarrolladas, no solamente responde a las dinámicas de crecimiento poblacional y su apropiación en el territorio como uno de los factores que la caracterizan, sino también como el medio necesario para la reproducción y acumulación del capital.

El problema para las ciudades con esta forma de *acumulación por desposesión* que genera el capital, es la intensificación de la competencia internacional por constituirse en centros dinámicos, que paradójicamente al trascurrir un tiempo en su nueva condición, caerán necesariamente en una nueva crisis de devaluación con sus respectivas consecuencias socio-espaciales. Sin embargo han existido algunos casos como Taiwán y Singapur (1997-1998), en los cuales la intervención y el control estatal han impedido que los países acaben en crisis, acciones que el neoliberalismo liderado por Wall Street y la Reserva Federal de Estados Unidos no permitirá que se ejecuten en Estados donde ejerce un fuerte control (Harvey, 2004: 8).

La corporativización y privatización de activos previamente públicos (como las universidades), por no mencionar la ola de privatización del agua y otros servicios públicos que ha arrasado el mundo, constituye una nueva ola de “cercamiento de los bienes comunes”. Como en el pasado, el poder del estado es usado frecuentemente para forzar estos procesos, incluso en contra de la voluntad popular (Harvey, 2004: 14).

De este modo, el neoliberalismo cada vez es más efectivo al tratar de disminuir el rol intervencionista del Estado, incentivando la privatización de las entidades estatales para darle mayor protagonismo al mercado y al sector privado. Al respecto, Pradilla sostiene “en el neoliberalismo, el urbanismo y la planeación urbana, fragmentados en el nivel metropolitano, han perdido su legitimidad política e ideológica y se debilitan ante el

predominio de las políticas modernizadoras pragmáticas, cuya mítica meta es lograr la competitividad en un mundo global” (Pradilla, 2010: 508).

En 1969 Drucker el gurú de la gestión empresarial, acuñaría el término *Privatización* para designarlo como “el abandono por el Estado de las compañías y de las industrias nacionalizadas” (Drucker, 1992: 97). Con el tiempo, el autor asumiría el paradigma neoliberal al expresar entre otras cosas, que la razón por la cual se deja a los contratistas privados para que se responsabilicen de los servicios públicos, es que el Estado tiene unos límites tanto, en la capacidad para conseguir impuestos, como para cumplir con el gasto público. Dichas afirmaciones servirían como insumo para el discurso de la clase empresarial capitalista con relación a sus planes de expansión.

En cualquier actividad en que las organizaciones no estatales pueden actuar mejor que el Estado o al menos también como él, el Estado no debe intervenir en absoluto. Lo que importa no es que la actividad se organice como “empresa”, con el beneficio como objetivo o al menos como instrumento de medida. Lo que importa es que no se gestione por el Estado. Un camino es la privatización (Drucker, 1992: 108).

Sin embargo como lo explica Pradilla, las razones económicas, políticas e ideológicas para privatizar las empresas estatales están ligadas a una estrategia más que conveniente para el capital privado. Como el Estado previamente hizo la mayor inversión, asumió los costos y riesgos y organizó un mercado interno, es decir, creó las condiciones de rentabilidad para su libre desenvolvimiento, el capital privado tiene el camino asegurado al sumir unos costos más bajos de inversión y de esta manera hacerse a dividendos importantes. Adicional a ello, con la privatización de las empresas se reduce la unidad sindical de los trabajadores “los aísla y mengua su poder de negociación laboral y política” de tal forma que puede reconstruir una fuerza laboral joven no sindicalizada (Pradilla, 1990: 128).

Estos lineamientos han hecho parte de las estrategias del neoliberalismo como la nueva ortodoxia económica, “en algunas instancias, tal es el caso de América Latina en los 80, economías enteras fueron asaltadas, y sus activos recuperados por el capital financiero estadounidense” (Harvey, 2004: 17). Así mismo, el capitalismo global requería de la privatización para complementar las ganancias adquiridas en el exterior, en ese sentido, la *acumulación por desposesión* expuesta por Harvey, se puede evidenciar en propuestas afines a dicho sistema como las que sugería Drucker.

Lo que la América Latina necesita de los Estados Unidos es comercio, no ayuda. Necesita apoyo para políticas que recompensen la empresa y descorazonen los monopolios y el proteccionismo, políticas que hagan hincapié en el ahorro y no en el gasto, y en el crecimiento económico más bien que en el crecimiento de la burocracia. Y estas políticas también se necesitan precisamente porque los Estados Unidos necesitan de América Latina (Drucker, 1993: 84).

Efectivamente, Colombia asumió de manera rápida los lineamientos del neoliberalismo impartidos por el consenso de Washington, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, a través de la apertura comercial iniciada en la década de los noventa con la aplicación de políticas de privatización, la liberalización comercial a partir de los tratados de libre comercio o TLC “Ley 45 de 1990 y Ley 9 de 1991” y la desregularización laboral con la “Ley 50 de 1990 y Ley 100 de 1993”, acompañaban la descentralización del proceso productivo como ocurrió concretamente en la ciudad Medellín, medidas que terminaron por sepultar el modelo proteccionista “pero la ciudad no logró convertirse en ese centro económico, político y de innovación social que de manera optimista habían anunciado los globalistas y los costos sociales de ello se tradujeron en una pauperización creciente de los sectores subalternos e informalización de la economía” (Franco, 2006: 100).

A pesar que consideramos a la comunidad, al Estado y a la iniciativa privada como los tres agentes sociales que participan en la producción social del espacio, es la iniciativa privada el agente que lidera y decide en que lugar se puede producir un proceso de urbanización formal o legal “este agente social, en la medida de su acción, aparece cuando hay rentabilidad en los hechos y obras que ejecuta, aprovecha los momentos coyunturales y las condiciones favorables del mercado” (Torres, 2007: 65).

Según algunos estudios realizados en las últimas dos décadas, el urbanismo en Colombia, siempre ha estado al servicio del sistema financiero y por el contrario ha sido esquivo al proyecto de nación que para muchas organizaciones de la sociedad civil y la misma población en general, será necesario construir desde los elementos que configuran su propia territorialidad.

Cada vez es más evidente que el urbanismo y la arquitectura están sujetos a las lógicas de mercado y que antes que pensar en las condiciones físico espaciales del territorio mediadas por las necesidades de la sociedad o por modelos acogidos colectivamente, es un instrumento que se coloca al servicio de los mandatos del sistema financiero, que finalmente determina el modelo de ciudad, la espacialidad del territorio, las condiciones de habitabilidad y calidad de vida de la población colombiana (Torres, 2007: 86)

En la década de los noventa como ya se ha mencionado, con la aplicación de las políticas neoliberales en Colombia y específicamente en Medellín (unidad espacial de análisis de la presente investigación) se buscaba reorganizar el territorio urbano y la función económica de la ciudad; por lo cual, se adoptaron estrategias para la regulación del proceso de urbanización por parte del gobierno local, a través de la planeación del desarrollo y la implementación de la planificación estratégica, que a su vez implicaba la elaboración del *Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*, entendido como un “instrumento para precisar las líneas estratégicas y diseñar los proyectos que debían servir a la construcción de una plataforma de competitividad, para la inserción de la ciudad en el mercado externo” (Franco, 2006: 104).

El gerencialismo de la ciudad, implica la sociedad entre el sector público y privado para atraer la inversión extranjera, por tanto el discurso de la *planificación estratégica* ha sido acorde a muchas de las ideas del neoliberalismo (Harvey, 1994:12) que involucran entre otras medidas, la reducción de la intervención del Estado en las actividades económicas, las políticas de liberalización económica y la flexibilización laboral. Otros autores coinciden con éste análisis, tales medidas obedecen a objetivos que buscan “el mejoramiento de la competitividad de la economía y la subordinación de las políticas sociales a las exigencias del mercado” (Franco, 2006: 98).

Por consiguiente, se hace necesario señalar los orígenes de la planificación estratégica, ya que ésta fue desarrollada como un instrumento de la administración empresarial para mejorar los procesos de producción y con ello mantener constante la tasa de rentabilidad del capital. Luego sus principios constitutivos fueron incorporados e integrados como un modelo de la gestión urbana para responder a la necesidad de la planeación de las ciudades desde el ámbito público, acompañado de una fuerte incidencia y participación del sector privado, lo que finalmente se convertiría en la *planeación estratégica empresarial en la gestión urbana*.

Según Peter Drucker, el padre del *management*, la planificación estratégica se puede entender como instrumento o marco referente y también como proceso a través del cual se desarrollan los objetivos, estrategias, actividades, recursos, indicadores y metas en la gestión institucional de una organización que luego se traducirán en los planes y proyectos (Drucker, 1984:).

La planificación estratégica es el proceso continuo que consiste en adoptar ahora decisiones (asunción de riesgos) empresariales sistemáticamente y con el mayor conocimiento posible de su carácter futuro; en organizar sistemáticamente los esfuerzos necesarios para ejecutar éstas decisiones, y en medir los resultados de éstas decisiones comparándolos con las expectativas mediante la retroacción sistemática organizada. En si mismo, el planeamiento, a largo ó corto plazo, no es nada nuevo. Es el desempeño organizado de una antigua tarea. Pero hemos aprendido que rara vez se ejecutará la tarea si no se la organiza. Sobre todo, rara vez se convertirá en realización si no se la ejecuta intencionadamente (Drucker, 1984: 88).

Al extrapolar el modelo de la planificación estratégica concretamente en la gestión urbana, Pascual nos dice que la planificación estratégica “determina los objetivos estratégicos para una ciudad a partir de la creación de un plan de acción que incorpora a las empresas con capacidad y recursos para incidir sobre la evolución del municipio, integra los principales agentes económicos y sociales para consensuar el plan y generar las garantías para su efectiva aplicación” (Pascual, 1999:47).

Algunos estudios sugieren que la planificación estratégica ha evolucionado desde una perspectiva de carácter empresarial hacia un enfoque más participativo y territorial, sobre todo en los lugares donde ya se ha trabajado con la planificación estratégica, entendido este proceso como una transformación del modelo de la gestión urbana. Se pueden distinguir dos generaciones de planes, los de primera generación, los cuales se refieren a “un proceso de política pública, que promueve la cooperación público-privada y la participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de la estrategia de desarrollo de las ciudades” (Gonzales, 2012: 274), enfocando de esta manera sus objetivos de acuerdo a la lógica del *gobierno por proyectos*, fuertemente criticada en los últimos tiempos.

Mas adelante llegan los planes de segunda generación, según Moneyba González, en estos planes, “la construcción de coaliciones amplias y cohesionadas puede poner en marcha los procesos necesarios para mejorar los resultados colectivos de un determinado territorio, en este caso, tendrían como fin el desarrollo de la gobernanza democrática o la gestión relacional” (González, 2012: 281).

La intensión explícita de promover la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía, constituyen nuevas formulas de gobernanza que han adoptado, en mayor o menor medida, muchos gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas que buscan la democratización de la gestión urbana y alcanzar mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos (Ziccardi, 2012: 201).

Reflexiones más críticas, explican que éstas transformaciones hacen parte de los supuestos teóricos que establecen que la planeación se encuentra subordinada al mercado, Pradilla, explica como el fenómeno de la *homogenización de territorios estratégicos* forma una especie de bloques que refuerzan las identidades tanto de los *incluidos* como de los *excluidos*; así como la regionalización capitalista transnacionalizada que incentiva la *fragmentación territorial*, pero también, la metropolitanización dispersa que fragmenta aún más el territorio (Pradilla, 1997: 46).

La noción de la *planeación urbana* es una de las formas de solventar la crisis económicas, es decir, hace parte de todo un programa de revitalización del capitalismo con la implementación de políticas neoliberales, que a su vez inciden en el desplome de las industrias y en el incremento de la mano de obra barata, desplazando sus recursos hacia la inversión en infraestructura urbana, en los grandes proyectos urbanos GPU y en programas de mejoramiento de barrios informales, los cuales reactivan la acumulación del capital.

Vainer plantea que a través del proceso de la planificación estratégica se evidencia la apropiación de la ciudad por parte de los intereses empresariales globalizados, que a su vez dependen del destierro de la política y la eliminación de los conflictos y las demandas de los ciudadanos, “la ciudad es una mercancía que se vende en un mercado altamente competitivo en el que otras ciudades también están en venta” la venta de la ciudad es necesariamente la venta de los atributos específicos que cada una de ellas tiene, por ejemplo, las entradas del capital por el valor de cada transacción, como ocurre con los centros de convenciones, las ferias comerciales, los parques industriales y tecnológicos entre muchos otros espacios (Vainer, 2000:78).

Según Vainer, no es difícil entender porque todos los planes estratégicos apuntan a lo mismo, independientemente de la ciudad, sus propuestas van dirigidas a vender la misma cosa a los compradores virtuales sin importar las necesidades de cada ciudad; pero sobre todo prefieren compradores internacionales, la apertura económica y la aplicación del modelo neoliberal hace mucho más fáciles dichas transacciones en el

mercado extranjero “de manera significativa, el mercado constituido por la demanda de localidades por el gran capital, es lo que califica a la ciudad como una mercancía” (Vainer, 2000: 80).

Así mismo, la venta de la *ciudad segura*, va de la mano con la venta de la *ciudad justa y democrática*, por ejemplo con el diagnóstico del plan estratégico de Río de Janeiro, la ciudad se presentó como un laboratorio de experimentación y perfeccionamiento de la democracia. Según Vainer, la ciudad se convirtió en un producto que se compra y se vende, las que están inmersas en el concurso buscan por todos los medios aumentar su poder de atracción para mantener su capacidad de innovación y difusión, “como la construcción del discurso de la planificación estratégica, la ciudad no es sólo una mercancía, sino también, y sobre todo, un producto de lujo destinado a un grupo de élite de compradores potenciales, el capital internacional” (Vainer, 2000: 83).

En general, estas medidas no obedecen a una política social a pesar que alimentan el discurso demagógico sobre el progreso y el desarrollo de la sociedad urbana, la planeación urbana como una política pública ha sido creada para generar una utilidad colateral clientelista que es aprovechada por la élite política y económica que gobierna la ciudad, con el fin de garantizar su permanencia en las entidades que legitiman el poder de decisión, mientras esto sucede, sigue creciendo el número de trabajadores precarizados, la informalidad laboral, la distribución inequitativa de los recursos y la falta de acceso al suelo urbano por parte de los pobres.

Frente a dichas realidades, la planeación estratégica no parece ser la solución, ni el modelo ideal para obtener resultados positivos que puedan responder eficientemente a los requerimientos de la población urbana, ya que en la mayoría de los casos y según algunos autores, dichos planes se encuentran altamente politizados, adicionalmente sólo los actores más organizados como las elites económicas, sociales e intelectuales son los que han participado realmente en los procesos de planificación estratégica, reforzando de esta manera el proyecto neoliberal (González, 2012: 274).

Para Clichevsky, es claro que existen múltiples cambios en el Estado y la economía que inciden en el funcionamiento de los mercados del suelo, sin embargo, la autora propone que éstas limitaciones se pueden superar si se aplican algunas

recomendaciones como la implementación de una política urbana fundamentada en instrumentos tributarios que impliquen,

la dinamización de la tierra urbana privada en el mercado legal, así como utilizar la tierra fiscal [...] Por tanto, es necesario que los sectores de bajos ingresos tengan un poder de negociación importante frente a los otros sectores sociales, para que puedan inducir a los gobiernos a elaborar e implementar instrumentos de política de tierras con objetivos de equidad social, privilegiando la situación de la población con mayores carencias en cuanto al acceso del suelo urbano (Clichevsky, 2006: 11, 52).

Adicionalmente, sino se tiene un nivel importante de participación ciudadana en dichos procesos, es muy probable que las demandas de la población no se traduzcan en instrumentos efectivos; es decir, según la autora, la participación de la comunidad se tiene que consolidar en un proceso permanente, pero sobre todo, implica un cambio de actitud de la población con menores ingresos y esto lleva consigo un desprendimiento de las acciones clientelistas, que en la mayoría de los casos están ligadas a la única manera de acceder a las necesidades inmediatas que tiene la población (Clichevsky, 2006: 52).

El caso boliviano nos brinda una explicación concreta sobre esta relación entre el discurso oficial y las contradicciones que se presentan en relación a la participación de la ciudadanía traducida en la Ley de Participación Popular LPP. Esta ley evidencia un conflicto del Estado-nación boliviano, que se manifiesta en un proceso de reterritorialización a partir de la reinversión de la identidad, medida ajena a un verdadero proceso de inclusión y participación popular. Al respecto Ramiro Rojas afirma lo siguiente.

La LPP no fue una medida aislada sino funcional para el modelo de “reforma estructural” aplicado en Bolivia desde 1985, bajo el influjo de la globalización económica. La misma LPP, aunque fue diseñada localmente por un determinado cuerpo técnico del Estado, tiene como trasfondo un conjunto de operaciones apoyadas por el BM y el FMI. Contrariamente a las auto-gratificantes proclamas gubernamentales, nosotros afirmamos en cambio que las reformas, si bien suscitaban algunas mejoras en las condiciones de vida en los sectores populares, desestructuraron o trabaron (desterritorializaron), particularmente en las regiones étnicas andinas, la base colectiva de reproducción social y económica, con repercusiones negativas a mediano y largo plazo (Rojas, 2009: 251).

Por tal motivo, para lograr una transformación en la gestión del suelo urbano que reporte equidad social, se requiere del compromiso activo de la ciudadanía, articulada a

las políticas urbanas, a su seguimiento y evaluación, así como también su integración con los planes directores y las normativas específicas de gestión de suelo urbano, (Clichevsky, 2006: 10, 52). Es decir, no se puede concebir una ley que afectará a la población de una comunidad desde un espacio ajeno a su territorio, es necesario que la norma sea creada desde el seno del territorio, del asentamiento, de la comunidad, ya que de esta manera se podría garantizar el conocimiento de sus necesidades reales.

En esa misma perspectiva, hay quienes le otorgan un papel preponderante a la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas que beneficien a los pobres, según Acioly funcionario de ONU-HABITAT, no habrán mayores cambios en el proceso de urbanización de América Latina si los habitantes con menores recursos no se organizan para exigir sus necesidades en la formulación de las políticas, “de no haber cambios en esa dirección, su influencia en las políticas del suelo seguirá siendo limitada y persistirá los nocivos patrones de asentamientos y procesos de segregación social y espacial que arrastran a segmentos significativos de la población urbana a las periferias de las ciudades” (Acioly, 2007: 337).

Sin embargo, según la revisión de algunos estudios, quienes lideran la elaboración de los planes, ofrecen a la comunidad un discurso velado, afirman que su participación en la elaboración de los programas será tomada en cuenta en las decisiones futuras, el problema se encuentra en que no han sido llamados para la elaboración de la política pública, por lo tanto no reflejan las necesidades de la población para ser solucionadas posteriormente con los planes, programas y proyectos.

Contradictoriamente, lo que muestra la realidad es una estrategia para legitimar los proyectos con los cuales se pretende intervenir el territorio, porque finalmente la potestad de decidir es ostentada por los agentes que hacen parte del poder económico, tanto del *mercado*, como del sector *inmobiliario* y el *financiero*. Así mismo, la inclusión de un número mayor de actores en el proceso de planificación sólo quedaría sustentada en los documentos oficiales, ya que en la realidad concreta se desconocen los procesos de autogestión y autoconstrucción del territorio, al imponer la lógica hegemónica de urbanización, por lo cual, aún no se puede hablar de una verdadera participación ciudadana, aunque sea una premisa constante en la mayoría de propuestas e investigaciones sobre el fenómeno.

Para una sociedad y particularmente para los asentamientos humanos informales de la ciudad de Medellín, la participación es el instrumento viabilizador de desarrollo que ofrece la posibilidad de ejercer, a través de procesos sociales organizados y planificados comunitariamente, acciones transformadoras que impulsen la autonomía local y la construcción de escenarios de ciudad más incluyente y menos centrados en el crecimiento sin desarrollo (Quintero, 2007:112).

La ausencia de la comunidad en los procesos participativos expuesta anteriormente se halla ligada a la orientación de las políticas públicas, se ha encontrado que los programas de desarrollo social en los territorios no obedecen a un diagnóstico efectivo de la población y su entorno con relación a sus necesidades concretas como el acceso a la vivienda, por lo cual la realidad específica no coincide con los presupuestos establecidos en planes mencionados, cuya etiqueta establece la atención prioritaria de los mismos, claro está, de acuerdo con la agenda política del gobierno local que responde a la lógica del Estado y del mercado.

Aun así, es más fuerte la lógica de la necesidad que genera territorios como respuesta a la carencia de acceso al suelo urbano. En ese sentido, existe una planificación en la producción social del espacio a partir del conocimiento propio de sus habitantes, pero también del mercado inmobiliario informal a través de *traficantes de tierras*, respondiendo de esta manera a dinámicas alternativas de orden social, económico y político. Tal proceso que da origen a la conformación de asentamientos informales se puede explicar por medio de las lógicas de acceso al suelo urbano que poseen los pobres, planteadas por Pedro Abramo, en donde “la producción de las ciudades modernas resulta del funcionamiento de las lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado; pero también de una tercera: la lógica de la necesidad” (Abramo, 2012: 36).

Tal como lo plantea Abramo, la evolución de las ciudades latinoamericanas y la toma de decisión locacional están determinadas por las lógicas de acción social a través de las cuales las personas pueden acceder al suelo urbano. En la *lógica del Estado* los ciudadanos se someten a las decisiones del poder público que han tomado frente al uso y acceso al suelo urbano, “el Estado define la forma, la localización y el objetivo público que facilitará el acceso y usufructo del suelo urbano” (Abramo, 2003: 1).

En la *lógica del mercado* la ciudadanía tiene la posibilidad de acceder al suelo urbano a través del mercado formal “normalidad jurídica y urbanística”, pero también se encuentra la opción del mercado informal que implica la “ilegalidad” ya que “la lógica del mercado puede asumir características institucionales diferentes según el vínculo que el objeto de transacción (suelo) establece con las normas y reglas jurídicas y urbanísticas de cada ciudad y país (Abramo, 2003: 2).

