

**“PROGRAMA URBANO INTEGRAL-PUI-NOR. EXPERIENCIA DE
CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD DESDE LA PLANEACIÓN, LA GESTIÓN DEL
DESARROLLO Y LA VIVIENDA”**

**MARYLUZ CORREA HERNÁNDEZ
ADRIANA JOHANNA FRANCO GARCÍA
JOHN EDINSON GARCÉS URREGO
DIANA PATRICIA GONZÁLEZ AVENDAÑO
ERIKA CRUZ PALACIO GIRÓN
JUAN DAVID PELÁEZ MUÑOZ
ALEJANDRA RAMÍREZ CÓRDOBA
LAURA MARÍA SÁNCHEZ CONGOTE
VALENTINA VENEGAS RAMÍREZ**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANAS- CISH
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
MEDELLÍN**

2013

**“PROGRAMA URBANO INTEGRAL-PUI-NOR-. EXPERIENCIA DE
CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD DESDE LA PLANEACIÓN, LA GESTIÓN DEL
DESARROLLO Y LA VIVIENDA”**

**MARYLUZ CORREA HERNÁNDEZ
ADRIANA JOHANNA FRANCO GARCÍA
JOHN EDINSON GARCÉS URREGO
DIANA PATRICIA GONZÁLEZ AVENDAÑO
ERIKA CRUZ PALACIO GIRÓN
JUAN DAVID PELÁEZ MUÑOZ
ALEJANDRA RAMÍREZ CÓRDOBA
LAURA MARÍA SÁNCHEZ CONGOTE
VALENTINA VENEGAS RAMÍREZ**

Trabajo de grado para optar al título de Trabajadores Sociales

Asesores

**DOCTOR ALBERTO LEÓN GUTIÉRREZ TAMAYO
MAGISTER LILIANA MARÍA SÁNCHEZ MAZO**

**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES Y HUMANAS- CISH
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
MEDELLÍN**

2013

A Dios por su presencia.

*A nuestras familias por su apoyo incondicional,
acompañando cada paso de este proceso.*

A todos aquellos que creyeron en la realización de este proyecto.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad de Antioquia, por permitirnos hacer parte de ella y haber hecho posible esta investigación; al Comité para el Desarrollo de la Investigación-CODI de la Universidad de Antioquia, por su respaldo financiero y creer en nuevas miradas y formas de ver la realidad; al Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas-CISH, por su apoyo logístico y administrativo; al Departamento de Trabajo Social, por su acompañamiento en cada una de las etapas de nuestra formación como trabajadores sociales.

A nuestros asesores Liliana María Sánchez Mazo y Alberto León Gutiérrez Tamayo por su confianza, apoyo, dedicación y constancia. Por compartir sus conocimientos, por creer en la realización de nuestros sueños, por aportar a nuestra formación como profesionales y, lo que es más importante, por enseñarnos el valor de ser mejores seres humanos cada día.

Igualmente a la profesora Gladys Auxilio Toro Bedoya, a la trabajadora social Jhaned Bibiana Arango Puerta y al joven investigador Luis Alberto Hincapié Ballesteros, por su disponibilidad, aportando cada uno desde sus conocimientos a la realización del proyecto, por su compromiso y entrega en la labor que realizan.

También al grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO, Grupo de Investigación e Intervención Social-GIIS y el Semillero de Investigación para la Planeación y el Desarrollo-SIPDES, por su acompañamiento en el paso de la investigación formativa a la científica, además de darnos la oportunidad de vincularnos a los semilleros de investigación. A la Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín- EDU y a los líderes de la zona Nororiental, por brindarnos su conocimiento y experiencia sobre el PUI-NOR.

SIGLAS

AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
AUI	Actuación Urbana Integral
CEDEZO	Centro de Desarrollo Empresarial Zonal
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAUR	Desarrollo a Escala Humana
COMFAMA	Caja de Compensación Familiar de Antioquia
COMFENALCO	Caja de Compensación Familiar Comfenalco Antioquia
CORVIDE	Corporación de Vivienda y Desarrollo
DAP	Departamento Administrativo de Planeación
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDU	Empresa de Desarrollo Urbano
EPM	Empresas Públicas de Medellín
EVM	Empresas Varias de Medellín
FOVIMED	Fondo de Vivienda de Medellín
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICV	Índice de Calidad de Vida
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDER	Instituto Municipal de Deporte y Recreación
JAC	Junta de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
MASO	Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad
NGP	Nueva Gestión Pública
OPM	Secretaría de Obras Públicas
PAZ	Plan Alternativo Zonal
PL	Programa de Planeación Local
PMIB	Programa de Mejoramiento Integral de Barrios
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Presupuesto Participativo

PRIMED	Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín
PUI	Programa Urbano Integral
PUI-NOR	Programa Urbano Integral de la Nororiental
SDS	Secretaría de Desarrollo Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SIMPAD	Sistema Municipal de Prevención y Atención de Desastres
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SMA	Secretaría de Medio Ambiente
VIP	Vivienda de Interés Prioritario
VIS	Vivienda de Interés Social

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

1. Programa Urbano Integral de la Nororiental: PUI-NOR
 - 1.1 Antecedentes del PUI-NOR
 - 1.2 Programa Urbano Integral (PUI): estrategia política alternativa
 - 1.3 El PUI-NOR: experiencia piloto en la zona Nororiental de Medellín
2. Alternativas conceptuales en desarrollo, gestión del desarrollo, planeación y vivienda
 - 2.1 Las múltiples intenciones del desarrollo
 - 2.2 Gestión del desarrollo, de la planeación a la acción
 - 2.3 Planeación, una orientación para el desarrollo
 - 2.4 Vivienda como dinamizadora del desarrollo
 - 2.5 A modo corolario
3. Ruta metodológica en un estado del arte
 - 3.1 Proyección de la investigación formativa desde la construcción metodológica
 - 3.2 Implementación: de la formulación a la acción
 - 3.3 Estructuración informe final
4. Resultados: gestión del desarrollo, planeación y vivienda en el escenario del PUI-NOR
 - 4.1 Descripciones contextuales, orientaciones conceptuales y directrices operativas de la gestión del desarrollo en el PUI-NOR
 - 4.2 Potencial social y político de la gestión y debilidades identificadas
 - 4.3 Descripciones contextuales, orientaciones conceptuales y directrices operativas de la planeación en el PUI-NOR
 - 4.3.1 Potencial social y político de la planeación y debilidades identificadas.
 - 4.4 Descripciones contextuales, orientaciones conceptuales y directrices operativas de la vivienda en el PUI-NOR.
 - 4.4.1 Potencial social y político de la vivienda y debilidades identificadas
 - 4.5 Perspectivas documentales

- 5. Significación desde referentes conceptuales renovados y resultados resignificados.
 - 5.1 Elementos contextuales que enmarcaron la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR
 - 5.1.1 Contexto para la gestión del desarrollo
 - 5.1.2 Escenarios contextuales de la planeación
 - 5.1.3 El marco de actuación para la vivienda
 - 5.2 Orientación conceptual en gestión del desarrollo, planeación y vivienda
 - 5.2.1 La concepción de gestión del desarrollo en el PUI-NOR
 - 5.2.2 Esbozos de la planeación visibles en la experiencia PUI-NOR
 - 5.2.3 Tramas conceptuales en vivienda
 - 5.3 Formas operativas en gestión del desarrollo, planeación y vivienda
 - 5.3.1 La ruta evidenciada para la gestión del desarrollo
 - 5.3.2 Operación de la planeación
 - 5.3.3 Forma operativa de la vivienda
 - 5.4 Desarrollo: eje estructurante en la construcción de ciudad
- 6. A modo de corolario: potencial social y político de la experiencia PUI-NOR como aporte a la construcción de ciudad
 - 6.1 Gestión del desarrollo, planeación y vivienda fundamentos del PUI-NOR
 - 6.2 Potencial social y político de la experiencia PUI-NOR como aporte a la construcción de ciudad
 - 6.2.1 Gestión del desarrollo, fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales que materializan el desarrollo
 - 6.2.2 Planeación, una orientación de los procesos urbanos
 - 6.2.3 Vivienda, dinamizadora y articuladora del tejido social
 - 6.3 Proyecciones: nuevas líneas de investigación e intervención derivadas de la investigación
 - 6.4 Proceso metodológico, un recorrido por limitaciones, logros y recomendaciones

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANEXOS

Anexo 1.	Proyecto de Investigación
Anexo 2.	Formatos de recolección de información
Anexo 3.	Formatos diligenciados
Anexo 4.	Entrevistas
Anexo 5.	Instrumentos de tratamiento de la información y análisis.
Anexo 6.	Certificados compromiso de socialización.

LISTADO DE GRÁFICAS Y FOTOGRAFÍAS

GRÁFICAS

- Gráfica 1.** Programa Urbano Integral de la Nororiental: PUI-NOR.
- Gráfica 2.** División política de Medellín.
- Gráfica 3.** Alternativas conceptuales sobre desarrollo, gestión del desarrollo, planeación y vivienda.
- Gráfica 4.** Ruta metodológica del estado del arte.
- Grafica 5.** Resultados: gestión del desarrollo, planeación y vivienda en el escenario del PUI-NOR
- Grafica 6.** Perspectivas documentales
- Gráfica 7.** Elementos contextuales que enmarcaron la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR
- Gráfica 8.** Orientación conceptual en gestión del desarrollo, planeación y vivienda
- Gráfica 9.** Formas operativas en gestión del desarrollo, planeación y vivienda
- Gráfica 10.** Potencial social y político de la experiencia PUI-NOR como Aporte a la construcción de ciudad
- Gráfica 11.** Proyecciones: nuevas líneas de investigación e intervención derivadas de las líneas de investigación e intervención
- Gráfica 12.** Proceso metodológico, un recorrido por limitaciones, logros y recomendaciones

FOTOGRAFÍAS

- Fotografía 1.** Moravia
- Fotografía 2.** El Limonar
- Fotografía 3.** PMIB
- Fotografía 4.** Panorámica de la zona nororiental de Medellín
- Fotografía 5.** Complejo habitacional Juan Bobo y La Herrera

Fotografía 6. Parque de la Paz y la Cultura, estación Andalucía metro cable

Fotografía 7. La comunidad participa. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 8. Parque La Candelaria. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 9. Taller de imaginarios 2. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 10. Animación 2. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 11. Parque de la Imaginación. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 12. Proyectos deportivos. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 13. Corredor vial 42B. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 14. Antes de la consolidación habitacional Juan Bobo. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 15. Antes del puente la PAZ. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 16. Sin título. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

Fotografía 17. Juan Bobo. Archivo fotográfico EDU (2004-2007).

RESUMEN

La investigación “Programa Urbano Integral (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda”, centró su atención en el periodo 2004-2011; fue liderada por nueve estudiantes de la Línea de Profundización en Planeación y Gestión del Desarrollo durante tres semestres académicos entre 2012 y 2013, configurándose como trabajo de grado para optar al título profesional en Trabajo Social. El propósito central del estudio aludido, estuvo dirigido a la configuración del potencial social y político de las categorías de análisis a partir de la experiencia PUI-NOR, con el fin de identificar aprendizajes, limitaciones y potencialidades aplicables a procesos de construcción de ciudad.

En primer lugar, se documentó el contexto del PUI-NOR desde lo normativo, espacial, social, político, ambiental y económico en gestión del desarrollo, planeación y vivienda. En segundo lugar, la identificación de las concepciones y componentes operativos de las tres categorías desde dicho programa, reconociendo dificultades y potencialidades derivadas de su proceso de planeación, gestión, implementación, seguimiento y evaluación. En tercer lugar, se plantearon orientaciones de las mismas, derivadas del análisis de la información recogida, seleccionada y clasificada para fortalecer los procesos de construcción colectiva y democrática de ciudad.

El estudio se justificó en tanto el PUI-NOR, constituye la primera experiencia de Programas Urbanos Integrales-PUI implementada en Medellín, iniciados en el marco del Plan de Desarrollo 2004-2007, teniendo continuidad en el periodo 2008-2011 que sintetiza e integra ciertas limitaciones, alcances y logros generados por otros programas de desarrollo urbano, tales como Moravia, La Iguaná, El Limonar, el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales-PRIMED y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB. Además es concebido como estrategia de focalización para la atención de problemas urbanos y de integralidad, en los que convergen la acción conjunta de la estructura gubernamental del

Estado, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y la academia (Alcaldía de Medellín, 2006).

La investigación fue de carácter cualitativo, orientada bajo la modalidad de Estado del Arte y centrada en un estudio de caso; adoptó por orden metodológico un referente conceptual, que le permitió guiar el tratamiento y análisis de la información para alcanzar el objetivo propuesto. En este sentido, la orientación conceptual comprendió el desarrollo como construcción socio-cultural, la gestión entendida de forma integral, la planeación como proceso social, político, contextualizado y territorializado, y finalmente la categoría de vivienda en clave de hábitat, al entenderla como entramado de relaciones sociales y parte de un sistema más amplio, siendo considerada como la materialización del desarrollo.

Estas nociones aportaron elementos amplios que de manera sinérgica permitieron un estudio integral del territorio y de los procesos sociales, posibilitando la identificación del potencial sociopolítico que orientó la construcción de ciudad en el marco del PUI-NOR. Su vinculación permitió una mirada renovada e incluyente del ámbito societal y sus complejas dinámicas, proponiendo y sustentando teórica y metodológicamente formas alternativas y factibles de planear, desarrollar y habitar el territorio. Su pertinencia está sustentada en la búsqueda de establecer tendencias teóricas conceptuales y orientaciones operativas que permearon la construcción de ciudad.

El proceso investigativo fue guiado por el método abductivo, posibilitando un panorama general sobre los enfoques por los que han transitado la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda, identificando un enfoque guía que sirviera de referente en el caso, ya fuera para contrastarlo o validarlo. La generación de información se hizo a través del acercamiento a fuentes primarias, obtenidas por medio de entrevistas a expertos en el tema, y secundarias, mediante el análisis y documentación de registros sobre esta experiencia de planeación urbana. Su metodología fue orientada por cinco fases que permitieron responder a cada uno de los objetivos y pretensiones de la investigación.

Finalmente, el procesamiento y análisis de la información permitió identificar las potencialidades sociales y políticas en materia de gestión de desarrollo, planeación y vivienda, haciendo del PUI-NOR una experiencia aportante a la construcción de ciudad a varias manos; estableciendo estrategias participativas como eje fundamental que permitieron la convergencia de diferentes actores para generar acciones conjuntas, además de un avance en la reivindicación del papel activo de los actores sociales en el desarrollo de su territorio, entendiendo que este se gestiona, se planea y se habita. De esta forma, el proceso investigativo derivó no sólo aportes al proceso de construcción de ciudad sino que permitió proyectar la investigación desde lo académico, social y político-institucional, estableciendo nuevas líneas de investigación e intervención que pueden dar pie a generar nuevos conocimientos y estrategias con miras al fortalecimiento de los procesos urbanos.

Palabras clave: planeación, gestión, desarrollo, vivienda, potencial social y político, Programa Urbano Integral de la Nororiental.

INTRODUCCIÓN

En este texto se estructura el informe técnico de investigación que da cuenta en forma secuencial y lógica de las características del objeto de estudio, del fundamento conceptual de referencia, del proceso metodológico llevado a cabo, de los resultados obtenidos, del análisis efectuado y de las conclusiones inferidas, asociado todo con el estudio denominado: *Programa Urbano Integral (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda*. De lo expuesto, se derivan orientaciones contextuales, conceptuales y operativas referidas a las tres categorías investigativas: gestión del desarrollo, planeación y vivienda, con el fin de configurar su potencial social y político a partir de la identificación de aprendizajes, limitaciones y potencialidades aplicables a procesos de construcción colectiva de ciudad.

La investigación se desarrolló en el marco del gran proyecto titulado: *Medellín, ciudad construida a varias manos, la participación en los procesos de programas urbanos, 1970-2010*, liderada por los grupos de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO e Intervención Social-GIIS de la Universidad de Antioquia-UDEA y, además, se vinculó al Semillero de Investigación en Planeación y Desarrollo-SIPDES, perteneciente a los grupos referidos. Fue liderada por nueve estudiantes adscritos a la Línea de Profundización en Planeación y Gestión del Desarrollo del programa de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la UDEA. Asimismo, contó con la asesoría de Liliana María Sánchez Mazo y Alberto León Gutiérrez Tamayo, en la estructuración y ejecución de todo el proceso investigativo, por espacio de tres semestres, y de Gladys Auxilio Toro Bedoya, en la elaboración final del documento Trabajo de Grado. Los tres asesores son docentes del Departamento de Trabajo Social.

Bajo este marco de referencia, el propósito de configurar el potencial social y político de la experiencia PUI-NOR y DE establecer nuevas líneas de investigación e intervención social precisó, entre otras cosas, el abordaje de seis numerales articulados, los cuales son enunciados a continuación. El primero, se titula *Programa Urbano Integral PUI-NOR* el

cual fue estructurado en tres partes: en la primera, se plantean experiencias relevantes en materia de programas de intervención urbana llevados a cabo en Medellín, destacando el de Moravia, enfocado a la rehabilitación urbana; El Limonar, direccionado a resolver problemáticas asociadas con asentamientos humanos; el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín-PRIMED, encausado al mejoramiento integral de barrios subnormales; y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB, orientado a la atención de desequilibrios ambientales, socioculturales y económicos de orden barrial. Así, se explica cómo las dificultades, logros y aprendizajes de estos programas fueron retomados para la concepción de la estrategia de ciudad denominada Programa Urbano Integral-PUI, diseñada para afrontar problemáticas urbanas de alto impacto y relevante acumulado de deuda social en Medellín y, la posterior implementación de su primera experiencia puesta en práctica, el Programa Urbano Integral de la Nororiental-PUI-NOR.

La segunda parte, alude a la metodología de los PUI como estrategia política alternativa, concebida en el marco del Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, adoptado para el periodo 2004-2007, continuando en el periodo 2008-2011. Fue dirigida hacia la focalización de esfuerzos y recursos públicos, privados, no gubernamentales y comunitarios, en zonas de la ciudad que presentaban condiciones de marginalidad, exclusión y deuda social, actuando desde lo social, lo físico y lo institucional.

Finalmente, la tercera parte describe y caracteriza al PUI-NOR como la primera experiencia piloto de PUI en Medellín, implementado en la zona nororiental, en razón a que este sector urbano presentaba para entonces, los más bajos índices de calidad de vida y de desarrollo humano de la ciudad. Por ello, durante el periodo señalado y en cabeza del alcalde Sergio Fajardo Valderrama, se implementó este programa a modo de estrategia de dinamización territorial, dirigida y enfocada hacia la transformación urbanística, social, cultural, ambiental, espacial y económica de parte de las comunas Popular (1) y Santa Cruz (2), en particular, en quince (15) de sus barrios, área de influencia del programa.

El segundo numeral, se refiere al referente conceptual guía del estudio, denominado “*Alternativas conceptuales en desarrollo, gestión del desarrollo, planeación y vivienda*”; donde se muestra un recorrido por diferentes perspectivas, las cuales han estado subordinadas por lógicas economicistas, para proponerse como postura conceptual propia, concepciones resignificadas que plantean procesos colectivos que resitúan el papel del ser humano en el campo del desarrollo. Precisamente, el desarrollo, es asumido como una construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada que prioriza la construcción de sujetos individuales y colectivos para que sean ellos quienes lo orienten y lo doten de sentido (Múnera, 2007); en esta medida requiere ser gestionado. Por ello, se alude a la gestión entendida de forma integral, movilizadora de recursos convencionales y no convencionales para materializarlo (Sánchez et al, 2011). Consecuentemente, desarrollo y gestión demandan de una acción que establezca rutas que tracen senderos, emergiendo para ello, el enfoque de la planeación para el desarrollo del territorio que problematiza la forma instrumental en que tradicionalmente han operado los procesos de planeación, proponiéndola alternativamente como proceso social, político, temporal y estratégico (Gutiérrez y Sánchez, 2009). Posteriormente se esboza la incidencia de estos elementos en la vivienda enfocada al hábitat, la cual promueve una mirada holística del espacio donde se recrea la cotidianidad del sujeto (Echeverría, 2011). Finalmente se argumenta cómo la articulación de estas categorías, se configura en una alternativa conceptual para orientar los procesos de construcción colectiva de ciudad.

El tercer numeral, denominado *Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR)*. *Ruta metodológica en un estado del arte* se estructuró en tres partes. La primera, plantea la proyección de la investigación formativa desde la construcción metodológica, explicitando su carácter cualitativo al permitir explorar el contexto estudiado de forma flexible, completa y detallada, para explicar la realidad subjetiva que rodea la acción de los miembros de la sociedad. En correspondencia, se alude al estado del arte como modalidad investigativa, rescatando su rigor y, entendida desde Galeano (2000), no sólo como técnica de recolección de información, sino como estrategia que permite combinar diferentes procedimientos documentales, entre ellos fuentes primarias y secundarias. En la segunda parte, se expone la

implementación del estudio, pasando de la formulación a la acción y resaltando el método abductivo al permitir generar hipótesis y decidir racionalmente entre ellas cuáles dan cuenta de los datos observacionales. Así mismo, dicho método estableció cinco fases: preparatoria, documentación, análisis por núcleo temático, construcción global, publicación y divulgación de resultados (Rodríguez, 2012).

El cuarto numeral, nombrado como *Resultados: gestión del desarrollo, planeación y vivienda en el escenario del PUI-NOR*, traza los hallazgos generados a partir de la información documentada en estas tres categorías, desde los descriptores de contexto, conceptualización y forma operativa. En el contexto, se abordan el ámbito político, social, económico, espacial, ambiental y normativo, identificando las dinámicas que enmarcaron la experiencia PUI-NOR; en el concepto, se describen las nociones, enfoques y bases teóricas que soportaron la concepción, formulación y ejecución del programa; y, en el componente operativo, se resaltan procedimientos, actores, estrategias y métodos que guiaron la intervención realizada. De esta forma se logran establecer limitaciones y potencialidades sociales y políticas con el fin de fundar perspectivas documentales donde se evidencian la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, como ejes estructurales que orientan procesos de forma conjunta para alcanzar objetivos comunes en el marco de un proyecto político alternativo que sirvió de marco de referencia desde el Plan de Desarrollo puesto en vigencia en la municipalidad para el período 2004-2007.

El quinto numeral, fue denominado: *Programa Urbano Integral PUI-NOR: significación desde referentes conceptuales renovados y resignificados*. Como análisis investigativo, responde directamente a los objetivos específicos de la investigación al identificar orientaciones contextuales, conceptuales y operativas de las categorías desarrolladas, resaltando potencialidades, dificultades, limitaciones y aprendizajes para configurar su potencial social y político. Este numeral fue estructurado en cuatro partes: la primera, se refiere a las significaciones contextuales, específicamente a los ámbitos político, normativo, social, ambiental, económico y espacial, donde se destacan potencialidades asociadas a la capacidad organizativa de la zona como herramienta fundamental para la gestión del

desarrollo, la formulación de propuestas mediante la iniciativa de los pobladores y la recuperación de la confianza en el ente gubernamental municipal. Seguidamente, se derivaron limitaciones relacionadas con el orden público, la desarticulación política, la ilegalidad en los usos del suelo y, entre otras, las restricciones al momento de construir viviendas. Finalmente, se señalan aprendizajes concernientes a la relevancia del actor social en la concepción, diseño e implementación de programas urbanos, la renovación urbana por la vía de la capacitación y sensibilización frente a la importancia del espacio público.

La segunda parte del numeral cinco, plantea las significaciones conceptuales que guiaron el programa donde la gestión del desarrollo estuvo orientada por una perspectiva social; la planeación, por el enfoque de urbanismo social y, la vivienda, por tramas económicas, sociales, físico-espaciales y ambientales. De este modo, a luz de la postura conceptual de la investigación, se destacan como potencialidades relevantes la pretensión de orientar el programa desde una perspectiva social; la implementación de un modelo de gestión que posibilitó el encuentro del actor social, gubernamental, gremial y académico; y el carácter participativo de la planeación como estrategia para proyectar el desarrollo. En las limitaciones, se hace necesario resaltar la debilidad en la fundamentación que guió el programa, al no identificarse en la documentación efectuada soportes conceptuales sólidos; la subordinación de la participación por parámetros preestablecidos; y los vacíos en vivienda frente a orientaciones culturales. La tercera parte aborda las significaciones operativas, aludiendo al modelo institucional e intersectorial por medio del cual operó la gestión, la planeación como proceso participativo, y la vivienda en relación con tramas sociales, económicas, físico-espaciales y ambientales. La cuarta parte traza el desarrollo como eje estructurante en la construcción de ciudad a varias manos, orientado desde el PUI-NOR por una noción de desarrollo integral.

Finalmente el numeral seis, titulado *A modo de corolario: potencial social y político de la experiencia PUI-NOR como aporte a la construcción de ciudad*, está organizado en tres momentos. El primero, reseña la gestión del desarrollo como elemento transversal en las fases del programa, orientado por una perspectiva social que tuvo como potencialidad la

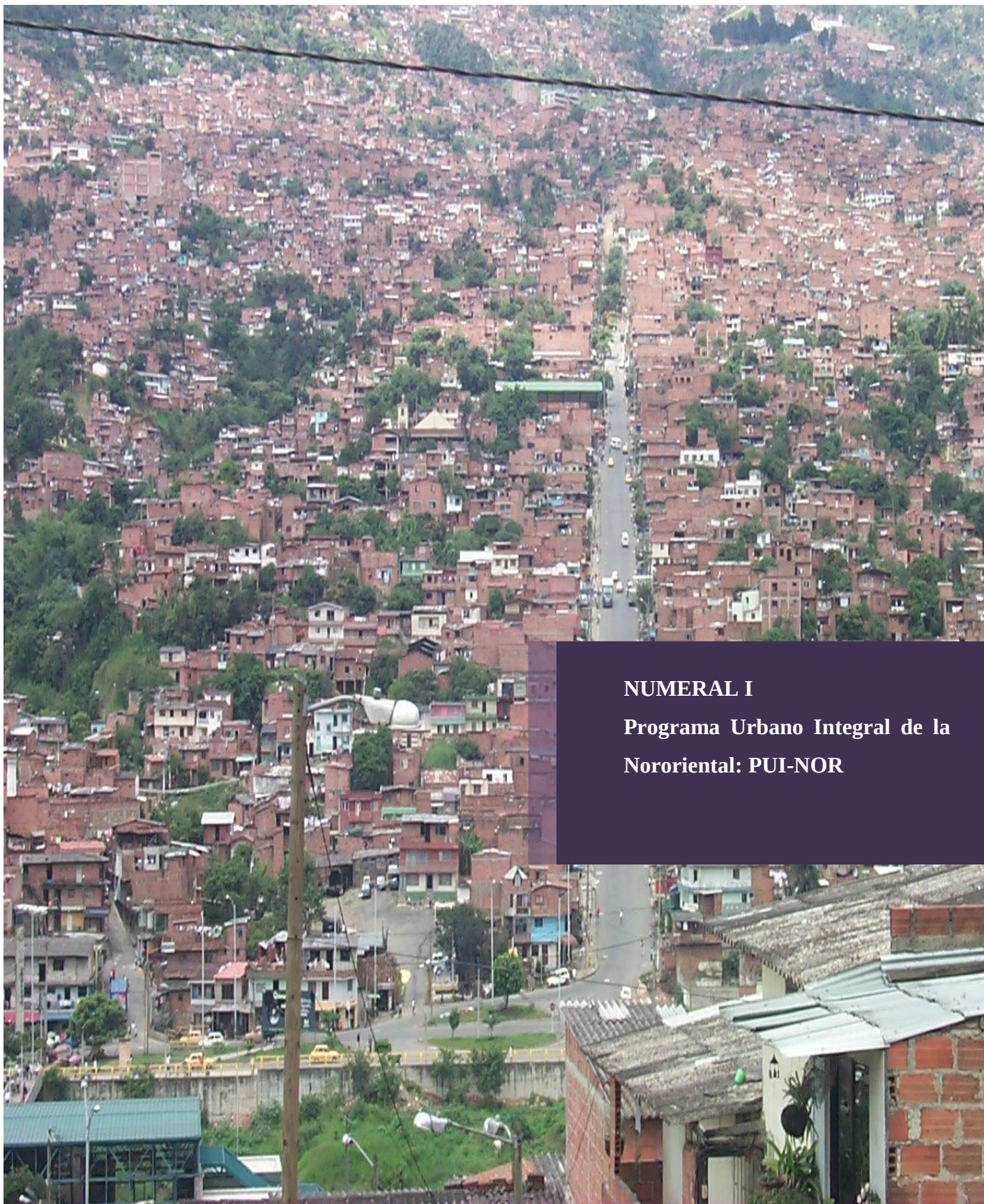
consolidación de procesos participativos; esta gestión, estuvo guiada por la planeación que actuó como acción orientadora al vincular a los actores social, gubernamental, gremial y académico para alcanzar los fines estipulados, utilizando diferentes estrategias que, como potencialidad social y política, involucraron diferentes intereses, poderes y necesidades para construir consensos de cara al cumplimiento de los objetivos propuestos. Así, tuvieron incidencia en la vivienda, al ser ésta susceptible de gestión y planeación, abordada a través de la implementación de programas y proyectos habitacionales, los cuales se hicieron efectivos mediante la participación de la población en la identificación, planeación, gestión y ejecución de las obras realizadas. En este sentido, el PUI-NOR conformó una experiencia de construcción de ciudad a varias manos, al implementar estrategias participativas que permitieron el encuentro de diferentes actores para generar acciones conjuntas, además por la reivindicación del papel activo del actor social en el desarrollo de su territorio.

En un segundo momento, se plantean las proyecciones del estudio efectuado, a través de la identificación de nuevas líneas de investigación e intervención enmarcadas en un sentido académico, social y político; ello, en conjunto, posibilitó la generación de nuevos conocimientos y estrategias tendientes a fortalecer procesos de intervención urbana.

En un tercer momento se hace referencia al proceso metodológico formativo, resaltando limitaciones asociadas a falencias curriculares del Departamento de Trabajo Social y a debilidades en metodología de investigación social; así mismo, se resaltan los logros obtenidos en cuanto a la apropiación de la tipología investigativa (estado del arte), mejoras en la escritura y conocimientos temáticos referidos a las categorías abordadas. Por último se plantean recomendaciones asociadas a la preparación que debe tener el estudiante de Trabajo Social antes de afrontar su proceso de Línea de Profundización.

