

Participación urbana, vicios y virtudes en la construcción de ciudad¹

Mesa: Modelo de ciudad

Autora: Liliana María Sánchez Mazo²

Institución: Profesora Universidad de Antioquia, Medellín-Colombia, Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo, Área de concentración Hábitat, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo-USP, Sao Paulo-Brasil.

Domicilio: Rua Eiras Garcia, 240, CEP: 05588000, São Paulo – Brasil.

Estado y ciudad: São Paulo-São Paulo

Teléfono: (55)11 949698664

Correo electrónico: lyly.sanchez@usp.br

Resumen

La participación urbana, sus vicios y virtudes en la construcción de ciudad, se analiza desde la acción popular y del gobierno en el Programa Urbano Integral de la zona Nororiental-PUI-NOR, Medellín-Colombia. El PUI-NOR es una intervención urbana reciente (2004-2007), que posibilita reflexionar sobre la historia, el presente y el futuro de la ciudad, considerada en la actualidad, modelo para el país y para América Latina³, dadas las nuevas materialidades, usos, apropiaciones y dinámicas socioculturales que dan cuenta de la transformación de las condiciones de vida de la población y de su entorno (Gutiérrez, 2012).

Vicios, en tanto no se pueden desconocer los contextos sociales y políticos complejos derivados de las dinámicas contradictorias del capitalismo, que han conducido en las ciudades latinoamericanas, a la manifestación de diversas formas de violencia, de informalidad urbana y de fragmentación del tejido social que inciden directamente en la debilidad de la acción colectiva y, en su alcance coyuntural (Sánchez, 2011). Virtudes, en tanto que la lucha histórica de los pobladores de asentamientos informales por el derecho a la ciudad, ha desatado la progresiva consolidación de valores democráticos, el florecimiento de ideas innovadoras y de oportunidades que valorizan un habitar digno. La aproximación a los vicios y a las virtudes de la participación urbana ofrece una perspectiva dialéctica que permite descubrir sentidos opuestos de un mismo fenómeno.

Es así como el análisis del contexto sociopolítico de Medellín evidencia esta dialéctica de la participación. De un lado, la informalidad urbana como principal tendencia de la constitución histórica de los asentamientos precarios, la violencia, el clientelismo, el autoritarismo, los bajos índices de condiciones de vida y de desarrollo humano, los imaginarios y las prácticas de resentimiento y de desconfianza de la población frente al gobierno: muestran territorios de desesperanza, de miedo, de

¹ El presente trabajo es producto de reflexión de la tesis doctoral “La participación como base para la construcción de ciudad. *Medellín, una ciudad construida a varias manos?*”, adscrita a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo-FAU-USP, São Paulo-Brasil, Área de concentración Hábitat. Investigación realizada con apoyo del Programa Estudiantes-Convenio de Pos-Graduación – PEC-PG, CAPES/CNPq – Brasil y, de la “Estrategia de Sostenibilidad 2013-2015, de la Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia, otorgada al Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO)”, entre 2013-2015.

² Profesora de la Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas Departamento de Trabajo Social-Medellín-Colombia. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo, Área de concentración Hábitat Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo, Brasil

³ Medellín, ciudad más innovadora del mundo, 2013: http://www.youtube.com/watch?v=z_nap-y3SWQ. Premio Verde Verónica Rudge en Diseño Urbano PUI-Nororiental, Medellín: <http://www.edu.gov.co/index.php/inicio/118-lo-ultimo/819-edu-en-los-medios-asi-se-reporto-la-informacion-del-premio-veronica-rudge-de-harvar.html>. Consultada en febrero de 2014.

exclusión, en los que al parecer, la participación popular, tiene pocas probabilidades de realización y transformación. De otro lado, se observa como este mismo contexto ha estimulado la lucha histórica de los habitantes por su permanencia en el territorio, generando formas de regulación de la vida social así como múltiples manifestaciones de derecho a la ciudad, que persisten en pasar de la ciudad informal a la formal.

El PUI-NOR, valorada positivamente por su carácter democrático, presenta esta dialéctica al demostrar que en escenarios de informalidad y conflicto urbano surgen prácticas participativas desde procesos de acompañamiento, apropiación, autogestión, comunicación, concertación, formación, fortalecimiento y promoción, que amplían y diversifican las posibilidades para atender la problemática urbana, aportando a la construcción de ciudad.

Lejos de constatar y validar modelos alternativos de ciudad que puedan replicarse en diferentes contextos territoriales, se hace necesario visibilizar y apropiar los conceptos y las metodologías que están posibilitando la realización de la democracia en la época contemporánea. Aproximarse a la participación urbana desde experiencias concretas de ciudad es útil porque permite el reconocimiento de sus momentos y de las determinadas formas que adquiere en el espacio, evidenciándola como práctica socio-política en construcción que incide en asuntos neurálgicos, públicos, que tensionan el derecho a la ciudad. En tal sentido, este trabajo aborda problemática y política urbana en Medellín-Colombia, como puertas de entrada para la comprensión de los vicios y las virtudes de la participación, a partir de una experiencia concreta denominada: Programa Urbano Integral de la zona nororiental.

Problemática y política urbana en la construcción de ciudad: la participación en el centro

A mediados del siglo XX, como consecuencia del acelerado crecimiento y ocupación del territorio generado por el auge industrial y, su consecuente requerimiento de áreas residenciales y de servicios, Medellín comienza un proceso de planificación, que aunque basado en criterios de ordenamiento territorial, no creó los instrumentos necesarios para controlar la informalidad urbana que presionó de manera particular las laderas centroriental, centroccidental, nororiental y noroccidental, concentrando la población con los más bajos ingresos e índices de desarrollo humano y de calidad de vida (Alcaldía de Medellín-ADEM, 2010; ADEM y Empresa Desarrollo Urbano-EDU, 2007). En su proceso de crecimiento urbano Medellín no se aleja de las demás ciudades latinoamericanas: la falta de condiciones para albergar la urbanización creciente de modo digno, es el rasgo común. El proceso de urbanización de la ciudad fue constituido a partir de las oleadas de migración poblacional proveniente de otros municipios de Antioquia y de Colombia, movilizados bien por las diversas formas de violencia armada vividas en sus territorios de origen o, por la búsqueda de mejores condiciones de vida. La marginalidad, exclusión, pobreza, inseguridad e ilegalidad no se hicieron esperar como evidencia de la falta de acceso a vivienda, empleo, educación, salud, equipamientos comunitarios, vías, transporte.

El anterior panorama muestra con claridad la incapacidad del sistema político para tratar la problemática urbana, expresa en intervenciones tardías, parciales e interrumpidas que han desconocido la participación de la base social; también muestra la incapacidad del sistema productivo para incorporar dentro de la dinámica laboral, la mano de obra existente, lo que ha promovido la precarización del empleo visible la economía informal y el subempleo como fuente de ingreso para la subsistencia de la población. Podría decirse

que tanto la ausencia histórica de una autoridad fuerte que oriente el funcionamiento espacial de la infraestructura y equipamientos y, además posibilite beneficios sociales a la población; como la del sistema productivo capaz de absorber la mano de obra en edad de trabajar, ha incidido no solo en la acumulación de una gran deuda social; ello también explica los imaginarios y prácticas de resentimiento y desconfianza frente al Estado, las acciones vandálicas que han invalidado las intervenciones gubernamentales, el desinterés y la apatía de la población para participar en cualquier propuesta de trabajo conjunto con el gobierno así como el surgimiento de bandas que operan al margen de la ley y que promueven formas específicas de regulamiento de la vida social (Cárdenas, 2006; Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2008; EDU y Departamento Administrativo de Planeación-DAP, 2004; Gutiérrez, 2012).