Finalmente se encuentra la *lógica de la necesidad*, de acuerdo con el autor, es justamente a través de ésta lógica que los pobladores construyen su propio territorio condicionados principalmente por los niveles de pobreza que viven y reproducen constantemente. Este proceso se ha caracterizado por “un conjunto de acciones individuales y colectivas que promovieron la promoción de ciudades populares, con su habitual ciclo ocupación-autoconstrucción-autourbanización y, finalmente consolidación de los asentamientos populares informales (API)” (Abramo, 2012: 36). A su vez, los factores locacionales que inciden en la ubicación residencial de las familias pobres están determinados por tres aspectos: “preferencia por accesibilidad; preferencias por vecindario y preferencias por estilo de vida” (Abramo, 2003: 10).

Así mismo el proceso de autoconstrucción y autogestión determina el modo de organización social de sus habitantes y su articulación con el resto de la ciudad, siendo ésta, la única salida posible frente a la necesidad de vivienda que el Estado no ha logrado garantizar, ya que, “a la carencia económica, se suma una “carencia institucional”, ya sea por un déficit de “capital institucional” (inserción en un programa público), o bien sea por un déficit de “capital político” (producto de una situación de conflicto o resultado de prácticas populistas)” (Abramo, 2003: 2).

Para el caso de Brasil, uno de los criterios que refuerzan la decisión locacional en las *Favelas*¹ es atribuido a la noción de “proximidad” ya sea con las fuentes de ingresos, o con la *proximidad organizada* que “exige, por tanto, una “manutención social” que moviliza relaciones de mediación de intereses, conflictos, reciprocidad, confianza, etc. [...] Así la proximidad no es un hecho geográfico o clasificatorio, sino

¹ Una de sus características es definida porque sus viviendas no tienen título de propiedad. Otra es la irregularidad fundiaria (ocupación del suelo público o privado) y la irregularidad urbanística o carencia de la normativa urbanística para construir.

que se reproduce socialmente a partir de un conjunto de relaciones de interacción entre individuos, familias, grupos, etc.” (Abramo, 2003: 5).

En el campo de las relaciones e interacciones sociales en las favelas, también se encuentran las relaciones de solidaridad que nutren la vida cotidiana de la comunidad, “la sinergia familiar y los lazos de amistad contruidos a lo largo de muchos años de convivencia en la *favela* (efecto de proximidad del vecindario) facilita la aparición de relaciones de intercambio basados en los criterios de “*Don*” y de “*contra-Don*” [do ut des, ayuda mutua] que permite alimentar una verdadera “economía de solidaridad familiar” expandida” (Abramo, 2003: 13). De igual forma, la concepción de solidaridad puede ser valorada como una externalidad positiva relacionada con los estilos de vida y el capital locacional expresada en los precios de los inmuebles a la hora de vender.

Lo anterior demuestra que las relaciones sociales en la configuración de un territorio son determinantes en el proceso de localización de las personas con menores recursos económicos, por esta razón es tan importante conocer los aspectos que inciden en la conformación de territorios y los procesos que afectan su permanencia en un lugar específico, por lo general ubicados en las periferias de la ciudad o en las zonas deprimidas con escaso acceso a servicios públicos y equipamiento social.

En consecuencia, es necesario reflexionar profundamente sobre la planificación de los procesos generados por las personas que habitan la ciudad informal; este conjunto de conocimientos, métodos y acciones, contribuyen a la producción, apropiación e identificación con el territorio de quienes lo construyen, de tal forma que genera las condiciones fundamentales para que sus habitantes se queden en el espacio que han construido socialmente y no tengan que desplazarse hacia otros lugares y comenzar de nuevo el ciclo de urbanización.

De acuerdo con Chiarella, se hace necesario plantear la intervención del Estado en la planificación urbana como un todo que articula tanto el espacio geográfico como los procesos que allí se generan, “planificar el desarrollo del territorio no se limita a la planificación física sino, más bien, a la planificación de los procesos que lo afectan” (Chiarella, 2010: 100).

El espacio existencial como producción social dinámica históricamente determinada, y de hecho entonces, como un modo de objetivación de las relaciones

sociales y, por tanto, también marcado por el poder, [...] entendemos por territorio a una construcción social delimitada material e históricamente; apropiada (simbólica y/o culturalmente) y dominada (jurídica, política y/o económicamente) y objetivada espacio-temporalmente (contemporáneamente como zonas y redes), por sujetos sociales (individuales, grupales e institucionales), sujetos que a su vez se definen a sí mismos -su propia identidad- en relación a ese territorio y a otros sujetos (Rojas, 2009: 109).

La concepción anterior recoge los elementos fundamentales que constituyen la noción de territorio, incluso para explicar los procesos que se dan al interior de los asentamientos informales, en ese sentido “las prácticas sociales desde múltiples orígenes o *territorializaciones* de las personas o colectividades, dan existencia al *territorio* como objetivación simbólica de una triple relación: social y social-material; medio codificado, dotado de sentido, e identidad; mutuamente entre la consistencia y la inconsistencia, entre el encierro y la apertura”(Rojas, 2009: 109).

Sin embargo, en algunos contextos las nociones anteriores sobre territorio sólo se han usado para explicar los procesos internos, porque desde las externalidades que viven las ciudades, lo que se utiliza con más frecuencia son las teorías acerca de la ciudad mercancía, es decir, la ciudad que en términos sociales *fragmenta, segrega, segmenta, excluye* y genera *informalidad*, pero que también es entendida en el aspecto económico como una empresa que puede propiciar la *acumulación de capital* para los intereses globales.

Por lo tanto considero que la planificación estratégica es un instrumento de dominación en los territorios, tal como se ha explicado anteriormente, es un debate ampliamente analizado por varios autores, entre ellos Harvey, Pradilla, Abramo y Vainer. Todos coinciden en afirmar, que las decisiones no solamente son producto del gobierno central sino también del capital extranjero, en la actualidad la ciudad es comparada directamente a una empresa con aspectos como, “la productividad, la competitividad, la subordinación a la lógica del mercado” (Vainer, 2000:85).

En consecuencia, si la ciudad es entendida como un empresa, entonces las decisiones se dejarán en las manos de los hombres de negocios que mejor conocen sobre estas actividades empresariales, es por esto que finalmente las disposiciones que van a afectar a miles de personas en las ciudades son tomadas por empresarios y no por verdaderos planificadores de la ciudad, son simplemente hombres de negocios, que buscan mantener su tasa de ganancia a un máximo nivel. (Vainer, 2000: 85)

La analogía empresa ciudad no termina en una propuesta simplemente administrativa o, como a menudo desean presentar sus defensores meramente gerencial u operacional. En realidad, es toda la ciudad y las autoridades locales en proceso de redefinición. El concepto de la ciudad, y con ella los conceptos de gobierno y de gobierno de la ciudad se invierten con nuevos significados, en una operación que tiene como uno de los pilares de la transformación de la ciudad en sujeto/actor económico. Y, más específicamente, un tema/actor cuya naturaleza mercantil y empresarial, establece el poder de una nueva lógica, que tiene por objeto legitimar la apropiación directa de los instrumentos del poder público para los grupos empresariales privados. La constitución y la legitimación de la nueva ciudadanía conferida a segmentos estratégicos va de la mano con la eliminación de los grupos con "escasa relevancia estratégica" (Vainer, 2000: 89).

Pero algo adicional que llama la atención y de acuerdo con Vainer, es sobre las estrategias utilizadas para vender la ciudad como una mercancía, el sentido práctico o pragmático es lo que realmente reina, no hay tiempo para reflexionar sobre la elección de los líderes por ejemplo, ni discutir sobre los objetivos, los valores, o la utopía de una ciudad justa y equitativa, todo se reduce a la productividad como única ley (Vainer, 2000: 91). En ese sentido, cabe preguntarse por la ciudadanía, en qué queda reducida la participación comunitaria en los lugares donde se ejecutan obras que obedecen al modelo de la planificación estratégica, si ya el gobierno queda subordinado a las demandas del capital internacional, ¿qué se puede pedir para el resto de la población?, según el autor en mención, definitivamente no hay la mas mínima posibilidad de consenso o estrategias ganadoras.

Lo incongruente del asunto y siguiendo con el autor, desde un principio el discurso trató a la ciudad como una unidad, ya que la construcción política del proyecto ideológico no esta ausente en los promotores catalanes de este modelo², al iniciar el negocio de la venta de la ciudad, incluyen a todas las personas que la habitan como si realmente todos consideraron que esa es la mejor opción, *la ciudad es responsable, la ciudad quiere*, sin tener en cuenta sus verdaderas necesidades. “De hecho, uno de los elementos esenciales de la planificación estratégica es la creación de condiciones para su establecimiento como en el discurso y proyecto de ciudad [...] La unidad que fue asumida en el discurso unificado sobre la ciudad es la unidad que se está construyendo”. Nuevamente lo paradójico, es que el plan estratégico expone una ciudad unificada, a

² En el caso Brasileño.

partir de la construcción de un proyecto o movimiento patriótico cívico. (Vainer, 2000: 94).

Es por esta razón que la planificación estratégica se presenta como un modelo incluyente de ciudad, en donde la comunidad puede aparentemente participar de cada uno de los planes, programas y proyectos pensados estratégicamente para intervenir en una zona determinada o específica ideal para los intereses del capital transnacionalizado. No obstante, tal como lo señala Pradilla,

La delincuencia organizada y globalizada [...] se están adueñando de las ciudades, haciéndolas violentas y modificando durablemente los patrones de vida cotidiana en ellas. Estas evidencias nos llevan a la conclusión de que el patrón de acumulación neoliberal globalizado no ha cumplido, al menos en América Latina y el Caribe, sus promesas de crecimiento económico sostenible y mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de la población (Pradilla, 2010: 515).

Finalmente, todas estas dinámicas lo que están causando en los territorios anteriormente construidos, es el desplazamiento de sus habitantes hacia otras zonas de la ciudad, incrementando la informalidad en los sectores periféricos de la ciudad, territorios que en la mayoría de los casos no alcanzan a ingresar las entidades del Estado, mostrando además, un aumento progresivo de los niveles de pauperización de la población que no logra desprenderse del círculo de pobreza en el que se encuentra inmerso y al que se integra otro tipo de población que no logra resistir los cambios en los costos de vida urbano, generando de ésta manera nuevas formas de pobreza urbana.

“La pauperización de los trabajadores es una de las explicaciones fundamentales de las contradicciones urbanas y de las fuerzas concentracionistas que actúan sobre las migraciones poblacionales. Sólo su concentración en los grandes centros urbanos garantiza el acceso a formas de trabajo y consumo de subsistencia”, a su vez, esta concentración eleva la renta del suelo, los costos de producción, el alquiler de viviendas y, “la dispersión de la expansión física urbana que eleva el costo y el tiempo de transporte, determinada por las condiciones inevitables de ilegalidad en la ocupación del suelo y la producción de viviendas de subsistencia de los sectores pauperizados” (Pradilla, 1990: 125).

Así, para enfrentar el fenómeno de la pobreza, es preciso mencionar el caso del programa de urbanización de los territorios *Favela- Barrio* implementado en la década de los noventa en la ciudad de Río de Janeiro, cuyo eje principal guiaba tanto las obras

de infraestructura básica y pavimentación, como los sub-programas de políticas destinadas a la cualificación de mano de obra y generación de empleo y renta, con el fin de promover el mejoramiento en la infraestructura y el capital humano de las comunidades de las favelas, “el objetivo esperado de esa intervención sería, por tanto, el de promover el crecimiento localizado de esa comunidad de la favela a partir de la acumulación de capital humano y de la aparición de externalidades localizadas” (Abramo, 2003: 6).

Sin embargo, dichas políticas públicas “descentralización de un bien público – sistema educativo- o una política dirigida” generan una serie de consecuencias o *efectos perversos* de *segregación socio-espacial* según los aportes teóricos de Benabou referenciados por Abramo, “la segregación inducida por la descentralización de un bien público conduce a disparidades potenciales considerables entre los niveles de *inputs* educativos no mercantiles (capital social) de cada municipio. De ahí resulta una persistente y creciente (de una generación a otra) desigualdad en capital humano” (Abramo, 2003: 7).

Adicional a ello, la escolarización de las nuevas generaciones no es una garantía para su efectiva inserción en el mercado laboral, incluso para el caso de las favelas, los investigadores encontraron descendientes más cualificados en situación de desempleo o ejerciendo profesiones similares a las de sus padres con menores niveles de instrucción, situación generada en parte porque la movilidad laboral no está garantizada por el mercado de trabajo (Abramo, 2003:8).

Estas y otras problemáticas anteriormente mencionadas, hacen parte del ciclo de reproducción de la pobreza generada por las políticas neoliberales expresadas con la implementación del modelo empresarial, en el campo de la gestión urbana, a través de instrumentos como la planificación estratégica cuyos requerimientos se asumen en los planes de mejoramiento integral de barrios. Como ya se ha explicitado, éste proceso responde directamente a la reactivación del capital.

Intensiones como esta se han ocultado hábilmente en los objetivos de los programas, estos, aparentemente orientan sus acciones a fines sociales como el mejoramiento de la calidad de vida de la población de los asentamientos informales. “Así encontramos un Estado que interviene en suburbios urbanos para saldar la deuda

con el discurso de la democracia sin resolver el problema de fondo, que se basa en la falta de una vivienda digna para los pobladores y de oportunidades reales de insertarse al mercado laboral, lo cual les permita alcanzar el estatus de ciudadanos” (Ramírez y Gómez, 2011: 336).

Es por esto que los procesos de regularización urbanística se presentan como las políticas públicas por excelencia en la ciudad de Medellín, sin embargo, uno de los problemas principales que enfrentan estos procesos de regularización es que las condiciones estructurales que llevan a la creación de una ciudad informal no desaparecen con las intervenciones urbanísticas que estos procesos proyectan. Estos proyectos no resultan sostenibles en el tiempo, pues a pesar de que solucionan problemas físicos, no se solucionan problemas estructurales como la falta de ingresos económicos, lo que hace que la gente no pueda asumir los costos de una mejor calidad de vida, ya que los impuestos y los servicios públicos domiciliarios suben, pero los ingresos se mantienen e incluso disminuyen (Ramírez y Gómez, 2011: 336)

Por consiguiente, cuando la planeación estratégica es llevada a un asentamiento informal sin reconocer el valor que tiene la forma en que sus moradores han configurado previamente su territorio, acentúa las problemáticas vividas en el espacio que sus habitantes han construido socialmente. El modelo es impuesto mediante proyectos que además de intervenir físicamente en el territorio ya construido, no logran completar sus objetivos sociales, *intercambio socio-cultural, integración social y formación de ciudadanos con compromiso cívico*, por el contrario se siguen manifestando fenómenos como el *aislamiento y segregación social*, además de la consolidación de *clientes consumidores de servicios urbanos* en dicho territorio. así como lo afirma Prevot Schapira los procesos de fragmentación de la unidad son el “resultado de la agravación de las desigualdades sociales, de formas no solidarias y reagrupamientos por afinidad” (Prévôt, 2003: 9).

De igual forma se incrementa el individualismo en detrimento de la solidaridad social que en décadas pasadas ha sido la forma en que los habitantes lograron superar los problemas de manera colectiva, los lazos vecinales son una fuente importante de ayuda mutua que se sostiene con las relaciones cotidianas que se entretienen a través de la cercanía física. Así mismo, queda relegada la formación de ciudadanos activos por la formación de clientes que ingresan como consumidores de servicios y bienes y no, como ciudadanos que pueden ejercer su *derecho a la ciudad*, noción ampliamente usada por los políticos y gobiernos locales.

En síntesis, el devenir histórico de la planificación estratégica muestra el proceso que han tenido que asumir las ciudades, al sumergirse en una carrera mediática de comercialización internacional de la imagen urbana en un mundo globalizado. Por lo tanto el gobierno local adopta el modelo de la planificación estratégica para la regularización del proceso de urbanización cuyo fin ha sido reorganizar el territorio a través de la función económica de la ciudad, sin tener en cuenta las diferentes luchas que han liderado las personas en su intento por acceder a una parte del suelo urbano, en donde pueda construir una vivienda de acuerdo a sus prioridades. En ese sentido, la teoría lo que evidencia es el poder de unos pocos sobre las necesidades de muchos otros, tal y como se puede observar concretamente en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO II

PRESENTACIÓN DEL OBJETO EMPÍRICO

En este capítulo se presentará una descripción del proceso de urbanización experimentado en la ciudad de Medellín y específicamente de las diversas formas que fue tomando el asentamiento informal Mirador del Doce durante su constitución, así como después de las intervenciones de la administración municipal hasta su configuración actual. En ese sentido, se realiza un acercamiento más detallado a las problemáticas que experimentan sus pobladores y las respuestas que hace el gobierno a través de las políticas públicas, planes y programas implementados en el asentamiento estudiado, para finalmente hacer una reflexión crítica con la cual se introduce la pregunta de investigación y su respectiva hipótesis.

Iniciando la década del 60 del siglo pasado, Medellín experimentó un acelerado crecimiento de su población, principalmente por la migración del campo hacia la ciudad debido a factores como la violencia bipartidista, la ausencia de una reforma agraria que permitiera mejorar las condiciones de vida de los agricultores-campesinos y la demanda de mano de obra barata por parte de la pequeña industria, el sector de la construcción y posteriormente con la tercerización de la economía, incidieron de forma directa en el vertiginoso proceso de urbanización. “La población urbana pasó de constituir el 29% de la población a ser el 75%, es decir, que en un lapso de poco más de cinco décadas (1938-1992) el país sufrió una transformación diametral convirtiéndose de un país rural en un país eminentemente urbano” (CIDS, 2007: 13).

Por consiguiente las ciudades aumentaron su población no solamente a través del crecimiento vegetativo sino además con la llegada de población campesina pobre que ante la falta de acceso al suelo urbano formal, su única opción estaba representada en las periferias de la ciudad, de este modo se empezaban a configurar los territorios constituidos por asentamientos informales. Bajo esta lógica, en la zona noroccidental de la ciudad se generó un proceso de urbanización caracterizado por la ocupación y autoconstrucción del territorio, pero también bajo el modelo de asentamiento pirata liderado por urbanizadores ilegales, quienes loteaban la tierra y la vendían a los nuevos moradores que llegaban al lugar.

Imagen No. 1. Medellín, Departamento de Antioquia - Colombia



Fuente: Google earth

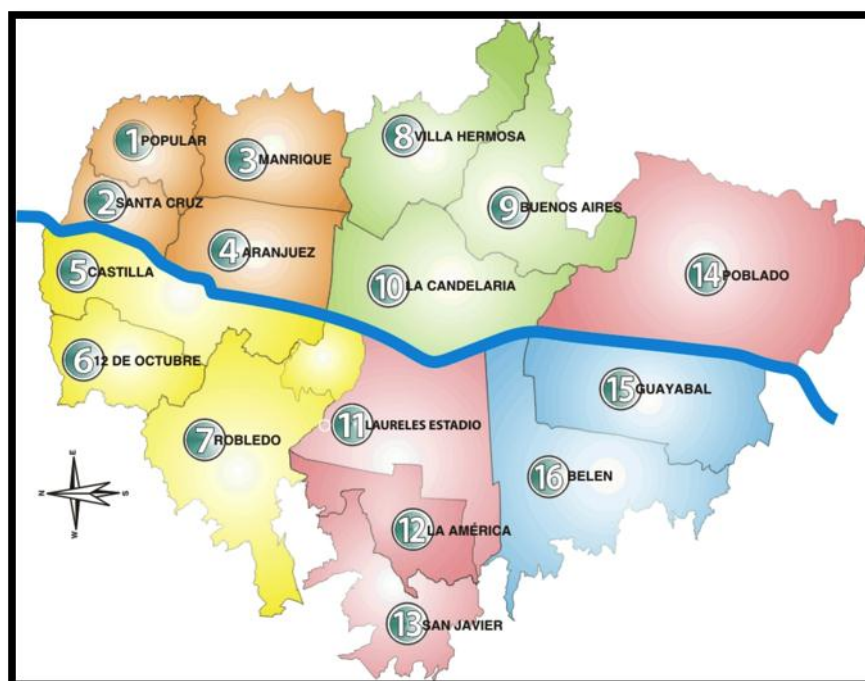
Así mismo, se fueron constituyendo diversos barrios en la zona, los cuales más adelante van a ser reunidos bajo la figura político-administrativa denominada “Comuna 6 – Doce de Octubre” según lo determina el decreto 997 de 1993 el cual establece la división político administrativa de la ciudad en dieciséis comunas. En ese sentido *la Comuna 6* está conformada por doce barrios, entre ellos, algunos asentamientos informales como el “Mirador del Doce” que para el caso específico se indica como la unidad de análisis de la presente investigación.

Urbanización y pobreza

En la actualidad, el *Mirador del Doce* no es un barrio consolidado, sigue siendo considerado como un *asentamiento informal* debido a la presencia de elementos de irregularidad e ilegalidad, los cuales la administración municipal no ha logrado transformar. El asentamiento se originó en el año de 1984 a partir de una invasión que se generó desde el sector el Triunfo y se extendió hasta el Mirador del Doce y dos asentamientos más. El proceso de poblamiento se generó por la iniciativa, creatividad y

organización de sus propios pobladores o en palabras de Pedro Abramo a partir de la lógica de la necesidad³, pero además desde su propia perspectiva del territorio frente a la ausencia del Estado y de la planeación urbana trazada tanto por el gobierno nacional y local como por el sector privado.

Mapa No. 1. Las comunas de Medellín – Comuna 6 Doce de Octubre



Fuente: Mapas, Alcaldía de Medellín.