En consecuencia, la lectura de este informe permite una identificación amplia del PUI-NOR como programa que retomó experiencias de intervenciones urbanas anteriores para su aplicación, logrando con ello una actuación acorde a las necesidades sentidas de la población. El objeto de estudio fue abordado desde la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda,

ello implicó la construcción de un referente conceptual desde perspectivas renovadas y resignificadas que orientaron el análisis en el marco de la modalidad investigativa estado del arte. Todo ello con el fin de configurar el potencial social y político del PUI-NOR, objetivo general de la investigación. En coherencia con lo anterior, a continuación se desarrollan los numerales correspondientes con la investigación alrededor del Programa Urbano Integral de la Nororiental.



NUMERAL I

Programa Urbano Integral de la
Nororiental: PUI-NOR

1. PROGRAMA URBANO INTEGRAL DE LA NORORIENTAL: PUI-NOR



Gráfica 1. Programa Urbano Integral de la Nororiental: PUI-NOR.

El Programa Urbano Integral de la zona Nororiental (PUI-NOR), se destacó por ser una estrategia centrada en la dinamización territorial y enfocada a la transformación urbanística, social, cultural y económica de 15 barrios de las comunas 1 y 2, ubicados al nororiente de Medellín. Reúne componentes sociales, interinstitucionales y físicos que lo distinguen como el primer Programa Urbano Integral (PUI) realizado en una zona específica de la ciudad. La zona nororiental de Medellín, para ese entonces, registró los índices más bajos de calidad de vida; de déficit de empleo, salud y educación; carencias en vías de acceso y movilidad, además de una historia marcada por el conflicto armado, la exclusión, la informalidad y la ausencia de planeación urbanística.

La administración municipal de Medellín concibió el PUI-NOR como una de las estrategias de focalización de recursos más adecuada para la atención de estos problemas urbanos;

proponiendo la acción conjunta de la estructura gubernamental del Estado, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales-ONG, organizaciones sociales y la academia (Alcaldía de Medellín, 2006). Este hecho cobra sentido para la investigación, en tanto permite abordar las características concretas e importantes de una experiencia que tuvo en cuenta aprendizajes, limitaciones y potencialidades de programas que le antecedieron históricamente en Medellín y que, además, permite dar marco en el informe a lo que posiblemente podremos establecer con numerales posteriores, como una experiencia consolidante de procesos de construcción de ciudad que contribuyó, a la vez, a hacerlo entre todos, a varias manos.

Para contextualizar el PUI-NOR, se presentan algunas de las experiencias más relevantes que le precedieron y fueron base para su implementación: Moravia, El Limonar, el Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales-PRIMED y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB. A renglón seguido se hace una descripción general de la estrategia PUI, resaltando que retoma en esencia, de las experiencias que le anticiparon, las fortalezas y debilidades para su implementación, para ello se presenta su concepción, componentes y metodología. Luego se describe la experiencia PUI-NOR, destacando el contexto de la zona nororiental de Medellín, las problemáticas, sus potencialidades y lo que motivó la realización del PUI-NOR.

1.1 Antecedentes del PUI-NOR

Para contextualizar el PUI-NOR se presentan algunas experiencias desarrolladas en Medellín, que tuvieron en cuenta el componente físico y social para su construcción. Estos componentes fueron implementados en sectores vulnerables que concentraron problemáticas asociadas a la urbanización acelerada de la ciudad (DAP y EDU, 2005). Se trata de Moravia, El Limonar, el Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales-PRIMED y el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB, definidos en áreas de intervención especial con características de ubicación no aptas para la vivienda; allí fue necesario desalojar a los

habitantes para construir obras de estabilización del terreno y posibilitar la habilitación de otros sectores (DAP y EDU, 2005).

Inicialmente se plantean las características de Moravia como programa de rehabilitación urbana, destacando la articulación interinstitucional. Luego El Limonar, direccionado a resolver las problemáticas relacionadas con asentamientos humanos en lugares de alto riesgo de la ciudad. Posteriormente el PRIMED, orientado al mejoramiento barrial y a la mitigación del riesgo en la construcción de la vivienda y, finalmente, se plantea el PMIB, conducido a la atención de desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos. Las cuatro experiencias permiten visualizar alternativas a la solución de problemáticas en asentamientos humanos, que posibilitaron dar lugar a intervenciones como el PUI-NOR en la ciudad de Medellín.

Moravia fue un programa de rehabilitación urbana y social realizado entre 1983 y 1987, demandado por la emergencia sanitaria producida por el depósito de basuras en la zona, provenientes de Medellín y el Valle de Aburrá. Igualmente, se presentaron críticas condiciones de habitabilidad, convivencia y salud pública, generadas en este asentamiento humano y sus alrededores. Entre las principales lecciones se encuentran

[...] la articulación interinstitucional generada, tanto pública como privada, no gubernamental y comunitaria; concertación social experimentada, fundamento de los alcances y resultados obtenidos; innovación en la intervención efectuada, apoyada en instrumentos de gestión y financiación tales como los denominados *bonos de ayuda mutua* -estrategia de incentivos para la participación social-; y, el trabajo comunitario, basado en estos bonos, como reconocimiento del derecho a la adquisición de títulos de propiedad sobre la tenencia de predios ilegalmente [poseídos] (Gutiérrez, 2012, p.51).



Fotografía 1. Moravia

El programa promovió la acción interinstitucional y el manejo de la problemática, derivada de la urbanización ilegal e informal de asentamientos humanos en esta zona de la ciudad. Por otra parte, es ejemplo, el haber permitido movilizar a la administración municipal (normalmente limitada al cumplimiento de rígidos protocolos de su misión) en torno a las demandas y exigencias que el proceso de ejecución del programa requería (Arango, 2004).

En este sentido, mostró un componente diferenciador en su accionar, en tanto valoró a la población para vincularla en la intervención, es decir, su fortaleza radicó en reconocer características de gestión con apuestas de participación social, buscando principalmente resolver los problemas en términos legales referidos a la tenencia de los predios existentes en la zona. Como aprendizaje propició la concertación social apoyada en instrumentos de gestión y financiación como los bonos de ayuda mutua.

Luego de la experiencia de Moravia, se implementó el programa El Limonar hacia la década de los 90s, con el objetivo de resolver problemáticas relacionadas con asentamientos humanos en lugares de alto riesgo de la ciudad de Medellín. El Limonar se enfocó hacia proyectos de vivienda y de solución habitacional, llevando a cabo la reubicación en el corregimiento de San Antonio de Prado. Las condiciones de expansión de la ciudad, suscitaron poner la mirada en el corregimiento, generando las condiciones adecuadas para adelantar los reasentamientos. Este tuvo dos etapas: Limonar I y Limonar II, donde el

acompañamiento y vinculación del ente institucional fue relevante para adelantar procesos de adecuación y promoción de participación, por parte de los habitantes al nuevo espacio.



Fotografía 2. El Limonar

Es así como el aprendizaje que se resalta de esta experiencia es la participación de los entes institucionales, que dando importancia a su intervención, posibilitaron la participación de las personas que fueron reubicadas, teniendo en cuenta el acompañamiento continuo para la adaptación al espacio que llegaron a ocupar. Lo anterior, permitió recrear enfoques hacia proyectos de vivienda y soluciones habitacionales.

Posterior al Limonar se implementó, entre los años 1992 y 1998, el Programa de Mejoramiento de Barrios Subnormales-PRIMED que se orientó “[...] hacia la planeación, gestión, promoción y participación comunitaria, mejoramiento barrial y mitigación del riesgo, mejoramiento y reubicación de viviendas y la legalización de predios” (Gutiérrez, 2012, p.52).

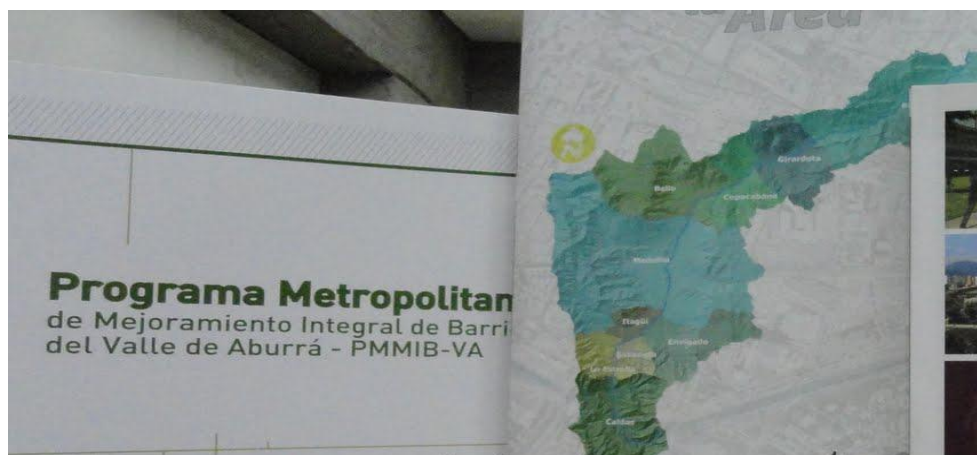
Este programa abrió el escenario para la participación de diferentes actores, tales como:

[...] cooperación financiera entre el gobierno de Alemania representado por el banco KFW, el Estado colombiano en cabeza del Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de Hacienda y Desarrollo Económico, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD y la Alcaldía de Medellín, en articulación con organizaciones privadas no gubernamentales, sociales y comunitarias [...] (Gutiérrez, 2012, p.52).

Entre las lecciones significativas del PRIMED se destacan “el mejoramiento integral de barrios como estrategia para actuar sobre la informalidad en el sitio donde acontece, sin requerir desplazamientos, ni nuevos asentamientos y la formulación e implementación de procesos de planeación y gestión zonal” como se expresó en los planes de intervención zonal –PIZ- (citado por Gutiérrez, 2012, p. 52).

Más adelante se desarrolló el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB, el cual atendió los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos, disminuyendo los conflictos derivados por las relaciones entre espacio privado y espacio público, concretó el derecho a una vivienda digna, la protección a moradores, las normas y usos del suelo acordes a la realidad de los territorios, para hacer efectivo el derecho a la propiedad y la consolidación de los patrimonios familiares, colectivos y públicos (Alcaldía de Medellín, 2007). Este programa tuvo como objetivo

[...] la potenciación del crecimiento armónico y la evolución de los asentamientos en precarias condiciones de adecuación, mediante acciones de planificación concertada y la implementación de mecanismos integrales de gestión y financiación. Predominan como beneficiaria del PMIB, la población de estratos socioeconómicos 1 y 2: bajo-bajo y bajo; precisamente, aquellos que son objetivo prioritario y sujetos de la acción de mejoramiento urbano, como contribución al desarrollo humano integral y sostenible de los asentamientos humanos en la ciudad, Alcaldía de Medellín (citada por Gutiérrez, 2012, pp. 54-55).



Fotografía 3. PMIB

Este objetivo se orientó por cuatro principios

[...] prevalencia del interés público y la función social y ecológica de la propiedad; distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano; protección, incremento y calidad en la oferta de espacio público; y, procesos de ordenamiento en forma participativa y concertada en las diferentes fases - formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y ajuste-, posibilitando complementariedad, de acuerdo con las circunstancias del momento y las dinámicas de demandas ciudadanas” tomado de Alcaldía de Medellín (citado por Gutiérrez, 2012, p. 55).

Lo anterior permite determinar algunos aprendizajes destacados de la experiencia, privilegiando la concreción al derecho de la vivienda digna y la protección de las personas que la habitan, además de la consolidación de toda una trama social y familiar, resultado del cuidado al lugar, facilitando de esta forma la contribución a un desarrollo humano integral y sostenible.

Los cuatro programas anteriores viabilizaron alternativas de solución a problemáticas en los asentamientos humanos, que se generaron por la migración de personas a causa del desplazamiento forzado a la ciudad. Problemas como la ilegalidad e informalidad en la

tenencia de la tierra, violencia, déficit en las condiciones sociales y ausencia del Estado, estructuraron la cotidianidad de los habitantes de las zonas atendidas. Además, los programas posibilitaron la articulación de entes internacionales, nacionales, municipales, institucionales, privados y organizaciones comunitarias. Por lo anterior, son ellos evidencia de intervenciones urbanas en la ciudad de Medellín.

1.2 Programa Urbano Integral (PUI): estrategia política alternativa

Las experiencias retomadas anteriormente dejaron enseñanzas y limitaciones que fueron retomadas por el PUI, teniendo en cuenta la implementación de un accionar participativo en diferentes zonas de la ciudad. Por ello, las experiencias de los programas urbanos en Moravia, El Limonar, PRIMED y PMIB, fueron soporte para la concepción y formulación del PUI, en tanto es una acción estratégica definida dentro del programa de gobierno, para intervenir en zonas deprimidas de la ciudad.

Con los PUI, se buscó pagar la deuda social que el Estado tenía con estas zonas y concentrar los recursos de la municipalidad para atender los problemas urbanos, mediante la participación conjunta del Estado, la empresa privada, las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales y la academia. Según la Alcaldía de Medellín (2006), los PUI tienen objetivos y metodologías orientadas a la intervención en diferentes sitios de la ciudad aptos para su desarrollo, como la zona Nororiental (comunidades 1 y 2), Centroccidental (Iguaná y Comuna 13), Noroccidental (comunidades 5 y 6), Centroriental (comunidades 8, 9 y 10) y Suroccidental (corregimiento Altavista).

Se da cuenta del PUI como estrategia de un proyecto político alternativo dirigido a atender diferentes problemas urbanos, con el fin de elevar la calidad de vida de los habitantes de una zona específica. De esta forma, tuvo una concepción guía determinada por el Urbanismo Social y una metodología destacada por el vínculo entre el Estado y los pobladores de la zona.

El PUI se concibió desde la municipalidad como alternativa para canalizar los conflictos existentes en algunos sectores de Medellín como estrategia de focalización para la atención de problemas urbanos, desde la acción conjunta de la estructura gubernamental del Estado, la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y la academia (Alcaldía de Medellín, 2006).

Es por lo anterior que la Administración Municipal define el PUI como

[...] un modelo de intervención urbana que pretende elevar los niveles de calidad de vida de los habitantes de una zona específica. Para ello, concentra todos sus recursos en un solo territorio, con el ánimo de focalizar los esfuerzos y lograr un resultado que se refleje en el desarrollo y transformación integral de las comunidades, en lo social y en lo físico (Cárdenas, 2006, p. 27).

Esta definición, viene acompañada del Urbanismo Social como noción destacada en el PUI, la cual

[...] aparece con fuerza en la ciudad de Medellín desde el año 2004, para englobar un conjunto de acciones dirigidas por el gobierno municipal hacia territorios tradicionalmente marginados del desarrollo urbano. Comenzando a circular con fuerza en el discurso oficial como una noción asociada a la transformación de territorios pobres, violentos y cuya configuración físico-espacial surge de manera informal (Quinchía, 2011, p.18).

En esta medida, el Urbanismo Social proviene de vincular temas sociales y culturales con obras físicas. Más que construcciones de cemento, la arquitectura se convierte en motor de progreso para los habitantes de la ciudad y transforma el territorio bajo un esquema participativo que trasciende la preocupación por la ordenación del territorio y la arquitectura, ubicando al ser humano en el centro del discurso, a través de aproximaciones multidisciplinarias del fenómeno urbano (EDU, 2005).

A partir de esta definición, el accionar de los PUI no se concentra exclusivamente en el

desarrollo de la infraestructura física. Interviene también lo social y desde la coordinación interinstitucional, abarcando diferentes niveles de actuación, que le permiten desarrollar la renovación urbana desde la creación de la infraestructura física y el equipamiento comunitario, trabajando con la base social encontrada en la zona y acercando la municipalidad a los habitantes.

Estos tres ejes se articularon a la metodología PUI, en una estructura de planificación que incluyó diagnóstico, formulación y gestión; distribuidos en tres fases: diseño, ejecución y animación, materializadas en diez etapas: reconocimiento físico-social, perfil del proyecto, anteproyecto y proyecto arquitectónico, en la fase del diseño; insumos para la contratación y obra, en la fase de ejecución; planteamiento, gestión y ejecución, en la fase de animación (Gutiérrez, 2012).

Es conveniente mencionar que el programa posee varias ramificaciones debido a que, en palabras de Gutiérrez y Pulgarín (2009), están en marcha otros PUI, en la lucha contra la exclusión y en pro de mejorar la calidad de vida de las zonas noroccidental, centrooriental, Altavista e Iguaná. Estas alternativas gubernamentales requirieron esfuerzos e iniciativas de empresas privadas, actores académicos, organizaciones no gubernamentales, sociales, cívicas y comunitarias, contribuyendo de diferente manera en la financiación, para orientar procesos de constitución de territorios desde la transformación intencionada, concertada y focalizada. Se promovieron dinámicas socioculturales novedosas y semantizaciones que otorgaron nuevos usos, significados, apropiaciones y, entre otras cosas, sentidos de arraigo y pertenencia relevantes.

Por esto, uno de los principales logros del PUI son los procesos de decisión participativos en los cuales se fortalecieron las organizaciones comunitarias, además de que se contribuyó a elevar las condiciones de vida de los habitantes de la zona mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo integral, las cuales acercaron a la administración municipal con las comunidades, mediante la participación y activación del comercio en la zona y la generación de empleo (EDU, 2005).

1.3 El PUI-NOR: experiencia piloto en la zona nororiental de Medellín

Teniendo en cuenta las generalidades del PUI anteriormente descritas, se presenta la primera experiencia de aplicación del mismo en la zona nororiental de Medellín, bajo el nombre de *Programa Urbano Integral Nororiental-PUI-NOR*, el cual generó nuevas dinámicas en el contexto y en la forma como los habitantes se relacionaban con el espacio que habitaban, en el marco de acuerdos sociales y disposiciones normativas que van desde los cuidados ambientales hasta la legalización de viviendas y predios.

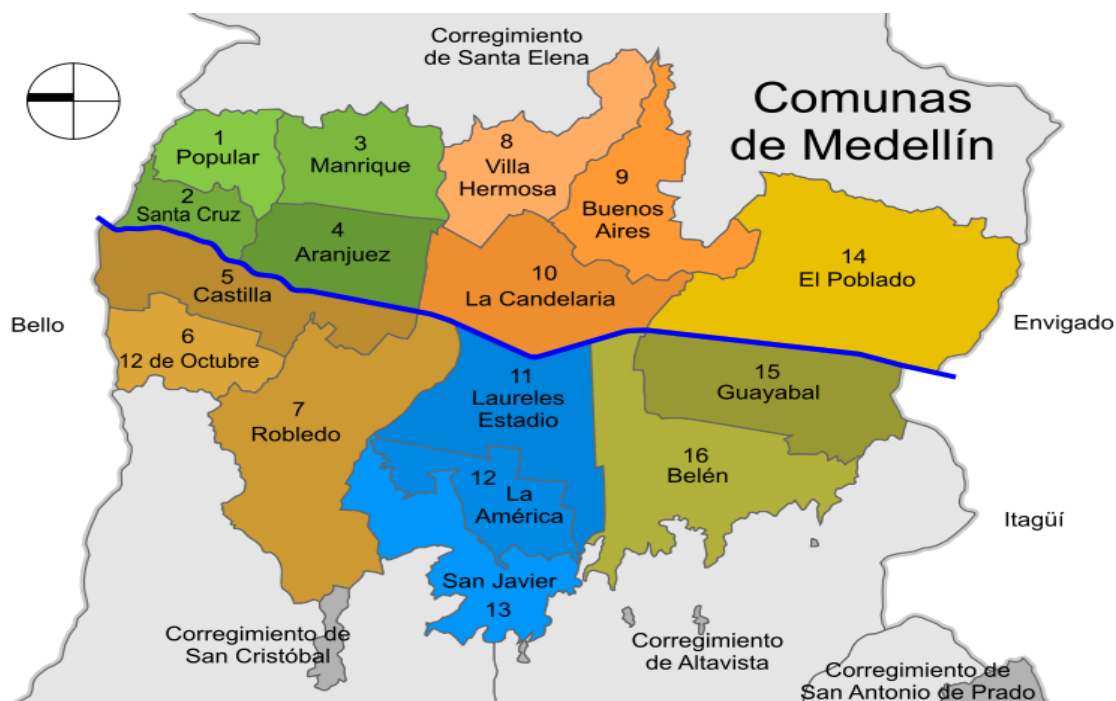
Es primordial iniciar describiendo la zona de influencia del PUI-NOR y las características que la determinaron como zona apta para realizar la primera intervención del PUI, seguido de esto van las problemáticas marcadas de la zona y las potencialidades que ésta posee, finalizando con los componentes, metodología y lo que lleva a que este programa se realice en Medellín.

Haciendo un recorrido por la forma como se pobló la zona nororiental de la ciudad de Medellín, desde el Departamento Administrativo de Planeación-DAP y la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU (2005), se expone el inicio de la experiencia en los años 50s, realizada de manera informal, tras la parcelación y venta de lotes con predominio de auto construcción y dispersión de algunos asentamientos (DAP y EDU, 2005). Posteriormente en los 60s, se crearon los barrios Villa Niza y Villa del Socorro como medida para reducir el déficit de vivienda y de informalidad presente en la ciudad; por ello se construyen de forma planeada viviendas de menor tamaño con calles rectas y vías de acceso central. A la par de estos procesos de construcción formal, fueron invadidas las laderas de la montaña generando los barrios Granizal, Popular 1 y 2 y Santo Domingo (DAP y EDU, 2005).

Para los 80s, el sector se densificó con una reducción drástica de las zonas verdes. Las laderas de las quebradas fueron invadidas casi en su totalidad y continuaron creciendo las edificaciones informales en los pocos espacios libres hacia la parte alta de la montaña (EDU y

DAP, 2005). Esta zona se habitó en su mayoría por desplazados, producto de la ola de violencia que azotó la ruralidad en el departamento de Antioquia y en Colombia en general. Sin embargo, con la llegada de las políticas nacionales y la búsqueda de la paz, se incentivaron los acuerdos de pacificación con los grupos armados ilegales, iniciándose una etapa de transformaciones a nivel económico, físico y social.

Medellín se divide en cinco corregimientos y 16 comunas. De ellas, el PUI-NOR se concentra en las comunas 1 (Popular) y 2 (Santa Cruz), ubicadas en la zona nororiental de la ciudad y que son área de influencia del sistema masivo de transporte Metrocable.



Gráfica 2. División política de Medellín

Hoy, la zona nororiental que tuvo la influencia del programa comprende la estación Acevedo a orillas del río, hasta el cerro Santo Domingo, los barrios Andalucía, Villa del Socorro, La Francia, Villa Niza, Granizal, Nuevo Horizonte, Popular 1, Popular 2, y Santo Domingo Savio 1; e indirectamente los barrios El Playón, La Frontera, La Isla, Santa Cruz, Moscú 1,

La Rosa, Moscú 2, Villa Guadalupe, San Pablo, La Esperanza 2, El Compromiso, La Avanzada y Santo Domingo Savio 2. Territorio equivalente a 158 hectáreas con más de 170.000 habitantes (Hernández, 2006, p.4).

Esta zona se caracterizó por construcciones en lugares de alto riesgo, con deficiencias de espacios destinados a la integración de los habitantes y con restricciones para la movilidad y la apropiación del espacio público. Además, históricamente su conformación territorial ha estado ligada a la informalidad en la vivienda, la ilegalidad en la tenencia de la tierra, la ocupación no planificada, el urbanismo irregular, el deterioro del medio ambiente, la marginalidad de la población, la informalidad laboral y la creciente problemática de violencia a causa de grupos alzados en armas y al margen de la ley. Así mismo, por tener los índices más bajos de calidad de vida y de desarrollo humano (Sánchez, 2012).



Fotografía 4. Panorámica de la zona nororiental de Medellín

Antes de comenzar el proyecto Metrocable y la intervención del PUI-NOR, gran parte de la zona tenía unas problemáticas fuertes al no contar con infraestructuras públicas básicas, ni equipamientos colectivos. Por esto la mayor parte de las vías eran senderos peatonales,

predominaba la autoconstrucción e históricamente las intervenciones estatales habían sido escasas (Leibler, L y Musset, A. 2010). Pese a estas problemáticas, los habitantes de la zona se caracterizaron por la lucha, la defensa y el fortalecimiento del tejido social, posicionando en el territorio discursos que dieron cuenta de procesos organizativos en torno a factores culturales, económicos y sociales, configurando así, la vida cotidiana a partir de historias, vivencias y formas de apropiación territorial (Hernández, 2006).

Por esta razón, durante el periodo 2004-2007, y aprovechando la construcción y puesta en marcha del sistema de transporte masivo “Metrocable”, que promovió e hizo posible un mejoramiento de la movilidad urbana de los habitantes de esta zona, la administración municipal trazó en la tercera línea del Plan de Desarrollo: “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, un programa estratégico denominado Programa Urbano Integral Nororiental, que se centró como estrategia de dinamización territorial y enfocado a transformar urbanística, social, cultural y económicamente, las comunas Popular y Santa Cruz de la zona nororiental de Medellín (Sánchez, 2012, p.1).

Esta apuesta alternativa, según Gutiérrez (2012), surgió ante la necesidad de reorientar el desarrollo municipal y regional desde diferentes ámbitos, visiones colectivas e individuales, buscando la articulación de actores públicos, privados y alternos que permitieran la consolidación de un proyecto común; planteando como preocupación central el ser humano y su bienestar, sin remitir el desarrollo simplemente al crecimiento económico. Esta concepción implicó un desarrollo pensado para toda la población, por medio de la promoción y potenciación de capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín.

En el PUI-NOR, se establecieron planes de reasentamiento, legalización y mejoramiento del entorno de acuerdo con las condiciones y ubicación de las viviendas (Alcaldía de Medellín, 2004). Asimismo se promovió implementar edificios para el uso mixto y consolidar los barrios en torno al Metrocable (DAP y EDU, 2005).



Fotografía 5. Complejo habitacional Juan Bobo y La Herrera

Los componentes físico, institucional y social que caracterizaron al PUI-NOR, se centraron en fortalecer las organizaciones comunitarias, promover adecuadas intervenciones del Estado a partir de la conformación de un comité directivo municipal, adecuar el espacio público, mediante el mejoramiento de calles y la construcción de parques y plazoletas, fomentar la continuidad en la movilidad peatonal y mitigar el deterioro ambiental (Alcaldía de Medellín, 2006).

Ellos se insertaron en seis de los objetivos estratégicos del Plan de Ordenamiento Territorial-POT, como son: valorar el medio natural como elemento estructurante del ordenamiento territorial y componente esencial del espacio público; convertir el espacio público en el elemento principal del sistema urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía; racionalizar el uso y ocupación del suelo; implementar un nuevo modelo de movilidad soportado en el metro y en un sistema complementario de mediana capacidad; convertir la vivienda y el barrio en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana y contribuir desde el ordenamiento a la construcción de una ciudad equitativa y a la

consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa (Acuerdo Municipal 62, 1999).

Los objetivos mencionados están relacionados con un enfoque participativo, por el cual se materializaron proyectos a partir de la consecución de acuerdos. Líderes y miembros de los comités comunitarios fueron capacitados a través de asistencia técnica, para que cada uno alcanzara el mejor provecho de talleres, asesorías y participara directamente en la planeación y en la construcción del desarrollo de sus comunas, motivando a las organizaciones comunitarias para la identificación, priorización, gestión y ejecución de proyectos futuros en la zona de intervención (Gutiérrez, 2012). Un elemento central de esta metodología fue la comunicación, definida y dotada de recursos humanos y económicos desde antes de comenzar el proyecto, con el fin de lograr un complemento entre los diferentes componentes de las intervenciones esenciales para el desarrollo del proyecto. También cobra importancia en la divulgación de los logros y beneficios que dejó el programa por parte de los habitantes de la zona

A la comunicación se le deben asignar recursos dirigidos a capacitar a los líderes de los comités, para que su labor vaya más allá de la simple entrega de razones y comprendan que son parte importante del proceso de divulgación, y como tal, deben hacerse responsables del grado de información que tengan sus vecinos, lo que repercute en el grado de apropiación por parte de los ciudadanos y por consiguiente en la sostenibilidad de los proyectos (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 56).



Fotografía 6. Parque de la Paz y la Cultura, estación Andalucía metro cable

Se propuso una metodología que consistió en desarrollar etapas y pasos, creados a medida que el programa se fue incorporando en la zona, convocando a la comunidad y desarrollando los primeros proyectos; en esencia, las cinco etapas y doce pasos fueron: etapa de planificación, con los pasos de diagnóstico y formulación; etapa de gestión; etapa de diseño

con los pasos de reconocimiento físico y social, perfil del proyecto, anteproyecto de arquitectura y proyecto de arquitectura; etapa de ejecución, con tres pasos: Insumos de contratación, contratación y construcción de obra; y, etapa de animación, con tres pasos: planteamiento, gestión y ejecución (Alcaldía de Medellín, 2006).

La metodología definida buscó garantizar la participación comunitaria, orientada a generar satisfacción con las obras y apropiación por parte de la población;

El desarrollo sistemático y sin excepción de la metodología, posibilita a la comunidad encontrar una manera de desarrollar proyectos que se instala en su conciencia social, de tal manera que cualquier entidad que pretenda realizar inversiones en obras de infraestructura allí, deberá cumplir unos requisitos mínimos de participación que los líderes están en condiciones de exigir (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 50).