Es necesario destacar la violencia, el clientelismo, el autoritarismo como flagelos que se han entroncado en la historia política y social del país, con alto nivel de incidencia en los procesos participativos.

La violencia, fruto de la confrontación bélica entre distintos sectores de la sociedad, ha marcado trágicamente la historia de constitución de la ciudad, teniendo sus antecedentes en el ámbito político por el dominio del poder público, como fue caso de la guerra entre liberales y conservadores, entre 1947-1957; por el mantenimiento de convicciones e ideologías radicales que han surgido en nombre de un modelo político alternativo, como es el caso de las guerrillas de izquierda, vivido desde 1960; por la defensa de bienes particulares y el monopolio económico de grupos privados, como el caso de los grupos paramilitares de derecha y, los carteles de droga, ambas padecidas desde 1980 (Henao, 1997). Innumerables pérdidas humanas y desplazamientos a lo largo de la historia, han producido impactos negativos en la vida en la población, influyendo en sus mentalidades, comportamientos, prácticas sociales y culturales, valores y, en las formas de relacionarse, en particular de los jóvenes. Entre los años 1985 y 2003, la ciudad de Medellín y las comunas 1 y 2, registraron los más altos índices de violencia e inseguridad gracias al narcotráfico, a la confrontación armada y disputa de territorios por parte de grupos al margen de la ley (guerrilla y paramilitares) y, a la conformación de bandas delincuenciales al servicio de dichos grupos (Bernal y Álvarez, 2005, p. 39).

La zona nororiental, en particular, las comunas 1 y 2, registraron las mayores tasas de homicidios en la ciudad (AdeM, 2008, p. 174) y, al 2001, se tenía registro de los más altos niveles de crimen organizado: 164 bandas criminales identificadas de las cuales, 65 operaban en la zona nororiental (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal, 2008, pp. 32-33), la mayoría de ellas, en las comunas 1 y 2, siendo la población juvenil la más afectada. En criterio de la Secretaría de Planeación Municipal (1998), la concentración territorial de la población más pobre en la periferia del norte de la ciudad, facilitó especialmente entre los jóvenes, el surgimiento del sicariato, la conformación de milicias y bandas delincuenciales. La movilidad y los cambios permanentes en el dominio territorial por parte de los grupos al margen de la ley, generalizaron las violencias y permitieron que el conflicto y la guerra se convirtieran en modo de vida para muchos jóvenes (González, 2003). Esto hizo necesaria la “intervención de instituciones que garantizaran apoyo, control y seguridad a la población civil (Zapata et al., 2007, p. 12), con políticas de paz y de reinserción de grupos armados, la zona nororiental comenzó su transformación, volviéndole la esperanza a los habitantes y permitiendo la presencia efectiva por parte del Estado.

Por otra parte, clientelismo y autoritarismo son catalogados como gramáticas dominantes en la historia del sistema político colombiano (Velásquez y González, 2003). El primero, referido a la transacción de ayudas por lealtades políticas y, el segundo, a la represión del Estado frente a la movilización ciudadana en torno a sus reivindicaciones y demandas, han configurado y amplificado la manera como se ha de entender la función del Estado y el ejercicio ciudadano. Dos contextos sociopolíticos marcaron momentos diferenciados en dichas prácticas, incidiendo en el ejercicio de la participación, la Constitución Política de 1886 y de 1991. Podría decirse que el período entre 1886-1991, tiempo en el que reinó la democracia representativa en Colombia, fue el momento en que tales prácticas se erigieron como ejes articuladores y referentes conductuales de gobernantes-gobernados pero, a la vez, crearon condiciones de crisis social que, posteriormente, las deslegitimarian. A finales de la década de los 80, se generaron nuevas dinámicas que terminaron por instalar la Constitución Política de 1991, bajo los preceptos de democracia participativa, eje transversal del nuevo ordenamiento jurídico del país, principio y función esencial del Estado, que la elevaron al más alto nivel de la historia política nacional; lo cual se expresó en la creación de espacios y mecanismos para que diferentes sectores de la población pudieran participar en las decisiones sobre temas de su interés. Desde tal perspectiva, la participación se plasmó en leyes que reglamentaron su promoción y fortalecimiento en el derecho a la vivienda digna, a la educación, al servicio de salud pública, al voto programático, a la conformación de partidos y movimientos políticos, a la planeación del desarrollo, al ordenamiento territorial, a la convivencia y paz, al control a la gestión pública, al ambiente y al espacio público.

Es necesario reconocer que si bien las posibilidades generadas a partir de 1991 en Colombia, asociadas con la democracia participativa provienen de la iniciativa pública, más concretamente de la estructura gubernamental del Estado, ello no hubiese sido posible sin la movilización, organización, disposición e interés de la sociedad civil, representada por el conjunto de fuerzas que han mantenido el ideario democrático como opción política posible. Especial referencia debe hacerse a las organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro, a la misma empresa privada desde sus apuestas en responsabilidad social, a la academia y, en parte, a los movimientos y partidos políticos que emergieron basados en la responsabilidad, compromiso y propuesta de transformación de la realidad. Ambos, iniciativa gubernamental y apuesta de la sociedad civil, permitieron desatar procesos participativos relevantes como es el caso del PUI-NOR, de Medellín.

A pesar de los contextos renovados y posibilitadores de otras opciones, clientelismo y autoritarismo continúan haciendo presencia, desvirtuando la participación como construcción sociopolítica. Esta nueva realidad normativa caracterizada como universo disperso y atomizado (Velásquez y González, 2003 pp. 119, 145), ha desatado otros fenómenos que se suman a los vicios de la participación: el fetichismo normativo, sustentado en que la sola expedición de la norma es suficiente para desatar procesos participativos y; la referencia nítida a una propuesta de participación inspirada en los postulados del neoliberalismo: menos Estado y más autogestión. No obstante, y aquí vuelve el sentido dialéctico de la participación, es innegable la emergencia de nuevos escenarios que muestran el paso de sujetos manipulados y pasivos a activos, autónomos y conscientes, capaces de depositar sentidos a otras finalidades, de expresar y resolver de forma creativa sus necesidades sociales y, de crear estrategias que señalan caminos posibles, por un habitar digno.

Dinámicas sociales y políticas se han misturado en el tiempo y reflejado en el espacio de múltiples formas, provocando una compleja gama de problemas urbanos que advierten la constitución de una ciudad con rasgos peculiares, síntesis de una contradicción de alta incidencia para la participación popular: la existencia de condiciones que fragilizan, obstaculizan e inhiben la acción colectiva y, al mismo tiempo, movilizan su organización y lucha social como alternativa preeminente. Dada la importancia de esta cuestión, interesa en adelante describir como en estas condiciones territoriales, se han llevado a cabo intervenciones gubernamentales que aportado a la construcción de ciudad desde prácticas sociales y políticas que reivindican el derecho a la ciudad.

2. Programa Urbano Integral de la zona Nororiental, Medellín-Colombia, una experiencia participativa

De las intervenciones urbanas promovidas hasta la fecha por la estructura gubernamental: los proyectos de construcción de vivienda para población obrera, Moravia, La Iguaá, El Limonar, Villa Tina, el programa de mejoramiento integral de barrios subnormales-PRIMED I y II, el programa de mejoramiento integral de barrios-PMIB, los planes parciales, entre otros, los Proyectos Urbanos Integrales-PUI, son quizá los que han contado con mayores posibilidades y acumulados para hacer de su diseño e implementación una experiencia participativa para la construcción de ciudad. Dichos programas han promovido desde finales de la década de los 40, procesos de construcción, reubicación, mejoramiento y renovación urbana, de lo cual se recatan diversas estrategias de participación que han contribuido a la transformación de dinámicas informales en formales, como expresión de derecho a la ciudad. De esta forma, puede decirse que la realización de la participación popular ha ampliado y diversificado las posibilidades para atender la problemática urbana, permitiendo el encuentro de propuestas y soluciones.