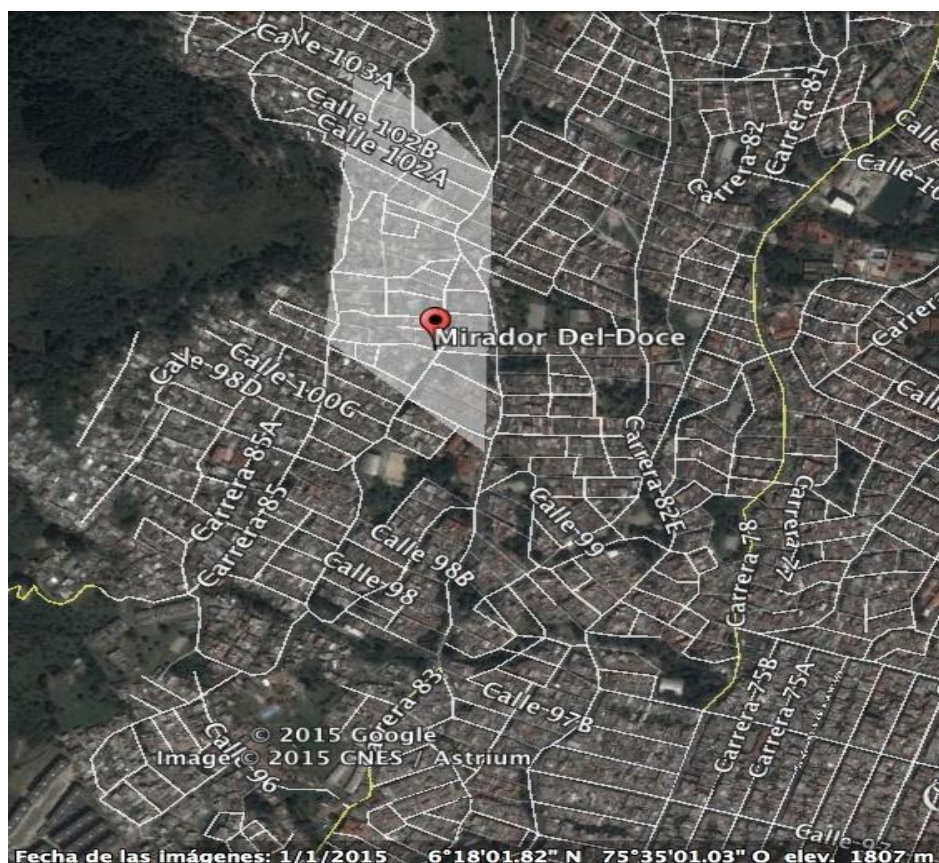
El asentamiento está ubicado en la zona noroccidental de la *Comuna 6 - Doce de Octubre* en la ciudad de Medellín. Sus límites son: al oriente con los barrios Doce de Octubre y Picacho entre las carreras 83 y 84, al occidente con el corregimiento de San Cristóbal (límite urbano rural) y la carrera 85, al norte con la calle 102A contigua al barrio El Progreso No. 2 y al sur con la calle 101C bordeando los barrios Picacho y Picachito.

En términos de población para el año 2003, el asentamiento *Mirador del Doce* aparecía como el barrio más densamente poblado de toda la ciudad, al igual que la Comuna 6 a la que pertenece, con 525 habitantes por hectárea, “aparte de ser la comuna

³Acción social por medio de la cual los pobres urbanos acceden al suelo urbano, ésta lógica se caracteriza por acciones tanto individuales como colectivas que generaron ciudades populares, a partir del ciclo compuesto por la ocupación, autoconstrucción y auto urbanización. (Abramo, 2012: 36).

con mayor densidad, en ella se encuentra el barrio más densamente poblado de la ciudad, El Mirador del Doce con una extensión de 6.02 Ha y una población de 5.326 personas, presenta una densidad [de] población de 884.7 Hb/Ha” (Alcaldía de Medellín, 2006: 28). Otra característica importante es que todos los barrios que conforman la Comuna 6 incluido el Mirador del Doce, se encuentran clasificados con los estratos socio-económicos más bajos 1 y 2.

Imagen No. 2. Asentamiento informal Mirador del Doce



Fuente: Google earth.

Con los datos expuestos anteriormente, se puede afirmar que es un territorio caracterizado por una alta densidad poblacional, si se compara con el barrio el *Poblado* de la *Comuna 14* identificado como uno de los barrios de estrato socioeconómico más alto (6) y cuya densidad poblacional es la más baja de toda la ciudad, 2.7 habitantes por hectárea⁴. Estos indicadores expresan algunas de las formas de inequidad espacial que

⁴ Según las fuentes de información estadística del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín DAP.

vive la población, aspectos que contribuyen en la diferenciación y segregación socio-espacial de los habitantes urbanos. Entre otras cosas, una de las razones por las cuales el gobierno municipal ha incluido al Mirador del Doce en los proyectos de intervención urbanística y social que se realizan en diferentes zonas de la ciudad, es precisamente por ser uno de los barrios más densamente poblados y con mayores índices de violencia, aspectos que preocupan a los administradores locales en relación a la gobernabilidad en la ciudad.

Un dato llamativo con respecto al número de habitantes del asentamiento, es la reducción paulatina de su población, según cifras del DANE⁵ para el año 2013 la población del asentamiento Mirador del Doce estaba constituida por 4.119 personas que hacen parte del 30% de la población ubicada en asentamientos informales en la ciudad de Medellín, pero si se compara con las 5.326 personas registradas en el 2003, se observa claramente una disminución significativa en el número de habitantes del asentamiento.

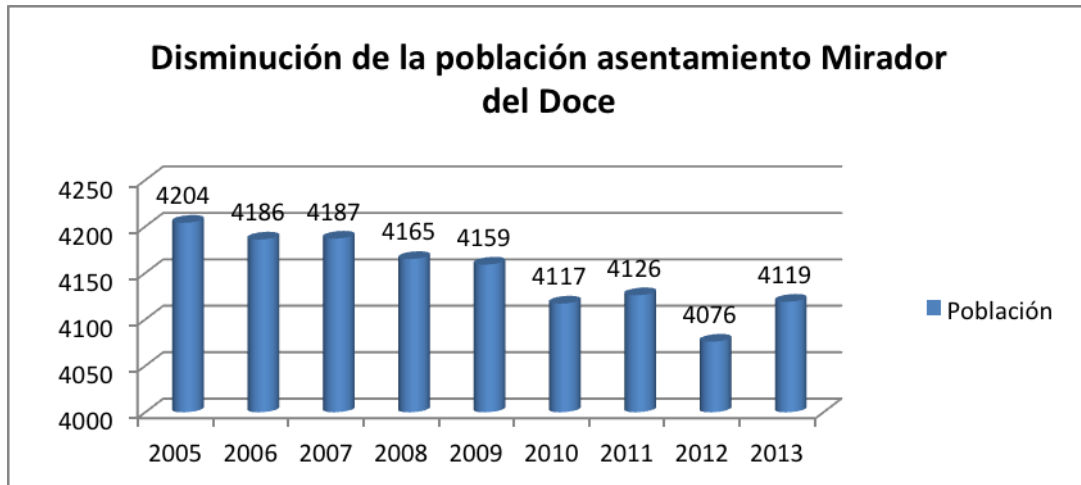
Así mismo, según la clasificación del suelo urbano determinada en el Plan de Ordenamiento Territorial, Medellín “tiene un 25% de su territorio en barrios con diferentes niveles de marginalidad, por un total de 2400 ha. 900 ha definidas como áreas de Mejoramiento Integral (MI), con asentamientos en condiciones de precariedad y segregación socio espacial” (Restrepo y Orsini, 2010:135).

De igual forma se puede evidenciar una reducción paulatina de población en el barrio, si se tiene en cuenta que para el año 2006 la misma entidad registro 4.186 personas⁶. El declive antes mencionado se puede comparar con relación al aumento de la población en el resto de la comuna y de la ciudad, teniendo en cuenta los datos correspondientes al último censo nacional realizado en el 2005 y sus respectivas proyecciones presentadas en los siguientes tres gráficos.

⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

⁶ Es importante señalar que dicha población pertenece a uno de los 76 asentamientos informales construidos en la ciudad de Medellín según información del DAP.

Gráfico No. 1. Dinamica poblacional



Fuente: DANE

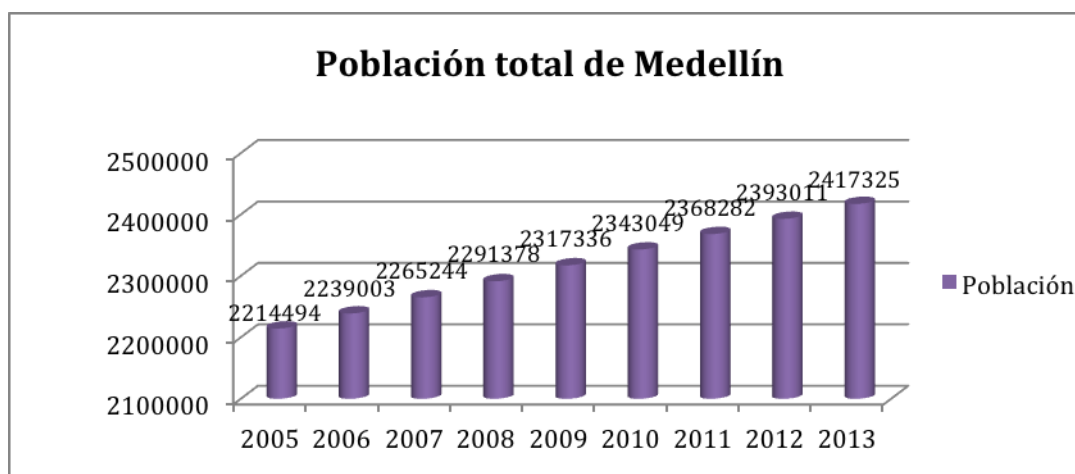
Gráfico No. 2. Dinámica poblacional



Fuente: DANE

Uno de los factores que podrían explicar el descenso de la población en el barrio es el incremento de la violencia en toda la comuna, la segunda más violenta de la ciudad, que a su vez, trae como consecuencia el desplazamiento forzado intraurbano. Según la agencia de prensa del Instituto Popular de Capacitación, desde el año 2009 se han realizado varias marchas convocadas por “la Mesa de Derechos Humanos y Convivencia de la Comuna 6 en la que confluyen diversas organizaciones sociales y comunitarias de este sector de la ciudad” (IPC, 2009).

Gráfico No. 3. Dinámica poblacional



Fuente: DANE

Según la fuente, en el sector se ha librado una guerra por el control territorial entre bandas o combos que trabajan para diferentes carteles del narcotráfico como los *Urabeños* y la *Oficina de Envigado*, “integrantes de bandas armadas ilegales que pretenden hacerse al dominio territorial de buena parte de los barrios que integran esta zona, considerada estratégica, pues se domina una amplia salida a través del corregimiento San Cristóbal hacia subregiones del departamento como Occidente y Urabá” (IPC, 2009).

Es importante señalar que el corregimiento San Cristóbal es uno de los límites que demarcan la frontera urbano rural del Mirador del Doce, al parecer ha sido identificado como uno de los corredores de actividades ilícitas por las autoridades y que hacen parte de las rutas del narcotráfico para trasladar drogas, armas y dinero (IPC, 2009), razón por la cual algunos de sus pobladores deciden cambiar su lugar de residencia, el temor de los habitantes podría explicar en parte, la disminución de su población con relación al aumento de habitantes en los demás barrios que componen la comuna.

Con respecto al incremento poblacional total en Medellín que corresponde a una tasa de crecimiento anual del 1.067% frente al 1.128% en Colombia, se podría explicar una vinculación con el fenómeno de atracción que tienen las grandes ciudades por ser los ejes de desarrollo del país, concentrando actividades de mayor complejidad, el sistema financiero, gerencia de transnacionales, investigación, tecnología y centros de

poder, “cada departamento tiene su propio centro de crecimiento urbano, generalmente, su capital, que ejerce un efecto concentrador de población, el cual se corresponde con su mayor dinamismo económico, la concentración de las entidades públicas, del sector comercio y los servicios” (CIDS, 2007: 20).

De igual forma, existe otra razón que ayudaría a entender ésta dinámica urbana además del crecimiento vegetativo en el que se renueva la población en edades reproductivas como la tasa de natalidad, medida en períodos de cinco (5) años, que según datos del SIEM⁷ entre el 2010 y el 2015 la tasa para la ciudad de Medellín sería del 11.7 nacimientos por cada 1.000 habitantes, en Antioquia de 12.1 nacimientos por cada 1.000 habitantes y en Colombia del 19.2 nacimientos aproximadamente.

Es el fenómeno del desplazamiento forzado fruto del conflicto de violencia interno y la guerra existente en la mayoría de las áreas rurales y poco conectadas con el resto del país, el cual expulsa población hacia los centros urbanos como es el caso de Medellín, ubicándose principalmente en las áreas marginales y periféricas de la ciudad con marcadas condiciones de precariedad.

En agosto del 2011 se registraron 216.288 personas víctimas del desplazamiento forzado, de las cuales 7.592 estaban ubicadas en la Comuna 6, representando el 7.45% de los casos frente al total de Medellín. El 86.3% de las personas provienen del departamento de Antioquia y en menor medida de los departamentos de Chocó y Córdoba. Adicionalmente para la misma fecha, Medellín reportaba 25.403 personas desplazadas en procesos intraurbanos (Secretaría de Bienestar Social, 2011: 4), las cifras anteriores demuestran que el gobierno nacional, regional y local no ha logrado disminuir el fenómeno de la violencia en el país, por tanto se sigue manteniendo indicadores altos del fenómeno en cuestión, “el desplazamiento forzado es el hecho victimizante con mayor población afectada, un 83% (desde el año 2000 al 31 de agosto de 2012, es decir, 4.699.276 personas)” (Personería de Medellín, 2013: 90).

Continuando con la caracterización de la población, los inmuebles residenciales del Mirador del Doce y por consiguiente sus habitantes desde 1994 según el artículo 102 de la ley 142, han sido clasificados en el estrato socioeconómico 1 “bajo-bajo” y 2

⁷ Sistema de Indicadores Estratégicos de Medellín, creado por el Observatorio de Políticas Públicas de la Alcaldía de Medellín.

“bajo” correspondientes a los residentes con escasos recursos económicos para el cobro diferencial o asignación de subsidios en los servicios públicos domiciliarios de *energía, acueducto y saneamiento básico*. Dicha estratificación del barrio coincide con la realizada por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBÉN⁸, cuyo propósito es identificar los hogares, personas o núcleos familiares en condiciones de vulnerabilidad con relación al empleo, ingresos y características de la vivienda para posteriormente conceder subsidios en *salud y educación*.

En relación al equipamiento educativo, la construcción de centros de instrucción universitaria también ha sido promesa incumplida, sin embargo se pueden encontrar algunas acciones positivas en relación a la cobertura en educación, como por ejemplo los cupos para jóvenes de la comuna 6 en tres instituciones de educación superior cercanas al sector, alivia en alguna medida las necesidades de educación universitaria que tienen los jóvenes, por lo cual se presenta como un estímulo para los diferentes grupos etarios, ya que si bien la oferta curricular de las universidades no es la más amplia, aparece como una alternativa real frente a la imposibilidad de acceder a un cupo en las otras universidades de la ciudad tanto públicas como privadas.

En cuanto a las instituciones educativas de básica primaria y secundaria la carencia para el Mirador del Doce es total, ante el pedido de los habitantes el gobierno se ha quedado corto para responder a la demanda educativa, generando insatisfacción y pérdida de confianza para intervenciones futuras, además porque la educación representa una oportunidad diferente para los niños y jóvenes del sector, quienes se ven enfrentados a situaciones violentas lideradas por bandas delincuenciales que permanecen en el sector, como ya se había mencionada anteriormente, debido a su cercanía a un corregimiento rural donde al parecer han establecido una ruta para el tráfico de drogas y armas, los jóvenes en su etapa de adolescencia son un blanco fácil y deseado por dichos grupos. Por tal razón sus habitantes reclaman que la cobertura educativa comprenda todo la zona y sobre todo que la calidad de la instrucción

⁸ Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales creado en 1993, hace parte de la estrategia del gobierno nacional para ejecutar su política social a través de las entidades territoriales. Sin embargo algunos analistas señalan que el sistema ha sido víctima del clientelismo y la manipulación política en los períodos electorales (Porrás, 2010).

conlleven al mejoramiento de sus condiciones básicas de vida y tengan otras opciones que los alejen del círculo de la violencia.

Según datos recogidos durante el diagnóstico del *Plan Estratégico Comuna 6* (el cual se explicará ampliamente en el apartado de la página 12), para el 2006 se registraban 1.092 viviendas, la mayoría de sus paredes edificadas con ladrillo adobe o bloque, sólo 26 de ellas con Tapia pisada o tierra. Los pisos en gran parte de las viviendas construidos con cemento o gravilla (921) y en menor medida con baldosa o vinilo (171). De igual forma, “el Mirador del Doce presenta un alto índice de ilegalidad en la tenencia de las viviendas [...] en la comuna seis se presenta la ocupación de suelos que no son aptos para construir según el plan de ordenamiento territorial, pues han sido suelos definidos como de protección o de alto riesgo no recuperable” (Plan Estratégico, 2006: 101).

Institucionalidad

Es importante señalar que el asentamiento informal “Mirador del Doce” ha sido objeto de varias intervenciones por parte de algunas entidades del Estado en diferentes momentos históricos. En 1962 el Instituto de Crédito Territorial realizó un loteo en la zona con el objetivo de otorgar algunos créditos para la construcción de vivienda. “En 1963, después de 28 años, se hizo una nueva delimitación del perímetro urbano y se incorporó básicamente el sector occidental de la ciudad, procurando el control del crecimiento de la población, especialmente su expansión hacia las laderas por procesos de ocupación ilegal de terrenos” (PRIMED, 1996: 30). Dos décadas después, en 1983 la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social -CORVIDE⁹- efectúa otro loteo para hacer una división de un lote de mayor extensión y otorgar titulaciones.

En 1993 el asentamiento Mirador del Doce es incluido en una de las tres zonas de intervención delimitadas en la primera fase del *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales* PRIMED en Medellín. El programa se creó como respuesta a la crisis de gobernabilidad incentivada por el fenómeno del narcotráfico y las múltiples

⁹ Entidad descentralizada del Municipio de Medellín creada por el Consejo Municipal en 1956 con el objetivo de desarrollar la política habitacional de la ciudad principalmente en materia de vivienda de interés social.

formas de violencia presentes en la ciudad, se esperaba una mejoría en la calidad de vida de las familias más pobres de la ciudad, ubicadas en zonas de alto riesgo y precariedad a partir de las intervenciones puntuales en infraestructura, además de obtener un impacto positivo en la disminución de los índices de violencia que para entonces se había exacerbado con el fenómeno del narcotráfico.

La *Consejería Presidencial para Medellín y su área Metropolitana* creada en 1990 para garantizar la política de paz de Cesar Gaviria (quién además iniciaría el programa neoliberal a nivel nacional), lideró la integración de varias instituciones de orden nacional y local para canalizar los recursos provenientes de un acuerdo con el gobierno Alemán a través del Banco Kfw, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- con el fin de intervenir zonas periféricas de la ciudad para contrarrestar la difícil situación de violencia por medio de la intervención de algunas causas que contribuían también a la inconformidad ciudadana.

La intervención integral implicaba cambiar la manera de ejecutar y gestionar de las distintas entidades encargadas de legalizar tierras, reubicar viviendas, adecuar la infraestructura y dotar de equipamientos. Significaba imprimirle a la gestión municipal un proceso de planificación concertado que integrara áreas, actores y acciones para invertir en la misma zona con una visión de futuro a corto, mediano y largo plazo (Fundación Corona, 1999).

El diagnóstico elaborado por el equipo del programa, muestra la precariedad en la que se encontraban los asentamientos de la zona incluido el *Mirador del Doce* antes de la intervención en 1993, ya que desde 1984 cuando inició el proceso de ocupación del asentamiento, la presencia del Estado era mínima, las personas que lo habitaban trataban de acceder por su propia cuenta a los servicios básicos, además tampoco existía un programa diseñado para mejorar la calidad de vida de la población de los asentamientos informales. Por el contrario, asociaban a los barrios informales al desorden y a la peligrosidad “los procesos habitacionales emprendidos por la población desplazada en la década de los noventa, también recibieron un tratamiento represivo que se sustentaba en el concepto reeditado de “zona de riesgo” y en imágenes construidas sobre los recién llegados” (Franco, 2006: 96).

Así mismo, se presentaba como el barrio menos consolidado, viviendas construidas con materiales de desecho o reutilizados como madera y zinc, pisos en

tierra, un elevado grado de hacinamiento, mayor carencia de servicios públicos, menos organización comunitaria y un “alto índice de violencia protagonizado por varios grupos armados que persiguen diferentes fines” (PRIMED, 1996: 93), milicias, reinsertados y bandas delincuenciales se apoderaron del territorio porque su localización geográfica permitió establecer un corredor estratégico de comunicación hacia el occidente del país, garantizando de esta manera, un control territorial sobre zonas más amplias, “el vacío de autoridad estatal en la zona, producto de un bajo nivel de legitimidad del Estado, dan como resultado manifestaciones de violencia indiscriminada y de intolerancia cívica” (PRIMED, 1996:93); por tal motivo para los profesionales era primordial contactar a los líderes tradicionales del sector según el plan propuesto.

A su vez, se encontraron con un “grupo de pobladores, apáticos, incrédulos, con bajos niveles de organización y la poca existente, sin visión, ni horizonte, inmersas en grandes conflictos personales como también de orden social generadores de violencia” (PRIMED, 1996: 95). No obstante, según los funcionarios esta situación se transformaría con la aparición de nuevos líderes comunitarios que ayudarían en la conformación de los comités barriales y la participación y planificación comunitaria.