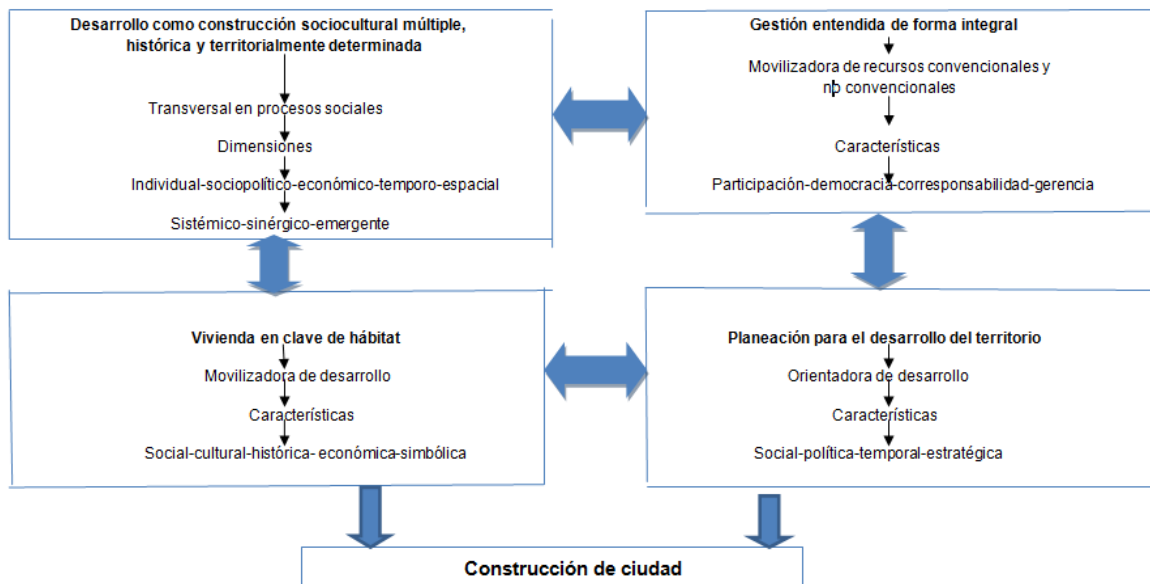
El reconocimiento de los aspectos anteriores vinculados al PUI-NOR, soporta su elección como objeto de estudio, en tanto posibilitó el trabajo participativo de la comunidad de manera activa durante todo el proceso, definiendo junto con los técnicos y representantes de la administración, la transformación del territorio de acuerdo con sus expectativas y necesidades, articulando vías, equipamientos y viviendas. Por esto, de acuerdo con los estudios realizados para la formulación del PUI-NOR, la administración municipal tuvo en cuenta que la zona nororiental presentaba los índices de desarrollo humano y calidad de vida más bajos de la ciudad (EDU, 2005); reconoció la conflictividad presente y exaltó su actuación fundamentada “en la participación social como cimiento para la constitución de una ciudadanía activa, capaz de decidir sobre su futuro” (Puerta, 2011, p. 95), con inclusión social y equidad, desplegados desde su accionar diverso y plural.



NUMERAL II

Alternativas conceptuales en
desarrollo, gestión del desarrollo,
planeación y vivienda

2. ALTERNATIVAS CONCEPTUALES EN DESARROLLO, GESTIÓN DEL DESARROLLO, PLANEACIÓN Y VIVIENDA



Gráfica 3. Alternativas conceptuales sobre desarrollo, gestión del desarrollo, planeación y vivienda

La figura muestra enfoques renovados y resignificados de desarrollo, gestión, planeación y vivienda, los cuales trascienden la forma técnica e instrumental en que han sido implementados desde paradigmas economicistas. Así mismo, muestra su articulación, con el desarrollo como eje estructurante, susceptible de ser gestionado, donde la planeación es orientadora, proyectando entre variados elementos, la vivienda como movilizadora de desarrollo. En consecuencia, tales enfoques son útiles para orientar los procesos de construcción de ciudad. Preguntas orientadoras: ¿cuáles son las características del desarrollo, gestión, planeación y vivienda?, ¿cómo se articulan?, ¿cómo aportan a la construcción de ciudad?

La ciudad alberga dinámicas, entre otras, sociales, políticas, culturales, ambientales, espaciales y económicas, en interrelación, activadas por sujetos diversos. Ello implica que no es un hecho dado sino un proceso en continua construcción. Temas como la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, posibilitan pensar la ciudad en estos términos, al vincular contenidos desde nuevas alternativas que trascienden la tradición economicista, especialmente la que ubica en el centro el consumo, el crecimiento y el progreso bajo una lógica de mercado. Actualmente, los estudios sobre la ciudad precisan de fundamentos conceptuales y metodológicos ligados a prácticas socioculturales que contribuyan a conjugarla de modo integral, siendo las acciones de actores sociales, gubernamentales,

académicos y gremiales de primer orden de importancia, dado que manifiestan las necesidades e intereses, anhelos e ilusiones de quienes la habitan.

Ahora bien, se parte de que la planeación orienta la formulación e implementación de planes, programas y proyectos, siendo en ello la vivienda un tema estructurante por marcar rutas posibles para la gestión del desarrollo urbano; de este modo, la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, entre muchas otras, se encaminan hacia pretensiones superiores asociadas con el desarrollo. Al respecto, se pregunta por el tipo de desarrollo que les ha alentado históricamente y que conduce a abordarlo, en primera instancia, desde un abanico amplio de perspectivas que va desde lo convencional hasta lo no convencional, de lo cual emergen posturas alternativas que posibilitan su resignificación y comprensión como construcción sociocultural múltiple (Múnera, 2007). Lo anterior sirve de marco y, a la vez anuda, en segunda instancia, la gestión del desarrollo que ubica como énfasis lo público y la utilización de recursos convencionales y no convencionales (Sánchez, et al 2011). En tercera instancia, la planeación orientada en un primer momento por el desarrollo económico, y posteriormente, es asumida desde una visión renovada que la dota de nuevos sentidos orientadores de desarrollo (Gutiérrez y Sánchez, 2009). En cuarta instancia, la vivienda en clave de hábitat (Echeverría, 2011) y, finalmente, se establece la relación entre gestión del desarrollo, planeación y vivienda como alternativa que brinda la posibilidad de construir ciudad colectivamente.

2.1 Las múltiples intenciones del desarrollo

Abordar el desarrollo es una tarea compleja, dada la diversidad literaria y sus múltiples interpretaciones; una gama importante de teorías y enfoques inauguran un discurso amplio en el que son diferenciables variadas orientaciones que van desde la económica (Rostow, 1967), la ambiental (Castoriadis, 1980), la de necesidades humanas (Max-Neef 1997), la territorial o endógena (Carvajal, 2009) hasta otras que plantean alternativas al desarrollo como el buen vivir (Gudynas, 2011), derivada de una postura radical frente a la idea de progreso y acumulación de capital, y otra que lo entiende como construcción sociocultural

múltiple, histórica y territorialmente referenciada (Múnera, 2007), asumida por ser una mirada resignificada que compromete una visión amplia de desarrollo al involucrar elementos esenciales del y para el ser humano.

La perspectiva economista o convencional se construyó como discurso después de la segunda guerra mundial en 1949, considerando la industrialización y la urbanización como rutas para la modernización por la vía del desarrollo material, fuente de progreso social, político y cultural (Escobar, 1996). Esta concepción de desarrollo asocia demanda-productividad, lo que significa que todo país debe contar con demanda internacional para la comercialización de sus productos, siendo lo humano y los recursos tecnológicos, factores fundamentales para su sostenimiento (Rostow, 1967). Bajo esta lógica se centran las acciones de desarrollo, concibiéndolo como crecimiento económico, progreso y riqueza que debe medirse a través de patrones estándares. En tal orientación, el ser humano es instrumento y recurso para lograr el desarrollo económico (Múnera, 2007).

Entre las consecuencias generadas por la implementación del desarrollo centrado en lo económico, se destaca la explotación irracional de los recursos naturales que da origen a una preocupación generalizada por el medio ambiente (Castoriadis, 1980). De este modo, emerge el desarrollo sostenible como “aquel que se orienta a solucionar las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para solucionar sus propias necesidades” (Carvajal, 2009, p.11). Esta perspectiva orientada por el supuesto de sostenibilidad ambiental recibe fuertes críticas, ya que según Latouche (2004), la pretensión no es la preservación sino la salvaguarda de los recursos económicos, con la finalidad de hacer sostenible y perdurable el desarrollo. Por lo tanto, desarrollo económico y sostenible terminan siendo equiparables.

Las consecuencias producidas por la hegemonía económica, además de generar inquietudes en torno a la sostenibilidad de los recursos naturales, creó preocupación con relación a la concepción del ser humano, en tanto el desarrollo no debe reducirse a caracterizaciones cuantitativas de la realidad. Lo anterior, originó iniciativas centradas en el desarrollo humano

lideradas, en principio, por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), argumentando como finalidad la garantía del bienestar humano, priorizando la atención a las necesidades básicas como educación, salud, vivienda e ingreso (Múnera, Sánchez y López, 2012). No obstante, la falta de claridad en conceptos y la confusión entre necesidades y mecanismos para satisfacerlas, llevaron a que estas fueran reducidas al consumo o posesión de bienes. En consecuencia, esta perspectiva terminó reproduciendo el desarrollo economicista (Múnera, 2007).

La relación entre desarrollo y necesidades humanas, toma un giro importante con la teoría del desarrollo a escala humana propuesta por el grupo de la CEPAUR -Centro de Alternativas de Desarrollo- coordinado por Max-Neef (1997), rompiendo algunos paradigmas convencionales como el crecimiento económico (Múnera, 2007). Desde esta perspectiva, el desarrollo es orientado a la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, siendo éstas las mismas en todas las culturas, finitas y clasificables en: existenciales (ser, tener, hacer, estar), y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). Lo que cambia en términos culturales, es la forma de satisfacer las necesidades, es decir, los satisfactores. Sen (1986) trabajó sobre esta base conceptual aportando el agenciamiento de capacidades, sosteniendo que por medio de éstas, el individuo tiene la posibilidad de escoger su proyecto de vida, de modo que prime la libertad y la responsabilidad individual.

Relacionar el desarrollo a la satisfacción de necesidades humanas deja de lado otras dimensiones de la realidad social, ejemplo de ello, las dinámicas territoriales (Múnera, 2007). En efecto, surgen nociones enfocadas al desarrollo territorial que enfatizan en recursos propios del territorio, sus potencialidades y tradiciones, en un afán por disminuir costos y garantizar intercambios especializados a través de la producción local, con el fin de protegerse de los impactos negativos y desequilibrios de la economía global (Múnera, Sánchez y López, 2012). En esta medida, se habla de desarrollo endógeno como alternativa a los rápidos cambios producidos por la globalización, planteando la necesidad de repensar la dimensión territorial de las políticas económicas y los recursos asociados al desarrollo

endógeno y al crecimiento del empleo. Sus principales componentes son la cultura regional, el poder político y los recursos económicos (Carvajal, 2009).

El desarrollo local tiene relación con lo anterior, dado que revaloriza la escala micro de los territorios, los actores y sectores estratégicos, los cuales una vez transformados en recursos, son potencializados como factores de cambio en las condiciones de vida local, y a su vez, podrían convertirse en propulsores para la inserción en la competitividad global (Gómez, Vásquez, Lenti, 2012). El desarrollo local como proceso integral que conjuga la dimensión territorial, cultural, política y económica, siendo “una apuesta a la democratización de las localidades, al desarrollo sustentable y equitativo repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local” (Carvajal, 2009, p. 9). Sus características más relevantes son la relación local-global, la importancia del territorio y su cultura, la centralidad del sujeto, la construcción y reconstrucción del tejido social, el sentido humano, la construcción de sujetos sociales y políticos, la participación y la planeación.

En medio de la discusión generada por la aceptación o rechazo de las perspectivas anteriores, emergen alternativas al desarrollo como el buen vivir, dejando ver una postura radical frente al desarrollo asociado al progreso económico, consumo y acumulación de capital. Esta visión plantea

[...] una relación con la naturaleza, donde se reconoce como sujeto de derechos, y se postulan diversas formas de continuidad relacional con el ambiente. [...] reconceptualiza la calidad de vida o bienestar en formas que no dependen solamente de la posesión de bienes materiales o los niveles de ingreso. Esto explica la importancia otorgada a explorar la felicidad y el buen vivir espiritual (Gudynas, 2011, pp. 462-463).

En el buen vivir se engloban un conjunto de ideas como reacción a la concepción economicista del desarrollo. Gómez et al. (2008), proponen prácticas o acciones concretas en la cotidianidad que permitan la circulación de saberes entre personas que habitan el territorio, a partir de lo cual se configuran la cultura local, los imaginarios e identidades y se establecen

lazos de solidaridad que viabilizan una mejor calidad de vida para las poblaciones. Por consiguiente, Gudynas (2011) afirma que el buen vivir se convierte en una plataforma ontológica que permite, a partir de la práctica e interacciones entre los seres humanos y su entorno, otra forma de concebir el mundo.

Ante el panorama descrito anteriormente, Múnera (2007) hace alusión a la necesidad de orientarlo desde una perspectiva crítica y propositiva. Para ello, hace un recorrido por asuntos esenciales como su carácter semántico, discursivo y teórico, y como resultado propone, apoyada en los autores Castoriadis (2002), Cepaur (1986), De Cambra (2000), Elizalde (2000), Escobar (1996), Max-Neef (1986), Paz (1993), Sunkel (1994), entre otros, el desarrollo como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente contextualizada, entendiéndolo como proceso cuyo sentido radica en la realización de sujetos individuales y colectivos, mediante una serie de características agrupadas en cuatro dimensiones: individual, sociopolítica, económica y temporo-espacial (Múnera, Sánchez y López, 2012).

La dimensión individual resalta la connotación subjetiva del ser humano como punto de partida para construir el desarrollo, teniendo por características el sujeto concebido de manera integral como ser físico, biológico, social, político, económico, afectivo y espiritual, capaz de recrear la realidad y reflexionar en torno a su contexto; esta incorporación del sujeto en los procesos de desarrollo, se realiza de manera libre, implicando autonomía, independencia, participación y responsabilidad, acordes a las razones que impulsan su accionar como lo planteó Martínez (retomado por Múnera, Sánchez y López, 2012).

Otra de las características dentro de esta dimensión es el aspecto ético, el cual se basa en valores de quienes participan en las dinámicas del desarrollo y, finalmente, esta lo dota de sentido, manifestado en el proyecto de vida del sujeto y la capacidad que tenga éste de crear imaginarios, significados, valores y experiencias compartidas que dan cuenta de construcciones subjetivas.

La dimensión sociopolítica hace referencia a sujetos colectivos, teniendo como características las diferencias socioculturales concebidas como riqueza y potencialidad para la construcción sociocultural; esto se construye desde la base social, comprendida como estructura que fundamenta la sociedad, siendo un conjunto organizado en torno a horizontes de sentido compartidos, lo que genera la constitución primaria de lazos desde sus formas de ser, estar y proyectar su existencia.

Aparece como característica fundamental la democracia, dando lugar a un replanteamiento de las relaciones de poder y autoridad, a través de interacciones horizontales de diálogo y comprensión del otro, brindando posibilidad a una democracia económica donde bienes y servicios se intercambian entre personas que han establecido vínculos y son sensibles a las necesidades de otros. Esto da la posibilidad de construir proyectos de sociedad desde la base social, de manera endógena y autodeterminada; significando un auto direccionamiento, dotando de intencionalidades propias estos proyectos, en función de horizontes de sentido colectivo, expresado en términos de objetivos comunes y metas. Por último, se encuentra la autorregulación referida a la capacidad de adaptación, estabilización y control de los sistemas sociales, permitiendo mantener la individualidad, autonomía e identidad en el tiempo.

Como lo plantea Gudynas (retomado por Múnera, Sánchez y López, 2012), la dimensión económica agrupa características como las dinámicas económicas comprensivas, dentro de las cuales se reconocen múltiples intercambios económicos entre seres humanos que no son exclusivamente mediados por la moneda, dejando de ser la acumulación de riqueza el horizonte de sentido; en esta medida abarca formas alternativas de financiamiento, producción, intercambio y consumo, donde se toma conciencia de la preservación de la naturaleza.

Otra de las características es la autoproducción, que resalta la utilización de las capacidades de los sujetos y las potencialidades de los territorios involucrados en procesos de desarrollo, sin la intención de depender de recursos exógenos. Como última característica, aparecen los recursos no convencionales, producto de una construcción subjetiva y colectiva,

caracterizados como medios que movilizan potencialidades sociales, generan otros recursos perdurables en el tiempo como la solidaridad, la conciencia y la cooperación expresado por Max-Neef, (retomado por Múnera et al, 2012).

La dimensión temporo-espacial alude al tiempo y el espacio como elementos inherentes a la dinámica del proceso de desarrollo; contiene características como lo autorreferenciado e históricamente contextualizado, alusivo al desarrollo enmarcado en un contexto histórico, con el fin de configurar sentidos de pertenencia, motivaciones e intencionalidades que influyen de forma directa e indirecta en el proceso de desarrollo. Lo autopropulsado se refiere a la generación de dinámicas endógenas a partir de la potenciación de recursos propios, fortaleciendo su capacidad de resiliencia y la posibilidad de mantener el proceso en el tiempo a pesar de las adversidades. Por último, el proceso de desarrollo territorializa y articula dinámicas macro y micro sociales, teniendo en cuenta las particularidades de los territorios, las construcciones socioculturales y las prácticas que lo semantizan, de ahí que sea el resultado de variados sentidos otorgados a la materialidad por parte de quienes la habitan, Gutiérrez y Sánchez, (retomado por Múnera, Sánchez y López, 2012). Esto implica que se incorporen dinámicas macro y micro para fortalecer el desarrollo. Este proceso de desarrollo relaciona de forma sistémica, sinérgica y emergente lo individual, sociopolítico, económico y temporo-espacial, como pilar fundamental de la complejidad que acarrea la integralidad del desarrollo.

Finalmente, se evidencia cómo el desarrollo en sus diferentes propósitos, ha estado permeado por la visión economicista, hasta el punto de cooptar perspectivas que surgen como reacción a dichos postulados, reproduciendo las lógicas de crecimiento económico. Frente a esto surge la necesidad de reorientar los procesos de desarrollo de la sociedad, y en lugar de postular alternativas de desarrollo que continúan adscritas a lógicas economicistas, se deben proponer alternativas al desarrollo, las cuales idean otras formas de ver el mundo, con la pretensión de romper paradigmas e imaginar y materializar un desarrollo desde otra visión de sujeto y sociedad, que se construya de abajo hacia arriba, orientada y dotada de sentido por los actores sociales, partiendo de sus necesidades y de las características de su territorio.

Lo descrito, justifica y argumenta la postura conceptual de la investigación en materia de desarrollo, ya que al entenderlo como construcción sociocultural, permite una participación activa de los actores que construyen y habitan el territorio, lo que fomenta un alto grado de autodependencia, que implica considerar el desarrollo no como expresión de clases dominantes ni de proyectos políticos únicamente en manos del Estado, sino como producto de la diversidad de proyectos individuales y colectivos capaces de potenciarse entre sí, dejando de lado la visión del desarrollo desde arriba, donde se ve al actor sujetado por condicionantes estructurales e institucionales (Madoery, 2008).

A diferencia de la mirada parcializada de la realidad, desde paradigmas economicistas, el desarrollo como construcción sociocultural se convierte en alternativa, al ser suficientemente amplio y dinámico, posibilitando con integralidad, comprender la realidad en su dimensión social, cultural, económica, política, ambiental, espacial y normativa. Igualmente, este enfoque argumenta una mirada integral del territorio y de las complejidades del ser humano, vitales para leer y comprender como se han orientado los procesos de construcción de ciudad. Pensado de esta forma, dicho desarrollo debe ser gestionado de manera coherente con sus intencionalidades, por tal razón, surge la necesidad de plantear la gestión entendida de forma integral, como elemento que materializa el desarrollo.

2.2 Gestión del desarrollo, de la planeación a la acción

La gestión es un concepto que ha sido interpretado de múltiples formas, producto de diversos intereses, de ahí la importancia de reconocerlos. Así, en primer lugar, se traen a colación nociones que atribuyen a la gestión un sentido operativo, al asociarla con la administración de recursos orientados por principios económicos, de este modo, podría aducirse una concepción tradicional. En segundo lugar, se refiere a la gestión pública, a través de la cual el actor gubernamental hace posible su proyecto de gobierno, pasando a una gestión pública orientada a resultados; finalmente, se hace alusión a la gestión como acción integral, que

implica niveles de corresponsabilidad entre diferentes actores; entendiéndose como fuerza movilizadora para lograr la construcción del desarrollo sociocultural (Sánchez, et al 2011).

Gutiérrez y Sánchez (2009) plantean que la gestión se concibe en muchas ocasiones como conjunto de actividades asociadas a resultados y logros; en otras ocasiones, se le relaciona al trabajo requerido para llevar a cabo las actividades que posibilitan materializar los objetivos en resultados; también ha sido considerada como la secuencia de varias fases que van desde la identificación del objetivo, el diseño del proceso de transformación y la selección de recursos para la obtención del producto; se ha definido como disciplina y proceso estratégico de organización, combinando recursos organizacionales y operativos intencionados a alcanzar un fin.

La gestión tradicionalmente no ha escapado de las lógicas del desarrollo convencional, en la medida que

se ha asociado con el acto y efecto de administrar el funcionamiento de un sistema organizacional, inscrito en un campo regido por principios económicos de costos/beneficio e inversión/rentabilidad [...] es posible sintetizar la operacionalización de la gestión en, mínimo, tres escenarios: técnico, centrado en la calidad del proceso; el temporal, donde la atención está puesta en el tiempo requerido para realizarla; y el de costos, preocupado por el esfuerzo que se requiere para efectuar aquello que se gestiona (Gutiérrez y Sánchez, 2009, p. 89)

Estos criterios han incidido en la credibilidad y legitimidad institucional en cuanto a la eficacia de su acción, por lo tanto, hay un interés constante en fomentar una proyección positiva ante los agentes externos, en ésta medida, el reconocimiento del impacto obtenido antes de ejecutar determinadas acciones, permite la movilización de recursos en un marco de garantías institucionales (Rinaudo, 2004). Desde esta concepción, el actor social ha sido desvinculado de los procesos de gestión; ante este panorama, emerge la gestión pública como estrategia que busca la vinculación de los actores sociales, constituyéndose en bien común,

fundamentado en el contexto social. En tal sentido, “la Administración pública debe ser encauzada hacia el logro de bienestar: social, económico, político, ambiental” (Cardona, 2004, p.167).

Históricamente, la gestión pública ha dinamizado el papel del Estado, al incorporar el interés por el bienestar de las personas, convirtiéndose en herramienta que permite ejecutar y evaluar alcances de operaciones efectuadas en el marco de planes de desarrollo y normatividad vigente, para la prestación de servicios que demanda la población bajo criterios de calidad (González y Parra, 2009). Debido a ello, la gestión desde el ente gubernamental orienta los procesos sociales, la delegación de la autoridad, la ejecución de presupuestos basados en resultados y el éxito de las acciones gubernativas en términos de satisfacción de los consumidores. Bajo esta lógica, la necesidad de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de vida de los servicios públicos, hacen parte hoy de la tendencia mundial para desarrollar una gestión orientada a resultados (Sánchez et al, 2011). En consecuencia, se da un paso de la gestión burocrática a lo que hoy se denomina nueva gestión pública (NGP).

La NGP se presenta como un argumento administrativo que provee un punto de vista sobre el diseño organizacional en el gobierno, compuesto por una serie de subargumentos, todos ellos en dirección a unos valores administrativos orientados al desempeño eficiente de tareas, la honestidad, la justicia y la adaptabilidad; también como una filosofía administrativa acerca del clima de opinión para el establecimiento de una agenda de gobiernos (Solarte, 2004, retomado por Sánchez et al, 2011, p.3).

De esta forma, la nueva gestión pública propone mejorar la eficiencia, eficacia y adaptabilidad del Estado, utilizando criterios empresariales, con el fin de alcanzar resultados programados por medio de la optimización de recursos involucrados, como la efectividad e impactos de la gestión, una mayor atención al punto de vista de los clientes, los cuales son consumidores de los servicios producidos.

Así, el mejoramiento de la gestión pública es una perspectiva estratégica en la medida en que intenta mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y de mejor forma los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que los usuarios del servicio público encuentren justificada la producción gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía, surgiendo de esta forma una preocupación por la evaluación de la gestión pública y una motivación por desarrollar una gestión orientada a resultados (Sánchez et al, 2011).

Por tal motivo, recientemente en el campo de la administración, se ha enfatizado en las ventajas de promover la gestión pública orientada a resultados, contrastando la visión tradicional que enfatiza en el control de insumos (recursos) y de procedimientos (autoridad, legalidad). Se parte del supuesto que orientar dicha gestión hacia resultados esperados, genera una dinámica organizacional que redunde en el mejoramiento de su desempeño. En este sentido, con la gestión pública se persigue la creación de una administración eficiente y eficaz; una gestión que satisfaga las necesidades de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo la introducción de mecanismos de competencia de mercado que permitan la elección de los usuarios, promoviendo el desarrollo de servicios de calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control, que otorguen transparencia en aras de mejorar el sistema de elección y que favorezca la participación ciudadana (Sánchez et al, 2011).

Pese a estas pretensiones, Olmeda (1999) afirma que en un plano más concreto, se trata de modernizar las estructuras organizativas, implantar un presupuesto de ejecución, simplificar la información financiera, crear sistemas de contratación más flexibles y receptivos, reinventar las adquisiciones y la reingeniería de procesos administrativos, mediante el empleo de las tecnologías de la información. Este panorama muestra en la gestión pública, una gestión orientada a la administración de recursos económicos, enmarcada en lógicas de mercado que buscan, en última instancia, el crecimiento económico por la vía del consumo.

Con la pretensión de trascender la mirada técnica, Villa y Lamas, citados por Huergo (2003), se refieren a la gestión como acción integral, proceso de organización en el que se coordinan

diferentes esfuerzos para avanzar, de manera eficaz, hacia objetivos asumidos institucionalmente, adoptados de forma participativa y democrática; esto implica la articulación de procesos y resultados, además de la corresponsabilidad y la cogestión en la toma de decisiones. En consecuencia, es un proceso de construcción colectiva desde las identidades y las habilidades de quienes participan. Según Gómez, Vásquez y Lenti (2012), tiene por característica fundamental, la toma de decisión, entendiéndose como un asunto gerencial donde se combinan planeación, recursos y administración.

Bajo esta lógica, la materialización del desarrollo implica su gestión, entendida como fuerza movilizadora de recursos convencionales, que hacen alusión a recursos materiales, y no convencionales, que se refieren según Max-Neef, retomado por Sánchez et al (2011), a: conciencia social, cultura organizativa y capacidad de gestión, creatividad, capacidad, calidad y entrenamiento ofrecido por instituciones de apoyo, capacidad de dedicación; todos ellos útiles para lograr la construcción sociocultural. Es así como el desarrollo no convencional y, al tiempo, la planeación para el desarrollo, requieren de una fuerza motriz que les posibilite trascender de la reflexión a la acción transformadora de la realidad, como un propósito práctico, consciente e intencionado, el cual sólo es posible mediante la gestión (Gutiérrez y Sánchez 2009), incorporando aspectos como la temporalidad, la normatividad y la pertinencia en espacios específicos. En este sentido, la gestión rompe con la concepción técnica, al ser asumida como hecho que trasciende el solo acto administrativo. De este modo, permite vincular la participación de diferentes actores y recursos en un territorio, entendido como sujeto de desarrollo, al ser este planeado de manera intencionada y estratégica.

Esta premisa se convierte en argumento fehaciente para optar por una gestión que implica, en concordancia con el desarrollo sociocultural, construcciones colectivas ideadas, determinadas y aplicables a las particularidades de los diferentes procesos que se llevan a cabo en el territorio. Esta forma de gestionar el desarrollo, contribuye al fortalecimiento del tejido social, en la medida que al darse en estas condiciones, propone un diálogo entre diferentes actores e instituciones, generando corresponsabilidad, conciencia y compromiso por parte de estos, acerca de falencias y potencialidades del territorio, vitales para su

constitución. Para lograr lo descrito, tanto la gestión, como la gestión del desarrollo requieren de una acción orientadora que comprenda sus complejidades y formas de articulación; en este escenario emerge la planeación, como opción para proyectar el desarrollo del territorio.

2.3 Planeación, una orientación para el desarrollo

La planeación ha sido objeto de diferentes acepciones en la historia, las cuales siempre han estado ligadas a la orientación predominante de desarrollo. En este sentido, se hace referencia a la planeación desde una visión tradicional, entendida como instrumento técnico que obedece a lineamientos económicos; en segunda instancia, es pertinente referenciarla desde el marco normativo colombiano, que pese a sus limitaciones, da pie para vincularla con procesos participativos; finalmente, se hace referencia a la planeación para el desarrollo del territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2009), como postura conceptual que orientará la investigación, al ser una perspectiva renovada y dotada de nuevos sentidos útiles para orientar el desarrollo sociocultural.

La planeación tradicionalmente se ha entendido como un ejercicio técnico, centralizado, que ha orientado la administración de recursos en respuesta a problemáticas específicas de la sociedad, las cuales fueron consecuencia de la crisis económica de los años 30s. Frente a dicha crisis, la planeación se convierte en el medio técnico para orientar el desarrollo económico. En esta dirección, la planeación estaba altamente mediada por decisiones gubernamentales, direccionadas a partir de la economía e inmersa en procesos macro-económicos (Gómez y Vélez, 2011).

En Colombia han surgido políticas y marcos normativos, como la Constitución Política de 1991, que han promovido giros en su concepción y aplicación. “La planeación es entendida como estratégica, participativa, de corto, mediano y largo alcance, producto de consensos y acompañada de presupuestos adecuados a las realidades y posibilidades territoriales” (Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad [MASO] 2008, p. 3). Este contexto normativo, como lo plantea Gómez (2012), permite que la planeación se convierta en un mecanismo y

herramienta para la descentralización, al brindar posibilidades para la participación en todos los niveles territoriales. Desde esta mirada

[...] confluyeron las intenciones de modernizar el aparato público en lo que tiene que ver con la racionalización del gasto y la inversión, la eficacia en la gestión y la transparencia en la administración de los bienes del Estado; pero también desembocaron allí aspiraciones de la llamada sociedad civil por inclusión en el corpus político, por reconocimiento, diferencias y atención a sus demandas sociales y económicas, pospuestas e invisibilizadas durante décadas (Uribe, 2002, p.36).

Pese a este gran avance expresado en la Constitución Política de 1991, en Colombia, según Gutiérrez y Sánchez (2009), se ha hecho referencia de forma implícita, insuficiente y técnica a la planeación; implícita al no identificarse con precisión el sentido legislativo de su noción; insuficiente porque se asume desde una perspectiva socioeconómica, lejos de una perspectiva integral, otorgándole a la planeación alcances mayores que los atribuidos a sus características, temporalidades, instrumentos y actores para lograr el desarrollo; y técnica, porque la normatividad que la soporta enfatiza su espíritu instrumental, no así el procesual.