Tabla 1. Principales intervenciones urbanas en Medellín, desde 1949 hasta la actualidad

Intervención urbana	Año	Problema urbano atendido
Barrios obreros	1949-1986	Proyectos de construcción de vivienda
Villa Tina	1989-1993	Reubicación de población y mejoramiento barrial: consolidación de vías, dotación de infraestructura en salud, educación, recreación y servicios públicos
Moravia	Fase 1. 1984-1988 Fase 2. 1994-1997 Fase 3. 1999 Fase 4. 2002-2004	Rehabilitación urbanística, paisagística, ambiental y social. Nueva localización de población
Limonar	1990-2001	Soluciones habitacionales de población localizada en alto riesgo Reasentamiento
Programa Integral de Mejoramiento de Barrios subnormales-PRIMED	Fase 1. 1992-1996, Fase 2. 1996-1998	Atención integral de problemas urbanos de asentamientos subnormales
Programa Urbano Integral-PUI	2004 – en ejecución	Mejoramiento integral de zonas críticas para su transformación social e física. Zonas nororiental, centroccidental, noroccidental, centrorienta, suroccidental.
La iguaá	2008-2009	Plan de Gestión Social y Reasentamiento de Población
Planes parciales	2004-actual	Proyectos de renovación urbana

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los programas urbanos en AdeM, 1999; Coupé, Arboleda y García 2007; González, 2011; Gobernación de Antioquia 2012).

Se observa una línea de intervención en la que el gobierno exhibe su espíritu promotor del pretendido desarrollo urbano y, los representantes de las organizaciones de base social, demuestran su fuerza cuestionadora que en ocasiones, ha ayudado en la implementación de los programas y, en otras, la ha obstaculizado; asimismo, aparece la participación de organizaciones no gubernamentales-ONG, de la academia y de la empresa privada con diferentes orientaciones. Lo cierto es que la existencia de dicha trama social, ha posibilitado la realización de múltiples procesos que han activado la participación, siendo la promoción, el acompañamiento, la comunicación, la formación, la autogestión, la concertación y la apropiación, el repertorio de orientaciones significativas presentes en las intervenciones urbanas de Medellín, en las que ha tomado forma la participación popular; por tanto, representan un aprendizaje metodológico en lo que respecta a su aporte en la construcción de ciudad.

La *promoción* ha implicado la movilización de un actor para involucrar a otros en acciones consideradas apropiadas para atender un problema que pretende transformar; el *acompañamiento* ha desatado situaciones en las que un actor apoya a otro en el desempeño de actividades para el logro de determinados objetivos, siendo útil para enfrentar situaciones que aquejan a los pobladores como la legalización y titulación de predios, la generación de cooperativas y microempresas, y la negociación con grupos armados; la *comunicación* ha permitido el intercambio de información entre actores, siendo constante el argumento institucional de mantener niveles de transparencia con la población de los asentamientos intervenidos; la *formación* ha contribuido a la modificación de hábitos de los pobladores y al desarrollo de capacidades para la participación; la *autogestión* ha permitido que las capacidades acumuladas de la base social se pongan al servicio de los programas; el espíritu cuestionador de la población ha desatado procesos de *concertación* como manera de resolver las necesidades sociales, de definir aspectos técnicos y operativos; mediante la *apropiación* se han dispuesto mecanismos que reconocen los vínculos de la población con el espacio, así, significar, usar y proteger se convierten en práctica clave.

Los PUI recuperan este acumulado de estrategias para constituirse como intervención urbana democrática e integral, llevada a cabo en 5 zonas de la ciudad, desde 2004 hasta la fecha: nororiental (comuna 1 y 2), centroccidental (Iguaná y Comuna 13), centroriental (comunidades 8 y 9), noroccidental (comunidades 5 y 6) y suroccidental (Altavista) (ADEM y EDU, 2007; ADEM, 2010; CIDEU, 2013). Su pretensión fue elevar los niveles de la calidad de vida de los habitantes y, afianzar la apropiación, el cuidado y la valoración por los espacios socialmente construidos, mediante la aplicación de contenidos asociados con el espacio público, la infraestructura comunitaria, el transporte y la movilidad, la vivienda y su entorno. Para lograrlo, generó, adecuó y dotó a diferentes territorios de equipamientos urbanísticos contando con estrategias de acompañamiento, promoción y fortalecimiento social dirigido la organización familiar, cívica, comunitaria y ciudadana. Pretendió, por la vía de la ejecución de iniciativas de desarrollo, acercar a la Administración Municipal con las comunidades (ADEM y EDU, 2009; Gutiérrez, 2012). Este tipo de intervención urbana buscó romper las diferencias y el aislamiento entre la ciudad formal, desarrollada y, las zonas segregadas, marginales y pobres, mejorando su calidad de vida (DNP, 2008, p.6).

Específicamente, el PUI de la zona nororiental (PUI-NOR), fue el primero en implementarse en 2004, con ejecución de obras en 2005, y una segunda fase en 2007, convirtiéndose en laboratorio de experimentación y modelo de intervención para la activación de los PUI restantes (EDU, 2011). Tuvo incidencia en 20 barrios de la zona y

en 170.000 habitantes, comprometió una intervención integral a nivel social, institucional y física, que involucró todas las herramientas del desarrollo de manera simultánea para aumentar el índice de calidad de vida y el índice de desarrollo humano de la población. Esta propuesta partió del trabajo adelantado por el plan de regularización y su objetivo fue controlar el crecimiento irracional de la ciudad en las partes altas de ladera, definiendo un límite físico con un cordón de protección natural y un plan de reubicación de vivienda en el lugar. Este PUI se reconoce, especialmente, por la intervención que le antecedió; el Metrocable, que implicó la construcción de este sistema masivo de transporte así como de diferentes obras alrededor de las estaciones que promovieron el mejoramiento de la movilidad, la vivienda, el espacio público, el equipamiento en salud, cultura, recreación, deporte (Gutiérrez, 2012), considerados por mucho tiempo como deficitarios.

La realización de la participación popular en el PUI-NOR

Entre las condiciones que hicieron posible la realización de la participación popular en el PUI-NOR y que conllevaron transformaciones territoriales significativas para la población y la ciudad, se encuentran: la voluntad política, la voluntad social y la implementación de concepciones y metodologías novedosas. En palabras del Alcalde de la época Sergio Fajardo Valderrama (2005), se pretendía recuperar la confianza ciudadana, legitimar las estructuras gubernamentales y reforzar comportamientos positivos de la población.

En el marco de gobiernos alternativos como el vivido en el período 2004-2007, se propuso un modelo organizacional innovador formulado por fuera del funcionamiento tradicional de la estructura gubernamental, que articulara los procesos y proyectos estratégicos de ciudad y aportara viabilidad técnica y presupuestal a los PUI. El Plan de Desarrollo Municipal-PDM, centrado en el desarrollo humano, trabajó la competitividad económica, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social, partiendo de las personas como seres que participan activamente en la definición de su propio destino. El Proyecto Urbano Integral de la zona nororiental (PUI-NOR) se enmarcó dentro de un esquema de política pública que comprometió el nivel nacional, el departamental y el municipal (DNP, 2008, p. 94), teniendo continuidad en la Alcaldía de Alonso Salazar, período 2008-2011. Las políticas nacionales de reinserción, paz y reconciliación de combatientes, dirigidas al ofrecimiento de incentivos para los actores armados de izquierda y de derecha que se desmovilizaran, entregaran las armas y decidieran reinsertarse a la vida civil, también hacen parte del éxito del PUI-NOR.