Se puede concluir diciendo que la intervención integral de estos Barrios, consiste en mitigar el riesgo geológico, y en fortalecer los núcleos de desarrollos sectoriales y zonales, para cubrir necesidades de espacios públicos, espacios recreativos, educación y salud. Igualmente, incluye la interconexión de los núcleos de desarrollo, a través de la malla urbana y la infraestructura de servicios públicos, para permitir la integración a la ciudad formal (PRIMED, 1996: 100).

Seguidamente en 1994, el INURBE¹⁰ cede un predio en el sector y CORVIDE hace un loteo sobre él. Posteriormente en el 2007, tras la liquidación de CORVIDE los predios loteados por dicha entidad fueron cedidos al Municipio de Medellín quién los englobaría a través de escritura pública para integrarlos al sector del asentamiento y tramitar de esta manera suelo fiscal urbanizable, es decir habilitar jurídicamente suelos de propiedad del Estado que sean aptos para urbanizar.

Desde el año 2006 la administración municipal decide intervenir en la zona bajo la lógica de la planificación estratégica a través del *Plan Estratégico Comuna 6 (2006-2015) Construyendo Ciudad* y el *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios*

¹⁰ Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana INURBE. Sustituiría al Instituto de Crédito Territorial para administrar el sistema de subsidios y la prestación de asistencia técnica.

*PMIB*¹¹ en donde se estipulan las intervenciones urbanas a corto, mediano y largo plazo según las disposiciones de la Ley de Ordenamiento Territorial 388 de 1997 en relación a la planificación del territorio, objetivadas en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín, acordes al programa neoliberal iniciado en la década de los noventa con el gobierno Gaviria.

El modelo de planificación estratégica fue adoptado por la administración municipal a través de diversos departamentos y secretarías de la entidad como es el caso del Departamento Administrativo de Planeación DAP e instrumentalizado en el Plan de Mejoramiento Integral de Barrios “los procesos de planeación estratégica para el desarrollo del PMIB de la ciudad, requieren de soporte institucional y organizacional para la gestión de los planes, programas y proyectos priorizados en los planes de etapas de territorios específicos regularizados” (DAP, 2007: 42).

Políticas públicas

Colombia cuenta con varios instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo sostenible y equitativo de la ciudad, los planes de ordenamiento territorial POT cuentan con una vigencia de 10 años, en estos planes se impulsan acciones estratégicas para priorizar la inversión pública y promover la participación privada en los proyectos de mayor interés para potenciar la ciudad, es una herramienta de planeación física de la ciudad, tal como se requiere según la planificación estratégica.

El POT establece la posibilidad de obtener recursos para financiar obras encaminadas al desarrollo urbano por medio del impuesto predial, valorizaciones y plusvalías sobre la propiedad de la tierra. Seguidamente, el Plan de Desarrollo, es el programa de gobierno que tiene cada alcalde para su administración con una vigencia de tres (3) años; en el plan se determina el tipo de suelo para urbanizar, construir, cultivar entre otras actividades, se regulan las actuaciones privadas a través de las normas

¹¹ Desde 1993 el PRIMED y el Instituto de Crédito Territorial fueron los encargados de asumir la tarea de mejorar, legalizar y reubicar las viviendas en los barrios subnormales de las comunas de la ciudad, con el paso del tiempo, el PRIMED y el ICT fueron liquidados como parte de los efectos del neoliberalismo y sus funciones trasladadas al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB y a la Empresa de Desarrollo Urbano EDU.

urbanísticas y se especifica las contrapartidas que el propietario tiene que asumir (Clichevsky, 2006: 14).

Con respecto a la normativa de *regularización de los asentamientos*, el *Decreto Nacional 564 de 2006* en su Título IV establece los requerimientos para el proceso de legalización de los asentamientos humanos, los cuales serán reconocidos por la administración municipal para su incorporación al perímetro urbano y de servicios y su regularización urbanística. Entre sus disposiciones se encuentra la delimitación del área de intervención, las zonas de reserva para infraestructura vial y servicios públicos domiciliarios y determinaciones del Plan de Ordenamiento como las zonas de protección ambiental, amenaza y riesgo no mitigable, clasificación y definición de usos del suelo entre otros aspectos (Presidencia de la República, 2006).

En el Acuerdo Municipal No. 46 de 2006 por el cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, se incluye el *Plan Estratégico Habitacional PEH 2020* como instrumento para materializar la política pública habitacional en materia de vivienda de interés social, de acuerdo al mandato constitucional del derecho a la vivienda. “La gestión esta articulada al logro de objetivos y metas del Milenio 2020, acordados en la Cumbre del Milenio del año 2000, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, adoptadas por Colombia mediante el documento CONPES 91 de 2005” (Municipio de Medellín, 2006: 65).

En cuanto al Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, en el artículo 132 se establecen los proyectos dirigidos a mejorar los barrios implicados en procesos de regularización y legalización urbanística, “serán prioritarias las inversiones públicas en los sistemas del espacio público, los servicios públicos domiciliarios y los equipamiento sociales tejiendo la construcción de centralidades vecinales, barriales y zonales” (Municipio de Medellín, 2006: 68), a su vez el PMIB es definido como:

Programa estratégico orientado a la consolidación y mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos en condiciones de desarrollo incompleto e inadecuado como una estrategia de gestión urbana dirigida a atender en forma integral los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos en la ciudad y lograr el incremento de los niveles de integración socio espacial, la sostenibilidad ambiental y mejoramiento de la calidad de vida de la población. (Municipio de Medellín, 2006:65).

De igual forma las orientaciones del *Plan de Ciudades más Amables* propuesto en el Plan Nacional de desarrollo 2006-2010, buscaban concretar lineamientos de política pública en diferentes programas transversales, en el caso particular interesa el “saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios” articulado a cinco aspectos fundamentales “desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte” (DNP, 2007).

Tales políticas se enmarcan en un contexto de redistribución de cargas por parte del Estado o la mínima intervención de éste en los procesos de orden regional y local, como parte de la aplicación de las políticas neoliberales que así lo disponen, es decir disminuir la intervención del Estado y fortalecer los procesos de descentralización de las regiones con respecto al poder central; de acuerdo con lo anterior, en la Ley 617 del 2000 se dictan las normas tendientes a fortalecer la *descentralización*, se modifica las leyes y decretos que regulan las entidades públicas, el presupuesto y el gasto público.

Esta ley contiene varias disposiciones orientadas a enfrentar los problemas financieros de las entidades territoriales con el fin de garantizar su viabilidad financiera y el proceso de descentralización, mediante (i) la aplicación de un criterio de proporcionalidad entre los ingresos y los gastos, (ii) la financiación de sus gastos con recursos propios, (iii) el establecimiento de límites a dichos gastos, entre ellos a los de funcionamiento (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2008: 137).

Con relación a la *planeación participativa*, la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo dispone que las autoridades de planeación garantizará la participación ciudadana en el proceso de discusión de los planes de desarrollo. A su vez, el Consejo Nacional de Planeación deberá coordinar la participación e intervención ciudadana de los sectores *económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales* en los Consejos Territoriales de Planeación, de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política (Congreso de Colombia, 1994).

Plan Estratégico Comuna seis (2006-2015)

En su primera fase, la construcción del Plan Estratégico Comuna 6 – Doce de Octubre, requería un diagnóstico real de la población y las zonas de intervención, para ello, los funcionarios de la Alcaldía de Medellín encargados de crearlo se acercaron en un primer momento a los líderes comunales para realizar un diagnóstico comunal. Recolectaron

información para la priorización y definición de las líneas estratégicas a partir de fuentes primarias usando la técnica de cartografía social. En cuanto a las fuentes secundarias utilizaron estadísticas realizadas por el DANE y el Sisbén y la encuesta de calidad de vida realizada por la Alcaldía de Medellín.

En las asambleas barriales se determinó cuáles eran las carencias y necesidades de su población como por ejemplo, la ausencia de vías para discapacitados, centros para el adulto mayor, los filtros para mitigar el derrame de aguas subterráneas, organización y compromiso de los líderes, recuperación del espacio público, programas para mejorar la calidad de vida de los jóvenes inmersos en el conflicto, pero además que las madres y sus hijos puedan tener la posibilidad de compartir más tiempo en familia.

En segundo lugar, se encargaron de la formulación del plan, revisión y ajuste al POT y la regulación del uso del suelo. La línea estratégica de hábitat contempla entre sus variables, la estructura físico espacial, movilidad, recursos naturales, medio ambiente, vivienda, espacio público, servicios públicos y equipamiento. Lo anterior se anclaría a la conformación de un escenario de gestión para finalmente desarrollar el plan como tal.

Es importante revelar que el plan estratégico entre sus postulados requiere vincular tres grandes actores de la sociedad, los sectores *público*, *privado* y *comunitario* durante todo el proceso, sin embargo en los proyectos como el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios realizado en el Mirador del Doce, el sector privado solamente participa en calidad de beneficiario, es decir a través de las licitaciones de las obras que se ejecutaran en los proyectos, pero no participa con inversión económica porque al parecer considera que el negocio inmobiliario en la zona es costoso y no representa una utilidad real (Entrevista No. 01, 2013). Por lo tanto el Estado ha sido el mayor proveedor de recursos económicos y capital humano para la ejecución de las obras y el desarrollo de los planes.

En cuanto a la participación de la comunidad, investigaciones como las de *Lungo* han demostrado que la influencia de la población de sectores populares en la mayoría de los procesos de decisión y gestión de políticas del suelo urbano ha sido escasa. Sin embargo, existen excepciones en ciudades como San Salvador en donde las organizaciones populares y los grupos de interés han sido vinculados a la planificación

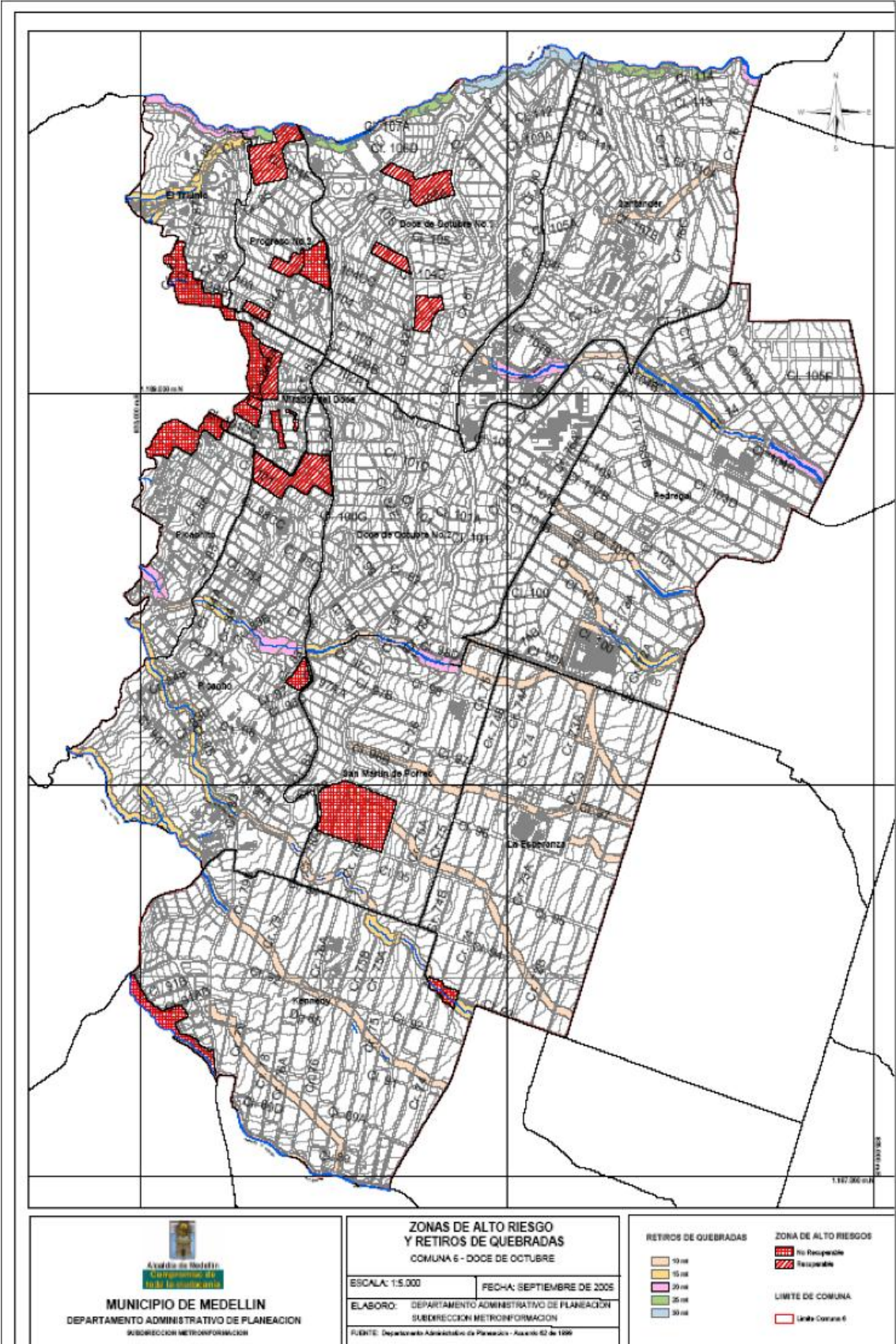
participativa en la fase de decisión, al respecto el autor señala “el plan debe ser elaborado con la más amplia participación posible; ya no puede ser el resultado del trabajo exclusivo de técnicos gubernamentales preparados para este fin” (Lungo, 1996: 10).

En Medellín según información ofrecida por un funcionario público, se puede señalar que la comunidad del Mirador del Doce en el período de intervención, no ha logrado ejercer presión sobre las entidades descentralizadas o sobre las secretarías municipales para ser objeto de intervenciones y mejoras en el sector, en gran medida porque sus habitantes no se han organizado para demandar por sus derechos, excepto cuando participan en algunas manifestaciones sociales por la defensa de los derechos humanos y la paz en la zona, considerada de alto riesgo por sus elevados índices de violencia (Entrevista No. 01, 2013).

Sin embargo, ésta percepción puede ser contrastada con las prioridades fundamentales para las personas del sector, que en la mayoría de los casos se encuentran relacionadas con la búsqueda de los recursos económicos para la manutención de sus familias lo que conlleva la concentración de todos sus esfuerzos, quedando postergado el tiempo que puedan dedicar a la organización comunitaria para la consecución de fines colectivos.

Esta carencia de procesos participativos sucede, a pesar que los ciudadanos tienen derecho a participar en la planeación local según lo establece la Constitución Política en los siguientes artículos, art. 2 “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”, art. 40 “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, art. 340 “habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por los representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales”. De igual forma, en los artículos 341 al 344 se establecen las disposiciones relacionadas con el plan de desarrollo y los procedimientos para la participación ciudadana en la elaboración y discusión de los mismos.

Mapa No. 2. Zonas de alto riesgo en la comuna 6 y el Mirador del Doce



Fuente: Municipio de Medellín.

Lo anterior significa que a pesar de poseer una amplia legislación que ampara la participación ciudadana y según la información obtenida por parte de algunos funcionarios de la administración municipal, no se puede evidenciar la participación de la comunidad en todas las fases de los programas, en cierta forma porque parte de la población no conoce bien los proyectos que se desarrollan en su territorio, pero tampoco están familiarizados con los derechos y deberes que poseen como ciudadanos que habitan la ciudad (Entrevista No. 02, 2013), por lo cual es difícil que se generen procesos de organización para el seguimiento de los proyectos y las obras que se construyen y más aún que las personas se sientan entusiasmadas y se empoderen en temas participativos.

Como ya se mencionó, desde la normatividad nacional existen varias posibilidades para ejercer el derecho a participar en la gestión y aplicación de las políticas públicas. Sin embargo las obras que se han ejecutado en el asentamiento Mirador del Doce, han sido directamente por la decisión de las autoridades competentes y no por la gestión o demanda de sus habitantes, es decir, el gobierno local a través de las secretarías de planeación y vivienda ha realizado intervenciones concretas usando las disposiciones y mandatos de orden nacional bajo el modelo de la planificación estratégica con el objetivo de regularizar el barrio, participe o no la población del sector a intervenir.

Cuando se ha reunido a la comunidad, ha sido a través de las convocatorias realizadas por las entidades de la administración municipal con el propósito de intervenir en la zona, se desconocen iniciativas propias por parte de los habitantes del barrio (Entrevista No. 01, 2013). En ese sentido, llama la atención que los pobladores del Mirador del Doce sólo cuentan con la Junta de Acción Comunal, ya que no se encuentran otras organizaciones de la sociedad civil, excepto por una agrupación artística de mujeres que desarrolla actividades en el sector; mientras tanto en el resto de la comuna, se pueden encontrar asociaciones como la Mesa de Derechos Humanos Comuna 6 y la Corporación Picachito con Futuro que reúne entre otras, un grupo importante de organizaciones juveniles y artísticas.

Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB

El Plan Estratégico de Medellín contempla en su tercera fase el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB, identificado como uno de los programas y proyectos estratégicos prioritarios para la ciudad. Se concreta a través de la *Resolución No. 223 del 2009* con el fin de ejecutar el *Proyecto de Regularización Noroccidental Parte Alta*, del cual hace parte el asentamiento informal Mirador del Doce como objetivo de intervención o Unidad de Regularización de Predios URP.

El PMIB esta compuesto por tres subprogramas, el primero: *regularización integral de predios* el cual comprende tres líneas de acción, “regularización y legalización urbanística, titulación y legalización de predios y reconocimiento de la existencia de edificaciones”. El segundo: *Mejoramiento de Viviendas*, está dirigido a superar condiciones precarias relacionadas con los servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico, estructura, pisos en tierra y hacinamiento. Y tercero: *Mejoramiento del entorno*, su enfoque es el espacio público, el equipamiento social y las centralidades (Municipio de Medellín, 2006: 69).

De acuerdo con lo anterior, la mayoría de las obras ejecutadas por el PMIB se caracterizaron por trabajar la conectividad entre los asentamientos informales por medio de la intervención en el espacio público desde el diseño arquitectónico. En ese sentido, el sector privado participó en el programa a través de las diferentes modalidades de contratación, “1. Directa (hasta \$44.000.000 de pesos), 2. Convocatoria pública (hasta \$433.000.000 de pesos) y 3. Licitación (mayor a \$433.000.000 de pesos)” (PIMB, 2007:43). El costo del programa para la parte alta a la cual pertenece el Mirador del Doce, asciende a \$60.691.150.686 pesos.

En el asentamiento informal Mirador del Doce, las intervenciones puntuales se caracterizaron por la construcción de obras como el Parque Mirador del Doce, proyecto 1 Parque Lineal Borde Oriental; Plaza del Agua, Plaza del Agua 2 y Plaza Mirador del Doce; dos plazoletas y zonas verdes. Intervención en la carrera 83 que permitiría la conexión con los barrios Aures No. 1 y Aures No. 2 y mejoramiento de vivienda en lotes transferidos por CORVIDE al Municipio de Medellín.

para su participación en la obra ya sea como mano de obra calificada o no calificada, recualificación o entrenamiento en oficios, activación de la veeduría ciudadana, y sistematización del proceso de acompañamiento” (DAP, 2007: 44).

Desde la perspectiva globalizante, Acioly jefe de la sección de Políticas de Vivienda de ONU-Habitat estima que además de las experiencias novedosas de las políticas de regularización y mejoramiento de los asentamientos urbanos en América Latina tales como *favela Barrio de Río de Janeiro* y el *Programa de Mejoramiento de Barrios de Medellín*, la nueva generación de los programas de mejoramiento de asentamientos informales depende de la voluntad política y el compromiso de los gobiernos para facilitar la participación del sector público, privado y comunitario, movilizar los recursos financieros y promover la planificación y gestión de los proyectos.

Las políticas públicas están experimentando cambios de paradigmas hacia un tipo de planificación más flexible, planes estratégicos que incluyan la participación de los grupos de interés, políticas de integración de asentamientos informales en los marcos formales y legales de las ciudades mediante mejoramiento de la infraestructura, renovación social y urbana, revitalización integrada y estrategias de desarrollo de las ciudades (Acioly, 2002: 3).

Reflexiones en torno al proceso de la planificación estratégica en el asentamiento Mirador del Doce

En términos económicos y espaciales, el instrumento de la planificación estratégica materializado en planes, programas y proyectos ejecutados en el Mirador del Doce se reduce a la intervención posterior a la autoconstrucción del territorio por parte de sus habitantes, a pesar de ser un proceso que se renueva todos los días a partir de sus acciones cotidianas. Por lo general los primeros moradores en el loteo de los terrenos, no asumen el espacio público como una necesidad básica para ellos o para los demás, porque su prioridad está sujeta a la construcción de una habitación más, ya sea por condiciones de hacinamiento o porque aparece como una posibilidad de aumentar el valor de su terreno (Entrevista No. 03, 2013).

Por esta razón, las intervenciones posteriores son un poco más complejas debido al aumento de los costos al intervenir edificaciones antiguas o con materiales reciclados,

calles y servidumbres reducidas que caracterizan la zona de acción. La adecuación de los andenes, servidumbres e instalación de servicios básicos domiciliarios como redes de alcantarillado y agua potable es un procedimiento que requiere mayor presupuesto (Entrevista No. 03, 2013). Al respecto en sus investigaciones sobre la ciudad informal en Colombia, Torres Tovar señala que los asentamientos informales “presentan problemas de planeamiento urbano en la medida que se van creando dispersamente, de modo que la instalación posterior de servicios públicos domiciliarios, equipamientos comunitarios se hace costosa, y muy difícil garantizar su accesibilidad” (Torres, 2007: 67).

En ese sentido, parte del problema de la informalidad se encuentra en la inadecuada utilización del instrumento en mención, por parte de la administración municipal en espacios de tiempo donde no se puede prevenir el fenómeno, es decir la administración tendría que intervenir antes de que ocurran las ocupaciones de hecho en los terrenos sin urbanizar o en la generación de asentamientos informales, contradictoriamente, se utiliza posterior a la problemática, cuando ya se ha generado el asentamiento, por lo tanto, sería necesario desarrollar un plan que regule la expansión urbana de la ciudad como un mecanismo de intervención anterior al proceso de ocupación de los terrenos.