Con el ideal de trascender esta concepción de la planeación, en la época contemporánea se hace énfasis en el carácter participativo de la planeación, denominándosele como planeación participativa, al plantearse “en un escenario de debate abierto frente a lo público, por las transformaciones que reclama, las cuales van más allá de la simple solución de las necesidades básicas o la simple inserción a la economía global” (Gómez, Vásquez, Lenti, 2012, p.15). Así, en palabras de los autores, se convierte en una importante estrategia social y política de movilización, la cual invoca a diferentes sectores sociales y comunitarios de determinadas regiones, para generar mayores niveles de confianza entre estos. En este sentido, se pueden forjar cambios que la sociedad demanda.

De acuerdo con Velásquez, retomado por Uribe (2002), la planeación participativa se ha visto afectada por diversos factores, dentro de los cuales cabe resaltar los siguientes: el peso

significativo del Estado municipal en el desarrollo de los procesos emprendidos; ya que es el gobierno municipal el que define el carácter, el alcance, los límites y las reglas de juego de la participación en la planeación. De esta manera, se ha vuelto funcional a los objetivos de las autoridades de turno, dejando de lado las necesidades de la población. Esto evidencia, según los autores, la tendencia a una instrumentalización de la planeación participativa, como proceso controlado por el gobierno, para el logro de objetivos administrativos y políticos.

Avances en los contenidos contemporáneos de la planeación la denominan como:

[...] política pública, capaz de orientar la estimulación, la potenciación y el mejoramiento del ser humano, a partir de la valoración de sus dimensiones individual, social, cultural, económica, política y espacial, y capaz de tomar forma en prácticas que se vigorizan y palpan en el territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2009, p. 31).

Este tipo de planeación es base conceptual de la investigación, la cual implica una mirada renovada y dotada de nuevos sentidos, que según Sánchez y Gutiérrez (2009), la posicionan como proceso que reúne diversos actores para la toma de decisiones con relación al tipo de desarrollo pretendido, el cual acontece en marcos temporales conectados y sustentados en premisas estratégicas previamente definidas. En este sentido, posee doble finalidad: de un lado, sirve como avance conceptual que contribuye a afirmar y consolidar el discurso de la planeación y, del otro, se proyecta en términos operativos, implementándose en procesos de desarrollo de la sociedad.

Entender la planeación desde una perspectiva renovada, implica reconocerla como proceso sistémico, dispuesto por momentos sucesivos interconectados, dejando ver su carácter como proceso social, político, temporal y estratégico (Gutiérrez y Sánchez, 2009).

El carácter social de la planeación tiene como referente la participación, asumida como bien fundamental para el ejercicio de la democracia, “como proceso de investigación, conocimiento y de intercambio de concepciones e ideologías” refiere Viviescas (retomado

por Gutiérrez y Sánchez, 2009, p.34), indicando la existencia y la vinculación de actores organizados que entrecruzan sus maneras de representar el mundo, sus intereses, recursos y estrategias, desde diferentes campos sociales como el gubernamental, gremial, social y académico. De esta forma, la planeación debe proponerse como escenario de encuentro, permitiendo el diálogo intercultural, la negociación de la diferencia y el conflicto, la concertación, “la formación ciudadana, la construcción de lo público y la gestión del desarrollo del territorio” enunciado por Obando, (retomado por Gutiérrez y Sánchez, 2009, p.35).

Todo esto pone en evidencia que el carácter social de la planeación se desata en medio de condiciones contextuales que la implican de modo favorable o desfavorable; lo que conlleva a tener como referente las dinámicas territoriales desde los diversos actores que la protagonizan. Promover la participación de diversos actores en procesos de planeación contextualizados, supone el ejercicio de sus roles individuales y colectivos, su apropiación del territorio, su proyección de prácticas sociales con el ánimo de involucrarlos en los procesos de desarrollo del territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2012).

El carácter político de la planeación posibilita un escenario dispuesto para el encuentro y la confluencia de actores sociales, gubernamentales, gremiales y académicos, que despliegan poderes de diversa naturaleza, los cuales superponen, hibridan o subordinan, configurando ambientes específicos para la toma de decisiones en pro de la sociedad deseada. Esto permite construcciones colectivas, las cuales son detonantes del carácter político de la planeación, en la medida que proyectan en la esfera pública el tratamiento de requerimientos espaciales anudados a construcciones socioculturales que le dotan de sentido, significando y, consecuentemente, la incorporación de la realidad territorial. También es pertinente afirmar de forma concreta, que lo político en la planeación renovada es entendido como una acción consensuada para alcanzar el bien común, desde apuestas colectivas en aras de mejorar las condiciones territoriales (Gutiérrez y Sánchez, 2012).

El carácter temporal de la planeación según Pichardo, (retomado por Gutiérrez y Sánchez, 2009), comúnmente ha estado asociado a la duración de corto, mediano y largo plazo que marca su evolución. Al otorgarle nuevos contenidos renovados y contemporáneos de la planeación para el desarrollo del territorio, se revela la condición temporal “más que como proposición referida a la duración del proceso, como temporalidades en interacción, integradas y comunicadas, propias de un sistema sinérgico, con cualidades de flexibilidad y permanencia, ordenado por etapas y acciones encaminadas a los alcances definidos” (Gutiérrez y Sánchez, 2009, p. 38).

Según los autores, la temporalidad así entendida marca el trasegar de la planeación como proceso anclado a aspectos del pasado –retrospectiva-, asumiendo los del presente –coyuntura, contingencia- y proyectándose hacia el futuro –prospectiva.

Por último, el carácter estratégico emerge como requerimiento derivado de condiciones contextuales complejas que atraviesan los procesos sociales, influyendo en la planeación como proceso sociopolítico, marcado por dinámicas temporales. El carácter estratégico está asociado a elementos contextuales, conceptuales y operativos.

En lo contextual, responde al reconocimiento de la naturaleza social y la flexibilización de procesos de decisión frente a la contingencia. Así mismo, permite responder a demandas de contextos globales y locales. En lo referente a soportes conceptuales, reposan en ideales anclados a la realidad societal; de ahí la necesidad de que su accionar contemple, de manera interdependiente, enfoques, teorías, concepciones y nociones sobre planeación, desarrollo y territorio, que reúnan la esencia de fenómenos sociales, culturales, políticos, económicos, ambientales y espaciales; y lo referido a lo operativo, se aboga por el establecimiento de objetivos de la planeación, que sustentados en pretensiones conceptuales que los implican, se proyecten asertivamente a los resultados y metas establecidas, que a su vez precisan de mecanismos de gestión y ejecución viables y factibles, los cuales vinculan aquello que debe y quiere hacerse, con lo que efectivamente puede llevarse a cabo.

Este panorama muestra que si la planeación es orientadora de desarrollo, está obligada a definir la concepción en que se fundamenta. Es por ello que en un primer momento estuvo subordinada por el discurso convencional del desarrollo, siendo reducida a un instrumento, cuya finalidad se correspondía con el crecimiento económico. Con la constitución de 1991, se rescata desde la norma su carácter participativo. En la actualidad los cambios contextuales que enfrenta la sociedad, hacen necesario otorgarle a la planeación nuevos sentidos capaces de incorporar dichos cambios; es por esto que el espíritu renovado de la planeación se convierte en alternativa, al entenderla como proceso social, político, estratégico y temporal.

Pensado de esta forma, se problematiza la dinámica técnica e instrumental de la planeación, permeada por lógicas economicistas, cuya esencia adquiere un carácter técnico, centrado en la administración de recursos en respuesta a problemáticas específicas de la sociedad. Esta propuesta tiene como finalidad, según los autores, superar las limitaciones impuestas por el ejercicio tradicional de la planeación como práctica formal, con alcances reducidos en cuanto a participación y apegada al cumplimiento lineal y descontextualizado de objetivos y resultados contemplados en planes, programas y proyectos. Es por esto que se propone dotarla de sentidos renovados, que brindan una gran posibilidad para el desarrollo del territorio en tanto se hace consiente de condiciones sociales, políticas, estratégicas y temporales.

Así, la planeación renovada se convierte en brújula en la construcción del desarrollo sociocultural, en tanto establece de forma coherente con sus planteamientos, el camino a seguir, fija intenciones reflejadas en planes, programas y proyectos, mide distancias y límites, ofrece tiempos y espacios concretos, establece alternativas, planea acciones viables y factibles, contribuye a la construcción de sentidos colectivos e incorpora la realidad del territorio desde la base social como mayor reflejo de su existencia y realización (Gutiérrez y Sánchez, 2009).

En tal sentido, permite identificar en la planeación para el desarrollo del territorio potencialidades relacionadas con el ejercicio de la misma, que supera los tecnicismos y

trasciende a la planeación como proceso social, político, temporal y estratégico, en tanto alberga y propone la participación de diversos actores, dirime intereses antagónicos y despeja tensiones para lograr no sólo una proyección del estado deseado, también una construcción constante, que va desde el inicio de la formulación hasta su materialización en un tiempo y espacio determinado. Así, tanto el desarrollo como construcción sociocultural, la gestión como proceso integral y la planeación como opción del desarrollo territorial, proyectan la vivienda como asunto que requiere ser gestionado y planeado al ser un elemento fundamental constitutivo de desarrollo.

2.4 Vivienda como dinamizadora de desarrollo

Al ser la vivienda un aspecto que moviliza índices de desarrollo y calidad de vida por representar un satisfactor sinérgico, es decir, que satisface a la vez varias necesidades del ser humano, como lo dice Max-Neef (retomado por Torres, 2007), juega un papel determinante en la sociedad; es por ello que en las apuestas de desarrollo de los gobiernos de Colombia aparece como elemento fundamental. En esta medida, es pertinente resaltar que su concepción y operación ha estado altamente influenciada por las perspectivas de desarrollo.

Asimismo, desde una mirada retrospectiva, la vivienda se inscribió en la apuesta desarrollista enmarcada en los paradigmas del pensamiento moderno sobre el espacio; fundamentada en las respuestas que desde el urbanismo y la arquitectura se daban en los años 30s, donde ésta era producto de la uniformización y la universalidad, asociados al proyecto de eficiencia, cobertura e inclusión social de países y pueblos al bienestar y el confort, proporcionando una perspectiva proyectual y tecnológica de la vivienda; llevando tanto a políticos como a diseñadores, a proponer parámetros de uniformidad, desconociendo los sentidos sociales, políticos y económicos contenidos en el hábitat de la numerosa población, que se convertía en objeto de sus políticas y beneficiaria del proyecto de vivienda (Echeverría, 2003).

Desde una perspectiva economicista, se incorpora el concepto de viviendismo identificando la construcción de vivienda como bien material, reflejo de las exigencias del proceso de

industrialización (Echeverría, 2003). Entender la vivienda como mercancía lleva a que su forma de producción en serie se estandarice de forma generalizada. Para el caso colombiano, se definen en tres tipos: Vivienda de Interés Social (VIS), Vivienda de Interés Prioritario (VIP) y Vivienda de Interés Social (VIS) en renovación urbana. Además, la vivienda se concibe como factor de incidencia en el crecimiento económico, cumpliendo una función jalonadora de la economía.

Desde la perspectiva del desarrollo a escala humana, Torres (2007) retoma a Max-Neef en su libro *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*, donde la vivienda no se constituye en una necesidad, sino que representa un satisfactor sinérgico en la medida que estimula y contribuye a la satisfacción simultánea de varias necesidades. En consecuencia, la vivienda debe poseer un conjunto de condiciones objetivas en su configuración física y en sus dotaciones, articulada a sitios próximos que le brinden al individuo la posibilidad de recrearse, encontrarse con otros individuos, socializar e integrarse con ellos, generando espacios de convivencia y solidaridad. En este sentido, las necesidades habitacionales de la población dependen de los satisfactores residenciales relacionados con la unidad habitacional, la calidad del entorno y el nivel de vecindad y seguridad que estos espacios ofrecen.

En la vivienda se integran dos dimensiones básicas: una, de interioridad o casa, y otra, de exterioridad o entorno, que corresponde al concepto de barrio, comuna o vereda; los atributos de la casa son las paredes, techos, pisos, espacio, servicios, y los componentes del barrio son los parques, el equipamiento en general, etc. (Torres, 2007). En efecto, la vivienda se ubica dentro de un contorno mayor que corresponde a la ciudad como un todo urbanístico y habitacional. De esta manera, se evidencia que ha experimentado transformaciones desde una interpretación inicial, con énfasis en lo territorial o físico-espacial, hacia una comprensión cada vez más compleja, que la considera como proceso cultural de ocupación y significación del espacio para el desenvolvimiento del modo de vida de la población (Núñez, 2006).

De ahí la importancia de entenderla no sólo como una materialidad anclada en un espacio, sino como elemento que potencia la capacidad de ser y de realización de quienes viven allí, confluyendo entre la vida pública y privada, desde un proyecto de vida que se edifica, consolida y recrea; llenándolo y configurándolo de significados propios desde la subjetividad en la interacción con el entorno. En ésta línea, la asequibilidad a la vivienda debe trascender el factor económico a cualidades de orden espacial, relacional y sociocultural (Echeverría, 2011).

La vivienda desde el desarrollo entendido como construcción sociocultural, es concebida en clave de hábitat, donde se asimila como elemento vital que contribuye a la realización del habitar humano, con relación

[...] al desenvolvimiento y crecimiento de las tramas del habitar: tramas económicas (de sobrevivencia o de transformación), tramas de socialidad (generacional, de género, sexualidad, oficio, etc.), tramas sociales (de pertenencia grupal, organizacional, territorial, política, institucional), tramas culturales (etnia, memorias, historias, identidades, creencias, significaciones, creaciones, existencias), tramas físico-espaciales y ambientales (funcionales, públicas, semipúblicas, íntimas y privadas, expresivas, representativas, etc.) (Echeverría, 2011, p.29).

Concebir la vivienda en el marco del hábitat da lugar a reflexiones más amplias en torno a su significado y representación social. En consecuencia el hábitat es concebido como

un ámbito donde se presentan un conjunto de dinámicas e interacciones entre elementos de distintos campos o dimensiones -tales como el económico, el físico-espacial, el cultural, el natural, el social, el político-, configurantes de entramados o sistemas que hacen posible la vida humana. Dichos entramados pueden caracterizar el hábitat de grupos humanos particulares, en tiempo y espacio específicos, pero a su vez, se articulan a otros hábitats, pudiendo establecerse entre ellos, relacionamientos sistémicos de carácter horizontal y vertical, dando como resultado niveles o escalas en los hábitats. Entre esas escalas se pueden

identificar: el propio cuerpo, la habitación, la casa, el barrio, la ciudad, el país, el planeta (Múnera y Sánchez, 2012, p1).

Vale la pena resaltar que los hábitats no se pueden concebir como algo dado o un objeto con existencia propia e independiente de los sujetos; por el contrario, el hábitat y las formas de habitar humano se construyen, de-construyen y re-construyen permanentemente; se podría decir que hábitat y habitar humano no “son”, sino que “devienen”, a partir de la interacción de individuos y grupos humanos diversos. De este modo, se infiere que la vivienda enfocada desde el hábitat no sólo apunta a la satisfacción de necesidades humanas básicas, sino que además, contribuye al desarrollo del individuo en relación con su entorno (Múnera y Sánchez, 2012).

Este recorrido muestra como la concepción de vivienda se hace cada vez más compleja, ya que al ser factor fundamental de la calidad de vida de los seres humanos, implica entenderla en relación con otras dimensiones de la realidad social, las cuales no son tenidas en cuenta si se piensan simplemente como materialidad; por ello se opta concebirla en clave de hábitat, rompiendo con la idea mercantilista, estandarizada y universalizada impuesta por el desarrollo económico, que deja de lado la relación entre dimensiones sociales, culturales, ambientales y económicas, que permean y condicionan el habitar humano.

Lo anterior, muestra cómo la vivienda enfocada al hábitat se convierte en factor importante, debido a la integralidad que dicho enfoque le otorga. Por tanto, vigoriza los procesos de planeación y desarrollo, al asumir un papel fundamental y al representar calidad de vida y la posibilidad de construir de manera conjunta la ciudad; estableciendo redes sociales donde convergen la diversidad y las diferentes formas de habitar el territorio. Este planteamiento propone de entrada, la articulación de la vivienda al desarrollo, la planeación y la gestión en aras de consolidar procesos socioculturales en términos democráticos.

Así, queda en evidencia la importancia de entender la vivienda como elemento que contribuye al desarrollo del territorio, en tanto potencia al individuo y cualifica su núcleo

familiar, proyectándose en términos sociales, ya que además de satisfacer sus necesidades básicas, tiene en cuenta un sin número de elementos que configuran sus relaciones dentro de una ciudad en construcción. Por lo expuesto, se toma como referente el enfoque de vivienda en clave de hábitat, al visualizarla desde una perspectiva integral y renovada, correspondiéndose con los enfoques de desarrollo, gestión y planeación guía de la investigación.

El recorrido por las diferentes nociones de desarrollo, gestión del desarrollo, planeación y vivienda, evidencia que tradicionalmente se han desconocido elementos relevantes de la sociedad, motivo de la mirada parcializada de la realidad y del desconocimiento de factores contextuales que configuran los procesos sociales. Además, se identifica la hegemonía de la lógica económica, donde estas nociones han sido puestas al servicio del crecimiento económico, en lugar de mejorar la calidad de vida de la población. En cierta medida, ello ha sido producto de procesos de desarrollo pensados de acuerdo con dinámicas económicas (Madoery, 2008) desconociendo así, la integralidad del ser humano y los factores contextuales que configuran y complejizan las dinámicas al interior del territorio.

Contrario a esta mirada tradicional, surgen alternativas conceptuales, cuya relación revela la correspondencia entre el desarrollo como construcción sociocultural, múltiple, histórica y territorialmente determinada (Múnera, 2007), con la gestión como proceso integral, la planeación para el desarrollo del territorio (Gutiérrez y Sánchez, 2009) con proyección territorial y, por ende, social, y la vivienda en clave de hábitat.

Se apuesta por dicha articulación en tanto permite un análisis multidireccional, que posibilita reconocer las diferentes dinámicas que se gestan en el territorio; abarcando las múltiples formas de relación que se dan entre seres humanos desde cada una de sus dimensiones, partiendo de cada sujeto como un ser histórico inmerso en una cultura en constante interacción, deconstrucción y construcción de su realidad y el espacio que habita.

En consecuencia, se adopta la planeación propuesta por Gutiérrez y Sánchez (2009), cuya realización además de resignificar la práctica tradicional, logra la participación de diversos actores en un tiempo y espacio determinado, reconociendo el cúmulo de intereses existentes, tanto individuales como colectivos, aportando al desarrollo del territorio entendido como construcción social, en la medida que son las personas quienes a partir de los usos y significados, transforman un trozo de suelo en un proyecto de vida, fortalecido diariamente con los vínculos que se consolidan y son la representación viva de las raíces enquistadas en el territorio; esta planeación como la proyección deseada que incluye los medios, sujetos y redes para hacerse efectiva, requiere de la gestión como proceso y no como la fase de una secuencia. Retomar esta forma de entender la gestión, posibilita asumirla no sólo como movilizadora del proceso en la fase de ejecución, también como la fuerza que se activa desde el momento de la formulación, permitiendo identificar además de los recursos materiales, los actores y medios para viabilizar la planeación.

Con relación a lo anterior, la vivienda en clave de hábitat, promueve una mirada holística superando su concepción mercantilista y publicista como bien material, permitiendo concebir de una forma integral el espacio donde se recrea la cotidianidad de los sujetos. Sin embargo, además de indicar un espacio físico digno de habitar, hace referencia a un equipamiento comunitario, a redes de apoyo, al establecimiento de intercambios solidarios, que a su vez retroalimentan los procesos que albergan las nociones anteriormente retomadas.

En consecuencia, dichos enfoques configuran procesos políticos y sociales a través de la interacción de diálogos, saberes, intereses y necesidades, donde emergen alternativas que brindan la posibilidad a los diferentes actores de construir y dotar de sentido sus propuestas de desarrollo. Tales alternativas pueden articularse a políticas y planes de desarrollo en términos de equidad y horizontalidad, con el fin de alentar los procesos de planeación urbana que tengan como principio la construcción democrática y colectiva de ciudad.

De acuerdo con lo anterior, investigar e intervenir la ciudad en la época contemporánea, implica entenderla no como un proceso dado, sino como un proceso en construcción,

producto de la gran diversidad que allí converge. De esta manera, las posturas renovadas y resignificadas de desarrollo, gestión, planeación y vivienda, brindan la posibilidad de planear y construir ciudad en forma colectiva, coherente con la realidad a intervenir, teniendo como principios la participación y la equidad. Marco desde donde se conciba un sujeto capaz de planear, gestionar y ejecutar alternativas que vigoricen y alienten nuevos procesos de planeación urbana, transversalizados por la historicidad de cada territorio, implementando la participación como dinámica general, acompañada por la formación de seres sociales y políticos, que reconozcan y hagan uso de los mecanismos de participación implementados por la ley, de modo tal, que tanto individual como colectivamente, aporten a las transformaciones que demanda el espacio habitado.

Hasta este punto, es evidente que el abordaje de la gestión entendida de forma integral, la planeación para el desarrollo del territorio y la vivienda enfocada al hábitat, están transversalizados por el desarrollo entendido como construcción sociocultural, lo que implica que no sean entendidos de forma aislada o desconectada, sino como enfoques que tienen por característica común, la intervención integral de los fenómenos sociales, lo que lleva a la implementación de procesos de desarrollo contextualizados y conscientes de la realidad a intervenir.

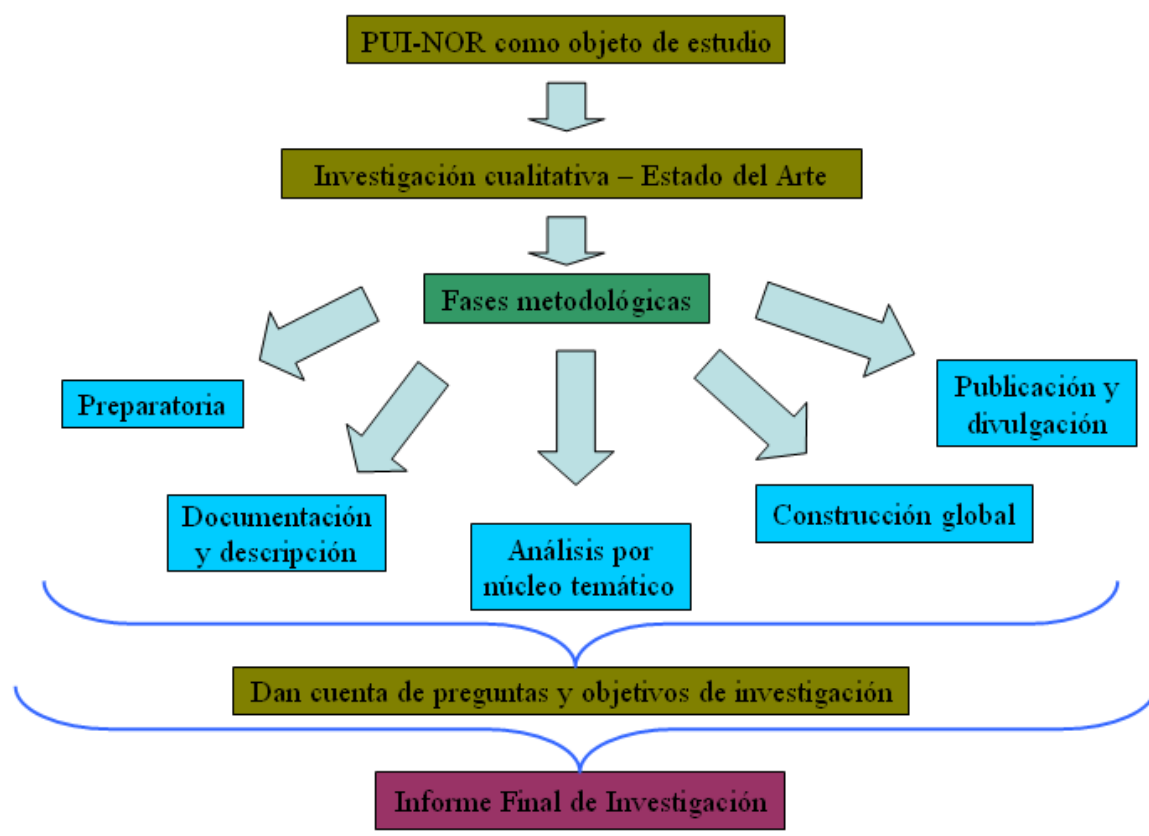
En conclusión, el desarrollo como construcción sociocultural es eje transversal en la construcción de ciudad, por ello requiere ser gestionado, movilizado y orientado por la planeación. Por tanto, una forma de materializarlo vía procesos de gestión y planeación, es a través de programas de vivienda diseñados en clave de hábitat; todo ello configura un aporte significativo a la construcción del territorio; permitiendo a la investigación soportarse en bases conceptuales útiles para interpretar la realidad, específicamente la forma como se construye ciudad mediante estrategias como la del PUI-NOR.



Numeral III

Ruta metodológica en el estado del arte

3. RUTA METODOLÓGICA EN EL ESTADO DEL ARTE



Gráfica 4. Mediación pedagógica ruta metodológica en el estado del arte

La imagen recoge la metodología que guió el procesos investigativo; se encuentra el PUI-NOR como objeto de estudio, teniendo en cuenta que fue la primera experiencia de programas urbanos integrales en la ciudad de Medellín; se opta por una investigación cualitativa bajo la modalidad de estado del arte, orientada a recoger los conocimientos y saberes existentes en este programa, para esto se desarrollan cinco fases metodológicas, las cuales de manera secuencial permiten responder a las preguntas y objetivos de investigación, y a su vez general el informe final de investigación. Preguntas orientadoras: ¿Cómo fue asumida la modalidad de estado del arte? ¿Cómo se desarrollaron cada una de las fases metodológicas? ¿Cómo fue estructurado el informe final de investigación?

Hablar de la ruta metodológica que guió el proyecto de investigación *Programa Urbano Integral-PUI-NOR. Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda*, implica reconstruir el proceso formativo e investigativo que se inició en la Línea de Profundización en Planeación y Gestión del Desarrollo, a partir del primer semestre del 2012, recogiendo intereses y expectativas individuales de los

investigadores en formación, así como vacíos y limitaciones conceptuales relevantes para el desarrollo de la investigación, para los que fue necesario adquirir más compromiso, responsabilidad, trabajo en grupo y esfuerzo por cada uno de los integrantes de la línea.

El propósito de este capítulo trasciende la descripción metodológica, girando en torno a la flexibilidad, rigurosidad y experiencia vivida del ejercicio investigativo. Para su construcción fue preciso retomar documentos de trabajo, ayudas de memoria y aportes del grupo de investigación, orientados a ordenar el trasegar del proceso. En primer lugar, se presenta el PUI-NOR como objeto de estudio, mostrando los elementos que definen la naturaleza de la investigación, presentándola como una investigación cualitativa que optó por el Estado del Arte como modalidad. En segundo lugar, se encuentran asuntos de orden metodológico que responden al cómo fue hecha la investigación, a partir de cinco fases, orientadas a responder a los objetivos y pretensiones de la investigación. Por último, se presenta la estructura del informe final, ordenado por numerales que surgen como resultado de cada una de las fases y que se configuran en los resultados investigativos, a través de un consolidado de conocimientos y experiencias, no sólo en el tema de interés, también a nivel personal, que sentaron bases para el futuro como trabajadores e investigadores sociales.

3.1 Proyección de la investigación formativa desde la construcción metodológica

El proyecto de investigación se derivó del macro-proyecto “Medellín, ciudad construida a varias manos, la participación en procesos de programas urbanos, 1970-2010”; liderado por los grupos de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO e Intervención Social-GIIS de la Universidad de Antioquia-UDEA, además de vincularse al Semillero de Investigación en Planeación y Desarrollo Social-SIPDES. Este proyecto fue coordinado por nueve (9) estudiantes adscritos al programa de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia.

El PUI-NOR se concibió como objeto de estudio, debido a que fue la primera experiencia de los Programas Urbanos Integrales (PUI) implementada en Medellín, focalizando la atención en una zona excluida de la ciudad, caracterizada por tener los más bajos índices de calidad

de vida y presencia del conflicto armado; asimismo se pensó como una intervención novedosa, que generó transformaciones no sólo en aspectos físicos, sino sociales y culturales, produciendo nuevas prácticas sociales, configurándose en una experiencia estimulante para explorar desde la fuente documental, saberes, procesos metodológicos y estrategias que orienten nuevas alternativas en la aspiración de construir ciudad a varias manos.

Por consiguiente, se optó por una investigación de carácter cualitativo, la cual posibilitó explorar “el contexto estudiado para lograr las descripciones más detalladas y completas posibles de la situación, con el fin de explicar la realidad subjetiva que subyace a la acción de los miembros de la sociedad” (Bonilla y Rodríguez, 1997, p. 71). Este carácter cualitativo, permitió recoger experiencias y vivencias del PUI-NOR, captando el significado y las interpretaciones que compartieron los individuos de esta realidad social, aportando a la interpretación, comprensión y posterior triangulación de la información.

En correspondencia con lo anterior, la modalidad que orientó la investigación fue el estado del arte, entendida como “una investigación documental a partir de la cual se recupera y trasciende reflexivamente el conocimiento acumulado sobre determinado objeto de estudio” (Vélez y Galeano, 2000, p. 1). Para la investigación cualitativa, la investigación documental no sólo es una técnica de recolección de la información, sino que según Galeano (2000), constituye una de sus estrategias permitiendo combinar técnicas documentales; en ese sentido, la investigación si bien se basó en la revisión de material secundario, combinó también fuentes primarias, a través de un acercamiento mediante entrevistas a los actores que hicieron parte del programa en un momento dado, teniendo, además, un elemento innovador como fue el referente conceptual, asunto de orden metodológico que permitió comprender, triangular y establecer tendencias teóricas sobre los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda.