El acumulado social de la organización de base de la zona nororiental, históricamente reconocida en la ciudad como bandera de procesos de planeación local, sirvió como antecedente para la implementación del PUI. Fue en la zona nororiental, donde al amparo del escenario normativo implementado a partir de 1991 en Colombia y, desplegado a partir de 1993 en Medellín, que se inició un proceso de planeación zonal denominado Plan Alternativo Zonal (PAZ) con niveles importantes de participación en la formulación, estructuración y proyección del desarrollo de la zona; lamentablemente para la época, este proceso no fue reconocido por la Administración Municipal y, por tanto, no se apoyó su ejecución. Sin embargo, con este acumulado latente, durante 2004-2007, las organizaciones sociales del área de influencia del PUI-NOR, vincularon su plan de desarrollo local al programa de planeación local y presupuesto participativo-PPPP, institucionalizado mediante el Acuerdo 43 de 2007.

El PUI, sustentado en principios democráticos, tuvo el desafío de revertir el ciclo de informalidad urbana mediante la implementación participativa de nuevos contenidos y metodologías que engrandecieron experiencias cotidianas usualmente desvalorizadas y restringidas, despertando la sensibilidad del colectivo en rechazo a la pauperización como forma natural de vida humana. Se reconoce como de mayor énfasis el Urbanismo Social, porque implicó al proceso de planeación urbana, la incorporación de nuevos territorios al desarrollo y la adecuación de los existentes, mediante nuevas funciones y formas urbanas en sus tejidos, permitiendo el desarrollo de las diferentes actividades de la ciudad: habitación, trabajo, recreación y encuentro ciudadano. Esta noción se consolidó a partir de la escucha de diferentes voces en una apuesta por edificar juntos una ciudad mejor, por dignificar la población haciéndola partícipe de manera concertada y abierta, en la transformación del territorio (ADEM, 2007).

En los escenarios propuestos por el PUI-NOR cobró relevancia la transformación del espacio público y el impacto sobre las condiciones sociales de la población (DNP, 2008, p.46). El *espacio público* fue comprendido como la plataforma cotidiana en la que se estructura el ser humano, vive, se desarrolla como persona y ciudadano. Desde este punto de vista, el espacio público fue una herramienta para su inclusión en el proceso de desarrollo urbano. La *movilidad* actuó como sistema conector de la trama urbana fomentando la articulación entre lo peatonal y lo vehicular. Los *equipamientos* fueron considerados como hitos que construyen ciudad en entornos afectados física y socialmente, así como puntos de referencia asociados a usos que complementan la vida individual por medio de la incentivación de las relaciones colectivas. La *vivienda* implicó una respuesta integral que dio soporte al individuo y a la familia en términos del mejoramiento de su calidad de vida. La construcción social de los PUI se fundamentó en la traducción de historias, de propuestas y memorias históricas de los barrios. En términos territoriales, los PUI van más allá de las divisiones políticas existentes, siendo las condiciones naturales el primer insumo y, quizá, la primera decisión en la reparación de territorios degradados (Santana, 2011, p.76). El *hábitat* fue enfocado como intervención integral en microterritorios dentro de una misma zona, desarrollados en torno a los sistemas naturales que requerían el mejoramiento tanto de vivienda como de entorno (El Colombiano, 2013).

La voluntad social y política manifiesta en la participación popular y en la acción gubernamental, así como en la disponibilidad de concepciones y metodologías renovadas, amplió y diversificó las posibilidades para atender la problemática urbana. En razón de ello, se enfatiza en adelante la metodología de intervención social que lo permitió.

Es preciso mencionar que el PUI de la nororiental, primero en implementarse, generó una metodología que sirvió de guía para las futuras intervenciones urbanas en la ciudad (ADEM y EDU, 2007, p.42), teniendo en cuenta las características de cada zona y población (Santana, 2011, p.10). Dicha metodología tuvo como fundamento la participación de diversos actores, por lo cual debió considerar la debilidad del tejido social manifiesto en la apatía y el desinterés por participar en intervenciones urbanas, la baja credibilidad en capacidades propias y, en los dirigentes políticos, la conflictividad social y el bajo nivel educativo para la participación, la organización comunitaria, la formulación y gestión de proyectos. Dicha problemática llamó la atención sobre la importancia de trabajar en el fortalecimiento y consolidación de la base social, precisando acciones de formación como estrategia para la transformación urbana, orientada al desarrollo de capacidades para la participación.

Así, se plantearon nuevas maneras de intervenir la ciudad a partir del respeto por la población y sus organizaciones y el re-establecimiento de sus derechos, exigiendo, a la vez, el cumplimiento de deberes conexos. Esta metodología se constituyó en una de las mayores riquezas del programa urbano integral, al posibilitar transformaciones en el espacio físico dirigidas a mejorar los niveles de desarrollo del territorio, apoyadas en la recuperación y regeneración del tejido social frágil y disperso: toda una innovación en la forma de aproximarse e intervenir una realidad territorial, de abordar a los actores presentes en ella, de generar relaciones de confianza y credibilidad que, con el tiempo, demandaron ajustes, cambios y nuevas dinámicas sociales y culturales (ADEM, 2006; Gutiérrez, 2012). Con base en lo anterior se proyectaron objetivos, componentes, ejes de actuación, fases, etapas y estrategias que posibilitaron la participación de la población durante todo el proceso (Cárdenas, 2006; ADEM, 2008; ADEM y EDU, 2009, p.4).

Objetivos: a) fortalecer las organizaciones comunitarias a través de la capacitación de líderes, b) realizar actividades informativas, de monitoreo y evaluación del proyecto, c) promover adecuadas intervenciones del Estado, d) formar mesas de trabajo con entidades públicas, privadas y académicas y, e) gestionar la participación de entidades nacionales y agentes de cooperación internacional.

Tabla 2. Componentes y funciones del PUI-NOR

Componente	Función
Espacio público	Construcción de espacios públicos como articuladores del sistema territorial bajo criterios de recuperación y adecuación, condición para la transformación y generación de nuevos lugares denominados: puntos de encuentro (calles, senderos, andenes, parques).
Movilidad	Mejoramiento del sistema de movilidad peatonal y vehicular como premisa de conectividad, propiciando accesibilidad a los nodos de acopio de transporte público.
Vivienda y entorno	Definición de áreas de oportunidad para el desarrollo de vivienda y nuevos equipamientos, buscando el equilibrio en densidad, de allí la promoción de programas habitacionales mediante la regularización, legalización, mejoramiento y construcción de edificios mixtos, vivienda de borde, vivienda en interior de manzana abierta y el plan terrazas.
Ambiente	Construcción de corredores sobre escenarios con potencial paisajístico y ambiental para la proyección de nuevas vocaciones económicas, bajo criterios de recuperación, articulación y transformación.
Seguridad y convivencia	Seguridad y convivencia a partir de la concepción y construcción concertada con la comunidad de espacios públicos como sitio de encuentro, disminuyendo los niveles de violencia y rompiendo barreras derivadas de imaginarios territoriales y sociales.

Los ejes de actuación que permitieron abarcar la intervención urbana de forma ordenada para el cumplimiento de las metas propuestas, fueron:

- Social. Estrategia metodológica para lograr el desarrollo en la zona con la participación ciudadana, el fortalecimiento de la organización comunitaria y la promoción de liderazgo, que permitieron la recuperación del tejido social.
- Institucional. Coordinación integral de las acciones de todas las dependencias del municipio en una zona, promoción de alianzas con el sector privado, ONG, organismos nacionales e internacionales y organizaciones comunitarias.
- Físico. Diseño, planeación y ejecución de obras que mitigaron el amplio déficit de espacio público para la recreación, el encuentro y el esparcimiento; viviendas de

calidad ubicadas en zonas seguras; vías de acceso y conectividad que aumentaron la movilidad e integración de los barrios; espacios adecuados para la cultura y el deporte en un medio ambiente saludable.