Sin embargo, se necesita más que planes reguladores, se requiere establecer una matriz productiva sostenible que contribuya con la generación de empleo formal sostenible, de tal modo que se pueda evitar las condiciones precarias que viven las personas en los asentamientos informales. Con relación a este problema, Torres señala que dicha lógica de ocupación ha caracterizado en gran parte el proceso de urbanización en Colombia y se sigue sosteniendo por la precarización laboral, los bajos ingresos, y el desempleo,

“los asentamientos informales se caracterizan porque se agrupan de manera irregular, con calles estrechas, carencia de adecuados servicios públicos colectivos e individuales, porque las viviendas generalmente son pequeñas y albergan un grupo familiar extendido. Esta caracterización hecha por Turner se mantiene aun hoy. Los barrios se van desarrollando de acuerdo con las posibilidades económicas; es decir, que cuanto menores sean los niveles de ingreso per cápita de los pobladores, tanto mayores serán los grados de hacinamiento” (Torres, 2007: 66).

Con relación a las organizaciones sociales, se puede afirmar que no existen procesos organizativos permanentes o asociaciones consolidadas por los habitantes del asentamiento Mirador del Doce, en parte por los procesos de violencia generalizada en las zonas más vulnerables, que traen como consecuencia el temor para organizarse y demandar sus derechos o presionar por la solución de sus necesidades. La superación de las prioridades básicas en términos de servicios públicos como energía eléctrica, agua potable ya la han resuelto y se encuentran dedicados principalmente a la búsqueda de recursos para la satisfacción de sus necesidades diarias o sus condiciones materiales de existencia.

También se ha encontrado que no existen acciones de control previas al fenómeno, a pesar que Medellín es percibida como un polo de atracción en la región, factor que incrementa la movilidad poblacional y por consiguiente la expansión urbana, en ese sentido, algunos estudios señalan que la periurbanización “ha desbordado la capacidad de acción de las instancias de planificación lo que paralelamente ha conducido a que buena parte de las nuevas viviendas se hayan levantado en zonas no aptas para la construcción, ya sea porque corresponden a zonas de alto riesgo, o porque hacen parte de áreas de reserva y protección ambiental” (CIDS, 2007: 39).

Según información ofrecida por un funcionario público, la falta de apropiación de los proyectos por parte de sus líderes o gerentes también generan en los pobladores desconfianza hacia las instituciones y sus programas, en consecuencia los niveles de participación y seguimiento del desarrollo de las intervenciones bajan, además porque no se conservan los espacios propicios para la participación y la planeación del mantenimiento de las obras después de entregadas a la comunidad (Entrevista No. 02, 2013).

No todas las personas se identifican con las obras o mejoras en su sector o lugar de residencia, en gran medida porque la intervención es débil a pesar que sus objetivos están orientados a impactar de manera positiva en factores sociales que inciden en fenómenos como la fragmentación y la segregación socio-espacial. El programa de regularización según el diagnóstico previo realizado por la administración municipal pretende, “mejorar las condiciones urbanísticas de los asentamientos mediante la disminución de los conflictos derivados de la relación entre el espacio privado y el espacio público y los usos del suelo” (Municipio de Medellín, 2009: 28). Entre los

objetivos que buscan mejorar la calidad de vida de la población, se encuentran los siguientes:

Mejorar y adecuar los espacios públicos actuales para integrarlos al sistema de espacio público en su componente artificial como principal escenario de la integración social. Construir equipamientos que se integren y consoliden a la estructura del sistema de espacio público para fortalecer el uso recreativo y educativo, además del intercambio socio-cultural. Mejorar la infraestructura y dotación de los equipamientos deportivos que permita la formación de ciudadanos con compromiso cívico (Resolución 223, 2009: 36).

Sin embargo, el programa específico no ha cumplido la meta de regularización del barrio porque no ha logrado su integración social y económica al sistema urbano formal, no obstante es posible que la articulación física con el entramado urbano sea casi un hecho, no se puede considerar como un elemento que incida en el mejoramiento de la ciudad como un todo. Es decir no responde a un proyecto real de ciudad inclusiva a pesar que exponga un mínimo grado de conectividad ya que la población entre otros indicadores, continua manejando una tasa de desempleo alta, en el año 2010 correspondía al 15.77% pero al año siguiente 2011 aumentó a 16.28% según datos del DANE.

A pesar de las intenciones positivas del proyecto, como lo es transformar la violencia en el sector a partir de la apropiación del espacio público y privado, se siguen evidenciando carencias con respecto a la integración social de sus pobladores en su propio territorio y con el resto de la ciudad, así como el poco uso de los espacios públicos y la formación de ciudadanos. Por lo tanto, sería poco preciso considerar a la población del asentamiento como sujetos pasivos en el desarrollo de los proyectos, al desconocer procesos organizativos anteriores a la implementación de los programas. Así mismo en la actualidad, sus prioridades podrían estar enfocadas principalmente a la consecución de los medios para el sostenimiento de sus vidas y su entorno familiar.

De acuerdo a lo anterior, se expone a continuación la pregunta de investigación que guió el presente trabajo, ¿De qué manera la planificación estratégica a través del PMIB y el Plan Estratégico Comuna Seis implementado en el asentamiento informal Mirador del Doce de la ciudad de Medellín entre los años 2006 y 2013 ha generado consecuencias socio-espaciales para su población?. Para responder tentativamente la pregunta señalada se plantea la siguiente *hipótesis* de trabajo.

Debido a que el modelo de la planificación estratégica aplicado en el asentamiento informal *Mirador del Doce* obedece principalmente a los lineamientos del programa neoliberal enfocados a superar la crisis del capital, no ha logrado cumplir sus objetivos sociales de intercambio socio-cultural, integración social de los habitantes del asentamiento y la formación de ciudadanos con compromiso cívico, por el contrario, se siguen manifestando fenómenos como el aislamiento y segregación social, así como la consolidación de clientes consumidores de servicios urbanos en dicho territorio.

Sin embargo, las afirmaciones anteriores sólo tendrán validez en tanto los resultados de la investigación así lo corroboren, por lo cual las interacciones sociales entre los actores involucrados y las acciones realizadas por las instituciones competentes a través de las obras físicas, serán objeto de revisión, observación y análisis con el fin de llegar a las respectivas conclusiones.

CAPÍTULO III

PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

Con el fin de identificar las consecuencias socio-espaciales de la planificación estratégica generadas a partir de la implementación del PMIB y del Plan Estratégico Comuna 6 en el Mirador del Doce, se analiza el caso específico en función de las variables de uso y apropiación que hacen los habitantes del espacio público intervenido, el intercambio socio-cultural, la integración social de sus habitantes y la formación de ciudadanos con compromiso cívico, definiendo indicadores como relaciones vecinales, participación ciudadana, estigmatización, percepción sobre la integración social, distribución de los espacios públicos entre otros.

La metodología expresamente cualitativa que se utilizó en el proceso de la investigación, partió de una revisión del estado del arte en el que se encontraba el objeto de estudio, revisando tanto fuentes primarias como secundarias para tener un acercamiento al discurso de la planificación estratégica y las políticas públicas que permitieron su implementación en los asentamientos informales, en este caso específico el Mirador del Doce ubicado en la comuna 6 de la ciudad de Medellín.

El Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Desarrollo de la Administración Municipal, el Plan Estratégico Comuna Seis, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB, permitieron establecer las líneas de acción y su marco de referencia con respecto a las políticas públicas urbanas según las necesidades del momento, como por ejemplo la intervención de un sector de la ciudad en respuesta a la intensificación del fenómeno de la violencia relacionada con el narcotráfico. Por otra parte la revisión de los archivos de estudios y programas llevados a cabo en un periodo anterior en la zona de intervención, proporcionó datos importantes para la contextualización del problema y el reconocimiento de los diversos enfoques que estructuran la forma de enfrentar las demandas de la población.

También se realizó un acercamiento etnográfico al sector donde se encuentra ubicado el asentamiento informal, usando técnicas como la entrevista y la observación directa. En ese sentido, se realizaron entrevistas de carácter semi-estructurado a actores

claves tanto de la comunidad como de las instituciones públicas, conformado por grupos poblacionales de edades diversas entre los cuales se encuentran líderes comunitarios, primeros moradores o fundadores, jóvenes que continúan viviendo en la zona y funcionarios de la administración municipal que han trabajado en el polígono de intervención. Se optó por esta heterogeneidad en los grupos poblacionales debido a la necesidad de obtener diversas percepciones sobre el significado que tienen para ellos las intervenciones y su relación con el entorno.

Durante la observación en el sector, se realizó un registro fotográfico de los espacios que han sido intervenidos y de aquellos en donde aún las obras de mejoramiento son promesas incumplidas, éste ejercicio permite otra aproximación al análisis espacial en cuanto a la construcción social del hábitat iniciada por sus habitantes décadas atrás (revisando fotografías pasadas) y su incidencia en la arquitectura y las estructuras urbanas.

En el proceso de recolección de información, se logró evidenciar los avances y las limitaciones en la aplicación de la política pública urbana sobre la base de los lineamientos de la planificación estratégica, que según las autoridades del gobierno local tiene entre sus fines contribuir al ordenamiento territorial de la ciudad. De igual forma se hizo un acercamiento al estado de las interacciones sociales entre las instituciones públicas con sus programas de intervención urbana y los habitantes del asentamiento Mirador del Doce para verificar en campo los impactos alcanzados con dicha estrategia.

Contexto histórico

Desde la década del 40 Colombia experimentó un intenso flujo poblacional del campo a la ciudad que incidió en la consolidación del proceso de urbanización de las principales ciudades del país a través de manifestaciones como la expansión territorial y demográfica de sus habitantes, dicho fenómeno, planteaba a las administraciones locales nuevos retos como el establecimiento de regulaciones con el fin de legitimar el ordenamiento territorial urbano. La necesidad de controlar esta transformación se

expresaría en una “normatividad dirigida hacia la unificación de parámetros físicos y sociales sobre los cuales debía construirse la ciudad” (PRIMED, 1996:27).

Entre 1958 y 1972, llegaron a 600.000 los habitantes residentes en núcleos piratas de la ciudad (el 50% de la población). La magnitud de este fenómeno dio lugar a la formación de una ciudad ilegal, construida por fuera del perímetro urbano, al margen de las escasas normas de construcción existentes y con mecanismos informales de articulación a la vida económica de la urbe: las laderas que antes rodeaban la ciudad empezaron a ser ocupadas, creando así cambios profundos en la espacialidad y en la dinámica social de la ciudad (PRIMED, 1996: 30).

La formación de esta *ciudad ilegal* se caracterizaba por el surgimiento de asentamientos que demandaban servicios y derechos tanto físicos como sociales durante el proceso de ocupación de las laderas, “En los 60s, los asentamientos ilegales se densificaron y la ocupación del espacio se dio de manera desordenada y sin contar con la infraestructura básica y social necesaria, ni con políticas de planeación para este acelerado desarrollo” (PRIMED, 1996: 29).

Dicho fenómeno a su vez creaba cambios profundos en el paisaje urbano ante la ausencia de un ordenamiento espacial formal, que se traducían en problemas asociados a la formación de barrios sin la asesoría del Estado para su consolidación, como por ejemplo la tendencia al hacinamiento, a la utilización de materiales de mala calidad para la construcción de las viviendas y a la ilegalidad en la tenencia de la tierra.

En Medellín, ante la limitada disponibilidad de espacio (suelo urbano), la población se asentó en las laderas de la ciudad, en zonas no aptas para la urbanización e incluso de alto riesgo. La consecuencia de este tipo de urbanización es un alto y prolongado nivel de ilegalidad: el 80% de las viviendas que se asentaron hace más de 20 años no han logrado aun su legalización y hoy existen 100.000 unidades ilegalmente asentadas (30% del total) (PRIMED, 1996:37).

Pero es entre la década de los 70 y los 80 que se incrementa la marginalidad ante la incapacidad del Estado y del sistema socioeconómico para ofrecer empleo y servicios a los nuevos habitantes urbanos, “Medellín comenzó a dividirse en dos ciudades, generándose altos niveles de inequidad espacial, social y económica entre sus habitantes” (PRIMED, 1996:31).

Una de las medidas que pretendía controlar el caos y el desbordamiento generalizado de la problemática urbana, fue la aprobación de la primera ley de desarrollo urbano que obligo a los municipios a la elaboración de los Planes Integrales de Desarrollo (1978). De otro lado, comenzó a hablarse de la metropolización de las ciudades y de la multiplicación de centros (ciudades dentro

de la ciudad) como medida para desconcentrar los grandes centros urbanos.
(PRIMED, 1996:31)

Es precisamente en este período particular en el que se inicia la conformación de asentamiento informal el Mirador del Doce, uno de los barrios atendidos por el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED.

El aumento de la marginalidad urbana, ya no sólo estuvo asociado con los nuevos asentamientos y con el déficit en la prestación de servicios; en los setenta, se reconoció la dimensión social política de esta 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 marginalidad urbana a las políticas estatales, a través de programas puntuales de rehabilitación y de renovación urbana.
(PRIMED, 1996:32)

Cabe señalar, que si bien el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín -PRIMED- se llevó a cabo en 1995 una década antes del período estudiado (2006-2013) y no hizo parte de las acciones concretas de la planificación estratégica en el territorio, es importante señalar los impactos positivos generados a través de la implementación de dicho programa en la población del asentamiento Mirador del Doce, porque aparece como una referencia sobre las intervenciones anteriores a la planificación estratégica que incidieron en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Lo anterior nos permite obtener una visión panorámica del contexto en cuanto a la intervención urbana a través de planes y programas aplicados en la periferia de la ciudad.

Así mismo, la Alcaldía Municipal de Medellín a través de su Departamento de Planeación Metropolitana, trataría de intervenir en el sector donde se encuentra el Mirador del Doce por medio de un estudio que tendría como fin la implementación de un diseño urbanístico de rehabilitación de asentamientos informales. Dicha propuesta se señala en este capítulo porque demuestra que en algunos momentos, el Estado ha intentado responder a las demandas de la población más vulnerable a través del diseño de planes y programas específicos para zonas marginales de la ciudad en un momento anterior a la implementación de la planificación estratégica en el área urbana.

Sin embargo dichas propuestas no se traducen en acciones concretas, ya sea por razones de dependencia con el poder económico o con el poder político dominante, por ejemplo con respecto a la elaboración de un plan para el desarrollo de la ciudad o el plan vial de los años 70 los mismos fueron abortados sin una justificación concreta, dejando nuevamente a la población sin la atención que requería para la construcción de su hábitat, “los dos intentos fallaron porque siempre prevalecieron los intereses privados sobre los públicos y por la incapacidad fiscal del municipio para llevar a cabo las obras propuestas” (PRIMED, 1996: 28).

A pesar a de los fracasos se seguía insistiendo en la necesidad de intervenir en las zonas marginales y fragmentadas de la ciudad, en ese sentido y como parte de otro plan que de igual forma no se llevaría a cabo, pero que planteaba la rehabilitación primaria de los asentamientos subnormales ubicados en las laderas nororiental y noroccidental de la ciudad de Medellín, la Alcaldía Municipal en el año 1986 planteó la elaboración de un diagnóstico que determinaba la factibilidad de mejoramiento de los barrios periféricos de la ciudad entre los cuales se encontraba el Mirador del Doce y el cual haría parte de un programa de reordenamiento urbano, que contemplaría la dotación de infraestructura vial y espacios públicos.

Dicho programa se haría sobre la base del Decreto Municipal No. 15 expedido el 25 de octubre de 1985 en el cual se declaraba como *zona de alto riesgo de deslizamiento* los sectores donde estaban ubicados varios asentamientos incluidos el Mirador del Doce, por consiguiente, los estudios geológicos posteriores delimitaron las áreas estables e inestables en las cuales se podría cumplir con programas de rehabilitación urbana (Planeación Metropolitana, 1986: 18).

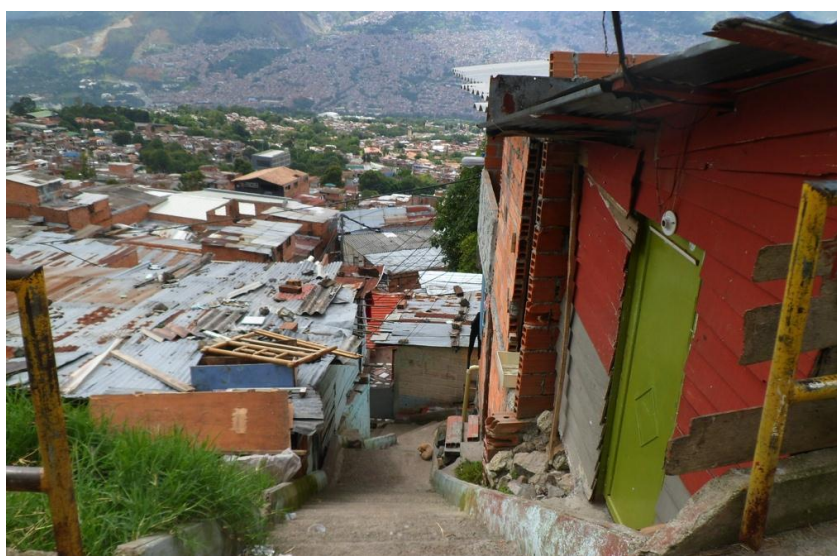
Los barrios y sectores incluidos en el programa mencionado, fueron clasificados en cuatro grupos de acuerdo al grado de desarrollo y factibilidad de rehabilitación, el Mirador del Doce fue catalogado entre los barrios del grupo B. “zonas de reciente invasión, densas, con vivienda sin consolidar y sin ordenamiento urbano” (Planeación Metropolitana, 1986: 3). El programa de intervención se realizaría en convenio con otras instituciones públicas que aportaría en el desarrollo de las obras en sitio de acuerdo a su función específica como la Secretaria de Desarrollo Comunitario, la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social “CORVIDE”, la Secretaría de Obras

Públicas, Empresas Públicas de Medellín y el Instituto de Crédito Territorial “I.C.T.” (Planeación Metropolitana, 1986: 4).

Entre las limitaciones tanto sociales como físicas halladas en el estudio de factibilidad de la zona en la que se encuentra el Mirador del Doce, hallaron lo siguiente: “los asentamientos escogidos para iniciar este trabajo son zonas de reciente invasión, sin ordenamiento urbano, con viviendas sin consolidar y muy densas. Como no se han consolidado son áreas susceptibles de recibir nuevas invasiones. En la actualidad se construye en los espacios públicos, dificultando el trazado de las vías, senderos y zonas verdes, algunas de las cuales fueron invadidas durante la etapa de diseño” (Planeación Metropolitana, 1986: 7).

Fotografía 1

Panorámica del Mirador del Doce



Fuente: fotografía tomada durante el trabajo de campo en abril del 2014

Así como el PRIMED lo señaló en un primer momento, en éste estudio se encontraron con la ausencia de una población organizada que brindaría el apoyo social necesario para adelantar la construcción de obras en la zona, “la carencia en cada sector de una organización comunitaria que represente los intereses de la población y que esté dispuesta a hacer respetar los espacios públicos requeridos” (Planeación Metropolitana, 1986: 7) se sumaría a la “falta de promoción a la comunidad, para motivar su participación en los programas de rehabilitación” (Planeación Metropolitana, 1986: 8) por parte de la misma alcaldía municipal o de quienes lideraban los proyectos.

De igual forma, los funcionarios encontraron que el terreno del Mirador del Doce presentaba elevadas pendientes y que los suelos estaban compuestos por escombros antiguos y recientes, así como también, con gran acumulación de rocas. Con respecto a la infraestructura existente: “Estos asentamientos carecen de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, con disposición de las aguas servidas sobre el terreno, lo cual aumenta su inestabilidad. La vivienda está sin consolidar, se presenta alta densidad de viviendas porque se hace miniloteo sin ningún control” (Planeación Metropolitana, 1986: 12).

Para la elaboración de los diseños urbanísticos el informe técnico consideró pertinente trasladar algunas viviendas para realizar el trazado de las vías y senderos, ya que la ubicación de las mismas se encontraba sin ninguna organización, ni contemplaba la distribución del espacio público, al respecto señalaba lo siguiente:

En el Mirador del Doce la conformación física es caótica y con proliferación de rocas grandes, lo que hace más difícil y costosa cualquier obra de infraestructura. Teniendo en consideración el terreno que presenta altas pendientes, el proyecto urbano consistió en una serie de senderos peatonales, unidos entre si y de anchos variables. El alineamiento de los senderos debe ser el mismo a utilizar para el diseño del alcantarillado; éste será diseñado con tubería superficial y flexible. Los espacios libres se convierten en zonas verdes reforestadas para mejorar la estabilidad del terreno. No se consideró conveniente construir equipamientos en estos terrenos (Planeación Metropolitana, 1986: 13).

Sin embargo después de los estudios realizados en la zona y a pesar de la socialización del proyecto urbanístico con la comunidad, sus habitantes continuaron con el proceso de construcción de viviendas sin ninguna asesoría técnica por parte de los funcionarios de la alcaldía o atendiendo a las recomendaciones del reordenamiento urbano que se planteaban para la rehabilitación de los asentamientos, “los espacios reservados para zonas verdes, áreas comunales, vías vehiculares y senderos peatonales, no han sido respetados en algunas zonas y se vienen paulatinamente construyendo, dificultando así hacer realidad el desarrollo urbano propuesto” (Planeación Metropolitana, 1986: 18).

De otro lado la Fundación Casitas de la Providencia se transforma en la Corporación de Vivienda y Desarrollo Social - Corvide – con el fin de dotar de vivienda a los sectores menos favorecidos, y detener el proceso ilegal de construcción de vivienda por fuera del perímetro urbano. Esta medida se reforzó con la estrategia del “Cordón Verde”, que consistía en la formación de barreras naturales que impidieran la invasión del espacio rural fronterizo a la ciudad; la iniciativa nunca se desarrolló, consolidándose un tejido urbano informal con dificultades en la integración física de la ciudad por la no ejecución simultanea de los proyectos del Plan Vial formulado en 1970 (PRIMED, 1996:33).