La orientación metodológica de un estado del arte apunta a identificar patrones o tendencias subyacentes que tocan al investigador en la necesidad de conocimiento sobre el objeto de estudio, estableciendo qué se ha dicho sobre el tema propuesto, desde qué punto de vista y

desde qué resultados (Galeano 2000). En esa dirección se logra establecer que en su mayoría, las fuentes consultadas y posteriormente documentadas, fueron de carácter gubernamental, gremial y académico, a partir de documentos que presentan informes preliminares y de resultados sobre el PUI y el PUI-NOR, hasta investigaciones y tesis de maestría y, tal como se dijo anteriormente, entrevistas con actores claves en el proceso de desarrollo del programa.

Luego de una ardua ubicación de centros de documentación y bases de datos, se pudo identificar la ubicación de las fuentes de información para su posterior documentación, la cual fue recogida mediante herramientas diseñadas de acuerdo con el tipo de material que se encontró, pasando por procesos de flexibilidad acordes con las condiciones de la información y la necesidad de conocimiento, para responder a los objetivos de la investigación propuestos, en este caso:

Objetivo general de la investigación:

Configurar el potencial social y político de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda a partir del programa urbano integral-PUI-NOR, período 2004-2011, con el fin de identificar aprendizajes, limitaciones y potencialidades aplicables a procesos de construcción de ciudad.

Objetivos específicos de la investigación:

- Documentar el contexto normativo, espacial, social, político, ambiental y económico en planeación, gestión del desarrollo y vivienda a partir del estudio del PUI-NOR.
- Identificar concepciones y componentes operativos de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda mediante el estudio PUI-NOR, reconociendo dificultades y potencialidades derivadas de su proceso de planeación, gestión, implementación, seguimiento y evaluación.

- Plantear orientaciones en planeación, gestión del desarrollo y vivienda, derivadas del análisis del PUI-NOR, periodo 2004-2011, para fortalecer los procesos de construcción colectiva y democrática de ciudad.

Posteriormente, la clasificación y análisis de los documentos fueron orientados por dichos objetivos, lo que requirió de unas herramientas de clasificación ágiles, claras y abiertas a nueva información, que se fue presentando por la lectura cuidadosa de los documentos y a medida que se avanzaba en las fases. Este momento de valoración documental estuvo guiado por estrategias y criterios de selección de la información, según su naturaleza primaria o secundaria, partiendo de la necesidad de conocimiento sobre el PUI-NOR desde las categorías de análisis y sus descriptores: contexto, concepto y forma operativa, desde la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda.

Para la evaluación e interpretación del material documentado, fue necesario hacer un reconocimiento de límites en su uso. Al encontrar o no correspondencia con lo que se buscaba, fue necesario tal y como lo orienta Galeano (2000, p. 118) “tener en cuenta una contextualización social, política o cultural de cuando fue producido, por quién y en qué circunstancias”, significando en el proceso de triangulación una confrontación de fuentes directas o ideológicas, políticas y sociales diferentes, para llegar a establecer qué información usar y cómo hacerlo, con el fin de dar cuenta de patrones, vacíos, tendencias, limitaciones y potencialidades del proceso investigativo y cumplir con los objetivos propuestos.

De otro lado, la comunicación de los resultados incluyó no sólo los hallazgos de la investigación, también la socialización y discusión de los avances o resultados con pares académicos interesados en la temática trabajada; esto, trascendió los objetivos y superó las metas propuestas, llevándose a escenarios locales e internacionales, permitiendo la valoración de estudiantes de pregrado de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia durante la socialización de trabajos de grado, así como de estudiantes y docentes de maestría y doctorado de la facultad de Educación y de la facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo en Brasil, en el marco del “Seminario de Estudios Comparados de

Ciudades de América Latina”, llevado a cabo del 07 al 09 de mayo de 2013. En estos dos espacios se dio paso a preguntas, consensos y aparición de nuevas ideas, incluso de nuevos proyectos de investigación a futuro para los estudiantes de la Línea de Profundización III, en Planeación y Gestión del Desarrollo.

3.2 Implementación: de la formulación a la acción

El método que guió el proceso investigativo fue el abductivo, permitiendo generar diferentes hipótesis y decidir racionalmente entre ellas, cuáles eran capaces de dar cuenta de los datos observacionales. Este método posibilitó un panorama general sobre los enfoques por los que han transitado la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda, identificando una orientación guía que sirvió de referente en el caso PUI-NOR; desde acá se llevaron a cabo cinco fases las cuales respondieron a los objetivos y pretensiones de la investigación: fase preparatoria, documentación y descripción, análisis por núcleo temático, construcción global, publicación y divulgación de resultados (Rodríguez, 2012).

La fase preparatoria, tuvo por objetivo el abordaje del contexto, el concepto y lo operativo de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda en el PUI-NOR. Desde esta fase se definió la formulación del proyecto de investigación, el cual fue soporte de todo el proceso investigativo; a partir de la conformación de comisiones de trabajo se posibilita un primer acercamiento a fuentes documentales enfocadas a la formulación del proyecto; los seminarios investigativos se destacan como técnica utilizada en esta fase, que permitieron la socialización y discusión entre los miembros del equipo de investigación.

La fase de documentación y descripción, se centró en la identificación de estudios afines al tema que se han ocupado de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda, en el marco del PUI-NOR. Sin duda fue esta la fase de mayor duración y trabajo; se partió de la visita a unidades de documentación, la información fue recolectada en fichas de contenido, las cuales permitieron ubicar la información de acuerdo con la selección de criterios previos. Si bien la modalidad investigativa de estado del arte se basa en la revisión documental, el grupo de

investigación optó por el acercamiento a expertos y actores claves del proceso; esta actividad fue complementada con un recorrido territorial por la zona de influencia del PUI-NOR; finalmente se hizo un contraste entre lo documentado, lo expresado por expertos y actores claves y la observación realizada, para poder dar respuesta a los objetivos y preguntas de investigación.

La fase de análisis por núcleo temático, implicó retomar en un mayor grado los conocimientos adquiridos de investigación social, principalmente en el análisis de la información recolectada. Después de ir y venir entre múltiples planes de análisis, se tomó la decisión de adoptar la estrategia de análisis propuesta por Mariño (2004), enfocados a la triangulación de la información obtenida en la fase de documentación, las preguntas y objetivos del proyecto de investigación y los enfoques guías del referente conceptual.

La cuarta fase denominada construcción global, responde a la estructuración del informe final de investigación; se inició con la construcción colectiva de la tabla de contenido desde la que se definen los ejes estructurantes del informe, se destacan los numerales del PUI-NOR, referente conceptual, metodología, resultados de investigación, significación y conclusiones.

Por último se planteó la fase de publicación y divulgación de resultados; el informe escrito funciona como el principal medio de divulgación; los resultados de la investigación serán socializados a la comunidad académica de la Universidad de Antioquia y a los diferentes actores interesados en las temáticas investigadas; esta socialización se dio además en otros contextos como fueron la Universidad de Sao Paulo y la Universidad Federal de Río de Janeiro; como elementos agregados de divulgación se realizarán artículo y ponencia sometida en un evento académico.

3.3 Estructuración informe final

El informe final de investigación se estructuró buscando darle un orden secuencial de acuerdo con las fases establecidas; siguiendo estos lineamientos, se definieron seis numerales

centrales: Programa Integral Nororiental PUI-NOR, referente conceptual, metodología de la investigación, resultados, significación y conclusiones. Esta estructuración responde a la necesidad de mostrar en primer lugar el objeto de estudio, continuando con los enfoques que guiaron la investigación, después se procede con la realidad de la experiencia PUI-NOR desde las fuentes consultadas, luego se presenta el momento analítico y finalmente los elementos que dan cierre al proceso a manera de conclusiones.

El numeral uno, PUI-NOR, da cuenta de éste como objeto de estudio, entendiéndolo como una intervención novedosa, a partir de una actuación en una zona de la ciudad catalogada como marginal; se presenta un panorama de las intervenciones urbanas que antecedieron al PUI-NOR, se muestra una contextualización de la zona nororiental como receptora del programa, para finalmente identificar la definición del PUI-NOR y los elementos que lo concretan.

El numeral dos, referente conceptual, enseña los enfoques que guiaron la investigación. Se tiene el desarrollo como construcción socio cultural múltiple, asumiendo el desarrollo como elemento guía de la gestión, la planeación y la vivienda. En lo referente a gestión, se habla de gestión integral, la planeación desde la planeación para el desarrollo del territorio y la vivienda, en clave de hábitat. Los tres enfoques se asumen como renovados, a partir de los cuales es posible romper con miradas tradicionales y economicistas.

El numeral tres, metodología, da cuenta del tránsito de investigación formativa a investigación científica, desde la investigación cualitativa bajo la modalidad de estado del arte; se hace referencia a las fases desarrolladas hasta llevar a la construcción del informe final.

El numeral cuatro, resultados, recopila la información generada por las fuentes documentales, expertos y actores claves. Deja ver las categorías de gestión del desarrollo, planeación y vivienda, a partir de su contexto, concepto y forma operativa. Esta lectura se da desde la realidad que muestran las diferentes fuentes consultadas.

El numeral cinco, significación, responde al análisis de la información documentada; este análisis se da desde la necesidad de identificar el contexto, concepto y forma operativa del PUI-NOR, reconociendo además, aquellos elementos que aportan a construir ciudad a varias manos.

Finalmente se expone el numeral seis, conclusiones, donde se plantea la configuración del potencial social y político, las nuevas proyecciones a partir de los aprendizajes, limitaciones y potencialidades de los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda; y por último, se presentan los aprendizajes, limitaciones y potencialidades del proceso investigativo llevado a cabo.

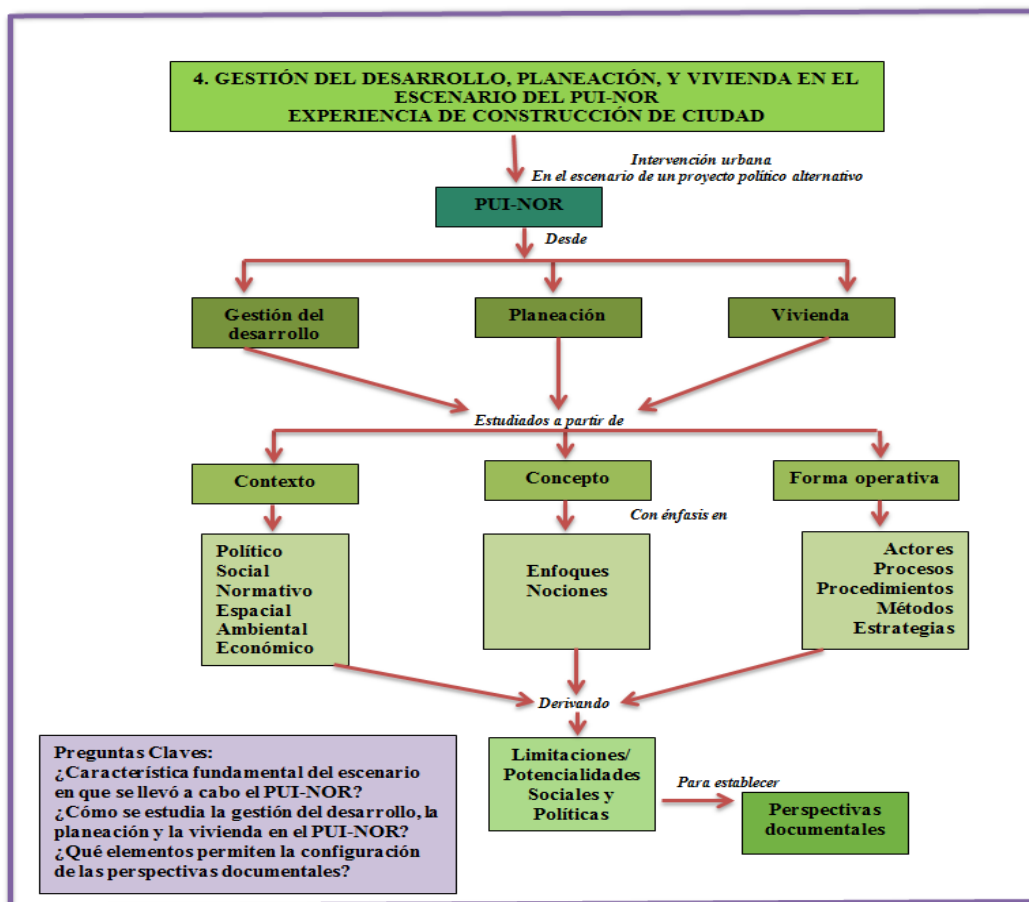
Para concluir, es preciso señalar que la metodología de investigación estuvo sujeta a cambios y modificaciones que fueron necesarios en el trasegar investigativo, los cuales respondían a la necesidad de crear productos de mayor calidad e impacto; la premura del tiempo fue otro de los elementos que jugó en este proceso de modificaciones; el informe investigativo que se entrega da cuenta del trabajo en equipo de estudiantes y asesores de la Línea de Profundización en Planeación y Gestión del Desarrollo del Departamento de Trabajo Social, los cuales a lo largo de tres semestres, trabajaron en conjunto para mostrar una parte de las nuevas intervenciones en planeación urbana que se están dando en la ciudad de Medellín, al tiempo que trabajaron en la formación de Trabajadores Sociales que aporten a la transformación de la realidad.



Numeral IV

**Gestión del desarrollo, planeación
y vivienda en el escenario del PUI-
NOR**

4. RESULTADOS: GESTIÓN DEL DESARROLLO, PLANEACIÓN, Y VIVIENDA EN EL ESCENARIO DEL PUI-NOR



Grafica 5. Resultados: gestión del desarrollo, planeación y vivienda en el escenario del PUI-NOR

A continuación se presentan los resultados investigativos generados a partir de la información documentada, desde la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda a partir de tres descriptores: contexto, destacando los ámbitos político, social, normativo, espacial, económico y ambiental, que permiten identificar las dinámicas que antecedieron la llegada del PUI-NOR y aquellas que se desataron posterior a él; concepto, caracterizado por nociones, enfoques y bases teóricas; que brindaron un soporte a las intervenciones y se configuraron a través de las experiencias de intervención urbana y el bagaje de planes,

programas y estudios sobre temas relacionados con la configuración del espacio; y posteriormente, lo operativo, con la presentación de procesos, métodos, estrategias, actores y procedimientos que guiaron la intervención, desde asuntos puntuales mediante actividades específicas que permitieron armar las piezas del rompecabezas con base en el reconocimiento del contexto y nociones orientadoras. Lo anterior, permite establecer orientaciones en la identificación de debilidades y potencialidades a nivel social y político, aplicables a procesos de construcción de ciudad desde cada una de las categorías estudiadas en el PUI-NOR. De lo anterior se derivan las perspectivas de la documentación, como aquellas tendencias y orientaciones que se pueden extraer del trasegar de esta experiencia, que a su vez se desarrolla el marco de un proyecto político alternativo. Este rastreo se hizo a través de un acercamiento a la documentación generada por académicos, organizaciones sociales, entes gubernamentales y actores claves en el proceso.

4.1 Descripciones contextuales, orientaciones conceptuales y directrices operativas de la gestión del desarrollo en el PUI-NOR

La gestión del desarrollo en el PUI-NOR jugó un papel esencial, planteando como modelo de gestión alternativo, lógicas diferentes a la forma convencional como el sector público y privado estaban llevando a cabo la gestión en los procesos de construcción de ciudad, lo que requirió de mayor trabajo conjunto para intervenir la zona nororiental (Empresa de Desarrollo Urbano [EDU], 2005). Por tal razón, la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, optó por la implementación de un esquema organizacional que le permitiera administrar a través de la coordinación de diferentes esfuerzos, la planeación y ejecución del programa. La gestión estuvo presente en todas las fases, movilizandorecursos convencionales (infraestructura física, espacio público, viviendas) y no convencionales (participación, creatividad y reflexividad) de los actores involucrados en el proceso (EDU, 2005).

Debido al papel determinante de la gestión del desarrollo, tanto en la concepción del PUI-NOR como en su implementación, es pertinente referirse al contexto, a los referentes conceptuales y al componente operativo. En este sentido, se hace referencia al contexto en el

cual se enmarcó, resaltando aspectos relevantes correspondientes a los ámbitos político, social, normativo, espacial, ambiental y económico; en lo correspondiente a los referentes conceptuales, es preciso aludir al tipo de desarrollo que guió el PUI-NOR y la noción de gestión social implementada; respecto al componente operativo, se alude a los actores, estrategias y actividades, las cuales fueron posibles gracias al modelo de gestión interinstitucional e intersectorial que se implementó. Después de mencionar cada uno de estos componentes, se finaliza referenciando potencialidades y limitaciones de la gestión del desarrollo en el marco del PUI-NOR, en aras de ir configurando el potencial social y político de esta experiencia de intervención urbana.

Descripciones contextuales de la gestión del desarrollo

Abordar el contexto en la gestión del desarrollo permite reconocer los aspectos relacionados con su configuración, la forma como esta permeada por elementos determinantes en términos socio-políticos, ambientales, normativos y espaciales, que demandan cambios en sus formas tradicionales de aplicación de acuerdo a los giros en las dinámicas sociales e institucionales.



Fotografía 7. La comunidad participa

Ámbito político: resalta características configurantes de la realidad de la zona nororiental y de sus habitantes, que llevaron a la implementación de políticas y programas en este sector, abordando tanto problemáticas y potencialidades relacionadas con discursos reivindicativos, como la implementación de políticas y programas soporte del PUI-NOR, orientadas desde una visión de desarrollo integral y de gestión social, que se articularon con diferentes planes de desarrollo, locales y zonales, propiciando la coordinación interinstitucional e intersectorial. Como lo dice franco (retomada por Sánchez, 2012) las acciones reivindicativas demandaron espacios participativos de apropiación y lucha por el territorio, dando cuenta de procesos organizativos, que tuvieron como fin proponer alternativas de gestión del desarrollo, luchar por la inclusión en la ciudad y por mejorar sus condiciones de vida. Lo anterior, apostó por una “nueva orientación del desarrollo, [...] que requirió de una gestión con un alto componente social” (EDU, 2006, p.2).

Esta forma de concebir la gestión, buscó hacer partícipes a los actores sociales en los proyectos de intervención urbana, con el fin de convertir a Medellín en un espacio de encuentro e integración, donde se respetara el entorno y fuera protagonista el ser humano. Así, se consolidó como mecanismo integral para la intervención urbana, sirviendo como referente orientador del PUI-NOR. Bajo esta lógica, el proyecto Metrocable y el PUI-NOR, fueron promocionados y realizados como políticas públicas de justicia social, para promover el desarrollo de los barrios de la zona nororiental; siendo la justicia social una de las grandes líneas del Plan de Desarrollo para Medellín, *Medellín Competitiva*, adoptado por el Concejo de Medellín en el Acuerdo 12 de 2001 (Leibler y Musset, 2010).

De acuerdo con la EDU (2005), el PUI-NOR compartió con el Plan de Desarrollo Municipal 2004-2007, el objetivo de promover el desarrollo humano integral dirigido a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Medellín, lo que significa la remoción y superación de obstáculos como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia, la intolerancia, la falta de un crecimiento económico sostenido y sostenible y la baja gobernabilidad democrática presentes en la ciudad. Es por esta razón que la puesta en marcha del Metrocable, por parte de la Alcaldía de Medellín y del Metro, fue una oportunidad para integrar acciones de

participación comunitaria, corresponsabilidad, fortalecimiento institucional, consolidación del espacio público, movilidad, equipamientos comunitarios y vivienda, que contribuyeron al mejoramiento de la calidad de vida de esta población.

Esto dio pie a que los procesos de institucionalización de planeación local del desarrollo, promovidos por el municipio de Medellín, se tornaran en escenarios de participación, discusión y concertación, donde los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias, las juntas de acción comunal-JAC y las juntas administradoras locales-JAL, pudieran tomar decisiones en la gestión del desarrollo de sus comunidades (Sánchez, 2012). De este modo, la gestión reunió el trabajo coordinado de diferentes dependencias municipales, en aras de establecer mecanismos de continuidad y proponer un modelo de intervención urbana para otras zonas de la ciudad. Producto de este modelo de gestión, surge la corresponsabilidad interinstitucional, haciendo alusión al vínculo establecido entre diferentes sectores, que para este caso, fueron el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las cajas de compensación y las organizaciones comunitarias, con el fin de dar continuidad a las obras, buscando el desarrollo de los barrios (EDU, 2005).

En conclusión, el actor social y el gubernamental jugaron un papel esencial: el social, por medio de la participación en la gestión del desarrollo y, el gubernamental, en la implementación de un modelo de gestión social, que no sólo potenció esta participación, sino que también vinculó a otros actores e instituciones en el proceso de formulación e implementación, articulándose de forma estratégica con planes de desarrollo; todo ello con el fin de coordinar esfuerzos y neutralizar las dificultades existentes con relación a la fragmentación política, a causa de la ausencia de poder y la falta de representación en las instancias gubernamentales, donde se decide sobre las políticas públicas y los planes de desarrollo, como lo expreso la Corporación Con-vivamos (retomada por Sánchez, 2012).

Ámbito social: en la justificación central de la ejecución del PUI-NOR, aparece la problemática de violencia ligada a lo que ocurría en la ciudad (sicariato, milicias, paramilitares y bandas criminales). Sin embargo, según Isaza y Orozco (2011), se

produjeron cambios en el contexto social, ya que hubo más control en la zona, generando un ambiente de tranquilidad en el sector. Gracias a la implementación de programas de reinserción y seguridad que facilitaron la intervención; el orden público fue controlado de forma externa al PUI-NOR, pero en su formulación se hizo explícito (Gutiérrez, 2012).

Una nueva dimensión social emerge al poder trabajar de la mano con otras comunidades, ser pionera en procesos de paz y dirigir la mirada a los logros obtenidos por la comunidad en medio del auge urbanístico. Esto permitió mayor integración al interior de la comunidad y de las organizaciones sociales en la construcción del poder popular que buscó visibilizar las apuestas de planeación participativa, la inclusión a la ciudad, mejorar sus condiciones de vida, a través de la resignificación de su relación con el Estado, con el fin de democratizar las relaciones y la gestión del desarrollo, siendo los actores sociales partícipes en las transformaciones zonales y comunales, como lo indico Franco (retomada por Sánchez, 2012). Los antecedentes participativos y organizativos referidos, fueron esenciales en el PUI-NOR, en tanto los líderes y lideresas se organizaron en comités, encargándose del acompañamiento, sensibilización y seguimiento a los procesos realizados (Isaza y Orozco, 2011). Según estos autores, para Asolíderes los efectos de la renovación urbana fueron positivos, pues ganaron reconocimiento a nivel de ciudad y, sobretodo, lograron que la administración municipal fijara sus ojos en la comuna 1, dejando de lado la estigmatización y posibilitando el desarrollo de la zona.

En esta medida, en palabras de Arango y Pulgarín (2010), el PUI-NOR se convirtió en un típico caso de constitución y estudio del territorio, ya que sus características político-institucionales, socio-culturales, socio-espaciales, socio-económicas, ambientales y tecnológicas, son el escenario propicio para concebir e implementar estrategias de transformación urbanística social, cultural y económica, del espacio físico-geográfico que administrativamente le demarca. De igual forma, la organización social giró en torno a la consolidación de procesos encaminados a formular, gestionar, ejecutar y evaluar planes de desarrollo local en el marco de la estrategia denominada Programa de Planeación y Presupuesto Participativo-PPPP, implementado por la administración en el período 2004-

2007. En consecuencia, este programa se convirtió en escenario de participación, discusión y concertación entre sujetos activos, voceros de las organizaciones sociales, comunitarias, asociaciones de acción comunal y juntas administradoras locales, para decidir sobre el desarrollo de la zona (Gutiérrez, 2012).

Ámbito normativo: Arango y Pulgarín (2010) plantean que gracias al desarrollo legal y normativo a nivel nacional y local (Constitución Política de Colombia de 1991, Ley 152 de 1994 “Planeación participativa”, Ley 388 de 1997 “Ordenamiento territorial”, Acuerdo 43 de 1996 “Sistema municipal de planeación”), es posible implementar programas como el PUI-NOR, que van en pro del desarrollo integral del territorio por medio de procesos participativos, los cuales permiten ambientes de gobernabilidad y legitimidad, posibilitando la consolidación democrática y el incremento de calidad de vida de la población. En este sentido, el PUI-NOR se articuló y fue orientado por la política de ciudad compacta y sostenible, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos”, enmarcadas en metas de largo plazo definidas en la visión a 2019, donde se pretende aumentar la calidad y cantidad del espacio público, promover el crecimiento inteligente del suelo, su expansión y mejorar la gestión del desarrollo urbano y de las instituciones sectoriales (Isaza y Orozco, 2011).

Sin embargo, no sólo desde los planes de desarrollo fue posible implementar esta intervención, el Plan de Ordenamiento Territorial-POT de Medellín tuvo como referente el Artículo 130, que describe la actuación urbana integral de las áreas de influencia del Metrocable (Consejo de Medellín, 2006), desde el imaginario de ciudad, teniendo en cuenta objetivos, estrategias y políticas con relación al territorio. En esta medida, los componentes del PUI-NOR se insertan en seis de los objetivos estratégicos del POT, como son: valorar el medio natural como elemento estructurante del ordenamiento territorial y componente esencial del espacio público; convertir el espacio público en el elemento principal del sistema urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía; racionalizar el uso y ocupación del suelo; implementar un nuevo modelo de movilidad soportado en el Metro y en un sistema complementario de

mediana capacidad; convertir la vivienda y el barrio en factor de desarrollo, integración y cohesión social, con visión y conciencia metropolitana y contribuir desde el ordenamiento, a la construcción de una ciudad equitativa y a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa (Consejo de Medellín, 2006).

Ámbito espacial: el PUI-NOR intervino directamente el área de influencia de las estaciones de Metrocable que comprende desde la estación Acevedo a orillas del río, hasta el cerro Santo Domingo, los barrios Andalucía, Villa del Socorro, La Francia, Villa Niza, Granizal, Nuevo Horizonte, Popular 1, Popular 2 y Santo Domingo Savio 1; e indirectamente los barrios El Playón, La Frontera, La Isla, Santa Cruz, Moscú 1, La Rosa, Moscú 2, Villa Guadalupe, San Pablo, La Esperanza 2, El Compromiso, La Avanzada y Santo Domingo Savio. El proyecto Metrocable jugó un papel importante, ya que contribuyó al mejoramiento de la movilidad y a la presencia de la fuerza pública; las obras alrededor de las estaciones empezaron a transformar el espacio público, la manera participativa en que la comunidad se apropió del proyecto hizo pensar a la administración municipal que era el momento ideal para realizar un Programa Urbano Integral (Hernández, 2006). En esta misma línea, el PPPP en la jurisdicción PUI-NOR, fortaleció la participación y se consideró como opción democrática en tanto

[...] está inscrita normativa y políticamente, en el sistema municipal de planeación participativa del desarrollo implementado mediante el Acuerdo Municipal 43 de 1993 y complementado luego, por el Acuerdo Municipal 43 de 2007; a la vez, hace parte integral del sistema nacional de planeación estatuido y estructurado 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: la planeación participativa del desarrollo en Colombia. Se constituye [...] en función pública, obligatoria e indelegable, de la administración municipal en cabeza del ejecutivo y, al tiempo, en responsabilidad social para los demás protagonistas vinculados a los procesos de planeación y de desarrollo en Medellín: la empresa privada y sus agremiaciones; la academia y los centros de generación de conocimiento y pensamiento; los movimientos, organizaciones y agrupaciones sociales,

cívicas, ciudadanas y comunitarias; y, en general, ciudadanos y ciudadanas que habitan, usan, apropian, usufructúan y transforman la ciudad (Sánchez, 2012, p.24).

En lo concerniente al POT de Medellín, se tiene como referente el Artículo 130 que alude a la actuación urbana de las áreas de influencia del Metrocable

Proyecto urbano que impacta directamente las comunas 1 y 2, con acciones que pretenden la generación y el mejoramiento del espacio público, la movilidad y los equipamientos; la consolidación habitacional, que comprende la reubicación, construcción y legalización de viviendas; la recuperación de las condiciones ambientales y el fortalecimiento de centralidades barriales. Se tiene definida la AUI – Actuación Urbana Integral y la ejecución de las acciones modélicas, entre las que se encuentran las de la quebrada Juan Bobo, de las calles 106 y 107, del Parque Andalucía y El Cedezo en el Parque La Candelaria (Acuerdo Municipal 46 de 2006, retomado por Sánchez, 2012, p.7).

Actualmente, desde el PUI-NOR se siguen impulsando los equipamientos e infraestructuras que posibilitan el desarrollo de la comunidad, en la medida en que dichos equipamientos han contribuido a fortalecer la participación, logrando impulsar la regeneración del tejido social. Adicional a esto, se llevan a cabo labores de gestión interinstitucional, siguiendo las directrices del Plan de Desarrollo 2008-2011, en el que se convocan a las instituciones gubernamentales (Secretaría de Obras Públicas- OPM, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Gobierno y la Secretaría de Desarrollo Social-SDS), a la empresa privada, a las organizaciones sociales, comunitarias (particularmente con el programa de presupuesto participativo) y a la academia, para trabajar juntos por el incremento de la calidad de vida de los habitantes de esta zona de Medellín (Pulgarín, 2011).

Ámbito ambiental: en lo concerniente a la gestión dentro del ámbito ambiental se destaca el establecimiento de vínculos de la EDU con la Secretaría de Medio Ambiente-SMA, la cual asumió un papel importante en la intervención realizada por el PUI-NOR, entendiendo que es ésta quien determina la política, ordenamiento, manejo y gestión de los recursos naturales

y del medio ambiente, con el fin de prevenir desastres en la ciudad, investigar, planear y asesorar a instituciones y organismos. Por tal razón, fue quien acompañó el diagnóstico de proyectos como la recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo y el parque lineal en la quebrada La Herrera. Los diagnósticos fueron coordinados con otras dependencias obteniendo integralidad en la visión y mayor opción para mitigar los riesgos (EDU, 2005).

Ámbito económico: da cuenta de las alianzas y vínculos creados con el fin de obtener financiación de los diferentes proyectos llevados a cabo en el PUI-NOR; debido a los altos costos que implicó su implementación, hubo la necesidad de establecer relaciones con las secretarías encargadas de los componentes de ejecución, en aras de buscar financiación privada a través de la cooperación internacional, ejemplo de ello fue la cooperación española, que tuvo un rol relevante en dicho proceso (Centro de Estudios Sociales, 2011). La cooperación internacional fue esencial, especialmente desde sus contribuciones para la construcción de sedes de trabajo, mejoramiento de equipamientos comunitarios, puesta en marcha de las acciones relacionadas con el componente ambiental y de preservación de riesgos y un capital semilla para el establecimiento de un fondo rotatorio de microcréditos para el Plan Terraza, reubicación de viviendas y puesta en marcha de proyectos productivos (EDU, 2005).