- **Gestión Social.** Se establecieron con los líderes y grupos organizados mecanismos de comunicación para la concertación, la cooperación y apropiación de los nuevos espacios construidos.

Estructura de planificación configurada en fases, etapas y pasos

Gráfica 1. Metodología de los PUI



Fuente: ADEM (2006)

Etapas de planificación. Diagnóstico y formulación. Análisis físico y social llevado a cabo mediante un estudio detallado de las zonas que arrojó información para la formulación del proyecto. Así se definieron puntos exactos de intervención y las obras a ejecutar. El diagnóstico se estructuró a partir de un análisis multiescalar que permitió tener una visión territorial y regional.

Etapas de gestión interinstitucional. Se convocó a todas las instituciones del Estado para aunar esfuerzos y recursos necesarios para lograr el impacto de la intervención.

Etapas de diseño

Paso 1: Reconocimiento físico y social. Se llevaron a cabo recorridos por las zonas con el acompañamiento de líderes con el fin de identificar problemas y oportunidades para la formulación de proyectos que dieran respuesta a las necesidades de la población.

Paso 2: Perfil del proyecto mediante la implementación de talleres de imaginarios.

Paso 3: Anteproyecto arquitectónico. Establecimiento de diseños preliminares del proyecto teniendo en cuenta las necesidades de la población.

Paso 4: Proyecto arquitectónico. Diseño concluido y aprobado por la comunidad.

Etapas de Ejecución

Paso 5: Insumos de contratación. Definición del proyecto y realización de licitaciones públicas.

Paso 6: Contratación de entidades encargadas de ejecutar las obras. Se contrató mano de obra no calificada de personas procedentes de la zona de intervención.

Paso 7: Construcción de la obra. Para la construcción de obras asociadas con la intervención de viviendas, el equipo social acompañó permanentemente el proceso de sensibilización, siendo un intermediario vital, su función consistió en negociar asuntos específicos o en encontrar soluciones a problemas, además de brindar información sobre el avance de las obras.

Etapas de animación

Pasos 8, 9 y 10: Gestión y participación. Una vez culminadas las obras físicas, todos los proyectos del PUI entran en una etapa final de animación con actividades que da sentido a los espacios y promueven su uso y cuidado permanente.

Estrategias de participación y comunicación enfocadas a la reconstrucción de la confianza hacia el Estado

Taller de imaginarios

Estrategia social que involucró la participación activa de la comunidad durante todas las etapas: desde la identificación de problemáticas y oportunidades a través de recorridos de campo, hasta la formulación y aprobación de los proyectos, mediante la utilización de prácticas de diseño participativo. Esto posibilitó la concertación y la decisión de la comunidad frente al modelo de intervención urbana. Esta estrategia, experimentada inicialmente en el PUI-NOR, contribuyó con la definición de los cuatro pasos de la etapa de diseño que después se estandarizaron en los demás PUI. Todos ellos, animados por la participación activa y crítica de los voceros comunitarios, el diálogo abierto y desprovisto de imposiciones entre técnicos y pobladores, el análisis de viabilidad y factibilidad acordes a la normativa vigente, los juegos de poder e intercambio entre institucionalidad y subjetividades para acordar lo más conveniente, de acuerdo con la información y el conocimiento práctico acumulado (EDU, 2011; Gutiérrez, 2012).

Recorridos barriales

Se trató de recorridos a pie por las áreas de intervención previstas con el acompañamiento de líderes y de equipos técnicos para conocer oportunidades, espacios significativos, riqueza ambiental, proyectos imaginados como insumo fundamental para: la planeación de la siguiente fase del proyecto, promover la vinculación de actores, recuperar la historia, la identificación y nominación de posibles intervenciones, las prioridades de acción, la viabilidad y factibilidad de las obras, la georeferenciación de imaginarios y sueños (ADEM, 2006). El proceso de identificación de la zona a intervenir estuvo acompañado por un acompañamiento directo de la población de sus experiencias anteriores: los pobladores identificaban una experiencia negativa frente a las iniciativas realizadas previamente, siendo producto de iniciativas aisladas, que no tuvieron en cuenta las necesidades de la comunidad. De esta forma, desde el diseño del proyecto, como aspecto innovador destacado por el PUI nororiental, se resalta la comunicación e interacción directa y constante con la población beneficiaria (DNP, 2008).

Comités comunitarios

Estrategia de sensibilización, información, concertación, divulgación y promoción al interior de las comunidades, implementada a través de reuniones barriales amplias con la

asistencia de líderes vinculados a las organizaciones sociales, comunitarias y cívicas (ADEM, 2006).

Asambleas barriales

Correspondió al equipo de los PUI realizar la divulgación de información ante instancias de participación comunitaria con presencia en las áreas influencia, para generar espacios que permitieran adelantar un proceso pedagógico que incluyera los actores considerados estratégicos. Este proceso contó con el apoyo comités barriales y una oficina comunicación.

Procesos formativos

Espacios para la cualificación de los miembros de los comités y otros actores comunitarios en competencias sociales, políticas y comunicacionales, a través de temáticas de liderazgo, trabajo en equipo, participación, gestión como instrumento desarrollo, desarrollo local, etc.

La vivencia fragmentada de la ciudad generó la necesidad de trabajar en una visión de conjunto que la integrara. En tal sentido, además de actuar en la zona nororiental de Medellín, el PUI-NOR se vinculó a procesos de planeación urbana de ciudad que permitieron el logro de sus pretensiones contribuyendo a la transformación territorial, siendo destacables:

Pactos ciudadanos

Acuerdos formales elaborados y suscritos públicamente entre voceros de los comités comunitarios y representantes de la Administración Municipal, con la finalidad de garantizar la apropiación, el uso social y la sostenibilidad de las transformaciones efectuadas en la jurisdicción PUI-NOR. Estos pactos promovieron encuentros reales, emotivos y trascendentales entre la comunidad, representada por sus voceros democráticamente elegidos en los comités comunitarios y, la Alcaldía, representada por el Alcalde Municipal; mediante ellos, la comunidad aprendió a analizar los problemas en grupo, a dar soluciones responsables y a mejorar las relaciones con el Estado. Se concibieron como una de las estrategias pedagógicas del Manual de Convivencia: una apuesta educativa orientada por la Administración Municipal a “construir ciudadanía, que recoge las conductas cívicas y la autorregulación”. Por ello, su construcción, firma e implementación se constituyó en un ejercicio pedagógico en el que los pobladores construyeron nuevos aprendizajes sobre la importancia de lo público y sobre sus relaciones con la institucionalidad, especialmente, con la pública. Cuatro fases componen la metodología de trabajo de los pactos ciudadanos: preparatoria, concertación con la comunidad, sistematización y seguimiento (ADEM, 2008).

Enmarcados en proyectos estratégicos de ciudad, los pactos ciudadanos se entendieron como instrumentos de educación ciudadana en razón a que generaron experiencias localizadas de cultura política al enfrentar grupos poblacionales a la responsabilidad de mejorar sus condiciones de calidad de vida, de convivencia, seguridad y paz. Fueron concebidos cuatro tipos de pactos ciudadanos: uso del espacio público; acceso y uso de nuevos equipamientos públicos; convivencia de reasentamientos en propiedad horizontal (buena vecindad); y, convivencia de ciudad. La síntesis elaborada sobre pactos

ciudadanos a 2007, generó como producto su agrupación en dos tendencias: los pactos territoriales y los sectoriales. En los primeros se ubicaron aquellos que exigieron la apropiación de normas para la sana convivencia alrededor de una acción de transformación geofísica o de la autorregulación de acciones cotidianas conforme los preceptos del Manual de Convivencia; en los segundos, aparecieron aquellos relacionados con la población y sus temas de interés general, sin que necesariamente se encontraran vinculados a un lugar, por ejemplo, educación, comercio nocturno, circulación en motocicletas, movilidad vehicular y peatonal etc. (Gutiérrez, 2012, p.256-260).

Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-PPPP

Los antecedentes del programa de presupuesto participativo lo ubican como otro de los ejemplos de este tipo de experiencias propagadas por América Latina a partir del caso vivido en Porto Alegre-Brasil, en 1989, con el propósito de fortalecer la democracia participativa, vinculando procesos de planeación participativa del desarrollo y, en particular, la definición de prioridades y toma de decisiones alusivas a la inversión de presupuestos destinados a promover transformaciones de las realidades urbanas y rurales, especialmente, en el escenario municipal. En Medellín, la experiencia del PPPP en la jurisdicción del PUI-NOR, es considerada opción democrática en tanto está inscrita, normativa y políticamente, en el sistema municipal de planeación del desarrollo, implementado mediante el Acuerdo Municipal 43 de 1993 y complementado por el Acuerdo Municipal 43 de 2007; a la vez, hace parte integral del sistema nacional de planeación estatuido mediante la Ley 152 de 1994. Es decir, se encuentra regulado por la normatividad básica, los criterios de política pública y las orientaciones del ejercicio de la función pública, reglamentarios de uno de los tres ejes esenciales de la reforma constitucional de 1991. Reunidos en los Consejos Consultivos de Comuna, diversos actores incursionaron en aspectos relevantes para la identificación de necesidades, el análisis de factibilidad y viabilidad y, su correspondiente priorización con fundamento, especialmente, en los criterios para la asignación de recursos provenientes del rubro de libre inversión, asignados por Comuna y por Corregimiento, según el presupuesto general del municipio de Medellín y, en los resultados de los procedimientos descritos, complementados por los resultados obtenidos en los comités comunitarios y talleres de imaginarios realizados en el marco de la experiencia PUI-NOR y acompañados por la EDU (ADEM, 2005, p. 234-24; ADEM y EDU, 2009, pp. 9. 3-7; Gutiérrez, 2012, pp. 254-264).

El desarrollo metodológico como motor que impulsó el PUI hacia el cumplimiento de objetivos, fue posible por la presencia activa y permanente de diversos actores interesados en la cuestión urbana. Los PUI se planificaron desde su origen como iniciativa de la Alcaldía de Medellín y de la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU; sin embargo, su diseño, formulación, gestión, implementación y seguimiento, se construyó bajo una estrategia transversal de participación, comunicación y concertación que privilegió el interés general (ADEM, 2007, p.34). La EDU, ente municipal, administrativo y autónomo, gerenció, diseño, planeó, organizó, administró recursos e información, ejecutó obras y gestionó contrataciones. Su responsabilidad fue concentrar los esfuerzos requeridos para garantizar el éxito de la intervención; también se ocupó de la vinculación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales y comunitarias. Se vincularon a la intervención las Secretarías municipales y departamentales así como empresas locales: la unión de tan variados esfuerzos implicó otra dinámica institucional relevante: ahora ya no harían presencia en las zonas de intervención del PUI las dependencias e instituciones

municipales por separado, cada una por su cuenta y sin previa coordinación con las demás; en adelante, la labor sería coordinada y planeada con el liderazgo de la EDU. (DNP, 2008, p.50; EDU, 2011, p.4):

Tabla 2. Actores participantes en el PUI-NOR

Cooperación internacional
Agencia española de cooperación al desarrollo
Ámbito nacional gubernamental
Departamento Nacional de Planeación
Ámbito regional gubernamental
Área Metropolitana del Valle Aburrá
Ámbito local gubernamental: secretarías de despacho
Empresa de Desarrollo Urbano-EDU
Obras Públicas desde programas para la adecuación de servicios comunitarios
Desarrollo Social con programas de participación ciudadana y desarrollo local a la comunidad
Medio Ambiente con la búsqueda del mejoramiento y recuperación de las condiciones ambientales
INDER con programas educación, recreación y deporte
Educación con programas de cobertura escolar y adecuación de plantas físicas
Salud con programas de cobertura del régimen subsidiado, Sisbe y estrategias de mejoramiento de las condiciones de salubridad, infraestructura y dotación, y salud sexual
Bienestar Social con programas de protección integral a niños en situación de desprotección y población vulnerable
Gobierno con el diseño e implementación de estrategias de acompañamiento a comunidades que reciben desmovilizados, así como la vigilancia, el control y la capacitación para el uso del espacio público y la asistencia a víctimas de Derechos Humanos
Cultura Ciudadana con programas de Desarrollo Social con el presupuesto participativo y la fomentación de expresiones artísticas y culturales
General y Dirección de Comunicaciones de la Alcaldía, con el diseño de estrategias de comunicación, registro y manejo de información
Evaluación y Control con actividades de seguimiento a la inversión en la zona y generación de garantías de transparencia en la zona
Departamento Administrativo de Planeación, gestor de un plan de desarrollo local e intermediario entre el Estado y la comunidad
Empresa
Empresa Metro de Medellín
Empresas públicas de Medellín (EEPP)
Base social
Consejo Consultivo Comunitario de la zona
Juntas Administradoras Locales
Juntas de Acción Comunal reunidas en Asocomunal
Mesas Barriales
Organizaciones no gubernamentales
organizaciones sociales y comunitarias
Académicos
Equipo profesional constituido por arquitectos, ingenieros, trabajadores sociales, comunicadores y sociólogos aportaron su ingenio, creatividad y disposición para ayudar para hacer realidad el Urbanismo Social
Biblioteca pública piloto

Fuente: elaboración propia a partir de información EDU, 2007, p.4; ADEM y EDU, 2007, p. 32; DNP, 2008, p. 17; Gutiérrez, 2012, p. 64).

Entre los asuntos destacables de la intervención urbana, califican como los más significativos en términos institucionales y sociales aquellos que hicieron posible la transformación territorial con impacto a nivel individual, social, familiar, organizacional, cultural y económico (ADEM, 2010, p. 2; Santana, 2011, p.17; Gutiérrez, 2012, pp. 260-276; ADEM y EDU 2009; Banco de Desarrollo de América Latina-BDAL, 2013).

- Realización de la participación como práctica democrática y eje transversal de la metodología que permitió contextualizar la intervención urbana a la realidad territorial, generando su apropiación por parte de la población.
- Valoración del trabajo en equipo y la reunión de esfuerzos de variados actores en pro de un mismo objetivo.
- Ampliación de la experiencia de servidores públicos sobre el trabajo comunitario.
- Posibilidad de realizar seguimiento y evaluación conjunta de los procesos de intervención mediante la identificación de las dificultades y obstáculos, reales o imaginados, y la conjugación de esfuerzos para encontrar soluciones e implementarlas.
- Articulación del proceso PUI-NOR a los procesos de planeación del desarrollo zonal y de ciudad, en tanto dejó incorporadas y al servicio de los equipos impulsores y de gestión, dinámicas sociales, culturales, políticas, económicas y organizativas relacionadas con nuevos conocimientos, metodologías apropiables a la realidad local.
- Restablecimiento de confianzas entre instituciones públicas y organizaciones sociales para acordar reglas de juego consensuadas acerca de la transparencia en la acción, la equidad en la distribución de los recursos y, la manera de tomar decisiones de interés público.
- Respeto institucional por las identidades, la historia y las tradiciones de las familias reubicadas, basado en procesos de sensibilización, en el valor de la palabra, en la prevalencia del interés general sobre el particular.
- Valoración de la autogestión colectiva articulada como corresponsabilidad al proceso de planeación urbana.
- Fortalecimiento de la base organizativa mediante la renovación de tejido humano que tomó forma en los comités comunitarios como espacio nucleador de procesos sociales y en la constitución de proyectos comunitarios y en multiplicación del saber acumulado.