El proceso de auto-urbanización sin asesoría técnica que los pobladores de la zona siguieron utilizando continuo en parte, porque la presencia de las instituciones no fue permanente ni constante, perdiendo de esta manera legitimidad frente a una población con evidentes necesidades insatisfechas, sumado a la desatención del gobierno con respecto a una de las recomendaciones que planteaba el estudio:

Adelantar campañas informativas a los residentes en estos asentamientos acerca de los programas de rehabilitación que adelanta la administración municipal, la importancia del ordenamiento urbano y la construcción de vías y senderos para la dotación de servicios públicos: acueducto, alcantarillado, energía y teléfono, debe ser conocido por los moradores de las laderas superiores del Valle de Aburra (Planeación Metropolitana, 1986: 20).

La realidad vivida por los moradores que llegaron por primera vez a las laderas del cerro el Picacho, se caracterizaba de manera similar en las familias que allí se asentaron, los bajos ingresos que percibían las personas no permitían la posibilidad de acceder a un lote de terreno en los barrios consolidados de la ciudad, razón por la cual buscaban otras opciones como construir en las laderas, así esto significara alejarse de la ciudad equipada, de la ciudad formal, tal y como le sucedió a doña Resfa en aquellos días de su llegada al Mirador del Doce.

Yo vivía en Kennedy, yo me case y me quede viviendo 6 años con mi mama en una casa grande, allá nacieron los dos muchachos. Un día una amiga me dijo que tenía un ranchito cerca al Picacho, yo tenía 16.000 pesos ahorrados, el ranchito me costó 15.000 pesos (alrededor de \$7,50 dólares), eso era forradito en latas ¿se imagina uno salir de una casa bien grande para irse a meter en una alcancía?, no había alcantarillado, era desaseado, yo lloraba, me quede muchos años así, hasta que pudimos cuadrar el ranchito y tumbamos esa piedra grande que pasaba del techo, hicimos un patiecito y ya después vino el mejoramiento del PRIMED, nos hacían reuniones y nos preguntaban que necesitábamos, venían y miraban el rancho, nos hicieron una reunión en la Alpujarra que para darnos la carta, tumbamos el ranchito y vea ya como esta (Entrevista No. 5, 2014).

Implementación de programas urbanísticos en el Mirador del Doce

Diez años después del estudio ordenado por la Alcaldía de Medellín y sin ninguna intervención física o social en el territorio por parte de las entidades gubernamentales, la realidad de la población continuaba de la misma manera, es decir los niveles de precariedad en las viviendas, en los servicios básicos y en el espacio público seguían siendo muy altos. Sin embargo, ya se comenzaba a aplicar la planeación urbana con programas como el PRIMED en algunos sectores como las laderas de la ciudad, no

obstante la ejecución de las obras fue posible gracias a los recursos del Estado y de organismos internacionales con sus aportes económicos. Si bien en ese momento, todavía no se aplicaba la planificación estratégica desde su aspecto conceptual, dichas intervenciones prepararían el territorio para su posterior aplicación.

Fotografía 2

Callejones internos en el Mirador del Doce



Fuente: fotografía tomada durante el trabajo de campo abril de 2014

Por su parte, el Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín “PRIMED” el único hasta la fecha implementado de manera exitosa, se encontró con la misma falta de consolidación que presentaba dicho asentamiento una década atrás, sin embargo y tras un largo período después, la situación no ha cambiado mucho, la precariedad sigue rigiendo en el asentamiento Mirador del Doce tal y como se observa en la fotografía anterior.

El barrio el Mirador del Doce apenas está consolidado en un veinte por ciento (20%), es decir, allí prácticamente todo está por hacerse: desde la organización comunitaria hasta su tejido urbano vial y peatonal, y los servicios públicos. En este sector la mitigación del riesgo geológico por caída de rocas del Cerro el Picacho, será la primer tarea antes de cualquier intervención de tipo urbano (PRIMED, 1996:100).

Todos los estudios coinciden en la forma en que las familias se asentaron en las laderas de la ciudad, tanto invasiones como loteo pirata caracterizaron el proceso de autoconstrucción de los asentamientos del sector, ya que se presentaba como la única modalidad a través de la cual la población con escasos recursos podía acceder a una vivienda dentro del perímetro urbano.

Fotografía 3. Proceso de autoconstrucción



Fuente: fotografía tomada durante el trabajo de campo abril de 2014

Uno de los diagnósticos señala que “las familias llegaron como invasoras, por lo tanto no poseen ningún documento de propiedad; los urbanizadores piratas asignaron lotes y no entregaron escrituras; los beneficiarios del ICT no han cancelado la deuda, por lo tanto el predio está aún hipotecado a esta entidad” (PRIMED, 1996:90), estas afirmaciones también son respaldadas por los relatos de los mismos moradores, el señor Sebastián uno de los primeros pobladores comentaba lo siguiente, “cuando nos vinimos por aquí, ya todos los lotes estaban comprometidos, por aquí se acomodó mucha gente así, por posesión, la mayoría por aquí fue así, yo no conocía esto por aquí ni siquiera” (Entrevista No. 4, 2014).

Otra de las características que se presentaba en la zona, era el problema del hacinamiento, doña Mercedes dentro de su relato de vida en el asentamiento, explicaba la forma en que llegaron al lugar y cómo les tocaba vivir, “teníamos unos vecinos muy queridos y ellos compraron el solar enseguida de esta casa, entonces nos dijeron, nosotros vamos a hablar para que les vendan el solar y se vengán por aquí, pero el lote

era muy pequeñito y nos tocó meternos a todos en en una pieza, éramos siete, ahí mismo cocinábamos y nos tocaba salir a hacer las necesidades a fuera” (entrevista No. 6, 2014). Así mismo, el diagnóstico se refirió en términos similares “se presenta un alto grado de hacinamiento, existe un promedio de seis personas por familia y hay casos en los que hasta once personas habitan en un solo cuarto” (PRIMED, 1996:93).

Del mismo modo, entre las cifras encontradas por los responsables del estudio del PRIMED y que revelan el nivel de inequidad en el que vivían las personas ubicadas en las zonas marginales de la ciudad, llama la atención los datos con respecto a cobertura en educación “la desigualdad de las oportunidades por niveles socioeconómicos es muy alta: mientras las tasas de escolarización en secundaria son de 100% en el estrato 6 y 88% en el estrato 5, en los estratos 2 y 1 son de 53.3% y de 38.3%, respectivamente, tasas inferiores a las encontradas en las otras cuatro principales ciudades del país” (PRIMED, 1996:36), en la actualidad, el Mirador del Doce no cuenta con una escuela o colegio que reciba los niños, niñas y adolescentes del barrio.

A pesar de las necesidades que evidenciaban las viviendas y su entorno en el Mirador del Doce, éste tendría que ser intervenido después de las obras ejecutadas en los barrios donde se presentaba un mayor nivel de consolidación, ya que ésta sería la lógica de trabajo en el lugar.

El sentido de intervención lo estableció el sector el Mirador del Doce, por ser el barrio menos consolidado, con mayor carencia de servicios públicos, con menos organización comunitaria y con mayor afectación por parte de Planeación Metropolitana. Entonces se identificó que el sentido de intervención en la zona NOC, debía partir de los extremos hasta llegar al centro. Se partió de lo más consolidado a lo menos consolidado, contando con la autorización de Planeación (PRIMED, 1996:100).

Lo anterior fue posible gracias a la generación de un Plan de Intervención Zonal a tres años: 1995-1997 “el plan fue concertado y convalidado con los pobladores a través de sus diversas formas organizativas de base y comités, y con las entidades gubernamentales y no gubernamentales que actúan en el sector” (PRIMED, 1996:98).

Consecuentemente y para atender la población de los barrios en el perímetro de intervención, los habitantes del sector no se postularían individualmente al subsidio del INURBE, sino a través de programas colectivos gestionados por el PRIMED (Consejería Presidencial, 1993: 88). Con respecto al mejoramiento de viviendas

procedieron tal como lo plantearon al inicio, “el plan deberá iniciarse por aquellos sectores donde los grupos de vivienda estén más concentrados y se disponga de vías de acceso” (Consejería Presidencial, 1993: 88), es por esta razón que el programa del PRIMED no logró intervenir la totalidad del área del Mirador del Doce, puesto que éste se encontraba justamente sin vías de acceso y las viviendas estaban dispersas sobre la base del cerro el Picacho.

Según el testimonio de Doña Resfa quién llegó al asentamiento Mirador del Doce hace 27 años, el PRIMED les entregaba 2'500.000 pesos destinados exclusivamente para la compra de materiales para el mejoramiento de sus viviendas, la mano de obra la ponía los beneficiarios, en este caso con la ayuda de dos de sus hermanos, doña Resfa y su esposo Domingo, alcanzaron a construir una sala, el cuarto y la cocina, ya que sólo disponían de un cuarto en el que también cocinaban y un patio, pero además les dejaron las bigas listas para cuando tuvieran la oportunidad de cambiar el techo y terminar con los acabados ya que todo quedaba en obra negra, para ella y su familia fue una ayuda muy buena “uno viviendo en un ranchito y que lo pongan a vivir en adobe, eh ave maría” (Entrevista No. 5, 2014).

En relación a la tenencia de los predios, el programa logró avanzar sustancialmente con la legalización de los mismos, “teniendo en cuenta que existe un 10% de predios ya escriturados y que el programa es voluntario, se aspira a legalizar un 70% de las viviendas localizadas en las 3 zonas seleccionadas, es decir, unas 5180” (Consejería Presidencial, 1993: 100), de esta manera quedó sólo un 10% de las viviendas del Mirador del Doce sin escriturar, cifra que se encontraba vigente hasta diciembre del 2013 según información obtenida en Planeación Municipal.

Aunque en la actualidad la ciudad cuenta con un nivel de infraestructura de servicios públicos medianamente satisfactoria, según las cifras de ONU-Hábitat para América Latina en el presente año, una de cada cuatro personas vive en asentamientos no planificados en las urbes de la región, esto significa que el 25% de la población vive en asentamientos informales, sin consolidación, sin seguridad en la tenencia de la tierra, carentes de servicios básicos domiciliarios, espacio público y equipamiento social.

Así mismo los sondeos de opinión de organizaciones no gubernamentales señalan que la población no se siente satisfecha con la cobertura y calidad de los

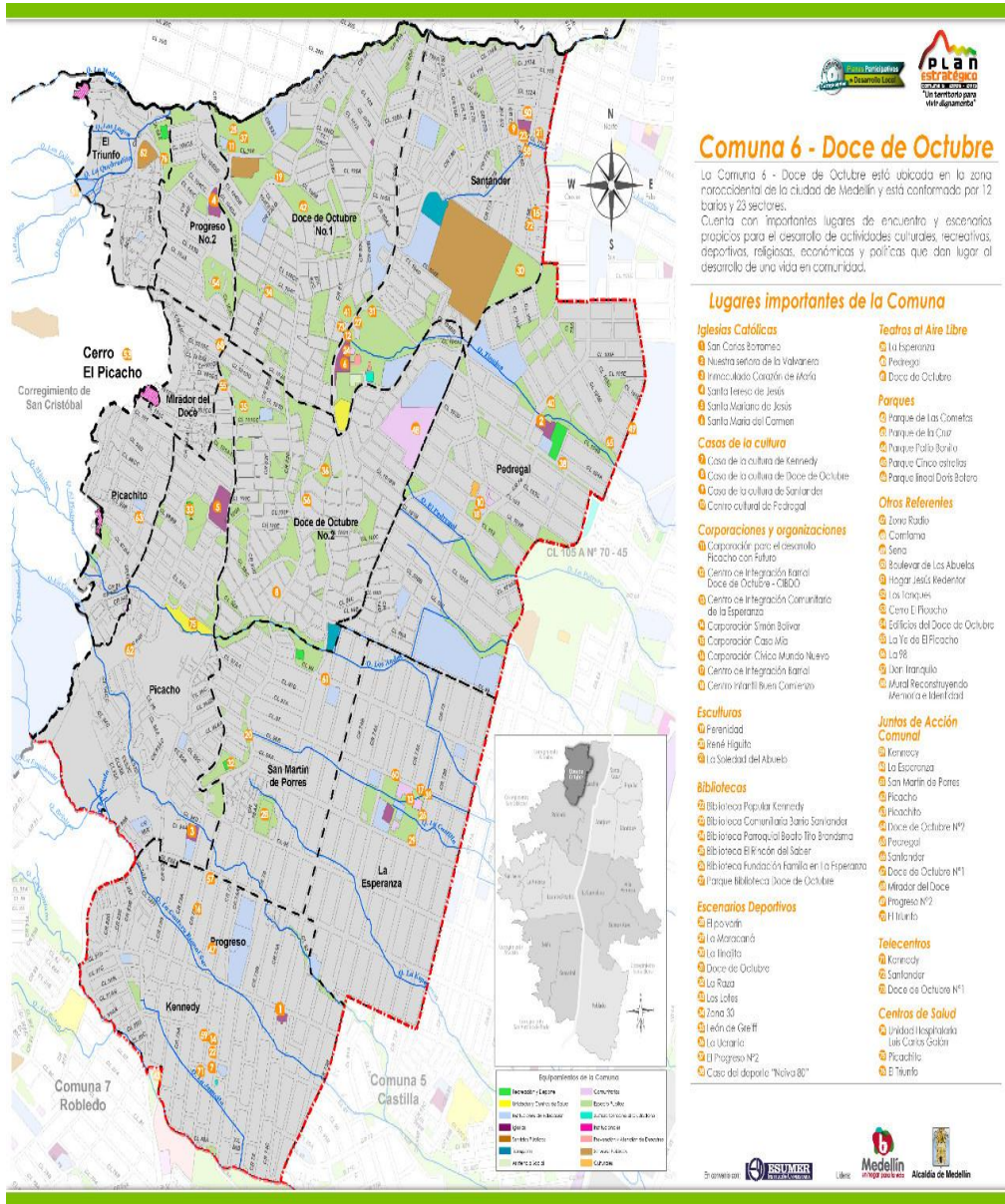
servicios básicos, un alto porcentaje de la población asentada en la ladera noroccidental todavía sigue viviendo en condiciones precarias dentro de sus viviendas, así como también carecen de espacio público e ilegalidad en la tenencia de la propiedad, pero además no poseen espacios propicios para fortalecer las actividades ciudadanas y comunitarias.

Impactos sociales de la planificación estratégica en el territorio

Con respecto al Plan Estratégico de la Comuna 6 entendido como una herramienta para la gestión del desarrollo local enfocado a la consolidación de un territorio donde se puede vivir dignamente, se encontró que parte de sus objetivos servirían como instrumento para la realización del Plan de Desarrollo Participativo Zonal, liderado por la Corporación Picacho con Futuro, la Junta Administradora Local No. 6 y el Comité Interinstitucional Noroccidental para adelantar acciones que permitan desarrollar los objetivos propuestos por la comunidad.

Sin embargo hay poca representatividad por parte del Mirador del Doce en las actividades del plan zonal, ya que en la actualidad sus miembros se encuentran un poco inactivos en parte por la situación de violencia que vive el sector, algunos de ellos han recibido amenazas por denunciar a los actores violentos que extorsionan e impiden realizar las gestiones para atraer a diferentes instituciones en el lugar, por esta razón deciden mantenerse al margen de las actividades públicas y colectivas en la comunidad. Así mismo, se comprobó que la mayoría de habitantes también deciden permanecer inactivos al conocer los obstáculos a los que se enfrentan sus líderes, generar miedo es una manera para mantener a la población en silencio. A pesar de esto, todavía existen dirigentes con suficiente valentía para seguir trabajando, sin embargo según sus propias demandas, lo único que esperan es el apoyo real del gobierno local.

Mapa No. 4. Plan Estratégico Comuna 6 – Doce de Octubre



Fuente: Corporación Picacho con futuro.

Lo anterior se puede evidenciar al analizar algunos indicadores, es decir, a pesar de la construcción de diferentes obras en la ciudad, según una encuesta aplicada por el programa Medellín Como Vamos desde el año 2006 hasta la actualidad y cuyo objetivo es analizar la calidad de vida de sus habitantes a través de dimensiones como el hábitat urbano (vivienda, servicios públicos, medio ambiente, movilidad vial y espacio público) los resultados arrojaron que el 80% de la población cree que el alcalde le debería prestar más atención a temas como el empleo, la pobreza y la salud frente a otros aspectos

como la infraestructura las cuales aparecen como acciones a corto plazo que no se evidencian como impactos sociales importantes (Red Colombiana Como Vamos, 2011:16).

Independientemente de si la alcaldía de Medellín hace presencia o no en estos asentamientos, las comunidades se siguen organizando y aprovechando la presencia de otras asociaciones, tal es el caso de la asociación Resovivienda, liderada por la señora Margarita Garcés, quien con otros moradores del sector compraron un lote de terreno para hacer una urbanización y solucionar la carencia de vivienda, la legalización la obtuvieron a través de un convenio con el ISVIMED, sin embargo la asociación no tiene un espacio físico para realizar sus actividades, no obstante, lo anterior demuestra que a pesar de la escases, las personas siguen adelante autogestionando con otras instituciones para acceder al suelo urbano.

Con respecto a los resultados obtenidos al indagar sobre los impactos que generó la *planificación estratégica* a través de la implementación de programas como el PMIB, se presentarán las variables a partir de las cuales se midió dichos efectos, a) intercambio socio-cultural, b) integración social de los habitantes del asentamiento y c) formación de ciudadanos con compromiso cívico, con el fin de mostrar los elementos de la reflexión que le dieron sustento a las conclusiones de la investigación.

Intercambio socio-cultural

El Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB como parte de las acciones concretas de la planificación estratégica en el asentamiento Mirador del Doce emprendidas por el gobierno municipal, tenía entre sus objetivos a partir de la recuperación del espacio público incentivar las relaciones de intercambio socio-cultural entre los habitantes del sector, sin embargo, lo que manifiesta la mayoría de la población a través de sus líderes comunitarios ha sido el permanente olvido en el que se encuentran, “por aquí no han puesto mano en andenes ni en nada, no... eso hablan mucho y no hacen nada, ya estaban las escalas, allí arriba hay un parquecito, hace muchos años lo hicieron, eso se llama el parque de los lamentos, lo utilizan

prácticamente los viciosos, eso se mantiene taqueado de viciosos” (Entrevista No. 6, 2014).

Así mismo, otro poblador del Mirador del Doce manifiesta lo que siente frente al parque construido por el programa del PMIB el cual tenía como objetivo recuperar el espacio público del sector, al respecto don Gustavo Sánchez manifiesta su inconformidad con lo que allí pasa.

“El parque de los lamentos, el que queda al lado de los gaviones que hizo el PRIMED, fueron 18 millones de pesos mal invertidos por la alcaldía, porque la gente no iba a utilizar el parque en ese punto, no ve que ese es el paso de los muchachos que se van a fumar a la cancha, además eso es muy solo por ahí y las mamás no van a dejar que los niños vayan solos, y a la gente le da miedo ir porque se pueden meter en problemas con esos muchachos” (Entrevista No. 9, 2014).

A pesar de estas situaciones, hay otras organizaciones interesadas en trabajar por el bienestar de la población de toda la comuna 6, tal es el caso de la Corporación Picacho con Futuro, la cual lidera diferentes programas de intervención en todo el territorio con el fin de promover el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, un ejemplo de ello fueron las gestiones que realizaron para la construcción de un parque recreativo y cultural que permitiera a las personas del sector hacer deporte, actividades lúdicas y recreativas.

Sin embargo como el territorio de la comuna 6 es bastante amplio, viven alrededor de 200.000 habitantes distribuidos en 12 barrios, siendo el Mirador del Doce uno de ellos, la ubicación del parque se encuentra un poco retirada del asentamiento en cuestión, razón por la cual aun siguen demandando una alternativa más cerca a sus viviendas, “el parque progresar nos queda muy retirado de aquí, lastima porque hay maquinas de gimnasia y los domingos van profesores a enseñar, a veces nos vamos para allá, pero es que nos queda muy lejos y ya estamos muy viejos para ir hasta allá” (Entrevista No. 5, 2014).

El intercambio sociocultural se evidencia en la medida que las personas pueden participar e interactuar con otros habitantes de diferentes grupos etarios dentro de su propio espacio o también en el territorio que comparten y del cual hacen un uso público, la señora María una de las primeras pobladoras que le ha tocado vivir la transformación del barrio, manifiesta que las personas ya no confían en nadie y eso hace que nadie se relacione y mucho menos crean en los proyectos de la alcaldía, “a esa cancha, la que

queda junto a los gaviones que hizo el PRIMED, ahí donde se hacen los viciosos, la van a intervenir con el Cinturón Verde y el Jardín Circunvalar, son 130 predios que tienen que sacar de ahí, ojalá que si hagan las obras, porque siempre nos quedan mal, dicen mucho pero hacen poco, y por eso es que la gente es muy apática, hay falta de credibilidad porque el gobierno siempre queda mal” (entrevista No. 11, 2014).

Integración social de los habitantes del asentamiento

Con respecto al objetivo del PMIB que buscaba la integración social de los habitantes del asentamiento Mirador del Doce a partir de la recuperación de los espacios públicos, se encontró que al menos una parte de la población no conoce las obras que ejecutaron en el territorio. En primer lugar porque éstas se confunden con las acciones realizadas por la Junta de Acción Comunal, quien en ese momento gestionó recursos para construir un pequeño parque y mejorar las escaleras por donde transitan sus habitantes. Según la versión de una de sus líderes “cuando estábamos trabajando en el comité de ambiente de la JAC, se gestionó recursos con obras públicas y medio ambiente para construir un parque, eso se hizo con presupuesto participativo, ahí se jaló un proyecto de 57 millones, ese parque lo construimos nosotros” (Entrevista No. 8, 2014).