En palabras de Gutiérrez (2012), fue muy importante la gestión interinstitucional e intersectorial ya que generó instancias, momentos y tipos de coordinaciones, tanto de orden público como privado, movilizandorelaciones de poder y espacios de concertación que influyeron en la zona; dentro de esta gestión se promovió la intervención por parte de entidades de la estructura gubernamental del Estado, mediante la conformación de un comité directivo municipal, la formación de mesas de trabajo con entidades públicas para lograr acuerdos con este sector, así como con el sector privado y académico de la ciudad, junto a la gestión para la participación de entes nacionales y agentes de la cooperación internacional.

Por parte de la Nación se contó con aportes para el componente de reincorporación social, la dotación de los Centros de Desarrollo Empresarial-Cedezo, la cofinanciación de los

puentes peatonales y la asignación de subsidios para el mejoramiento y reubicación de viviendas (EDU, 2005). La EDU como unidad ejecutora del PUI-NOR, fue la encargada de direccionar los recursos que se le otorgaron desde el municipio, a través de los convenios realizados con las secretarías municipales. Según el Departamento Nacional de Planeación-[DNP] (2008), el presupuesto total de inversión de la EDU para el 2007 fue de \$439.497.805.188, de los cuales se destinó para el PUI-NOR un presupuesto de \$9.434.555.081, asignando \$35.504.000.000 al orden físico, de los cuales \$4.482.000.000 corresponden a los proyectos que hacen parte de espacio público, \$5.604.000.000 a medio ambiente, \$2.251.000.000 a movilidad peatonal y \$6.800.000.000 a programas habitacionales, identificando a la OPM como la dependencia que mayor cantidad de recursos asignó.

Gutiérrez (2012) sostiene que durante el período en el cual se realizaron las acciones más relevantes del PUI-NOR, aumentaron los Índices de Calidad de Vida –ICV tanto en la comuna 1 como en la 2 en un 77.56% y 78.93%, respectivamente. Desde el 2004 y hasta el 2009, la comuna 1 tuvo un incremento del 1.44%, mientras que en la 2 fue del 2.89%. El ámbito económico en el contexto de la gestión del desarrollo deja ver las diferentes alianzas encaminadas a la financiación del PUI-NOR, generando repercusión en los demás ámbitos en materia social y financiera, al llevarse a cabo intervenciones tanto físicas como sociales.

La descripción contextual de la gestión del desarrollo en el marco del PUI-NOR, evidencia que el programa se vio enfrentado a grandes retos, pero paralelamente se fortaleció a través del aprovechamiento de potencialidades que se configuraron a partir de los diferentes ámbitos anteriormente descritos. Por tal razón, se plantean posibles limitaciones y potencialidades que se derivan de la lectura contextual realizada. Es importante reconocer que con la llegada de políticas nacionales y locales como respuesta a las condiciones de vulnerabilidad y conflicto armado que históricamente ha vivido la zona (EDU, 2006), se ha ganado en materia de seguridad y calidad de vida. Aún así, sigue siendo una limitación contextual la situación de conflicto armado, ya que el contexto social, político, cultural, económico y ambiental del PUI-NOR, está transversalizado por problemáticas de orden

estructural. Sumado a esto, la poca presencia del Estado ha hecho que la zona conviva entre la legalidad y la ilegalidad; por tal razón, aunque se avanzó en las diferentes dimensiones contextuales con la implementación de programas como el PUI-NOR, se siguen viviendo dichas situaciones (Sánchez, 2012).

En el contexto de la gestión del desarrollo en el PUI-NOR, es importante resaltar la apuesta de gestión alternativa que se da en el período de gobierno 2004-2007, la cual propone un modelo de gestión social cuya prioridad es la participación de los actores sociales en los procesos; esto trasciende las lógicas convencionales promovidas por el sector público y privado, que anteriormente condicionaban los programas de intervención urbana (EDU, 2005). Este antecedente contextual tuvo gran influencia en la concepción e implementación del PUI-NOR, ya que estar articulado a objetivos estipulados en el Plan de Desarrollo de Medellín (EDU, 2005) fue marco para que la gestión del desarrollo en dicho programa se diera a través de una acción conjunta de diferentes actores, donde especialmente el actor social que habita la zona de influencia, tuvo un papel importante al hacer parte de los procesos de desarrollo. Lo anterior permitió que el programa no fuera una acción descontextualizada sino que, desde su concepción y planeación, se vieran reflejadas las necesidades e intereses de los habitantes, lo que contribuyó a tener mayor aceptación y compromiso frente a la intervención realizada.

Implementar esta alternativa de gestión fue posible en buena medida gracias a los antecedentes participativos, la organización social y el fortalecimiento del tejido social que se ha ido consolidando en la zona (Sánchez, 2012); esto sin duda debe enmarcarse como potencialidad ya que, según la autora, fue uno de los factores determinantes para que el PUI-NOR fuera implementado. Aprovechar esta capacidad instalada en materia social, implicó el reconocimiento de la participación, creatividad, reflexividad y conocimiento del territorio, como elementos fundamentales para la realización del PUI-NOR.

Orientaciones conceptuales de la gestión del desarrollo

La gestión del desarrollo en el PUI-NOR estuvo orientada por nociones conceptuales que tuvieron como característica común la participación y la corresponsabilidad entre diferentes actores; coherentemente con lo planteado se alude al desarrollo integral como respuesta a las dinámicas urbanas conflictivas, históricamente establecidas, a la gestión social y al modelo interinstitucional e intersectorial como bases que guiaron la intervención urbana. De esta manera, la noción de desarrollo fue integral, participativa, con articulación intersectorial en diferentes escalas de ciudad, con focalización del gasto público en territorios estratégicos de la zona nororiental. Para ello se establecieron tres componentes de actuación: social, físico-urbanístico e institucional, mediante los cuales se elevaron los niveles de calidad de vida de los habitantes y se transformaron las condiciones físicas y sociales (Hernández, 2006).



Fotografía 8. Parque La Candelaria

Para posibilitar este desarrollo se planteó la gestión social como noción que orientó el accionar de los diferentes actores e instituciones, partiendo del supuesto que “toda gestión social se hace con la gente y para la gente, no podemos pensar en transformar ciudades sin tener en cuenta a sus pobladores” (EDU, 2006, p.2). Esta premisa parte de los avances de la EDU como empresa ejecutora de los PUI, la cual viene construyendo una política de gestión social desde el ámbito institucional y público. En lo referente a lo público, la EDU plantea

que se pretende construir, desde una perspectiva social, política, cultural y física, proyectos de ciudad a través de la planeación, ejecución y seguimiento que propicien proyección, sostenibilidad, apropiación de éstos por parte del Estado y la comunidad.

En esta gestión, la comunicación fue clave para la formación de ciudadanos, porque propició en las comunidades escenarios de concertación y actuación para la participación, contribuyendo al fortalecimiento del tejido social y generando cultura de apropiación por parte de los habitantes con respecto a su papel activo en el mejoramiento de la calidad de vida. Esta forma de gestión es inconcebible sin la participación de la ciudadanía, en la medida que pretende generar procesos donde se acerque la administración pública a la comunidad, aportando a la formación de un sentido de corresponsabilidad frente al mejoramiento de los barrios en pro de la calidad de vida de los habitantes. Así, pasa a ser objetivo de la gestión social, el establecimiento de mecanismos de participación, concertación, comunicación y apropiación por parte de los pobladores.

Partiendo de esta noción de gestión social, el PUI-NOR como programa de gobierno y modelo político de intervención, fue un instrumento de gestión territorial al ser instituido a través de planes maestros estructurantes de orden jerárquico. De esta forma, se garantizó que las intervenciones respondieran de manera adecuada a determinantes generales que orientaron el desarrollo urbano de la ciudad. Bajo esta lógica, nació la importancia de construir un modelo de gestión al interior de la EDU para la ejecución del PUI-NOR, pretendiendo establecer estrategias de intervención adecuadas a las situaciones reales que presenta Medellín, para implementar un modelo eficiente que permitiera la consolidación los proyectos dentro de la política de desarrollo nacional, mediante una participación coordinada de diversos agentes de desarrollo competentes y de la racionalidad de recursos (EDU, 2005).

Este modelo de gestión interinstitucional e intersectorial se implementó con el fin de crear mecanismos de acción para la consolidación del potencial que representó el PUI-NOR; de este modo se incorporó un ciclo en la dinámica de la ciudad, lo que permitió al modelo de gestión urbana actuar como un sistema operativo. Debido a la complejidad del PUI-NOR, la

EDU propuso una política seria y eficaz en el tratamiento adecuado del territorio a intervenir, enfatizando en la concepción, control y desarrollo riguroso de las actividades en las fases de los proyectos implementados. Por tal motivo, el proceso de gestión se basó en el principio de participación de los actores de desarrollo y conformación de un sistema de soporte institucional de la política municipal para la acción conjunta, institucional e intersectorial (EDU, 2005).

En este modelo de gestión, la corresponsabilidad entre diferentes actores e instituciones estableció vínculos que hicieron extensivos los procesos de participación; es por ello que la planeación, ejecución y evaluación del proceso de transformación urbanística, dio cuenta de un alto grado de compromiso en el marco de las políticas públicas de la administración (Isaza y Orozco, 2011). Gracias a la conformación de los vínculos entre la EDU, Cedezo, Comfama, organizaciones sociales y Metro de Medellín se pensó en una comunidad de manera integral, en aras de establecer redes sin generar dependencia, sin construir relaciones de subordinación. Por el contrario, para compartir experiencias, información, conocimientos y recursos a través de su accionar conjunto, logrando potenciar los resultados de los diferentes proyectos. En este sentido, los actores se encargaron de orientar la gestión de todo tipo de recursos, siendo las organizaciones comunitarias una de las mayores gestoras del desarrollo del área de influencia PUI-NOR.

De ahí, se evidencia como potencialidad que la gestión del desarrollo se vinculó no sólo en la fase de ejecución, también en el diseño y formulación del programa, orientando su accionar desde la participación de los actores sociales y el establecimiento de vínculos estratégicos, con la pretensión de realizar una intervención menos excluyente, de mayor impacto y eficacia. En efecto, contribuyó al fortalecimiento del tejido social al proponer de entrada una intervención que, desde su concepción, requirió de una acción conjunta que fuera sólida en el tiempo y se materializara desde el componente físico, social e institucional. Desde este referente de desarrollo y gestión social, el PUI-NOR ha transformado la estructura urbana de la ciudad, tratando de romper la dependencia tradicionalmente constituida de la periferia al centro administrativo.

En consecuencia, se opta por el desarrollo de nuevas centralidades urbanas, la recuperación y generación de espacios para el encuentro y el intercambio ciudadano; bajo esta premisa se le otorga al PUI-NOR un gran logro, al promocionar la inclusión social (Alcaldía de Medellín, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED, Universidad Nacional - Escuela del Hábitat CEHAP y Corporación Viva la Ciudadanía, 2011). Sin duda esta intervención física del territorio estuvo acompañada de intervenciones en lo social e institucional; todo ello con el propósito de contribuir al desarrollo humano y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Bajo este parámetro, se estableció y se consolidó una intervención integral, en función de las capacidades y oportunidades de la comunidad.

En lo que concierne a las concepciones en materia de gestión del desarrollo, se plantea como limitación la poca conceptualización de la noción de desarrollo integral que guía la experiencia; ya que como concepto anudador y carta de navegación, tanto del proceso de formulación como de implementación, la argumentación es tenue. Esto se convierte en una debilidad porque en la descripción conceptual que se hace del PUI-NOR es recurrente la forma indiscriminada de referirse al desarrollo; en repetidas ocasiones es nombrado desarrollo humano, en otras desarrollo humano sostenible, así mismo, desarrollo integral. Esto pone en evidencia que la base conceptual no es sólida, porque aunque la noción de desarrollo integral que guió el PUI-NOR, tiene implícitamente el componente humano y la sostenibilidad, debe ser explícito que son dimensiones de la integralidad del desarrollo.

Directrices operativas de la gestión del desarrollo

La gestión del desarrollo en el PUI-NOR fue un proceso transversal a todo el programa, de ahí la importancia de conocer su forma operativa. Para dar cuenta de ella, se abordó el modelo de gestión implementado, los actores partícipes del programa, los diferentes procedimientos llevados a cabo y los indicadores que permitieron evidenciar la gestión del desarrollo en la zona de influencia del PUI-NOR.

La gestión del desarrollo se operativizó por medio de un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial. Este modelo emerge en el tercer componente del programa, el cual se ejecutó a través de tres líneas de acción: físico, social e interinstitucional; en esta última se da la coordinación interinstitucional e intersectorial que reúne el trabajo coordinado de las dependencias municipales, para establecer mecanismos de continuidad y promover un modelo de intervención para otras zonas de la ciudad; así mismo facilita la vinculación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las cajas de compensación y las organizaciones comunitarias en la continuación de obras de progreso y desarrollo de los barrios y sus comunidades (EDU, 2005). “En el orden interinstitucional, el objetivo a nivel de propósitos es construir una estrategia de gestión interinstitucional que conduzca a la implementación del PUI-NOR, estableciendo mecanismos de continuidad y réplica del proyecto” (DNP, 2008, p. 20).

En el proceso de gestión nombrado anteriormente, se propuso la vinculación de diferentes actores tales como el gubernamental, la empresa privada, ONG's y las organizaciones sociales, dándole fuerza a la vinculación de esta última en todas las etapas; esta vinculación, según la EDU (2005), tuvo como finalidad promover adecuadas intervenciones a partir de la conformación de un comité directivo municipal, formación de mesas de trabajo con entidades públicas, promoción de acuerdos con el sector público, privado y académico, y la gestión para la participación de las entidades nacionales y los agentes de la cooperación internacional.

Dentro de los actores gubernamentales estuvo la EDU, entidad encargada de desarrollar el PUI-NOR, desde la que se puso a disposición un equipo técnico y social para llevar a cabo la intervención. A través de la EDU, se orientó la realización de instrumentos técnicos fundamentales para la estructuración de proyectos de medio ambiente y de infraestructura en la zona nororiental de Medellín (EDU, 2005). A través de la coordinación institucional, se gestionaron y diseñaron estrategias que trabajaron simultáneamente lo social, el mejoramiento del espacio público, el deporte, la movilidad peatonal, la recreación y el mejoramiento de la vivienda, todo esto con el aporte de los recursos propios de la mayoría

de las secretarías de la administración municipal (EDU, 2008). Otros actores gubernamentales fueron: Departamento Administrativo de Planeación-DAP, OPM, Secretaría de Educación, SDS, Secretaría de la Solidaridad, Secretaría de Cultura Ciudadana (EDU, 2005). Como actor académico se registró el Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA; se crearon convenios con instituciones de carácter público como Empresas Varias de Medellín-EVM, el Instituto Municipal de Deporte y Recreación-INDER, el Sistema de Prevención y Atención de Desastres-SIMPAD, Metrosalud, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y Empresas Públicas de Medellín-EPM (EDU, 2005). El Metro de Medellín fue el principal actor de carácter mixto, que intervino en la ejecución del PUI-NOR; los agentes de cooperación internacional fueron indispensables en la ejecución del proyecto, principalmente la cooperación alemana y española (EDU, 2005).

Desde el SENA como actor académico, se promovió la creación de nuevos empleos, nueva oferta educativa, promoción organizativa y capacitación técnico-empresarial. Se realizaron convenios con instituciones de carácter público como EVM, en el tema de recolección de basuras y de brindar apoyo y acompañamiento a las iniciativas o jornadas de aseo, programadas por las comunidades u organizaciones de la ciudad; con el INDER, en la creación de escuelas del deporte, ludotecas, programas de recreación, dotación de implementos deportivos; con el SIMPAD, en la atención de emergencias; con Metrosalud, atendiendo programas de salud y medio ambiente; con el ICBF, en la creación de hogares comunitarios, casa de la juventud y la familia; con EPM, encargada del tema de los servicios públicos de calidad (EDU, 2005).

El Metro de Medellín como actor mixto, intervino en la ejecución del PUI-NOR, a partir de la construcción del sistema Metrocable. Durante la ejecución, el papel del Metro de Medellín se centró en la realización de eventos culturales de apropiación de los espacios públicos, programa *Metro amigos*, campaña educativa *Cuidar el Metro nos conviene* (EDU, 2005). La obtención de recursos internacionales jugó un papel importante en el PUI-NOR. Para acceder a la cooperación técnica internacional, tanto las entidades oficiales nacionales, departamentales, locales como privadas sin ánimo de lucro, requirieron de una entidad

responsable, una oficial que avalara el proyecto y una como ejecutora. En el caso PUI-NOR la entidad responsable fue la EDU; el proyecto fue avalado por el DAP, las secretarías municipales (OPM, Secretaría de Educación, SDS, Secretaría de Solidaridad, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Cultura Ciudadana), y entidades descentralizadas actuaron como entidades ejecutoras. El PUI-NOR cumplió con los criterios de selección de proyectos formulados por la cooperación internacional técnica; además, se insertó y apoyó en los programas del Plan de Desarrollo Nacional y en los planes de desarrollo departamentales y municipales (EDU, 2005).

El vínculo de mayor fuerza y relevancia que surgió en el PUI-NOR se dio con los actores sociales. Al respecto Isaza y Orozco (2011) resaltan la vinculación directa que en todo el proceso tuvieron las organizaciones sociales del sector; todas las intervenciones realizadas estuvieron sustentadas en la participación activa de la comunidad, logrando de ésta manera la transformación de su entorno de acuerdo con sus necesidades; mientras la EDU gerenció el PUI-NOR y se encargó del diseño, la planeación, la organización y la ejecución de sus obras, líderes y lideresas se organizaron en comités para realizar el acompañamiento, la sensibilización y el seguimiento a los procesos propuestos por PUI-NOR.

La gestión del desarrollo tuvo procedimientos como la conformación de cuatro comités comunitarios o mesas de trabajo: Andalucía, Popular, Santo Domingo, Juan Bobo (Alcaldía de Medellín, 2006); se integraron con líderes comunitarios, a través de su organización y participación; fueron quienes motivaron la sensibilización y apropiación de los nuevos espacios, mediante el rol de impulsores de este proceso dentro de la comunidad, participando en la etapa preliminar de los proyectos del PUI-NOR y el Metrocable, con el propósito de conocer de cerca las posibilidades y limitaciones para la población, las organizaciones y la zona nororiental (Isaza y Orozco, 2011). En las estrategias de gestión del desarrollo, se promovió la participación de los actores sociales, privados, comunitarios y cívicos, mediante la concertación, el diseño y la intervención física, promoviendo la prevalencia del interés público sobre el interés privado. Por medio de diseños participativos se formó a la comunidad en asuntos como mano de obra calificada, haciendo posible su

participación en la intervención física, acompañamiento al seguimiento y la veeduría ciudadana a la intervención, generando sentido de pertenencia (Pulgarín, 2011).

Esta estrategia de participación se concreta identificando potencialidades en la zona, haciendo propuestas y en la concertación sobre las actuaciones urbanísticas, en los talleres de imaginarios, en la formación sobre el uso y apropiación de los espacios públicos, en la veeduría de los proyectos y en los comités de obras, en la ejecución de los proyectos y en la entrega de estos a la comunidad. Se identifican y se convocan a los líderes de la comunidad para crear espacios de información, formación, participación, conformación de comités comunitarios y conectar acciones con las organizaciones sociales y la comunidad. En este sentido los comités comunitarios se conciben como estrategia de sensibilización, gestión, información, concertación, divulgación y promoción al interior de las comunidades (Pulgarín, 2011, pp. 21-22).



Fotografía 9. Taller de imaginarios 2

Los comités comunitarios y los talleres de imaginarios se concibieron como estrategias para llegar hasta la intervención física, la cual se inició con la sensibilización, seguida de la información, concertación, divulgación y promoción al interior de las comunidades; se involucró a la población en la formulación de los proyectos, en la participación activa en todas las etapas del proceso, desde la identificación de problemáticas y oportunidades por medio de recorridos de campo, hasta la formulación y aprobación de los proyectos (Gutiérrez, 2012); los habitantes plasmaron la transformación deseada de la zona, estos insumos fueron recogidos por el equipo técnico del PUI-NOR y el resultado fue revisado y aprobado por la comunidad para dar inicio a la ejecución de las obras físicas. Todas estas estrategias de gestión que se llevaron a cabo, requirieron el fortalecimiento de los canales de comunicación ya existentes en la zona. Con relación a esto se inició una estrategia de promoción, capacitación y asistencia técnica que involucró a líderes comunitarios, miembros de los comités y comunidad para que cada uno lograra el mejor provecho de los talleres y las asesorías y participara directamente en la planeación y en la construcción del desarrollo zonal, lo que permitió la identificación, priorización, gestión y ejecución de proyectos

futuros en la zona de intervención. Esta comunicación fue posible gracias a la concertación, la cual es considerada:

[...] como un mecanismo mediante el cual establecemos comunicación con la comunidad organizada para pasar de su interés particular, a un interés colectivo bajo criterios técnicos, de eficacia, eficiencia e impacto. Para el proyecto, se asume como el proceso mediante el cual los diferentes actores exponen y negocian sus puntos de vista sobre las acciones a realizar, unifican criterios, metodologías, conceptos y recursos que permitan llevar a cabo su ejecución. En síntesis, nos interesa la participación como un hecho esencial de la vida democrática, ver a la comunidad como actores y como agentes de desarrollo del barrio y de la ciudad (Gutiérrez, 2012, p. 197).

De acuerdo con la EDU (2005) este modelo de gestión implementado permitió el trabajo coordinado de las dependencias municipales, lo que incidió en los procesos de gestión en la zona de influencia del PUI-NOR. Por medio de este modelo fue posible la creación de vínculos con algunas entidades como el DAP municipal, encargado de realizar las encuestas del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para los programas sociales -SISBEN, con el fin de conocer las condiciones socioeconómicas de la zona; con la OPM, para la realización de los proyectos físicos; con la Secretaría de Educación, a fin de realizar proyectos educativos, culturales y recreativos; con la SDS, entidad encargada de la gestión y adjudicación de recursos para la postulación a los subsidios familiares y municipales de vivienda, la capacitación para el empleo, la creación y consolidación de semilleros de participación juvenil e infantil, la promoción y asesoría técnica a las organizaciones comunales y sociales y, entre otros, la realización de eventos comunitarios, dinamización y apoyo a redes ciudadanas, comunitarias y sociales; con la Secretaría de Solidaridad, enfocada a la atención de la familia, complemento alimentario para adultos mayores, restaurantes escolares, programas: “Vaso de leche escolar”, “Mujer gestante”, “Atención preventiva en comunidad al anciano”; con la Secretaría de Gobierno, delegada de la conformación y coordinación de mesas barriales, programa facilitadores de paz y convivencia; con la Secretaría de Cultura Ciudadana, encargada del fomento de redes

culturales y juveniles, fortalecimiento de las bibliotecas como centros integrales de desarrollo e implementación de estrategias para mejorar el tema del turismo en la zona.

Teniendo en cuenta que la EDU fue el ente responsable de la administración del proyecto, desde ella se generaron actividades encaminadas a la gestión del desarrollo. Estas acciones fueron:

- Formar equipo interdisciplinario de la EDU para la gestión del PUI-NOR. El gerente del PUI-NOR integró un equipo de trabajo encargado de la ejecución y del día tras día del proyecto, con una relación directa con la comunidad; el grupo estuvo conformado por comunicadores sociales, trabajadores sociales, arquitectos e ingenieros.
- Orientación jurídica. El encargado fue el secretario general de la EDU y el objetivo radico en garantizar que todos los procesos corporativos desarrollados y gestionados por esta entidad, se ajustaran a la normatividad vigente.
- Gestión de contratación según política de empleo del PUI-NOR. Realización actividades derivadas de cada contratación, dando cumplimiento a la ley de contratación del país. Teniendo en cuenta que una de las políticas del proyecto fue contratar la mano de obra no calificada con las personas habitantes de la zona de intervención.
- Gestión financiera. El responsable fue el gerente auxiliar administrativo y financiero de la EDU; tuvo la función de gestionar y administrar los recursos financieros para la ejecución de proyectos y la administración de la empresa, en forma eficiente, oportuna y transparente.
- Gestión talento humano. El responsable fue el gerente auxiliar administrativo y financiero de la EDU; se encargó de desarrollar las competencias organizacionales y personales, mediante la selección, vinculación, inducción, entrenamiento, capacitación y evaluación del desempeño, conforme con las políticas administrativas y la normatividad vigente.
- Gestión de soporte institucional. El responsable fue el gerente auxiliar administrativo y financiero de la EDU; se ocupó de entregar los recursos físicos y logísticos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Empresa y a los requerimientos de los convenios.
- Administración de la información. El responsable fue el gerente auxiliar administrativo y financiero de la EDU; con el objetivo de garantizar el debido manejo, control y preservación de los sistemas de información, a nivel del archivo en sus tres componentes (de gestión, central e histórico) y la plataforma informática de la entidad.

- Gestión social y de comunicaciones. Planificó y puso en marcha la estrategia de comunicaciones de la EDU, con los agentes internos y externos vinculados a los proyectos que están a su cargo (DNP, 2008, pp. 86-87).

Debido a la complejidad del proceso y los resultados esperados, la EDU creó un esquema organizacional para la gestión en el PUI-NOR y en los demás PUI que le siguieran a fin de tener claridad en los roles, responsabilidades y compromisos. Sus denominaciones, integrantes y principales funciones fueron:

- Grupo asesor institucional. Conformado por las gerencias auxiliares (Diseño Urbano, Gestión Urbana y Vivienda, Ejecución de Proyectos y Administrativa Financiera), lideradas por la Gerencia General; expertos en la gestión de proyectos que orientaron, asesoraron y apoyaron la gerencia del proyecto, direccionaron la coordinación del grupo operativo garantizando cumplimiento, integración y toma de decisiones adecuadas.
- Gerencia del proyecto. Facilitó la coordinación interinstitucional; dio cumplimiento a las decisiones del grupo asesor con apoyo de la coordinación del proyecto, identificó las transversalidades, gestionó recursos, definió los alcances, calidad, tiempo, costo, compras, recurso humano y riesgo, y verificó las acciones y obras físicas del proyecto. De igual manera, dirigió los procesos de gestión social y la estrategia de comunicación. El perfil de la gerencia asumió un amplio conocimiento del área de influencia del proyecto, liderazgo, eficiencia administrativa, capacidad de la negociación, orientación a resultados, pensamiento analítico, iniciativa e impacto.
- Director de ejecución. Respaldó la gestión y aseguró los recursos humanos, técnicos y financieros requeridos para garantizar el éxito del proyecto, apoyado por un grupo técnico, validó su factibilidad, aseguró el cumplimiento de los objetivos, facilitó y respaldó la gerencia del proyecto, supervisó e hizo seguimiento de algunas obras, asesoró los cambios y ajustes.
- Grupo de apoyo. Ejecutó actividades administrativas y de mensajería como apoyo al eficiente desempeño del grupo operativo, y así mismo supervisó el buen estado de la infraestructura física en la cual operó el proyecto.
- Grupo operativo. Conformado por un grupo interdisciplinario aseguró el desarrollo del proyecto, mediante el respaldo permanente de las gestiones de la gerencia, facilitó el desarrollo de todas las actividades, participó activamente en toda validación del cronograma,

comunicó cambios o anomalía, cumplió con las metas propuestas y las reportó al gerente y al coordinador del proyecto.

- Grupo asesor municipal. Facilitó la gestión de la gerencia del proyecto, creó canales de comunicación con la administración municipal, elaboró formatos para los seguimientos, brindó información permanente al alcalde sobre el estado de los proyectos, realizó seguimiento sobre los compromisos por parte de cada integrante de la organización, trabajó conjuntamente con la coordinación del proyecto y el grupo asesor institucional, dándole soporte principalmente a los procesos de planeación y liquidación, aportó información y facilitó el monitoreo del logro de los beneficios esperados (EDU, 2005, pp. 33-34).

La intervención del PUI-NOR buscó trascender las obras físicas, aportando al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la zona nororiental. Algunos indicadores que dieron cuenta de ello son:

A finales del año 2007 se ha dado la oportunidad de empleo a cerca de 3.439 personas lo que significa que se han generado siete veces más plazas que las creadas por la construcción del Metrocable, que tuvieron alrededor de 471 empleos directos. El 90% de la mano de obra corresponde a los habitantes de la zona, al ser ésta una política definida desde el diseño del Proyecto. Esta política se ha convertido en una prioridad como parte de la participación activa de la comunidad en el PUI Nororiental. Se han realizado 25 eventos empresariales con una venta de alrededor de 180.000.000 de pesos, 39 eventos culturales impulsados por el Proyecto, 113 organizaciones sociales han participado de alguna manera a veces marginal a veces definitiva y muy relevante en el proceso, se han realizado 113 talleres con la comunidad, 116 reuniones comunitarias y 116 reuniones con comités existentes en la zona que congregan 82 líderes barriales y zonales (DNP, 2008, p. 71).

De esta forma la gestión reconoció y movilizó el protagonismo del actor social, promoviendo su dinamismo entorno a las transformaciones físicas efectuadas, generando conciencia de las ventajas y provechos que estas traían al sector y señalando la responsabilidad individual y colectiva tanto de la población como de la administración en el proceso.

4.1.1 Potencial social y político de la gestión y debilidades identificadas

La gestión del desarrollo tuvo un papel fundamental en cada una de las fases del PUI-NOR. Es por esta razón, que se resaltan aspectos que fueron determinantes para la realización del programa y que a la vez se constituyeron en potencialidades, sin desconocer las debilidades presentes en el proceso. Uno de los aspectos más relevantes a destacar en lo referido a la gestión del desarrollo es el potencial de los discursos reivindicativos de los derechos humanos, por parte de los actores sociales de la zona nororiental; actores que luchan por visibilizar sus propuestas y por gestionar el desarrollo de su territorio, partiendo del reconocimiento de sus propias necesidades y del contexto, en aras de mejorar sus condiciones de vida.