El anterior panorama no es óbice para soslayar las dificultades encontradas tanto en la formulación como en la implementación del PUI-NOR.

Dificultades en la formulación y evaluación de la propuesta en términos de proceso y de resultado, incidieron negativamente en el conocimiento del impacto logrado. Quizá ello sea comprensible por la novedad de la intervención, que desde su estructura inicial, planteó un fin último y propósitos para cada uno de los órdenes a ejecutar, pero adoleció de una línea de base con indicadores claros que permitiera evaluar su impacto, así como del establecimiento de metas estratégicas. En consecuencia, de una experiencia tan importante como lo fue esta para la ciudad, solo se dispone de información aislada sobre los resultados de componentes y actividades que no permiten medir el impacto de la intervención. Las falencias en la estructura inicial del programa explican la inexistencia de un presupuesto global claro discriminado por años, fuentes, asignaciones, costos y gastos. Teniendo en cuenta que la EDU no tiene presupuesto propio y que es a partir de

convenios con las secretarías encargadas de cada uno de los componentes que se logra determinar un presupuesto para los PUI, no fue posible disponer de un presupuesto total de los proyectos con información detallada (DNP, 2008, p.172).

Ahora bien, la falta de sistematización de la experiencia desde la reconstrucción de la lógica del proceso vivido, resta posibilidades tanto para el conocimiento de interpretaciones críticas sobre la intervención, como para su apropiación social por la vía de aprendizajes que puedan ser útiles para su mejoramiento, para contribuir a la reflexión teórica con conocimientos surgidos directamente desde la realidad social así como para incidir en políticas urbanas.

La sostenibilidad de la intervención no se planteó de forma estructurada ni previa. Los PUI, desarrollados en el marco del plan de mejoramiento integral de barrios como modelo de intervención en asentamientos precarios, reconocido a nivel internacional, adoleció de continuidad en el tiempo y de estrategias que afronten el fenómeno de la informalidad urbana con raíces en problemas estructurales. De esta manera, se hace importante trabajar en la sostenibilidad de proyectos sociales y urbanos dado que contribuyen a la productividad de la ciudad, a la estabilidad de los asentamientos humanos, a la liberación de conflictos inherentes a la ocupación irregular del territorio y, a la inclusión de grupos poblacionales históricamente marginados de los beneficios del desarrollo. Toda intervención urbana planificada exige soporte institucional que le permita fluir, evaluarse y ajustarse en el tiempo, y una política de largo plazo frente a la cual se establezcan metas alcanzables en los respectivos planes de desarrollo (ADEM, 2007, p. 85).

En el PUI nororiental, la sostenibilidad y mantenimiento del programa giró en torno a la apropiación y auto sostenimiento de los componentes por parte de la comunidad: la institucionalidad garantizó unos mínimos al respecto del cuidado y uso de espacios públicos, los líderes dispusieron de voluntad para hacer de la transformación geofísica algo sostenible; sin embargo, no existieron herramientas, ni estrategias que las hicieran converger a fin de evitar usos indebidos, vandalismos y saqueos, apropiaciones no esperadas etc. Un Proyecto Urbano Integral no puede llegar hasta la entrega de la obra; las comunidades necesitan un acompañamiento que vaya mucho más allá, siendo preciso capacitarlas para que se apropien de los espacios de manera responsable. Frente a una comunidad que ha tenido tantas carencias es necesario trabajar el sentido de lo público como algo que es de todos y no sólo del Estado o de nadie. En la medida en que esto se entienda, seguirán fortaleciéndose las relaciones entre los ciudadanos que tienen ahora un patrimonio que cuidar para ellos y sus hijos, un proceso complejo, que requiere tiempo y recursos y debe ser contemplado en la misma medida que las demás etapas de intervención (ADEM, 2007, p. 2, 62).

La sostenibilidad política de la intervención no se aseguró para el mediano ni el largo plazo, esta depende de la continuidad del proyecto político alternativo, dado que la estructura organizacional y el modelo de gestión no están formalizados como política pública. Asimismo, está condicionada al éxito de políticas de control del orden público que garanticen que no aumenten los problemas de violencia entre grupos armados ilegales y bandas criminales en la zona de intervención. Esto es una amenaza para la sostenibilidad en la implementación de los PUI en tanto la EDU como unidad ejecutora no puede responsabilizarse de todos los componentes entregados por un tiempo ilimitado (DNP, 2008, p. 168).

Este panorama de logros y dificultades sintetizan el legado de potencialidades sociales y políticas que deja la experiencia, y que seguramente será materia de análisis de futuras investigaciones. La riqueza, novedad y creatividad de los hechos ocurridos, visibles en las transformaciones materiales evidentes así como en la emergencia de nuevas las capacidades que configuraron el proceso social en cuanto fue viviendo, aperturan en la historia de Medellín, nuevos aprendizajes y otros caminos posibles que humanizan las formas urbanas en que construimos y producimos ciudad.

Corolario sobre el aporte de la participación a la construcción de ciudad

Fenómenos latentes en el tiempo, otros nuevos que nacen y consiguen expresarse en el territorio dejando marcas, indican los vicios y las virtudes de la participación en la construcción de ciudad, que, según las particularidades expuestas, solo pueden ser entendidos en medio de la contradicción que se desenvuelve en países donde se misturan pretensiones democráticas y capitalistas, dando como resultado tensiones y posibilidades permanentes. De ahí que la participación sea simultáneamente asumida como instrumento de manipulación, explotación y subordinación para mantener la funcionalidad del sistema y, como posibilidad para alentar una mejor vida. El análisis dialéctico de la participación urbana permite descubrir sentidos opuestos de un mismo fenómeno: debilidad- vitalidad, frustración-logro, funcionalidad-mudanza:

- La problemática urbana configurada históricamente a partir de déficits cualitativos y cuantitativos de vivienda, empleo, servicios públicos domiciliarios, transporte, vías, equipamientos, infraestructuras y espacios públicos, ha negado a gran parte de población el derecho a la ciudad; siendo a la vez estímulo para la generación de procesos de autogestión que han precisado la organización y el empoderamiento popular como base de la lucha social por el derecho a la ciudad. La virtud, participación movilizadora en torno a lucha por la sobrevivencia y por la permanencia en el territorio.
- Las múltiples formas de violencia han estimulado la creación de mecanismos de auto regulación y control comunitario. Los asentamientos precarios de la ciudad han demostrado su capacidad de resiliencia al sobreponerse ante las condiciones adversas, retratándose una lucha incesante por ser parte de la ciudad que habitan, padecen y disfrutan.
- La violación histórica de derechos, la imposición de prácticas autoritarias y clientelistas si bien han restringido lo público y lo político al valor de cambio: favores por lealtad política; dieron también la posibilidad de generar un impase social que derivó en la renovación del mundo político en términos participativos. La realización de nuevas experiencias democráticas ha sido posible por la refundación de relaciones basadas en el respeto, la confianza, la comunicación, la concertación, el aprecio por el saber acumulado, el valor de la palabra, asomándose como valores significativos para la convivencia y la aceptación de la diferencia.
- La intervención gubernamental históricamente interrumpida, inadecuada y sin criterios que le fundamenten en las necesidades sociales de la población, ha promovido la necesidad de articular esfuerzos y recursos así como el trabajo en

red entre diversos actores para dar vida a una intervención urbana integral, participativa que transformó la vida de muchas personas.