En segundo lugar, porque el programa no fue adecuadamente socializado con la población, “ahí donde la universidad hizo el fogón, pusieron un pasamanos amarillo, pusieron un alisadero (tobogán) y ya, fue lo único que hicieron, no entregaron la obra, no nos tuvieron en cuenta para nada, no vinieron a decirnos, vea se va hacer esto, como quieren que lo hagamos, de la intervención y la convocatoria no nos dimos cuenta, aquí no hay espacio público recuperado” (Entrevista No. 8, 2014).

Fotografía 4. Parque recreativo del Mirador del Doce



Fuente: fotografía tomada durante el trabajo de campo abril de 2014

En tercer lugar porque los altos índices de violencia no permiten que la ciudadanía se apropie de los espacios públicos, ni los puedan activar por temor a las bandas delictivas, quienes se toman estos espacios para expender drogas y cometer actos ilegales. La recuperación del espacio público requiere de actividades que propicien la activación y apropiación de dichos espacios, no solo se necesita la obra física, se requiere de una intervención integral de tal forma que sus habitantes puedan ganarles estos espacios a los violentos, de otro modo, el propósito de su construcción no se ve reflejado en la comunidad para la cual se proyectó.

Primero si le daban ganas a uno de irse, eso era balaceras por todo esto, a veces tocaba meterse debajo de la cama, se enfrentaban los de rancho de lata con los de acá, uno tenía que andar con mucho cuidado por la calle, tocaba caminar agachado, afortunadamente ahora ha mermado mucho, yo me imagino que era por esas cocinas, es que a esos muchachos los han ido matando, entonces uno ya puede salir a la calle sin tanta preocupación (Entrevista No. 6, 2014).

La integración social de los habitantes de un barrio, se alimenta con acciones cotidianas que permiten crear o fortalecer lazos vecinales, los mismos que propician la realización de otras actividades incluso de orden productivo para el beneficio de todos, sin embargo, algunos habitantes del Mirador del Doce sienten nostalgia por la cantidad de momentos que compartían con sus vecinos y que en la actualidad no se ven, “hoy en día no, antes la gente era muy solidaria y ayudaban en la construcción de las casas, ayudaban a cargar el material, cuando necesitábamos traer una manguera para

conectarnos al agua, salíamos todos, eso era bonito, ahora no, si se quiere levantar la losa hay que pagar para que ayuden, no se que nos paso” (Entrevista No. 10, 2014).

Formación de ciudadanos con compromiso cívico

La señora Nury Durango, ex-presidenta de la Junta de Acción Comunal del Mirador del Doce quien lideró dicho organismo durante 12 años, expresa su preocupación en cuanto a la apatía actual de los vecinos en relación a la participación y gestión de proyectos en beneficio de la misma comunidad, “hoy en día no hay quórum para hacer nada, son 190 afiliados, el domingo fuimos a una asamblea pero sólo habíamos 35, la gente no va, se han perdido becas para los muchachos porque los actuales líderes no gestionan, por eso la gente no asiste, la gente no va, esta muy aburrida” (Entrevista No. 8, 2014).

Si bien es cierto, que la participación de la ciudadanía no solo depende de las instituciones y organizaciones sociales que la activan y que propician los espacios físicos para dicho ejercicio, sino además de la disposición y voluntad que cada uno de ellos disponga, el fortalecimiento de la misma dependerá en parte del entorno en el que se encuentran las personas, tal y como sucede con los habitantes del Mirador del Doce, quienes tienen la voluntad de participar pero que en algunos casos, por ejemplo, pierden interés o se niegan a seguir participando debido a experiencias cargadas de violencia en espacios creados para el ejercicio de la ciudadanía, así lo explica doña Celsa ex dirigente barrial con respecto a la toma de la casa comunal por parte de un grupo delincuenciaal durante dos años, “la sede de la Junta de Acción Comunal estuvo en manos de la delincuencia común y no se podía trabajar, incluso ellos manejaban las llaves de la casa y prácticamente no se podía entrar allí” (Entrevista No. 7, 2014).

Una vez nos fuimos pal centro, para una marcha pasiva en contra de la violencia que vivíamos en el barrio, fue mucha gente, casi todos los vecinos, llegamos a la alpujarra y esos muchachos empezaron a tirar piedra a los de la alpujarra y empezaban a gritar “ahí están esos son los que roban la nación”, cuando estábamos en eso, a éste (se refiere al esposo) lo tumbaron y me hicieron caer, entonces esos policías nos hicieron correr con esos gases, adiós de marcha, yo ya no volví más a ninguna marcha, yo me dañe un dedo ese día (Entrevista No. 5, 2014).

Frente a toda esta clase de factores que intervienen en el proceso de formación de ciudadanos con compromiso cívico, se enfrentan programas que nacen de la planificación estratégica para las ciudades, entre las incongruencias que se encontraron,

se logró determinar que en su lógica original los fines obedecen a mejorar estéticamente la imagen urbana de los sectores menos consolidados, pero no contemplan las problemáticas estructurales como lo son el desempleo, la carencia de servicios básicos y equipamiento social, los cuales siguen alimentando la violencia que se afianza para restarle espacio a una ciudadanía en construcción, pero además tampoco se plantearon programas específicos anclados a las obras físicas que fomentaran la formación ciudadana.

En este momento la JAC del mirador se quedó sin delegado para presupuesto participativo, porque solicitaron toda la documentación reglamentaria para que la presidenta fuera delegada, pero lastimosamente no cumplió con los requisitos, además, a pesar que los recursos son para beneficiar al barrio, no hay para mejoramiento de vivienda, espacio público, andenes, pasa manos, toca hacer otras gestiones para jalonar el dinero que se necesita (Entrevista No. 9, 2014).

El trabajo en red es otra actividad que se ha desarrollado de manera autónoma por la comunidad y no hace parte o se desprende de programas de la planificación estratégica como el PMIB, en este caso se puede observar a través de lo que hacen algunas personas con vocación de servicio comunitario a través de las comisiones elegidas por los miembros de la Junta de Acción Comunal quienes realizan gestiones para establecer convenios con otras instituciones como el INDER quien apoya a las organizaciones que desarrollan actividades deportivas y de entretenimiento o recreativas para los niños y jóvenes del sector. En ese sentido, el Mirador del Doce cuenta con un punto de atención a la mujer, el INDER envía un profesor tres veces a la semana para hacer diferentes actividades.

Un testimonio de lo que las personas hacen para mejorar su calidad de vida, lo proporciona un habitante del sector don Felipe Muñoz dice “Ahora estamos en la meta de organizar una corporación que no solamente sea deportiva, queremos que sea abierta, para poder trabajar con obras públicas, medio ambiente, agricultura, microemprendimiento, la idea es establecer lazos con otras instituciones para que nos ayuden, la gente quiere salir adelante” (Entrevista No. 10, 2014).

En contraposición se encuentra el tema de la educación, esta hace parte de constantes discusiones y ciertas tensiones entre los habitantes del Mirador del Doce, porque a diferencia del deporte, no han encontrado la manera de formar una comisión

para gestionar recursos que ayuden a mejorar el nivel educativo de los niños y jóvenes del sector, al respecto don Felipe cuenta sus impresiones.

Aquí no hay educación porque no hay una escuela, ni hay un lugar donde jalonar una escuela, la escuela cerquita es la León de Grey es toda solamente para la primaria y es del radio de acción del 12 de octubre zona 30, es para toda la comuna 6, la otra escuela esta en el Triunfo se llama Santa Teresa y el colegio Jesús María Valle, por eso no hay comisión, tenemos que luchar para que nos hagan una escuela en el barrio, de lo contrario no podemos formar la comisión. Nosotros creemos que el presupuesto para el radio de acción del Mirador del Doce es solo para hacer pura escala, y sin embargo no vemos cuales son las obras que hacen aquí, además la gente pinta las escalas con su propia gestión, las escalas de la primera calle no las pintaron con ese programa, fueron las familias las que se organizaron para conseguir la pintura (Entrevista No. 10, 2014).

De otro lado, el presupuesto para educación destinado a la comuna 6 cubre el acceso a los jóvenes de estrato socioeconómico 1 y 2 que deseen realizar estudios superiores en tres instituciones públicas ubicadas en el sector, en este caso los jóvenes del asentamiento Mirador del Doce también pueden aplicar a estos cupos. El recurso educativo esta distribuido de acuerdo a la ubicación de las universidades en el territorio y según las comunas.

Sin embargo, la oferta educativa no es muy amplia, y las personas que quieran estudiar se tendrán que acomodar a las carreras que ofrecen dichas instituciones, para quienes les interese otras carreras tendrán que buscar un cupo en otros centros educativos de la ciudad, sin embargo el acceso a ellas es mucho más difícil para los jóvenes del asentamiento ya que no tienen las bases suficientes para participar en dichos concursos.

También se ha encontrado diversas acciones participativas, ciudadanas y de apropiación que son realizadas gracias al liderazgo de sus habitantes, es allí donde el PMIB y la planificación estratégica se queda corta en su discurso de inclusión social, ya que no tiene en cuenta el potencial de sus moradores para fortalecer las capacidades de gestionar su propio desarrollo.

En este momento un proyecto que se necesita mucho es el pasamanos, porque son muchas escalas inclinadas, para los adultos mayores no hay en que se pueden apoyar, si el presidente no hace nada, los demás no pueden gestionar, ni los conciliadores, ni el fiscal son directiva, entonces la directiva tiene que hacer proyectos y llevarlos a obras publicas del Municipio, pero no desde el Presupuesto Participativo, son 700 millones que esa comisión tiene que dividir en los barrios de toda la comuna, el del barrio seria un proyecto macro, seria para obras publicas, el

barrio sería la 101 A hasta la 102 A, las demás calles son escalas, y muy inclinadas, tiene que ser por recursos ordinarios (Entrevista No. 8, 2014).

Otra de las actividades desarrolladas por los habitantes del Mirador y que no tienen ninguna articulación con el programa propuesto desde la planificación estratégica en dicho territorio es la legalización de predios, a pesar de que este contemplado como prediación en sus proyectos y planos “con la comunidad hicimos un proyecto de legalización de predios, 350 predios que se legalizaron en el Mirador del Doce, con la ayuda de la Universidad de Antioquia y la Universidad Nacional, pero muchos se quedaron por fuera, ya que este barrio es el más pequeño de la comuna, pero el que más gente tiene” (Entrevista No. 11, 2014).

Son diversos ejemplos los que se han encontrado para ilustrar la forma en que la población por su propia iniciativa gestiona y genera espacios para su beneficio, sin embargo no se logró encontrar lo mismo para evidenciar las acciones concretas de la planificación estratégica en dicho territorio, “en el barrio no han invertido nada, yo hice un proyecto de 18 millones en rancho de lata, pregúntele a la señora Gloria Hernández, fui yo la que hice el proyecto con obras públicas y medio ambiente cuando todavía trabajamos en la Junta de Acción Comunal, la gente de por aquí no sabe que es que un funcionario de la alcaldía venga y le pregunte que necesidades tiene y como les podrían ayudar, la gente no ha visto eso” (Entrevista No. 8, 2014).

Fotografía 5. Escalas en el Mirador del Doce



Fuente: fotografía tomada en el trabajo de campo abril del 2014

Por su parte, la posición oficial señala que es precisamente la falta de apropiación de las personas que habitan el asentamiento lo que impide que dichos proyectos como el de la recuperación del espacio público sean exitosos, “si los habitantes no usan, ocupan o cuidan los parques que se han instalado, es muy difícil que las obras cumplan el objetivo para lo cual fueron construidas, vemos que la gente no cuida, dismantelan las instalaciones, tampoco hacen jornadas de limpieza, estas actividades eran las que se esperaban generar con el proyecto” (Entrevista No. 1, 2014).

De otro lado, los mismos funcionarios entrevistados admiten que dichos programas no son lo suficientemente pensados para responder a necesidades específicas de acuerdo a las características del territorio en el que se interviene con obra física, así como también sobre las tensiones con los inversionistas privados y sus respectivos intereses.

La falta de apropiación de la gente sobre las obras que se hicieron en el Mirador y en los demás polígonos de intervención, es el resultado de no hacer un diseño participativo con la gente de la comunidad, ya que estos proyectos hacen parte de un plan mucho más grande, pero además no se articulan a otro tipo de intervenciones que se crean desde otras entidades del Estado, esta falta de conexión es la excusa precisa para evadir responsabilidades importantes. Pero además de ello, nos encontramos con que las administraciones se acomodan fácilmente a los intereses de las constructoras, son justo ellas las que no quieren ingresar a sectores de la ciudad que no representen una ganancia relevante, por lo general buscan suelos que el Estado ya ha regularizado y provisto de servicios básicos y vialidad, de lo contrario no quieren invertir allí (Entrevista No. 1, 2014).

De acuerdo a todo lo expuesto y a partir de las variables de intercambio socio-cultural, integración social de los habitantes del asentamiento y formación de ciudadanos con compromiso cívico, vemos como los impactos experimentados por la población se alejan de los objetivos esperados por quienes implementaron el modelo de la planificación estratégica en territorios aún no consolidados y que requieren una atención más integral, para que efectivamente se pueda comprobar los efectos positivos generados en las personas y en el fortalecimiento de los lazos comunitarios, sin embargo, para el caso particular no se encontraron dichos resultados y por el contrario continua la ausencia de espacios que generen los encuentros que permitan desarrollar intercambios socio-culturales.

Mapa No. 5. Rehabilitación del núcleo Mirador del Doce



Fuente: Dirección de Planeación Alcaldía de Medellín 2014.

De igual forma, la integración social no es posible si se piensa solamente en obras físicas a manera de mejoramientos sin trabajo comunitario, las estrategias que conllevan avances significativos en estos aspectos de unión de agentes sociales que comparten un mismo espacio, van enlazadas tanto desde los componentes materiales como desde las relaciones que allí se tejen. Aún así, con la ejecución de obras que ayudan a mejorar la infraestructura, no es suficiente para lograr alcanzar fines como la formación de ciudadanos con compromiso cívico, ya que como se expresó anteriormente, sino se vincula a las personas desde el inicio en estos programas difícilmente se apropiaran del espacio construido, ya que no se ha constituido un lazo que los responsabilice por el uso, mantenimiento y cuidado de los mismos. En síntesis, los elementos expuestos a lo largo de este capítulo configuran las razones por las cuales se llega a las siguientes conclusiones.

CONCLUSIONES

Desde el discurso institucional que planteó la administración Municipal de Medellín durante el período estudiado 2006-2013, la planificación estratégica vinculaba elementos de la planeación participativa con el fin de presentar programas para intervenir el territorio con obras físicas pero que se articularan de alguna manera al accionar social, es decir, su enfoque conservaría un sentido social.

En ese sentido para responder al interrogante sobre las consecuencias socio-espaciales generadas por la planificación estratégica en el Mirador del Doce, se puede concluir que en términos más pragmáticos que lógicos las intervenciones tendrían como objetivo beneficiar a una población con diferentes necesidades que requerían soluciones inmediatas, pero desde la visión empresarial de la ciudad se podían obtener más rápidamente beneficios económicos en la medida en que se iba mejorando estéticamente la imagen de la ciudad, todo esto a partir de obras de bajo costo, sin que implicara una intervención directa en las problemáticas estructurales de la ciudad tal y como sucedió con el Mirador del Doce.

Sin embargo y de acuerdo con los resultados de la presente investigación, la *planificación estratégica* permanece como un discurso legitimador de los proyectos de ciudad como la imagen urbana y las ciudades estéticas, pero no como una práctica cotidiana dentro del derecho a la ciudad, en consecuencia la teoría no es congruente con la realidad empírica y la hipótesis planteada para responder a la pregunta de investigación es correcta, ya que la implementación de programas como el PMIB *no lograron cumplir sus objetivos sociales* de intercambio socio-cultural, integración social de los habitantes del asentamiento o la formación de ciudadanos con compromiso cívico, por el contrario, se siguen manifestando fenómenos como el aislamiento y la segregación social, así como la consolidación de clientes consumidores de servicios urbanos en dicho territorio.

Desde varias décadas atrás, el gobierno local contaba con una planificación orientada a la participación ciudadana establecida en documentos oficiales, sin embargo no se llegó a concretar dicho enfoque con las comunidades de las zonas periféricas de la

ciudad. Estos planes propuestos para la intervención urbana no se llevaron a cabo por diversos motivos, en algunos casos el cambio de partido político dentro de la administración municipal marcaba la cancelación de las iniciativas del gobierno anterior, también porque dichos programas no generaban un rédito político importante en términos electorales o, simplemente, por que estas obras no representaban una ganancia económica significativa.

Incluso se puede encontrar una serie de documentos que plasman el ideal de un diseño participativo de ciudad liderado por algunas instituciones públicas del gobierno, como es el caso del programa de *acompañamiento social* de la Secretaria de Desarrollo Comunitario en el *ordenamiento urbano y el diseño participativo* que nunca se logró ejecutar, lo anterior significa que la realidad muestra una considerable distancia entre lo que se establece como necesario y prioritario de manera oficial para constituir un hábitat sostenible y las acciones que permiten concretar dichas propuestas, es decir lo que el medio evidencia.

Frente a esta realidad la ciudadanía reacciona activamente, son los mismos habitantes de los asentamientos los que impulsan su consolidación como barrio cada vez que se apropian de un territorio y se identifican con él, lo hacen suyo con las acciones destinadas a mejorar su calidad de vida, es lo que constituye la construcción participativa de una comunidad dentro de un espacio físico, lo que permite ser visibles ante el resto de la ciudad y ser considerados como parte de la misma, es decir la *lógica de la necesidad* sigue latente en zonas como el territorio del Mirador del Doce donde la lógica del Estado sólo aparece en algunas ocasiones, justamente cuando la lógica del mercado considera pertinente para sus intereses de capital.

En el caso particular objeto de la investigación, la planificación estratégica no es el resultado de la *presión poblacional*, es básicamente la inserción en el ámbito urbano de una herramienta de planificación empresarial que tiene como fin optimizar el recurso económico y generar más plusvalía a partir de las intervenciones físicas urbanas. En ese sentido, lo que llama la atención es precisamente que las obras planteadas para los sectores más deprimidos de la ciudad, reflejan en sí mismas precariedad desde su propia concepción, es una especie de maquillaje en la imagen urbana de un asentamiento humano “informal”, con lo cual los actores que deciden sobre el futuro de la ciudad sólo

pretenden poner un velo a la condición real de una población para poder obtener sus fines de lucro.

La planificación estratégica según lo constatado en el territorio, obedece a los lineamientos del capital financiero e inmobiliario según el cual, mejorando la estética de los sectores deprimidos, cambiando su imagen, se puede posicionar estéticamente la ciudad dentro de un ranquin internacional para su posterior venta, estas obras no implican la inversión de muchos recursos como ha sido el caso del Mirador del Doce, pintura para escalinatas, mejoramiento de fachadas, adecuación de reducidos espacios públicos en parques para niños y unos cuantos sardineles y andenes, se presentan como contribuciones exageradamente valoradas desde la administración municipal en los eventos de rendición de cuentas.

Sin embargo, una intervención estructural que permita mejorar la calidad de vida de los habitantes de dichos sectores, seguirá siendo postergada con cada cambio de administración a manera de excusa, por consiguiente, se continuará experimentando niveles de aislamiento y segregación social de las familias que viven en dichos sectores, pero a su vez, se mantendrá la consolidación de clientes consumidores de servicios urbanos que representarán ganancias considerables a las empresas que proveen dichos servicios.

La realidad de la ciudad vista desde los asentamientos informales, muestra que la ciudad seguirá siendo un polo de atracción para la migración de pobladores con necesidades básicas insatisfechas, es decir, haya o no mayor o menor respuesta del gobierno local a las demandas en temas de servicios básicos, vivienda, o espacio público que necesita la población más vulnerable, las personas seguirán desplazándose hasta encontrar una solución a sus problemas básicos, sin importar en qué lugar decidan construir su hábitat.

Entre los retos planteados por diferentes organizaciones e investigadores relacionados con el urbanismo, hacer la ciudad más compacta, concentrada, construyendo hacia arriba, implica un reordenamiento de las urbes que conlleva a establecer límites de expansión urbana que en la práctica son difíciles de garantizar, además, teniendo en cuenta que el actual modelo de planificación y el interés del sector inmobiliario se direcciona hacia la construcción de conjuntos habitacionales periféricos

para una población de ingresos altos, pero también para una población que sigue el sueño de poseer una vivienda unifamiliar en zonas alejadas de la centralidad principal, lo que implica un sobre costo en la implementación de los servicios básicos hacia dichos sectores.

Con respecto a la participación ciudadana, es cierto que se requiere fortalecer rápidamente sus bases, se ha encontrado que a lo largo de los procesos que se llevan a cabo en los asentamientos informales y en este caso específico en el Mirador del Doce, no se cuenta con la capacidad de decisión necesaria para disponer sobre los asuntos propios de su comunidad. Pero además de esto, desde la misma institucionalidad hay demasiados trámites burocráticos, dependencias y direcciones que hacen poco eficiente y lento el trabajo en el territorio.

Por lo tanto, no se puede hacer énfasis en la falta de participación ciudadana si desde el aparato burocrático no se facilitan y garantizan las condiciones para que los habitantes tenga confianza y se incorporen al trabajo en conjunto llevado a cabo en la consolidación de los barrios y los programas integrales de mejoramiento. En ese sentido, fortalecer la escasa participación ciudadana en los temas públicos ha sido frecuentemente parte de los hallazgos encontrados tanto en análisis como en investigaciones o estudios relacionados con las intervenciones de los gobiernos locales en las comunas de la ciudad.