En materia contextual fue vital que el PUI-NOR iniciara en el marco del gobierno 2004-2007, por la apuesta alternativa de gestión, que posibilitó una mirada diferente a la forma de gestionar los procesos urbanos (EDU, 2005), lo que influyó en la orientación conceptual debido a que esta mirada alternativa, fue coherente con el desarrollo integral y la noción de gerencia social; de este modo, se dio un escenario propicio para implementar un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial a través del cual operó. En este sentido, se hacen visibles las fortalezas en materia social y política, ya que entendido de esta forma, el PUI-NOR fue plataforma para el encuentro de diferentes intereses, pensamientos, necesidades y perspectivas de vida; todas ellas al servicio de la construcción y desarrollo del territorio. Así, el PUI-NOR como experiencia de construcción de ciudad, deja más que infraestructura física, en tanto contribuye como escenario político al empoderamiento de los habitantes de la zona, para que ellos a través de sus experiencias y virtudes, puedan criticar de forma propositiva, alentar y sostener nuevos programas de intervención urbana.

Se identifica en la forma operativa de la gestión del desarrollo, la importancia del modelo de gestión interinstitucional e intersectorial ya que permitió la articulación y el establecimiento de vínculos entre diferentes actores; de esta forma la gestión del desarrollo se convirtió en un asunto de corresponsabilidad, tendiente a fortalecer las relaciones sociales e interinstitucionales, contribuyendo a la consolidación del tejido social y a la formación de

comunidades capaces de organizarse para administrar y darle continuidad a los procesos de desarrollo de la zona. De igual manera, se encuentra el PUI-NOR como espacio común entre múltiples actores, enlazando esfuerzos y recursos sobre un mismo objetivo, donde cada uno desde su capacidad y experiencia aporta aquellos elementos necesarios para una intervención adecuada y acorde a las condiciones de la zona, dándole vigor a aquellos actores propios del sector, protagonistas de sus dinámicas y formas de vida, siendo ellos mismos partícipes en la toma de decisiones sobre los procesos de cambio y transformación de su territorio.

El PUI-NOR puede entenderse como proceso pedagógico, que involucra tanto actores técnicos como miembros de la comunidad, donde por medio del diálogo de saberes, los espacios de concertación y las mesas de trabajo, llegó a la creación de estrategias que fueran acordes a las necesidades sentidas y expresadas por los habitantes del sector, trascendiendo las meras actividades tecnicistas y procurando aumentar los índices de desarrollo humano y de calidad de vida que durante décadas caracterizaron la zona nororiental.

Como limitación, se resalta la ausencia de mecanismos de evaluación, debido a que en su metodología no se hacen explícitas estrategias y mecanismos de seguimiento y control de la gestión, en el desarrollo del programa. Se catalogó este aspecto como falencia, ya que evaluar el proceso que se va llevando a cabo, permite ir ajustando y fortaleciendo las estrategias de intervención de cara al buen desarrollo del programa.

La gestión referida posibilitó una estrategia de planeación, estableciendo las condiciones necesarias para materializar sus proyecciones, mediadas por la creación de espacios de integración social, donde confluyeron intereses y apuestas comunes y divergentes para lograr finalmente consensos, en aras de enriquecer los planes haciéndolos efectivos y perdurables en el tiempo.

4.2 Descripciones contextuales, orientaciones conceptuales y directrices operativas de la planeación en el PUI-NOR

La planeación en esta experiencia de intervención urbana, se evidencia como la proyección del estado deseado, por medio de un enfoque de participación, que vincula en diferentes escenarios de construcción colectiva los actores implicados en las intervenciones, en este sentido la identificación del potencial social y político y su aporte a la construcción de ciudad, es uno de los propósitos centrales de la investigación. Para avanzar en su reconocimiento es necesario indagar en el contexto de la categoría, así se abordan los ámbitos político, social, normativo, espacial, económico y ambiental; posteriormente el soporte conceptual, explicando enfoques de planeación, nociones implícitas y explícitas en la experiencia PUI-NOR; continuando, con el componente operativo, con énfasis en los actores, métodos, procedimientos, apuestas estratégicas, temporalidad y metodología para finalizar con los elementos que aportan a la identificación de potencialidades y debilidades, resultado del proceso de intervención.

Descripciones contextuales de la planeación

La planeación en el PUI-NOR, se expone a partir de esferas que facultan abordarla de una forma amplia, develando acciones, acontecimientos, espacios y actores que influyeron o hicieron presencia en el curso de determinados procesos, durante la implementación de dicho programa. Se expone entonces la documentación sobre características y orientaciones contextuales.

Ámbito político: el período administrativo 2001-2003, dio inicio en Medellín a una etapa de transformaciones a nivel físico y social a partir de la inscripción del proyecto Metrocable en el Plan de desarrollo “Medellín Competitiva”. Inaugurando el Metrocable en 2004 y vinculando el PUI-NOR, la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama, entre 2004-2007, tras la de Luis Pérez Gutiérrez, pretendió desarrollar una economía en sitio y fomentar la democracia (Leibler y Musset, 2010).

Así se trazó desde la tercera línea del Plan de Desarrollo “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” el PUI-NOR, buscando generar espacio público, construir nuevos

equipamientos, recuperar elementos ambientales, desarrollar programas de vivienda y adelantar procesos de regulación urbana en las comunas Popular y Santa Cruz, vinculando la participación de la comunidad en los procesos de planeación de su territorio y posibilitando la gestación de nuevos ciudadanos dispuestos a ejercer su ciudadanía y a construir democracia territorial (Pulgarín, 2011).

El PUI-NOR fue administrado por la EDU en convenio con el Municipio de Medellín en el marco del Plan de Desarrollo, dando continuidad a las ideas de la administración anterior, basadas en estrategias para mejorar el espacio y la justicia social, frente a una situación de exclusión, proponiendo en los dos planes una solución por el espacio y la justicia. Para Sergio Fajardo, “son enormes las deudas sociales que la ciudad tiene con el territorio y en especial con quienes lo habitan” (Concejo de Medellín, 2004, p.89).

Así mismo, se institucionalizó durante este plan de gobierno, el programa de Planeación Local-PL y Presupuesto Participativo-PP, logrando promover y consolidar experiencias en procesos de formulación, gestión, evaluación y ejecución de planes de desarrollo locales articulados al Plan de Desarrollo Municipal, concebido como un modelo de intervención pública, orientado al fortalecimiento administrativo, permitiendo la participación ciudadana de manera activa y corresponsable en procesos de planeación local y la priorización en la destinación de recursos públicos (Alcaldía de Medellín, 2007).

Los acontecimientos que enmarcaron la planeación del PUI-NOR, fueron asumidos por diferentes actores que aportaron a la formulación y ejecución del proyecto. Entre los actores que intervinieron se encuentran: el Municipio de Medellín, como representante del Estado, empresas como el Metro de Medellín, con el desarrollo del Metrocable línea K, la EDU, Cedezo y Comfama como caja de compensación familiar, las ONG, organismos nacionales e internacionales, con el acompañamiento de organizaciones sociales y comunitarias, donde los líderes comunitarios y animadores urbanos jugaron un papel valioso en los procesos de planeación, gestión e intervención en vivienda, para generar el desarrollo en la zona y la participación de los habitantes en la construcción de las obras físicas. De igual forma, la

fuerza pública hizo presencia para el control de los problemas de conflicto armado y bandas criminales que por esa época actuaban en el sector (Isaza, y Orozco 2011). La puesta en marcha de una obra de transporte masivo, promovió e hizo visible la transformación y progreso de la zona nororiental, convirtiéndose en una excelente oportunidad para que la administración municipal “integrara acciones de participación comunitaria, corresponsabilidad, fortalecimiento institucional, consolidación del espacio público, movilidad, equipamientos comunitarios y vivienda, que contribuyeran al mejoramiento de la calidad de vida de esta población” (EDU y DAP, 2005, p. 10).

Ámbito social: siendo el área de mayor densidad por kilómetro cuadrado en Medellín, con más de 170.000 habitantes, según información de la EDU y el DAP (2005), los pobladores de la zona nororiental son migrantes con pasados diferentes que, por diversos motivos, llegaron a un sitio aún no consolidado a participar en un proceso de constitución común.

[...] con dificultades en términos educativos, de cobertura y un nivel medio respecto al resto de la ciudad, los índices de deserción escolar superaban el 8%, así como el bajo nivel académico de las instituciones educativas; sumado a las faltas de oportunidades de educación profesional y ausencia de recursos económicos (Zapata, Aguilar y Areiza, 2007, p. 12).

La violencia es un aspecto que ha sido transversal a las dinámicas de esta zona, principalmente por reafirmar dominios territoriales, el microtráfico y el sicariato, afectando las dinámicas sociales, que sumado a la escasez de fuerza pública, propició situaciones de inseguridad, sobre todo durante las dos últimas décadas del siglo XX, donde la crisis social pasó por su peor momento (Leibler y Musset, 2010). Debido a esto, se creó en el resto de la ciudad un imaginario con respecto a sus habitantes, los cuales comenzaron a ser vistos como un peligro potencial para los demás ciudadanos, negándoles la posibilidad de integrarse a las dinámicas económicas, políticas y socioculturales de la ciudad, si bien se dieron esfuerzos a nivel nacional, regional y local por resistir y mitigar esta problemática, fue sólo hasta el año 2004, donde realmente se vieron los frutos representados en mejoras en gobernabilidad, a través de varios procesos de reinserción y la gestión administrativa local del gobierno del

alcalde Sergio Fajardo, desde de una estrategia compuesta principalmente por la movilización social, los procesos de planeación urbana y la unión de esfuerzos a nivel público, privado, académico y social, llegando a un momento de cambio en el que se evidenciaba reducción y conciliación del conflicto (Isaza y Orozco, 2011).

Respecto a esto, los planes de desarrollo locales de las comunas 1, Popular y 2, Santa Cruz (2005-2015) en su fase diagnóstica, enmarcaron el nivel de calidad vida, de desarrollo humano y de cumplimiento de derechos de los habitantes de esta comuna, identificando problemas de desempleo, salud, educación, falta de espacios deportivos, zonas de recreación y espacio público, como los principales factores desencadenantes de otras problemáticas que incidieron negativamente en las prácticas sociales, sobretudo en la población más joven. En consecuencia, la administración municipal, rediseñó con representantes del Consejo Comunal del PP de la Comuna 1, la metodología y contenidos para estas asambleas, constituyéndose en un hito que recuperó la tradición de movilización de la comuna y marcó una nueva forma de hacer la política comunal por parte de la administración municipal. De este modo,

[...] se configuró un tipo de empoderamiento comunitario relacional en la medida que los actores y sus organizaciones no actuaron solos, sino que procuraron establecer y ampliar sus contactos y ámbitos de actuación, tanto en el nivel horizontal comunitario, de la comuna y la ciudad (Urán, 2012, p.37).

Es así como el trabajo colectivo se convirtió en la base para encontrar el bienestar común y el fortalecimiento del desarrollo desde las iniciativas y dinámicas ciudadanas, logrando articularlo a programas como el PUI-NOR. Bajo esta misma línea, según la Corporación Con-vivamos, como se cita en Franco (2005), en la Nororiental, comunas 1 y 2, se dieron varios procesos de participación para la organización de su territorio. Uno de los más importantes a nivel de planeación participativa, fue el Plan Alternativo Zonal - PAZ, como uno de los referentes comunitarios con acumulado político y social más claro en los procesos de planeación comunal, sin embargo, éste no fue reconocido por la administración pública

de ese momento. No obstante, durante la administración de 2004-2007, se aumentó el respaldo a la PL y PP y al establecimiento de Redes de Planes Zonales (Plan de Desarrollo local Santa Cruz comuna 2, 2004).

De esta manera, el PUI-NOR hizo énfasis en la garantía de los derechos básicos de la población: participación ciudadana, democratización de los procesos de planeación del territorio, generación de las condiciones necesarias para la participación de organizaciones populares, sociales y de la comunidad en general. Pero esto no significó para el caso de las organizaciones de la Comuna 1, el plegarse exclusivamente a la norma, espacios, instancias y autoridades allí definidas, generando un movimiento de “desobediencia civil” en 2006, considerando que la metodología implementada no consultaba la realidad específica de cada comuna, dada la estandarización del proceso que desconocía los acumulados y diferencias de la Comuna 1 (Urán, 2012). En esta medida, los discursos reivindicativos frente a los derechos en pro de la construcción del poder popular, permitieron a la administración municipal visibilizar las apuestas de planeación, en la búsqueda por mejorar las condiciones de vida de los habitantes, desde el cumplimiento no sólo de unos derechos por parte del Estado, también buscando hacerlos partícipes de la transformación de su entorno, a partir de programas de urbanismo social como el PUI-NOR (Franco, 2005).

Ámbito normativo: la planeación del PUI-NOR estuvo soportada en la Constitución Nacional de 1991, regida por la normatividad colombiana que fortalece la participación, ya que reconoce mediante el Estado Social de Derecho, los mecanismos de participación ciudadana que privilegian el diálogo y la convivencia, donde el mandato asociado con las prioridades del Estado resalta “garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población; la necesidad de promover una auténtica participación para lograrlo empleando los instrumentos consagrados en las leyes y en las normas municipales” (Pulgarín, 2011, p.15). Además, se rige bajo lineamientos del POT de la ciudad de Medellín expedido en el año 1999 y ajustado en el año 2006, que ha venido implementando un modelo de ordenamiento territorial urbano de crecimiento controlado, privilegiando los procesos de consolidación y renovación del área urbana a través de la premisa “crecimiento hacia

adentro”, así como también ha consolidado la definición de sus bordes de expansión. Contando con el propósito de orientar los procesos de ordenamiento territorial, planteó una serie de estrategias que tuvieron como eje central generar un impacto directo sobre la gestión del suelo de las zonas comprometidas en el cumplimiento del nuevo modelo urbano (García, s.f.).

Con relación a lo anterior, en el año 1997 fue promulgada la Ley 388 de desarrollo territorial, reglamentada por el decreto N° 879 de 1998 y ajustada mediante el Acuerdo N° 46 de 2006, expedido para el municipio de Medellín, concebida a partir de un enfoque integral para el desarrollo del territorio, reconociendo los procesos socio-culturales y políticos que explican la producción territorial, sin ignorar las interdependencias urbanas, rurales y regionales (Congreso de Colombia, 1997). Bajo este enfoque, se contempló el ordenamiento físico-territorial procurando promover el desarrollo socio-económico, en armonía con la naturaleza, garantizando el acceso de los diversos sectores poblacionales a diferentes servicios: vivienda, infraestructura, suelo, equipamientos colectivos, de tal manera que se pudiera a través de ello, elevar la calidad de vida y contribuir al bienestar general. Por esto, uno de los objetivos del PUI-NOR es lograr la armonía entre las diversas formas de ocupación del territorio y el proceso de desarrollo económico, con el objeto de elevar la calidad de vida de la población (Pulgarín, 2011).

La participación de la ciudadanía en la planeación de su desarrollo y en la definición de las prioridades para la inversión pública en sus territorios, fue parte fundamental de la búsqueda por construir una sociedad más democrática, donde se reconociera a las personas no sólo como sujetos de derecho, sino como actores sociales en la construcción de lo que se formula para su futuro. “Esto es finalmente lo que se buscaba mediante la Planeación Participativa y como resultado concreto de este ejercicio se formulan los Planes de Desarrollo Comunales y Corregimentales con la participación directa de los habitantes de estos territorios” (Plan de Desarrollo comuna 1 2005-2015, 2005, p.8).

De esta forma y mediante lo establecido por la Ley 152 de 1994, que contempla los procedimientos para la formulación de los planes de desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal, se buscó materializar la democracia local vía participación ciudadana, inclusión en la ciudad, cercanía y relación con el Estado teniendo en cuenta el modelo de planeación participativa dentro de un proyecto que actuaría sobre una zona, propendiendo por el desarrollo de las comunidades, otorgándoles una amplia participación, principalmente a través de los Consejos Territoriales de Planeación, mediante el Acuerdo 043 de 1996, el cual reglamenta el sistema municipal de planeación del desarrollo para el contexto particular de Medellín, modificado en 2007, producto de lo cual se institucionalizó la PL y el PP en el marco del Sistema Municipal de Planeación (Gutiérrez y Sánchez, 2008).

Conforme a la Alcaldía de Medellín (2007), el PUI-NOR fue aprobado para las comunas 1 y 2, concebido y legitimado a partir de los elementos normativos que articulan los procesos de gobernabilidad, planeación y participación, surgió como un aporte para mejorar los niveles de vida de sus habitantes y su ejecución implicó acciones de la administración municipal, articulación entre sus dependencias en la zona, y el aporte del sector privado, organismos nacionales e internacionales, con la participación de las organizaciones comunitarias locales (Pulgarín, 2011).

Ámbito espacial: refiere a las políticas nacionales y municipales del sistema de transporte masivo, a las experiencias de desarrollo urbano previas al PUI-NOR que integraron aciertos, limitaciones, alcances y logros generados en los años noventa, con base en las políticas generales del POT de Medellín, que definió como principio rector obtener un nuevo modelo de movilidad; dado que algunos de los principales problemas de la zona nororiental de Medellín, se expresaban en materia de transporte, falta de equipamientos colectivos, zonas de recreación, deporte y espacio público, debido principalmente a las condiciones y contextos en que fue poblada (Gutiérrez y Sánchez, 2008). Con relación a lo anterior, el Acuerdo Municipal N°46 de 2006 sustentó los lineamientos de la revisión y ajuste de los componentes del POT, según el tercer lineamiento del Artículo 12: dar prioridad al espacio público, a su generación, consolidación, mejoramiento y apropiación social, articulándolo al patrimonio,

a los equipamientos, los sistemas de movilidad y su estructuración. Es así como tras la llegada del Metrocable en el 2004, como transporte semi-masivo conectado a la red Metro, se dio un mejoramiento de la movilidad en la zona, debido que las obras alrededor de las estaciones empezaron a transformar el espacio público y la forma en que la comunidad se apropió del proyecto. Esto hizo pensar a la administración municipal que era el momento apropiado para realizar un PUI (Gutiérrez y Sánchez, 2008).



Fotografía10. Animación 2

Bajo esta misma línea, según Montoya (2011), Medellín ha tenido varios proyectos urbanos como Moravia, Iguañá y Limonar que se han implementado atendiendo no sólo el aspecto físico del territorio sino también el aspecto social. Tras la experiencia de dichos proyectos fue posible recuperar logros y limitaciones obtenidas y desarrollar el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín -Primed.

El Primed fue creado conjuntamente entre el municipio de Medellín, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana; su objetivo fue el desarrollo integral del territorio y de sus habitantes, concentrándose en resolver aspectos graves como la ilegalidad en la tenencia de la propiedad

y la construcción en zonas de alto riesgo, el desempleo, la deserción escolar, la mala calidad de las viviendas, los servicios públicos y el equipamiento colectivo que se reflejaban en insalubridad, violencia e inseguridad, la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales y el alto riesgo geológico para los pobladores. Se implementó en dos etapas, Primed I y Primed II, por medio de dos enfoques, uno preventivo y otro de reordenamiento urbanístico.

El PUI-NOR, en cabeza del alcalde Sergio Fajardo, asumió nuevos retos en materia de urbanismo social. El proyecto se desarrolló a lo largo del eje del Metrocable, mediante diferentes programas participativos de mejoramiento barrial y un Plan Maestro que abarcó los componentes físico, social e institucional y articuló intervenciones que se realizaron antes sobre el territorio, con el fin de transformarlo de manera ordenada y con sinergias inteligentes (Gutiérrez y Sánchez, 2008). De esta manera se generaron cambios alrededor de las estaciones, visibilizando el respeto por el espacio peatonal, antes invadido por las formas de construcción no planeada. Finalmente, se logró construir plazoletas, miradores, parques y zonas verdes, promoviendo la sana convivencia, la recreación y el encuentro comunitario. Fueron intervenidas 158 hectáreas de las comunas y se generaron 2.125.000 mt² de espacio público, además se construyeron 18 nuevos parques, 8 barrios por primera vez tuvieron un parque, así mismo se construyeron 4 paseos y 4 puentes peatonales con 2.8 km. lineales (EDU, s.f., anexo 1).

Ámbito económico: las condiciones económicas de la zona nororiental obedecen a una dinámica comercial particular propia de su contexto social; el empleo se ha caracterizado por ser un factor problemático, debido a las bajas posibilidades y a la falta de capacitación necesaria para que la población se inserte al mercado laboral, por estar sometida a procesos de segregación socio-espacial; lo anterior hace que esta zona se articule a la ciudad a través de diferentes procesos de informalización de la economía y como un espacio en donde se asienta un contingente enorme de mano de obra barata, un fuerte potencial electoral y una población propicia para seducir con la idea del consumo (Franco, 2005). Según la EDU y el DAP (2005), al interior de los barrios que componen las comunas 1 y 2, se aprecia un

dinamismo comercial dada la diversidad de servicios y productos ofrecidos tales como panaderías, carnicerías, papelerías, legumbrerías, talleres, graneros, misceláneas, licoreras, entre otros. Esta situación ubica el comercio como una de las actividades económicas más marcadas en la zona:

[...] el comercio está representado por el 66.4% y el 67.8% del total de establecimientos para las comunas 1 y 2, respectivamente; en el sector servicios se tienen unas participaciones de 29.5% del total de los negocios en la comuna 1 y un 25.9% para la comuna 2 (Pulgarín, 2011, p.95).

Con respecto a lo anterior, el diagnóstico de los planes de desarrollo local de ambas comunas, describe que las situaciones más sentidas por la población en materia económica son: oportunidades de acceso a la educación para el trabajo, innovación comercial y productiva, capital para apoyo logístico, mercadeo de productos y servicios, estigmatización social, prevalencia de la economía ilegal en la zona y la pobreza (Pulgarín, 2011).

Con la puesta en marcha del sistema de transporte masivo Metrocable y el desarrollo del PUI-NOR, se modificaron tanto la estructura física como las formas de vida de las personas y su economía, los negocios aumentaron considerablemente y el comercio creció, especialmente en la calle 107, la cual se puede observar al hacer un recorrido por la zona (notas de diario de campo viernes 12 octubre de 2012). De igual forma como dice A. Gutiérrez (entrevista realizada el 23 de noviembre de 2012), se generaron algunos aspectos negativos referentes al alza en el costo de vida de las personas lo cual influyó en su economía, las problemáticas asociadas a los niveles de pobreza y a la baja calidad de vida de los habitantes, pues antes de la llegada de la implementación del PUI-NOR y debido principalmente a las condiciones físicas y la ilegalidad en la tenencia de la tierra, las personas no pagaban impuestos ni servicios públicos.

Ámbito ambiental: el artículo 35 de la ley 388 de 1997, ley de desarrollo territorial, define los suelos de protección y restringe la posibilidad de urbanizar terrenos debido a sus

características paisajísticas, ambientales o por constituir áreas de amenaza y riesgo no mitigables para la localización de asentamientos humanos (Congreso de Colombia, 1997). Esta normativa fue base de la reubicación y reasentamiento de la población que se encontraba en la zona de intervención del PUI-NOR, debido a las características de desarrollo no planificado, presentando un impacto negativo, específicamente en los barrios y asentamientos ubicados en las comunas 1 y 2, puesto que no contaban con planes de manejo de quebradas, vertederos de aguas negras, manejo de basuras y respeto por el espacio público (Pulgarín, 2011). Respecto de ello, la topografía presentaba cauces profundos de alta pendiente creando limitantes en aspectos como: vías interrumpidas, accesos dificultosos, configuración desordenada y aislamiento de sus habitantes entre sí y con el resto de la ciudad; además, la clasificación geológica mostraba un gran porcentaje de terrenos con una baja aptitud para el uso urbano, es decir, que eran terrenos considerados de alto riesgo (Pulgarín, 2011).

Atendiendo a lo anterior, desde Hernández (2006), durante el desarrollo del PUI-NOR se generó un proceso de corresponsabilidad que apuntó a la mitigación del desgaste del ambiente, principalmente por reforestación. De igual forma, se dio paso a la adecuación de áreas para la educación ambiental, renovación de fauna y flora; la construcción de sistemas de recolección y tratamiento de aguas residuales, obras de control a la erosión, el manejo de residuos sólidos, la recuperación de corrientes de agua; y la reubicación de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo hidrológico, así como campañas de prevención, vigilancia y control sobre las cuencas de las quebradas.

Finalmente, es importante resaltar que estos aspectos contextuales permitieron visibilizar un antes y un después, que marcaron las comunas 1 y 2 de la ciudad de Medellín a partir de la implementación del PUI-NOR, el cual se hizo viable y flexible según la norma. Sin duda, las experiencias anteriores en intervención urbana jugaron un papel fundamental, ya que permitieron integrar debilidades en el tema, nutrir y orientar este programa contribuyendo a generar procesos alternativos de planeación para el desarrollo, influyendo no sólo en lo físico,

también en la forma de vida de las personas al ampliar la participación, la democratización y la garantía de derechos.

Orientaciones conceptuales de la planeación

Estas concepciones fueron influenciadas por el contexto de la zona y estudios que abordan el ordenamiento de la ciudad, ubicando el fenómeno urbano como problemática asociada a la zona de influencia PUI-NOR, en correspondencia con las dificultades físicas presentes en el espacio, demandando nuevas nociones que respondan de alguna forma a las demandas, como lo son el urbanismo social, la justicia espacial. La noción de Urbanismo Social, propone vincular temas sociales y culturales con obras físicas, las cuales son más que construcciones de cemento, convirtiendo la arquitectura en motor de progreso para los habitantes de la ciudad. Así mismo, propone la transformación del territorio bajo un esquema participativo, trascendiendo la preocupación por la ordenación del territorio y la arquitectura, ubicando al ser humano en el centro del discurso, a través de aproximaciones multidisciplinarias del fenómeno urbano (EDU, 2005). La planeación integra el enfoque de urbanismo social y el fenómeno urbano anudado a las dinámicas que se tejen en la zona, en tanto el urbanismo social se relaciona con los procesos de reconfiguración de los espacios, de acuerdo con criterios establecidos por un marco de referencia interescalar, configurado desde acciones internacionales hasta planes de desarrollo local. Bajo esta lógica se hace alusión a la planeación, evidenciando sus diferentes enfoques y nociones como la planeación participativa, centrada en un proceso socio-político.

El urbanismo social aparece con fuerza en la ciudad de Medellín desde el año 2004, para englobar un conjunto de acciones dirigidas por el gobierno municipal hacia territorios tradicionalmente marginados del desarrollo urbano. Comenzando a circular con fuerza en el discurso oficial como una noción asociada a la transformación de territorios pobres, violentos y cuya configuración físico-espacial surge de manera informal (Quinchía, 2011, p.18).



Fotografía 11. Parque de la Imaginación

Según Quinchía (2011), se puede decir que el urbanismo social se reviste de gran carga simbólica en tanto produce y reproduce representaciones e imaginarios de ciudad, posibilitando su circulación en ámbitos no sólo locales sino también internacionales. El urbanismo social se define como modelo de intervención del territorio que comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria, buscando promover la equidad territorial, privilegiando la acción del Estado en las zonas periféricas de la ciudad, con menores índices de desarrollo humano. De igual forma, es reconocido como estrategia de intervención y renovación urbana, asociada a territorios marginales y violentos de la ciudad, donde predomina una ausencia generalizada del Estado, con la pretensión de saldar la deuda social existente, generando espacios dignos para las comunidades mediante la participación, la seguridad, la convivencia, entre otras, con las cuales se correspondía el urbanismo social con la transformación de la

ciudad. Una de las renovaciones urbanas más importantes de la zona nororiental que se relaciona con el tema de justicia espacial y el transporte, es el caso del Metrocable,

[...] para presentar una reflexión sobre las diferencias que hay entre el uso del concepto de “justicia” por los geógrafos y por el Estado. Se trata de presentar el marco conceptual de la justicia espacial y su pertinencia para estudiar políticas públicas urbanas como la del Metrocable de Medellín y de sacar del caso del Metrocable, una reflexión crítica sobre las nociones de “justicia” e “integración” tal como se usan por parte de los dirigentes. La justicia espacial es un concepto que ha venido implementándose en el ámbito de la Geografía tanto en Estados Unidos como en Francia y en Latinoamérica a raíz de la constatación que las desigualdades sociales suelen estar analizadas solamente al nivel de clase social o de individuos, de acuerdo con el movimiento político en el cual se inscribe la reflexión, cuando se ha podido ver que la diferenciación entre territorios produce y mantiene desigualdades sociales colectivas e individuales. El movimiento en torno a la justicia espacial se basa en la observación de una coincidencia entre la diferenciación que se opera entre distintos espacios de la ciudad y las desigualdades sociales. Poniendo así el espacio al centro de su reflexión (Leibler y Musset, 2010, p.4).

Los estudios de justicia espacial remiten a la reflexión del papel del Estado en la gestión de esas desigualdades y sus intervenciones para remediarlas o disminuirlas. El Estado tiene la facultad para intervenir en un territorio con características económicas, políticas, sociales o culturales, reduciendo desigualdades mediante su acción hacer acto de justicia. Pensar en términos de justicia espacial es enfocarse en el papel de las administraciones en su rol de Estado, es decir, de gestor del territorio y garante de ciertos derechos (Leibler y Musset, 2010). El PUI-NOR fue producto de este tipo de estrategias pretendiendo, en última instancia, elevar la calidad de vida de los habitantes de un sector específico de la ciudad, mediante la implementación de estrategias operativas para ejecutar lo proyectado, no sólo por parte del ente gubernamental sino también de actores sociales, académicos y gremiales.

Directrices operativas de la planeación

Durante el desarrollo del PUI-NOR, en las comunas 1 y 2, se empleó una metodología que abarcó métodos, procedimientos, apuestas estratégicas y diferentes actores, teniendo en cuenta acciones e hitos relevantes integrados para darle forma a todo un proceso de intervención en la zona. En este sentido, la forma operativa del PUI-NOR tuvo en cuenta un plan estratégico adecuado al contexto, permitiendo visibilizar las carencias, limitaciones, fortalezas y potencialidades de la población, por medio del diagnóstico (técnico y comunitario), formulación (Plan Maestro), gestión de recursos, diseño (definición de tipologías del proyecto), ejecución, sostenibilidad y apropiación. Esto marcó directrices procedimentales y determinó instrumentos a utilizar para cumplir con los objetivos propuestos desde el inicio (EDU, 2007).