- La renovación del discurso normativo institucional ha promovido nuevas visiones, escenarios e instrumentos que fragmentaron la intervención urbana, endilgaron responsabilidades a la sociedad civil que antes eran del Estado e instalaron la norma como fetiche; a la vez, de las nuevas posibilidades creadas, emergieron voluntades sociales y políticas que aperturaron experiencias urbanas dignificando el hábitat y el habitar de la población.

Desde tales perspectivas, el sistema de significaciones que indica los vicios y las virtudes de la participación urbana se explica, esencialmente, desde las características que constituyen ciudad, que en el caso de Medellín-Colombia, evidencian un contexto negativo para la germinación de procesos participativos que, a la vez, se ha convertido en posibilidad de cambio, tomando la forma de luchas sociales en respuesta al problema urbano como defensa del derecho a la ciudad. Por tanto, la participación urbana, popular no está dada: es una construcción social consciente, que se revela en momentos concretos y en espacios habitados, bajo la reunión de sentidos de lucha colectiva con orientación política, movilizados mediante estrategias significativas hacia una finalidad superior, el derecho a la ciudad.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín 1999, *Plan parcial de mejoramiento integral de barrios de Desarrollo incompleto o inadecuado: diagnóstico zona centro oriental PRIMED Fase II, Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*. Medellín: PRIMED y CORVIDE.

Alcaldía de Medellín 2005, *Programa de planeación local y presupuesto participativo ¡Con transparencia! Pongámonos todos y todas del mismo lado*, Medellín, L. Vieco.

Alcaldía de Medellín 2006, *Proyecto Urbano Integral Nororiental. Un modelo de transformación de ciudad* [Folleto], Alcaldía de Medellín y el Banco Interamericano de Desarrollo, Medellín.

Alcaldía de Medellín 2007, *Proyecto urbano integral en la zona nororiental de Medellín: un modelo de transformación de ciudad* [Folleto], Dirección General de Comunicaciones Alcaldía de Medellín, Medellín.

Alcaldía de Medellín 2008, *Proyecto Urbano Integral Nororiental y Proyecto Urbano Integral Comuna 13* [Folleto], Municipio de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, Unidad de Vías y EDU, Gerencia Auxiliar de Diseño urbano, Medellín.

Alcaldía de Medellín 2010, *Documento diagnóstico área noroccidental. Contrato número 4600013449 de 2008* [Folleto], Secretaría del Medio Ambiente, Medellín.

Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano-EDU 2007, *Proyecto Urbano Integral Comuna 13 y Área Influencia Metrocable* [Folleto], Alcaldía de Medellín-EDU, Medellín.

Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano 2009, *Documento de Diagnóstico Proyecto Urbano Integral de La Iguaá, comunas 7 y 13. Convenio inter administrativo No 4600002299 de 2009* [Folleto], EDU, Medellín.

Banco de Desarrollo de América Latina 2013, "Desarrollo urbano, casos emblemáticos Colombia", acceso enero 6 de 2013, En <http://desarrollourbano.caf.com/despliegue/casos?id=3147>.

Bernal, JA y Álvarez, LS 2005, *Democracia y Ciudadanías: balance de derechos y libertades en Medellín*. Medellín: Región, Confiar, Viva la Ciudadanía, ENS.

Cárdenas A 2006, *Fotografías y mapas, gráficos e ilustraciones: Archivo Proyecto Urbano Integral Nororiental* [folleto], Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo, Medellín.

CIDEU 2013, "Proyectos Urbanos Integrales–PUI", acceso 6 de enero de 2013, En <http://www.cideu.org/index.php?mod=objeto&act=verObjeto&idObjeto=254>

Colombia, Congreso de la República 1992, Constitución Política de Colombia. Texto completo con notas de vigencia. Obtenido el 2 de septiembre de 2009 del sitio Web: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991

Coupé, F; Arboleda E; García C 2007, *VILLATINA: ALGUNAS REFLEXIONES 20 AÑOS DESPUÉS DE LA TRAGEDIA*. Gestión y Ambiente, vol. 10, núm. 2, agosto, 2007, pp. 31-52, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

Departamento Nacional de Planeación 2008, *Informe final programa proyecto urbano integral Nororiental*, Julio Villarreal Navarro, Bogotá Departamento Nacional de Planeación.

El Colombiano 2013, "El urbanismo, una forma de crear confianza en los barrios", acceso enero 6 de 2013, En http://www.elcolombiano.com.co/BancoConocimiento/E/el_urbanismo_una_forma_de_crear_confianza_en_los_barrios/el_urbanismo_una_forma_de_crear_confianza_en_los_barrios.asp?CodSeccion=1.

Empresa de Desarrollo Urbano-EDU 2007, *La experiencia PUI. Qué hemos hecho y hacia dónde vamos* [folleto], Alcaldía de Medellín-EDU, Medellín.

Empresa de Desarrollo Urbano 2011, *Proyecto Urbano Integral zona Nororiental* [Folleto], Committee on Social Inclusion and Participative Democracy UCLG, Centro de Estudos Sociais, Laboratório Associado, Faculdade de Económica Universidade de Coimbra-CES, Medellín.

Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación-DAP 2004, *Informe final Convenio 4800000316 de 2004, "Acciones con mi barrio - Proyecto Urbano Integral Nororiental"*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Fajardo S 2005, *Medellín: presente y futuro*, El Colombiano, Antioquia, 12 de junio. Acceso 2 de septiembre de 2009, En <http://www.concejodemedellin.gov.co>

Gobernación de Antioquia 2012, Avanza reubicación en la Iguaná. En: <http://www.antioquia.gov.co/index.php/noticias-2010-febrero/3295-avanza-reubicacion-en-la-iguana-175>, consultado en 10 de marzo de 2014.

González, F 2011, *La experiencia de Desarrollo Urbano en Medellín* Escala Barrial/Comuna. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad nacional de Colombia, sede Medellín.

González, JA 2003, *Modelo de sensibilización en cultura Metro para un nuevo sistema de transporte público por cable aéreo*. Monografía en la Especialización en Gerencia Social, no publicada. Facultad de Ciencias Económicas. Medellín: Universidad de Antioquia.

Gutiérrez, A 2012, "Formación ciudadana basada en el potencial pedagógico de los estudios del territorio. El ciudadano territorial: fundamento de la democracia". Tesis de Doctorado en Educación, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, Medellín.

Henao Pareja, JG 1997, *Sistematización de la información disponible sobre los barrios Moravia, El Bosque, El Oasis y Miranda de la ciudad de Medellín*. Medellín: [s. n.]. ca100h.

Medellín, Concejo Municipal 1996, Acuerdo Municipal 43, Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín, 4 diciembre.

Sánchez, Liliana María 2011, *Fragmentación social y planeación territorial, posibilidades e incertidumbres en la época contemporánea*. Dudweiler Landstr: Editorial académica española.

SANTANA, P 2009, Planeación local y presupuesto participativo en Colombia. 12 años de experiencias. Bogotá: Corporación Viva la Ciudadanía.

Secretaría de Planeación Municipal 1998, *Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000: Por una ciudad más humana*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Veeduría ciudadana al plan de desarrollo de Medellín 2008, *Gestión del desarrollo 1995-2007: Balance e hipótesis de desarrollo para la Ciudad y la Región*. Documentos de trabajo para la deliberación. Medellín: VCPDM.

Velázquez F y Gómez E 2003, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona, Bogotá.

Zapata, B; Aguilar, C y Areiza, E 2007, Impacto Socioeconómico del Metrocable en las Comunas 1 y 2 de la Ciudad de Medellín. Trabajo de grado para optar por el título de Economista no publicado. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.