Así mismo, la precariedad en la participación ciudadana ha sido uno de los elementos que constituyen el discurso defensivo manejado por la mayoría de los funcionarios gubernamentales, sin embargo, lo que se ha encontrado en ésta investigación ha sido lo contrario, la ciudadanía participa activamente en los diferentes espacios que tienen para hacerlo, lo que hace falta es brindarles las garantías necesarias para su permanencia en ellos y que sean los mismos habitantes quienes comprueben que su voz se tendrá en cuenta en las decisiones importantes para su territorio y para la ciudad en general.

Las personas y sus núcleos familiares no deciden vivir en zonas de riesgo geológico o sin infraestructura básica porque así lo quieran, es la única salida posible frente a la escases de recursos necesarios para residir en un barrio consolidado, cuando toman la determinación de ubicarse en un sector donde los lotes de terreno son vendidos

a precios relativamente más bajos que en otros lugares, tienen que pasar por un proceso de desapego de sus costumbres ligadas al entorno próximo que los rodeaba, lo cual significa también el rompimiento de los lazos vecinales previamente establecidos, las redes de solidaridad se ven afectadas, así como también se sustraen del tejido social que los vinculaba; este ha sido el caso de la mayoría de los pobladores del asentamiento Mirador del Doce ya que se ha encontrado que no solamente los primeros moradores pasaron por esta clase de tensiones, también han llegado familias de otras ciudades o pequeños pueblos donde tenía un estilo de vida diferente al que les ofrecía la ladera a su llegada.

Dicha lógica es similar en las historias de otros barrios vecinos que conforman la comuna 6, es decir, el comportamiento de las personas y las presiones sociales y psicológicas que viven cuando tienen que tomar decisiones de cambios en su modo de vida y ubicación espacial, presentan aspectos análogos que podrían servir para analizar las tendencias en relación a la conformación de asentamientos informales y la forma en que son tratados posteriormente, cuando las autoridades deciden vincularlos a programas de mejoramiento de barrios con el objetivo de regularizar su situación legal o cuando hacen parte de las intervenciones de la planificación estratégica en el territorio como es el caso del Mirador del Doce.

Sin embargo y a pesar que las autoridades deciden intervenir con la planificación estratégica no solo con los programas para ejecutar en los territorios seleccionados sino además estimulan su incorporación en los planes de desarrollo que los habitantes tienen que formular y llevar a cabo en sus comunas, extraña la ausencia de procedimientos que contemplen los comportamientos y las presiones sociales que sufren las familias en el momento de configurar un diseño integral, no se puede prometer mejores condiciones a una población que ha sido desatendida constantemente y que se sólo tiene en su haber promesas incumplidas. La honestidad al parecer sigue siendo un valor sin contemplar en las estrategias diseñadas para contener a una población insatisfecha, es por esto que las comunidades siguen desconfiando del accionar gubernamental, equiparándolo al ruido politiquero y clientelista que saca el mayor beneficio posible en tiempos electorales.

Si a la falta de compromiso ético se le suma la situación de violencia que desde hace un par de décadas viven los habitantes tanto del Mirador del Doce como del resto de la comuna, no se puede esperar que la gente se apropie de los proyectos

constructivos implementados en el sector por muy pequeños que sean, cada vez que un grupo al margen de la ley decide instalarse en una esquina del barrio, en el parque que fue adecuado para los niños, en la sede de la Junta de Acción Comunal o en la cancha deportiva, pierde legitimidad la autoridad local en la medida que no garantiza la presencia del Estado en dichos sectores.

Es responsabilidad del Estado acompañar el proceso de apropiación de los espacios públicos como derecho de la ciudadanía, no es suficiente con las acciones valientes de algunos líderes comunitarios que comprometen a las familias a ocupar dichos espacios en un intento por retomarlos con su presencia, tampoco se logra mucho cuando la administración pública en un intento por recuperar el espacio público sólo lo adecúa o lo mejora, sin promover cambios que impacten fuertemente los modos de vida de la población que ven en las diferentes formas de violencia una perspectiva de supervivencia que atrae a los más jóvenes con bajos niveles educativos y sin la protección de un grupo familiar que los respalde.

La población necesita más atención con respecto al empleo, salud, educación, es más, se podría inferir que le dan más prioridad a la posibilidad de mantener una fuente de ingresos estable que a los servicios básicos o equipamiento social, desde la lógica de la subsistencia las personas tienden a obviar otras necesidades frente a las más importantes como lo son la alimentación y la vivienda. Las familias buscarán la manera de seguir adelante por sus propios medios, es por esto que la informalidad en el empleo se mantendrá como la alternativa real que tienen para existir, ya que desafortunadamente para la mayoría de la población urbana la oferta laboral no será suficiente con respecto a la demanda creciente.

Por lo tanto, los programas pensados desde la planificación estratégica no son válidos para impactar positivamente una población determinada, mucho menos si se quiere promover un intercambio socio-cultural entre habitantes de diferentes sectores, así como tampoco se puede incentivar la integración social entre las familias si no se garantiza los espacios propicios para ello, pero más presuntuoso es pretender que se puede generar la formación de ciudadanos con compromiso cívico, en un lugar donde la precariedad en las actividades productivas y sus respectivos ingresos sólo alcanza para una comida al día. Como se puede esperar de una población con muy bajos recursos que

participe desde un rol de ciudadanía activa si lo único que tienen como prioridad es resolver su día a día.

Con el pasar del tiempo y frente a la ausencia institucional, a las familias les cuesta integrarse con facilidad, tampoco han perdido el sentido de solidaridad que las caracterizaba cuando llegaron al asentamiento, pero tras el abandono que han experimentado en la última década, dichas fortalezas comunitarias se quedan rezagadas para darle paso a la superación de las dificultades cotidianas, razón por la cual es un poco más difícil impactar en este ámbito social.

No obstante, es una necesidad apremiante el recuperar la capacidad de integración de los hogares del asentamiento en cuestión, ya que si se pretende potenciar las demás cualidades que aportarían a la consecución de fines comunales, se requeriría más que buenas intenciones para llegar a un feliz término y conseguir avances significativos en términos de desarrollo urbano. La planificación estratégica si se genera desde las comunidades en el territorio puede ser útil o de gran ayuda para obtener resultados importantes en el futuro, las personas tienen un inmenso capital en términos de gestión y de ideas innovadoras, que llevadas a la práctica con una adecuada asesoría y apoyo o incentivos creativos puede transformar la difícil realidad en un campo de diversas oportunidades.

En el caso del aislamiento social que vive la población del asentamiento Mirador del Doce y que no se ha logrado disminuir con las intervenciones del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios como parte de la implementación de la planificación estratégica en el territorio, se puede concluir que a pesar de existir un pequeño espacio público destinado entre otras cosas para la integración social de sus habitantes, no es suficiente porque las dinámicas sociales propias de cada barrio obedecen a orígenes distintos y aunque en algunos aspectos sean similares, necesitan ser potenciadas de acuerdo a su contexto.

Sin embargo y de acuerdo a las características en mención, los habitantes del asentamiento necesitan fortalecer el contacto con otras poblaciones de diferentes ingresos económicos y nivel educativo, porque con ello se amplían las posibilidades de acceder a redes de información que les pueden ayudar a avanzar en la escala de movilidad social. Por lo tanto es imprescindible generar acciones que reduzcan los

factores que conllevan a estigmatizar a dichos asentamientos como peligrosos y violentos y por ende aumentar el grado de segregación socio-espacial en el que se encuentra. Si se quiere y usada de manera adecuada, la planificación estratégica pueden generar cambios sustanciales en fenómenos que afectan la vida de las personas y propiciar los espacios de encuentros, interacciones y relaciones sociales asertivas que tanto se necesitan.

Recomendaciones

En la actualidad, las ciudades cuentan con diversos diagnósticos socioeconómicos validados por diferentes instituciones que recogen las demandas físicas y sociales que la población exige, el gobierno local tendría que acogerlas y elaborar un plan alternativo de soluciones para coordinar con el gobierno central las políticas públicas que respondan a ellas, de tal manera que el urbanismo también haga parte de las soluciones a dichas problemáticas y no se quede simplemente en construcción de obras de infraestructura, la ciudad no solo necesita obras de asfalto o cemento, las personas construyen la ciudad y son ellas quienes a lo largo del tiempo han ordenado el territorio desde su propia lógica, tal y como se constata en la realidad concreta y como lo ha explicado acertadamente Pedro Abramo desde la *lógica de la necesidad*.

Por ejemplo si se acompañara el proceso de autoconstrucción de los asentamientos informales desde el inicio o por lo menos se lograra prever el lugar donde se presentaría dicho fenómeno, la inversión podría traducirse en resultados importantes en materia de equipamiento urbano, servicios públicos y diversos beneficios sociales para la población, pero además los costos de inversión no resultarían tan altos comparados con una intervención posterior que implicaría, desalojo de familias con sus respectivas consecuencias, expropiación, indemnizaciones, reubicación de viviendas e incluso reasentamientos que según otras experiencias pueden ser considerablemente costosos.

De todas formas, como en la actualidad la mayoría de las viviendas del sector requieren reforzar su estructura o incluso volver a edificar las casas ya que sus cimientos no fueron construidos con la respectiva norma técnica, la inversión total

podría ser bastante alta, pero a su vez generaría empleos directos e indirectos contratando a los habitantes del sector y áreas vecinas, esto ayudaría a reducir el desempleo e incrementaría los ingresos de las familias de un espacio más amplio, tales formas de intervenir ya se han realizado anteriormente con resultados positivos, sólo faltaría que los administradores locales se decidan por ideales más humanos con beneficios sociales altos y menos estrategias que buscan fines exclusivamente económicos.

Por consiguiente, se tendría que formular una *planificación estratégicamente pensada en función a las necesidades reales de la población* pero articulada a las limitaciones físicas del espacio en que se encuentra, de tal forma que se puede aprovechar la ciudad construida y no se incentive la expansión de la mancha urbana que impacta en los usos del suelo y su vocación como es el caso de las zonas periurbanas que conectan con los límites rurales, transformando sus perfiles productivos agrícolas en espacios urbanos.

Existen vacíos urbanos que no son eficientemente aprovechados por los planificadores municipales, incluso son abandonados al apetito voraz del sector inmobiliario cuya prioridad es la ganancia, es su razón de ser¹², por lo tanto la ocupación de dichos espacios no podrá ser aprovechada por las familias que se ven obligadas a construir en las laderas como en el caso del Mirador del Doce, constituido por una población que se encuentra al margen de la distribución de los beneficios que conlleva vivir en grandes ciudades, aumentando la brecha social significativamente entre “la ciudad formal” y “la ciudad informal”.

Dichos criterios han logrado calar en el proceso de sectorización de la ciudad, pero al mismo tiempo alimentan los componentes del asilamiento y segregación socio-espacial en los que las personas con escasos recursos se ven involucrados, de allí la importancia de identificar núcleos de desarrollo inicialmente constituidos que se puedan potenciar para orientar todo el desarrollo urbano de una manera integral.

¹² Resulta importante aclarar que no se está haciendo un juicio de valor sobre la ganancia o el fin de lucro por sí mismo de las empresas privadas, lo que se podría destacar es la relación que dichas compañías establecen con la función social de las intervenciones físicas en los espacios urbanos construidos por las personas.

Otro aspecto que valdría la pena tener en cuenta para futuras intervenciones físicas con enfoques sociales, es la capacidad de auto-gestionar que tienen las comunidades con características de solidaridad y apoyo comunitario, el fortalecimiento de dichas cualidades es una tarea pendiente por parte de la administración municipal, ya que no se trata solamente de separar una parte del presupuesto económico para que sea aprovechado por las comunidades, el modelo del presupuesto participativo se ha quedado inmóvil frente a los problemas que lo hacen inoperante como la ausencia de una campaña de socialización del programa en las comunas, las Juntas de Acción Comunal y las comisiones que pueden presentar proyectos se quedan cortas a la hora de presentar las propuestas ya que necesitan constante capacitación y actualización con respecto a los tramites y tiempos pertinentes.

Solventando dichos inconvenientes se podría anclar el presupuesto participativo a programas de regulación de barrios de una manera integral, vinculando elementos de la planificación estratégica como el diseño participativo con las comunidades autogestionarias, teniendo en cuenta que en el territorio se pueden encontrar numerosos líderes y miembros de asociaciones dispuestos a trabajar por el bien común. Sería muy grato encontrar este tipo de intervenciones desde una planificación estratégica pensada desde la gente y para la gente de los sectores más vulnerables de la ciudad.

De igual forma se pueden facilitar espacios que promuevan el intercambio del trabajo interinstitucional en los sectores donde se pretende ejecutar proyectos urbanísticos, no solamente corresponde a la institución fomentar los cambios que se requieren para que la población se beneficie realmente de las obras, se necesita el apoyo sistemático de las demás entidades tanto públicas como privadas para mejorar la calidad de vida de una población que necesita ser atendida con urgencia y de esta manera se podría extender los beneficios hacia otros lugares de la ciudad, creando con ello una cultura de mejores prácticas en territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Acioly, Claudio (2007). “Participación y gestión pública”. En *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Martim Smolka y Laura Mullahy (Editores): 335-364. USA: Lincoln Institute of Land Policy.

Acioly, Claudio (2002). “Razón de los proyectos de regularización de los asentamientos informales: desde el mejoramiento de los asentamientos hasta la integración. Notas de introducción”. *Institute for Housing and Urban Development Studies*. Visitado el 15 de enero de 2014 http://www.claudioacioly.com/downloads/articles/Acioly%202002_Upgrading%20Notas%20de%20Clase.pdf

Abramo, Pedro (2003). “La teoría económica de la Favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal”. En *Ciudad y Territorios: Estudios territoriales*. Vol. XXXV, No. 136-137, verano-otoño. España: Ministerio de Fomento.

_____ (2012). “La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas”. *Eure*, Vol. 38 No. 114, pp. 35-69.

Alcaldía de Medellín (2006). *Plan Estratégico Comuna 6 – 2006 – 2015. Construyendo ciudad*.

Centro de Investigación sobre Dinámica Social (2007). *Ciudad, espacio y población: el proceso de urbanización en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Consejería presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, Municipio de Medellín, Corvide y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993). *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED*. Estudio de Factibilidad. Medellín

Corporación Picacho con Futuro. Visita enero de 2014 <http://cpfcorporacion.webnode.es/quienes-somos/>

Chiarella, Roberto (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. En *Espacio y Desarrollo*, No. 22.

Clichevsky, Nora (2006). “Previniendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe”. En *Medio ambiente y desarrollo*. No. 124, Santiago de Chile: CEPAL.

Congreso de Colombia (1994). *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo Ley 152 de 1994*. Bogotá. Visita 2 de febrero de 2014 https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1bnormatividadLey152_94.pdf

Constitución Política de Colombia (1991). Artículos 2, 40, 41, 340, 341, 342, 343, y 344.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2014). Población y demografía. Censos y proyecciones de población. Visita 2 de febrero de 2014 <http://www.dane.gov.co/index.php>

Departamento Administrativo de Planeación (2007). *Programa Mejoramiento Integral de Barrios PMIB*. Alcaldía de Medellín.

Departamento Nacional de Planeación (2007). *Plan de Desarrollo 2006-2010 Estado Comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: DNP.

Drucker, Peter (1984). *La Gerencia, tareas, responsabilidades y prácticas*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

_____ (1992). *Las nuevas realidades en el Estado y la política... en la economía y los negocios... en la sociedad y en la imagen del mundo*. Buenos Aires: Editorial Suramericana.

_____ (1993). *Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá*. Colombia: Editorial Norma S. A.

Franco, Vilma (2006). “Centros de poder económico y político en Medellín: dilemas estructurales y selectividad estratégica”. *Controversia*, No. 186, pp. 90-110.

Fundación Corona (1999). “Noveno caso. Programa integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales, -PRIMED- Medellín, Antioquia”. *Experiencias más exitosas de 1999*. Visitado 5 de enero de 2014 <http://www.fundacioncorona.org.co/alianzas/descargas/experiencias1999/Resumen%20Mejoramiento%20de%20barrios.pdf>

González Medina, Moneyba (2012). “La planificación estratégica de “nueva generación”: ¿Cómo evaluar su impacto como instrumento de gobernanza territorial?”. En *Geopolítica(s)*, Vol. 3, No. 2.

Harvey, David (1994). “La construcción social del espacio y del tiempo: Una teoría relacional”. Ponencia presentada al *Simposio de Geografía Socioeconómica*. Universidad de Nagoya Japón.

_____ (2004). *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. (Traducido por Ruth Felder). Disponible en: <http://www.cronicon.net/paginas/Documentos/No.22.pdf>

Instituto Popular de Capacitación (2009). “Comuna 6 marchará este viernes en medio de guerra silenciosa”. Visita 2 de febrero de 2014 http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=281:comuna-6-marchara-este-viernes-en-medio-de-guerra-silenciosa&catid=37:general&Itemid=150

Lungo, Mario (1996). “La gestión de la tierra urbana en el Salvador”. En *PRISMA Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente*. No. 20. San Salvador: PRISMA.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2008). “Ley 617 de 2000”. *Normas Vigentes, Jurisprudencia y Doctrinas*. Bogotá. Visitado 2 de febrero de 2014 En <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/asistenciaentidadesterritoriales/Publicaciones/Manuales/Ley%20617%20de%20200%20version%202008.pdf>

Municipio de Medellín (2006). *Acuerdo Municipal No. 46 de 2006 Plan de Ordenamiento Territorial*. Alcaldía de Medellín

ONU-HABITAT (2014). *Informe de la oficina regional para América Latina y el Caribe*. visitado en abril del 2014. <http://www.onuhabitat.org>

Planeación Metropolitana (1986). *Rehabilitación de los asentamientos subnormales: Trece de noviembre, la Primavera, el Triunfo, El Mirador del Doce*. Medellín.

Pascual, José (1999). *La estrategia de las ciudades. Los planes estratégicos como instrumento: métodos, técnicas y buenas prácticas*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

Personería de Medellín (2013). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín – 2012*. Medellín: Personería de Medellín y Universidad de Medellín.

Porras, Camilo (2010). “El SISBEN, su tercera versión”. *La Lupa*. Visitado 2 de febrero de 2014 En <http://lalupaopinion.blogspot.com/2010/04/economia-el-sisben-su-tercera-version.html>

Pradilla, Emilio (1990). “Las políticas neoliberales y la cuestión territorial”. En *Cuadernos de Economía*. Bogotá, No. 14, pp115-140.

_____ (1997). “Regiones o territorios, totalidad y fragmentos: reflexiones críticas sobre el estado de la teoría regional y urbana” En *Revista Eure*, Santiago de Chile, Vol. XXII, No. 68, pp. 45-55.

_____ (2010). “Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas estatales en América Latina”. En *Cad. Metrop.* Sao Paulo, Vol. 12, No. 24.

Prévôt Schapira, Marie-France (2002). “Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades”. *Perfiles Latinoamericanos*, Flacso México, núm. 19, pp. 33-56.

Presidencia de la República (2006). “Legalización de asentamientos humanos”. *Decreto Nacional 564 de 2006*. Bogotá.

Quintero, Carmenza (2007). “Planeación participativa y asentamientos informales en Medellín”. En *Revista Facultad de Trabajo Social*. Vol. 23, No. 23, pp. 111-118.

Ramírez, Erika y Tania Gómez (2011). “La construcción de la ciudad de Medellín desde las laderas informales. tensiones, relaciones y liminaridades en la ciudad contemporánea”. En *Estudios de Derecho*, Vol. LXVIII. No. 152, pp. 330-345.

Red Colombiana Cómo Vamos. Resultados Encuesta Medellín Cómo Vamos. Visita abril de 2014.
<https://app.box.com/s/d2d986c283f4832af410/1/322229335/2580327847/1>

Restrepo Luis Alfonso (Direc.) (1996). *PRIMED. Una Experiencia Exitosa en la Intervención Urbana*. Medellín: Multigráficas Ltda.

Rojas, Ramiro (2009). *Estado, territorio y etnias andinas. Lucha y pacto en la construcción de la nación boliviana*. La paz: Plural editores.

Secretaria de Bienestar Social (2011). “Análisis descriptivo asentamiento y movilidad de población desplazada en Medellín”. Unidad de atención a la población desplazada. Alcaldía de Medellín. Visita 2 de febrero de 2014
http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Bienestar%20Social/Secciones/Publicaciones/Documentos/2012/Asentamientos%20y%20Movilidad_Nov%20de%202011.pdf

Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (2014). Publicación base certificada. Visita 2 de febrero de 2014
https://www.sisben.gov.co/Información.aspx#.UvIaj_1_XeE

Torres, Carlos (2007). “Ciudad informal colombiana”. *Bitácora: Urbano/Territorial*. Vol. 11, No. 1, pp. 53-93.

Vainer, Carlos (2000). “Patria, empresa y mercadería. Notas sobre a estrategia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. *Arantes, O., C. Vainer y E. Maricato (eds.), A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, pp. 75-102.

Ziccardi, Alicia (2012). “Espacio público y participación ciudadana. El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México”. *Gestión y Política Pública*. Volumen temático 2012, 187-226.

Entrevistas.

Entrevista No. 01, realizada a funcionario publico de la ciudad de Medellín quien solicito su anonimato. Del 17 de diciembre de 2013.

Entrevista No. 02, realizada a una funcionaria pública de la ciudad de Medellín quien solicito su anonimato. Del 17 de diciembre de 2013.

Entrevista No. 03, realizada a funcionario publico de la ciudad de Medellín quien solicito su anonimato. Del 17 de diciembre de 2013.

Entrevista No. 04, realizada al señor Sebastián Giraldo habitante del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 05, realizada a la señora Resfa Rodríguez habitante y líder comunitaria del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 06, realizada a la señora Mercedes Cifuentes habitante y líder comunitaria del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 07, realizada a la señora Celsa Ramírez dirigente barrial del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 08, realizada a la señora Nury Durango ex presidenta de la Junta de Acción Comunal del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 09, realizada al señor Gustavo Sánchez del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 10, realizada al señor Felipe Muñoz del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.

Entrevista No. 11, realizada al señora María Solórzano del asentamiento Mirador del Doce. Abril de 2014.