También es importante nombrar a los diferentes actores que intervinieron en la planeación del PUI-NOR: gubernamentales, con la presencia del DAP, OPM, SDS, Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín-EDU con el convenio 158 de 2002, Área Metropolitana del Valle de Aburrá-AMVA, Fondo de Vivienda de Interés Social-FOVIMED; actores sociales representados en la comunidad, líderes comunitarios, JAC y JAL, Corporación Cultural Nuestra Gente; el actor académico en representación de los diferentes profesionales contratados por la EDU y el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid con el convenio 188 de 2003; se generaron alianzas estratégicas con Catastro Municipal, Curadurías, Fiduciarias, Metro de Medellín-Metromed y EPM (EDU, 2009). Al nombrarlos vale la pena resaltar que estos estuvieron presentes en diferentes momentos de la intervención, apoyados en aspectos normativos bajo la Constitución Política Colombiana de 1991, que enmarcó el accionar de la planeación en Medellín y el país, al igual que la actualización del POT, con el Acuerdo Municipal 062 de 1999, los planes de desarrollo, específicamente el de 2004-2007, con su línea 3: “Participación y encuentro ciudadano”; en 2004 la ejecución de varios convenios interadministrativos que dieron inicio al PUI-NOR; entre 2004-2007 la realización de los pactos ciudadanos como acuerdos entre la comunidad y la Alcaldía. En 2006 y 2007 la primera y segunda fase de la Galería Urbana pintando la Esperanza (EDU, 2009). En la comuna 1 y 2 se vivieron diferentes procesos de planeación en el marco PUI-NOR, entre los cuales se describen:

- Acompañamiento de los líderes en la compra de predios; el fortalecimiento del liderazgo, las organizaciones sociales y comunitarias (EDU 2009).
- Identificación con apoyo comunitario de los hitos urbanos por valorar hacia una intervención social y urbana en el área del Metrocable (Leibler y Musset 2010).
- Levantamiento de muros de contención, redes de acueducto, senderos, puentes y nuevas construcciones amparadas por la norma; mantenimiento del sector, conservación y apropiación de las obras y el control territorial (Leibler y Musset 2010).
- En la planeación y ejecución de estos proyectos se pretendió incluir a la comunidad tanto en la sensibilización, como en la ejecución y evaluación del proceso de transformación urbanística, dando cuenta de un componente de corresponsabilidad, en el marco de las políticas de la administración pública. La mayoría de la gente a la que le compraron los predios no se fue del barrio, compró aires, casas y terrenos o invadió otro sector dentro del mismo barrio, para poder entrar a disfrutar los beneficios del PUI-NOR (Leibler y Musset 2010).

La etapa de formulación del PUI-NOR se caracterizó por un plan maestro que permitió articular las vías, los equipamientos, las viviendas, sustentado en un trabajo participativo de la comunidad, que fue activa en todo el proceso y definió, junto con los técnicos y representantes de la administración, la transformación del territorio de acuerdo con sus expectativas y necesidades. El plan maestro, tuvo apuestas estratégicas que establecieron prioridades en acciones a realizar en el programa. Algunas de ellas fueron:

- Reorganizar el espacio público, para permitir la reubicación en sitio de los vendedores ambulantes de la zona, a manera que estos quedaran formando un comercio similar al de las plazas en los pueblos (EDU, 2009).
- Desarrollar lo legal y normativo para consolidar la democracia, ampliar la gobernabilidad e incrementar los niveles de calidad de vida, en la elaboración de programas y proyectos orientados al desarrollo integral de la zona (EDU, 2009).

- Promover la formación de nuevos líderes como las mujeres, para gestionar asuntos a nivel barrial y comunal, dándoles medidas de intervención mediante el PP (EDU, 2009).
- Incluir tanto a las organizaciones culturales del sector, como a las diferentes personas en razón de lo laboral, en la construcción de las diferentes obras concertadas con la población (EDU, 2009).
- Apostarle a la democracia mediante el espacio público, la transparencia y el diálogo; se proponen talleres y una comunicación fuerte alrededor del proyecto, en relación con las consultas populares, estrategias de participación ciudadana, sensibilización, formación y organización social, siendo este el eje esencial de la política de Luis Pérez y posteriormente de Sergio Fajardo. En esta misma línea, la EDU enfocó la renovación urbana en el espacio público: parques, vías, plazas, bibliotecas y puentes (Leibler y Musset, 2010).
- Redefinir los espacios públicos y la movilidad, fortaleciendo la función del corredor barrial de la calle, reconociendo su carácter peatonal y dinamizando las actividades comerciales hacia un desarrollo económico (EDU, 2009).
- Definir el Pacto ciudadano, que era un acuerdo entre la comunidad y la Alcaldía, de manera concertada, basándose en el tema de la convivencia como respuesta a los cambios ocasionados por las obras, donde se acompañaba el proceso formativo frente al disfrute y al cuidado de las obras de transformación urbanística y social, manejo de basuras, control del ruido, cuidado de los niños, y el adulto mayor, seguridad del entorno, mantenimiento y manejo de lo público (Alcaldía de Medellín, 2007).

Las subsecretarías del Orden Civil y Educación Ciudadana de Medellín, brindaron la metodología del proceso de sensibilización, construcción y suscripción del pacto, orientando la ruta para la animación urbana y el acompañamiento a los profesionales elegidos por la EDU-PUI; esto facilitó la caracterización del problema en cultura ciudadana, aportó la transferencia de la metodología, propició la interlocución permanente y programada, orientó el monitoreo del seguimiento y ejecución del pacto (Leibler y Musset 2010), el cual tuvo cuatro fases, a saber: 1) preparatoria: espacio de análisis y estrategia, estas últimas con

relación a la comunicación y sistematización (quién las hace y por quién); 2) de concertación con las comunidades: espacio de los hechos y resultados en el escenario social; 3) sistematización: espacio de impactos (qué y cómo); y 4) seguimiento (EDU, 2007). Desde la EDU se diseñó una estrategia que trabajó lo social, el mejoramiento del espacio público, el deporte, la movilidad peatonal, la recreación, el mejoramiento de la vivienda, la coordinación institucional, todo esto con la participación de los recursos propios de la administración municipal (DNP, 2008).



Fotografía 12. Proyectos deportivos



Fotografía 13. Corredor vial 42B.

Entre los procedimientos que se llevaron a cabo en la planeación del PUI-NOR, se destacan los siguientes: la compra de predios y construcción, teniendo la promoción por parte de la empresa Metro y la Alcaldía, como ejemplo de participación ciudadana y democracia participativa; el Metro realizaba los talleres de sensibilización a la obra, la EDU diseñaba los talleres de imaginarios. Posteriormente, el Metro y EPM favorecieron proyectos sociales y asociativos, animaban talleres y promovían la convivencia. (EDU, 2007). En cuanto al entorno y sus alcances, se llevaron a cabo acciones como: la delimitación de zonas de alto riesgo, quebradas, vías, servicios públicos alternativos, demarcación de micro territorios, censos para determinar los grupos metas, los alcances del desarrollo progresivo, las formas

de participación comunitaria, los equipamientos flexibles y de uso múltiple (Alcaldía de Medellín, 2007).

También se dio la articulación de áreas de recuperación ambiental y espacios públicos acondicionados para el disfrute pasivo y activo de toda la comunidad; así como acciones sostenibles en términos físicos, sociales, económicos, mejorando el estándar habitacional con la recuperación del medio ambiente urbano y natural (EDU, 2007). Este recorrido deja ver una planeación que se proyecta en diferentes momentos, escenarios y a partir de distintos actores, trascendiendo las practicas convencionales dando lugar a estrategias acordes a los requerimientos de cada momento, pero con una visión general orientada por el objetivo de la intervención.

4.2.1 Potencial social y político de la planeación y debilidades identificadas

Mediante el estudio e identificación de las características contextuales, conceptuales y los componentes operativos de la planeación del PUI-NOR, es posible reconocer potencialidades y dificultades derivadas de este proceso y que a su vez aportaron a la construcción de ciudad, a partir de una experiencia de planeación urbana innovadora con estrategia de dinamización territorial.

Dentro de las potencialidades que se develan, se encuentra en primer lugar la planeación participativa y los procesos de corresponsabilidad que se generaron durante la implementación del Programa, contando con el respaldo político y los recursos para llevarse a cabo (Alcaldía de Medellín, 2005). De igual forma se inició la institucionalización de la planeación participativa en la zona nororiental, apoyando procesos de planeación como los PAZ, que contaban con niveles importantes en la formulación.

Gracias a este acumulado, en las comunas 1 y 2 se logró la consolidación de un trabajo encaminado a formular, gestionar, ejecutar y evaluar planes de desarrollo local, en el marco del programa de presupuesto participativo, implementado por la administración municipal en

el período 2004-2007, convirtiéndolos en parte del Plan de desarrollo de la ciudad, contribuyendo con los recursos necesarios para avanzar en la materialización de las obras y proyectos que cada uno formulará; este proceso se institucionalizó a través del Acuerdo No. 43 de 2007 (Arango y Pulgarín 2010).

En segundo lugar, uno de los mayores logros políticos según la Alcaldía de Medellín (2005), tanto para el plan de desarrollo como para el PUI-NOR, fue la articulación a procesos institucionales y barriales. De esta manera, el Plan de Desarrollo afianzó su proceso de construcción de los imaginarios de proyectos, con un acompañamiento técnico y social a partir de talleres, donde se dejaron conocimientos y referentes para avanzar en el logro de nuevos proyectos para la zona, además con un modelo común implementado por ambos, para avanzar en los métodos de planeación de un territorio. Es así como este proceso de articulación por parte del municipio de Medellín en los procesos de planeación local del desarrollo, se ha convertido en un escenario de participación, discusión y concertación, donde los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias, las JAC, las asocomunal y las JAL pueden tomar decisiones en la gestión del desarrollo de sus comunidades (Arango y Pulgarín 2010).

En tercer lugar, se resalta la importancia de la planeación en la recuperación y apropiación del espacio público en cuanto a renovación urbana y conectividad inter barrial, como dos de los logros importantes en obras alrededor de las estaciones del Metrocable que empezaron a transformar el espacio público. Esto, sumado a la manera participativa en que la comunidad se apropió del proyecto, movilizó la administración municipal para implementar un PUI, además de influir positivamente en lo que era una de las principales preocupaciones para la población, no contar con suficiente espacio público ni recreativo.

Una de las acciones propuestas fue la reorganización para permitir la reubicación en sitio de los vendedores ambulantes de la zona, evocando a su vez a las plazas tradicionales de pueblos típicos de la región (Hernández, 2006). Por su parte, el Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín solidaria y competitiva”, plantea que la “intervención sobre los espacios públicos

significa la revaloración de los lugares de encuentro, reivindica la importancia de los espacios inmediatos, de la relación con sus habitantes y reconstruye la percepción ciudadana de lo público” (Isaza y Orozco, 2011, p. 11).

En palabras de Isaza y Orozco (2011) se promovió el desarrollo de un sector, brindando a la comunidad servicios de biblioteca pública y un espacio para el encuentro ciudadano, que incluyó espacios para actividades recreativas, deportivas, culturales y comunitarias; a partir del desarrollo urbano referido al mejoramiento de la calidad de vida, transformación física, crecimiento inteligente y uso planificado del suelo urbano, para lograr una utilización racional del mismo; y mejorar la gestión efectiva del desarrollo y de las instituciones sectoriales. El PUI-NOR enmarcado en la estrategia de proyectos estratégicos por parte de la Alcaldía de Medellín, sustentó que la importancia de dicha estrategia radicaba en realizar intervenciones de impacto, a partir del “desarrollo de grandes infraestructuras e inversiones que permitan la unidad de esfuerzos y acciones integrales en los sectores más marginados y deprimidos de la ciudad” (Arango y Pulgarín 2010, p.30). Así se logró integrar a una comunidad capaz de interactuar organizadamente con entidades del Estado en un proceso participativo de identificación, planificación y ejecución de obras de recuperación ambiental, habitacional y de la red local de movilidad (Hernández, C. 2006), como espacio donde se dan relaciones sociales de todo tipo, esenciales para la dinámica y la vida de la ciudad y para el bienestar de sus habitantes en el que se juegan factores de convivencia cruciales como: la equidad, la democracia y la inclusión (alcaldía de Medellín, corporación con-vivamos y corporación cultural nuestra gente, 2008).

De la misma forma que se identifican logros y potencialidades durante el proceso de planeación en el PUI-NOR, se encuentran de manera explícita e implícita dificultades, que influyeron en los procesos de planificación del programa. Una de las más relevantes fue la presencia de actores armados y su implicación en las dinámicas sociales del lugar. Para planeación municipal (retomada por Arango y Pulgarin, 2010), la concentración territorial de la población más pobre en el norte y en la periferia, ha facilitado, especialmente entre los

jóvenes, el surgimiento del sicariato y la conformación de milicias y bandas delincuenciales. Por otra parte, existía una buena presencia de organizaciones sociales pero se presentó una gran dificultad en el plano de la articulación política: la ausencia de poder político y la falta de representación en las instancias gubernamentales donde se decide sobre las políticas públicas y los planes de desarrollo, fue un factor que sumado a una desconfianza inicial en las labores del Estado, debido al abandono en que se sentían los habitantes de la zona y a los procesos fallidos que ya habían experimentado, requirió tramitarse mediante la creación de comités de trabajo, cuya tarea principal consistió en crear condiciones de confianza con base social, en el cumplimiento de compromisos por parte de las entidades y las personas de la comunidad, conforme estos se fueran pactando de manera consensuada (Pérez, 2011).

La configuración geográfica, los terrenos inestables, con riesgo geológico y la contaminación de las fuentes hídricas, se presentaron como dificultades importantes en la planeación del programa, por ser un sector no planificado, lo que requirió como se encuentra en Pérez (2011), procesos de reasentamiento de algunas viviendas así como actividades para la recuperación de la quebrada en términos de saneamiento, la cual se encontraba altamente contaminada con basura, escombros y el efluente de las aguas provenientes de las viviendas ubicadas en sus márgenes. “Las actividades, contaron con el aporte de la comunidad y las entidades municipales de aseo y gestión ambiental, conduciendo al establecimiento de normas de comportamiento para garantizar en adelante el buen estado de conservación del afluente” (Pérez, 2011, p.103).

Este panorama evidencia el PUI-NOR pensado como aporte al desarrollo del territorio desde un modelo de planeación alternativa, soportado en la normatividad teniendo en cuenta la promoción de los derechos y el pleno ejercicio de la ciudadanía, como se devela en el plan de desarrollo 2004-2007, así como en los planes locales. Las estrategias implementadas desde el componente de gestión para hacer realidad la planeación diseñada, se extendieron a la vivienda, haciendo de la misma una evidencia de los logros alcanzados por el PUI-NOR.

4.2.3 Descripciones contextuales, orientaciones conceptuales y directrices operativas de la vivienda en el PUI-NOR.

Después de realizar este recorrido por la gestión del desarrollo y la planeación, se abordan los aspectos que caracterizaron la vivienda, como componente de intervención arraigado a la propuesta habitacional del PUI-NOR. Para ello se hace mención a nivel contextual, de los ámbitos político, social, espacial, normativo, ambiental y económico de la vivienda, identificando las dinámicas configurantes de la zona; a nivel conceptual, se desarrollan nociones de vivienda, entorno y hábitat, características y orientaciones con correspondencia en términos normativos; a nivel operativo, se referencian actores, métodos, procedimientos y los programas de consolidación habitacional de Juan Bobo y La Herrera, para finalizar con las potencialidades y debilidades del componente de vivienda en el marco del PIU-NOR.

Descripciones contextuales de la vivienda

La vivienda se presenta como el fruto de una intervención que la vinculó desde procesos de reubicación y legalización hasta el mejoramiento de viviendas y las formas de acceder a ella, tanto en lo referido a las calles y senderos peatonales como a las formas de subsidio. De ahí la importancia de realizar este recorrido por los diferentes ámbitos de su contexto, con el ánimo de identificar los elementos que la hicieron posible y aquellos que presentaron un grado de dificultad, implicando la creación de nuevas estrategias de la mano de los diferentes actores como lo fueron el gubernamental, social, académico y gremial.

Ámbito político: se caracterizó por las disposiciones generadas frente a la vivienda a partir del Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín compromiso de toda la ciudadanía”, el POT con la revisión del año 2006 y de manera proyectiva el Plan Estratégico Habitacional de Medellín-Pehmed 2020. En este sentido, desde el marco municipal, se expone lo siguiente:

[...] la perspectiva política deberá ir de la mano de una conciencia acerca del espacio en sus aspectos físicos y en sus efectos sobre la vida de los ciudadanos, en factores de naturaleza tan diversa como el hábitat y la movilidad. Aproximarse al concepto de medio ambiente ubica una perspectiva que le da coherencia a esos y a otros factores y fija pautas para la

sostenibilidad de las condiciones actuales y futuras del hábitat y sus habitantes (Concejo de Medellín, 2004, p. 90)

En consecuencia, se desplegó el componente de vivienda y hábitat en el plan de desarrollo, que apuntó al aumento de la calidad de vida, la legalización y el mejoramiento de las viviendas mediante la creación de soluciones habitacionales, con el propósito de contribuir al cumplimiento del derecho a la vivienda digna y, a su vez, desencadenar la integración social, el respeto de lo ambiental y la consolidación de barrios y veredas como puntos de encuentro de la convivencia (Concejo de Medellín, 2004). El POT referencia la vivienda de interés social como

[...] la dirigida a garantizar las condiciones de acceso a vivienda digna de los grupos familiares de menores ingresos y mayor vulnerabilidad social, concreta el principio de la equidad, el valor de la solidaridad y comprende una responsabilidad pública compartida. Toda modalidad establecida por el gobierno nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuanto tipo y precio máximo de las soluciones, cumplirá con los estándares de calidad habitacional regulados para la ciudad (Concejo de Medellín, 2006, p. 66)

En concordancia con lo anterior, el POT reglamenta que los programas de mejoramiento de vivienda deben orientar sus acciones hacia la superación de carencias o deficiencias en servicios públicos domiciliarios, saneamiento básico ambiental (cocina, unidad sanitaria, lavadero, iluminación, ventilación y aislamiento), estructura, piso y hacinamiento (Concejo de Medellín, 2006). Amparándose en estas políticas, la actuación del PUI-NOR tuvo que ver con la intención de mejorar la calidad de vida de las personas, la inclusión social y la equidad, desarrollados desde un hacer plural “que reconoce la conflictividad y que actúa fundamentado en la participación social como cimiento para la constitución de una ciudadanía activa, capaz de decidir sobre su futuro” (Puerta, 2011, p. 74).

En el PUI-NOR el componente de vivienda tomó relevancia al estar contemplado como uno de sus objetivos específicos, el cual tenía las siguientes consideraciones: “[...] Promover programas habitacionales mediante acciones de regularización, legalización, mejoramiento y

construcción de edificios mixtos, vivienda de borde, vivienda al interior de manzana abierta y el plan terrazas” (EDU y DAP, 2005, p. 16). Después de las intervenciones en vivienda desde el PUI-NOR y de manera proyectiva, se formuló y adoptó el Pehmed 2020, compuesto por cinco líneas estratégicas que orientan la forma como se relacionan los actores, para lograr el acceso equitativo de la población y alcanzar la ciudad que se quiere para el año 2020 en materia de habitabilidad (Alcaldía de Medellín et al., 2011). Por tanto, tiene como misión

mejorar la calidad de vida y el bienestar general de la población, garantizando el acceso a la vivienda digna, articulada con los derechos a la ciudad de las personas, los grupos familiares y los asentamientos humanos urbanos y rurales, especialmente de sus habitantes en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y precariedad (Alcaldía de Medellín et al., 2011, p. 4).

Se generaron condiciones políticas para el desarrollo del componente de vivienda en el PUI-NOR desde la municipalidad, con el Plan de Desarrollo 2004-2007, y desde el POT, direccionando a la municipalidad sobre la forma de tratar la vivienda de interés social. Concretamente en el PUI-NOR, se resalta la vivienda como objetivo específico a desarrollar y se formula el Pehmed, que orienta las intervenciones de vivienda en Medellín hasta el año 2020.

Ámbito social: toca la vinculación de los habitantes de la zona nororiental a través de las formas de participación, muestra de ello es lo expresado en uno de sus objetivos: Participación comunitaria y comunicación, que “integra la capacitación en temas relevantes de los barrios y la concertación con la comunidad, lo que permitió definir soluciones conjuntas, mecanismos de seguimiento y veeduría de las intervenciones” (EDU y DAP, 2005, p. 16). La forma de participación de los habitantes de la zona en el componente de vivienda, fue a través de la creación de los comités de vivienda, tenidos en cuenta en los procesos de mejora, reubicación y generación de las soluciones habitacionales propuestas por el PUI-NOR (EDU y DAP, 2005). Es así como se expuso la importancia de la participación de los

habitantes por medio de los comités de vivienda, para llegar a acuerdos con el ente institucional e incidir en el PUI-NOR.

Ámbito normativo: desde este marco se describe el nivel normativo en vivienda en lo internacional, pasando por lo nacional y local, hasta llegar a la normatividad ambiental que fue necesaria para contemplar las características de la zona de intervención. Uno de los soportes del contexto de la vivienda en el PUI-NOR, son las declaraciones internacionales que sobre el tema se dieron hasta el año 2004; éstas buscaron comprometer a los mandatarios en el desarrollo de estrategias que promovieran la vivienda y el hábitat desde el mejoramiento material y del entorno. Un ejemplo de estas declaraciones es la de Estambul sobre los asentamientos humanos

[...] suscrita en 1996 por los jefes de Estado, en la que se comprometieron con el desarrollo equitativo de los asentamiento humanos, la erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida fundamentado en el mejoramiento de viviendas y entornos (Puerta, 2011, p. 73).

Otras manifestaciones sobre el derecho a vivienda digna se encuentran consignadas en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), artículo 25.1; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), artículo 8.1; la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa Hábitat: “vivienda adecuada para todos” y “asentamientos humanos sostenibles” (1996); la Declaración del Milenio, numeral III, 19 (2000) y, entre otras, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales-Pidesc (1996), artículo 11.1 (Alcaldía de Medellín et al., 2011, p.52). La Constitución Política de 1991, Artículo 51 establece:

Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda (Congreso de la república, 1991).

La Ley 3 de 1991, viabiliza la vivienda de interés social, en la cual se contemplan asuntos como: beneficiarios de subsidios y su razón de ser,

Artículo 7º: Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias [...] Artículo 9º: Los subsidios se otorgarán para facilitar las soluciones de vivienda propuestas por el beneficiario, pero si ella forma parte de un conjunto o de un plan de soluciones estas deberán cumplir las condiciones y especificaciones que señale la autoridad competente, después de evaluar sus características sanitarias, técnicas y económicas (Congreso de la república, 1991).

Al encontrarse algunas viviendas en las laderas de las quebradas, se hizo necesario contemplar la normatividad ambiental para la realización de intervenciones, es así como la Ley 99 de 1993 refiere el manejo ambiental de la siguiente manera:

[...] El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Rio de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo [...] los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial. (Congreso de la Republica, 1993).

Normativamente el PUI-NOR, en términos de vivienda, se amparó en un soporte internacional que buscaba el compromiso de los mandatarios con el tema; en lo nacional, la normatividad se encuentra desde la Constitución Política de 1991 que es la norma superior sobre la cual se apoyan otras disposiciones, de ahí que se encuentren leyes específicas sobre temas como la vivienda de interés social y el manejo ambiental en la construcción de obras.

Ámbito económico: referencia las condiciones de financiación creadas para que los habitantes de la zona nororiental pudieran acceder a la vivienda nueva, teniendo en cuenta las

características económicas de la población, sumado a las estrategias de financiamiento que desde el POT se establecen. En el marco del PUI-NOR se financiaron y construyeron proyectos de vivienda que contribuyeron a la consolidación habitacional y disminuyeron su déficit, en correspondencia con las orientaciones del PUI, que establece

[...] la construcción de 100.000 viviendas sociales por año y coordinará las cajas de compensación manejando los subsidios para la población más pobre y permitirá más crédito a más plazo para personas que no cumplan con los requisitos de ahorro programado. La ejecución de los componentes en mejoramiento espacio público y movilidad y consolidación habitacional, aportarán a la construcción de parques y edificios que aprovechen la lectura y asequibles a sectores populares y clase media con el fin de des-marginalizar los asentamientos urbanos (legalización). Parte de los subsidios de vivienda se dedicarán a apoyar el fondo de garantías y a dar un seguro de tasa de interés para reducirla. Permitirá más crédito a más plazo. Buscaremos que el sistema de subsidio pueda favorecer a personas que no cumplan con los requisitos de ahorro (EDU y DAP, 2005, p. 23).

La vivienda nueva se financia por medio de los subsidios de la Nación, el municipio de Medellín y el departamento de Antioquia. La EDU fue el operador urbano que coordina todo el proceso, recibió el recurso y ejecutó mediante licitaciones públicas, contrataciones directas, encargos fiduciarios o convenios de asociación. El plan de mejoramiento recibió aportes del municipio de Medellín y el departamento. La mano de obra fue de la familia beneficiada en un proceso de autoconstrucción, dirigido mediante los ejecutores, que son ONGs (EDU, 2007). En el caso de las laderas de la quebrada Juan Bobo, estas se encontraban habitadas por familias de bajos recursos que vivían en construcciones de material provisional, situación que generó riesgos ambientales y sociales, que tuvieron como consecuencia una intervención a lo largo de la quebrada, para sacar a las familias del riesgo y recuperar lo ambiental. Las características económicas de las familias que habitaban la quebrada Juan Bobo, eran de personas que “subsisten con ingresos por debajo de la línea de la pobreza: menos de 2 dólares diarios por persona” (Pérez, 2011, p. 87). Por esto se requería que la administración municipal contemplara formas de financiamiento para las consolidaciones

habitacionales, es decir, de acuerdo con el POT, la entidad territorial gubernamental debe generar estrategias de acceso a la vivienda, por ejemplo:

Estrategia de Financiamiento y Asequibilidad: el municipio de Medellín deberá acercar la demanda potencial de vivienda de interés social a la demanda efectiva, generando condiciones de acceso a la vivienda con el desarrollo de políticas de financiación que integren los diversos recursos intergubernamentales y diferentes instrumentos de financiamiento como el ahorro individual y colectivo, el subsidio directo a la demanda, el crédito hipotecario y no hipotecario, la cooperación internacional; a la vez, utilizará modalidades como el arriendo social y el arriendo social con opción de compra, atendiendo las necesidades habitacionales. Los programas de financiamiento que se elaboren en desarrollo de esta línea estratégica en el marco del plan estratégico habitacional, tendrán en cuenta las condiciones de los asentamientos humanos, las características de la población objetivo y los objetivos de los programas habitacionales (Consejo de Medellín, 2006, pp. 69-70).

Las condiciones económicas de los habitantes de la zona y en especial de los que se encontraban ubicados en las laderas de Juan Bobo eran precarias, por esta razón, el PUI-NOR no pudo dejar de lado esta condición y asumió formas para financiar las consolidaciones habitacionales; además, el POT planteó condiciones para el acceso a la vivienda de interés social que debían ser promovidas por el municipio de Medellín.

Ámbito espacial: aborda la descripción de los tipos de urbanización encontrados en la zona de influencia del PUI-NOR, las consolidaciones habitacionales de Juan Bobo y La Herrera, el tipo de tenencia y las características de la zona, en correspondencia con la creación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios-PMIB, dada la prevalencia de la ilegalidad en la vivienda:

[...] producto de acciones de compra-venta ilegales de tierra y sucesiva edificación por auto-construcción. Otro fenómeno urbano de tipo informal presente en el área de análisis son las *invasiones*. Estos asentamientos son, por lo general, el resultado de ocupaciones ilegítimas

del suelo por parte de un grupo de estrato socioeconómico bajo sin los recursos para acceder a una vivienda o a un lote (EDU y DAP, 2005, p. 60).



Fotografía 14. Antes de la consolidación habitacional Juan Bobo

Las viviendas presentaban características como: inadecuadas condiciones espaciales y estructurales, localización en sitios de alto riesgo, fraudulenta conexión a servicios públicos e insuficiente salubridad. A continuación se esbozan las posibles causas:

[...] poca disponibilidad de terrenos y espacios, deficientes programas y políticas habitacionales, ocupaciones descontroladas en zonas abiertas y de alto riesgo, pocos ingresos, aumento demográfico sin control, desplazamientos de la población, conflicto social, economía informal y desempleo, baja asistencia técnica para la construcción y dificultad de acceso a fuentes de financiamiento formal (EDU y DAP, 2005, p. 7).

La cuantificación en relación a viviendas y habitantes que se realizó en la quebrada Juan Bobo arrojó los siguientes datos:

El [...] sistema natural conformado por la quebrada Juan Bobo tiene un área definida de 6.935 m², la cual está conformada por 185 viviendas en el barrio Andalucía, 72 en el barrio Villa Niza y 48 en el barrio Villa del Socorro equivalente a un 78% y 22% respectivamente de la

ocupación a la altura del área de influencia de la estación. Las 305 viviendas existentes en el sistema natural, son ocupadas por 1.273 habitantes agrupados en 369 familias. Con base en estos datos, se cuantifica la densidad poblacional de 4.2 hab. /viv. y el déficit de vivienda que asciende a 64 soluciones (EDU y DAP, 2005, p. 140).

Según los datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales-SISBÉN, la tenencia de la vivienda en el año 2004 en la zona, presentaba las siguientes tipologías: “en la comuna 1 es de un 49% propia, 36% arrendada y 15% otra forma [...] en la comuna 2, 42% propia, 45% arrendada y 13% otra forma” (EDU y DAP, 2005, pp. 73-74). Estas situaciones pusieron en evidencia las falencias en términos físicos que padecía la nororiental y la alta demanda de presencia del Estado, el cual respondió con intervenciones denominadas desarrollos urbanos de tipo formal, entendidos como

Procesos edificatorios en línea que siguen los criterios de planificación urbana de tipo legal. En estos procesos se integran las fases de parcelación, urbanización y edificación. Bajo esta categoría se encuentran los barrios Villa Niza y Villa del Socorro, construidos por el Estado como alternativa al fenómeno de la informalidad (EDU y DAP, 2005, p. 59).

A dichas intervenciones se sumaron las consolidaciones habitacionales de Juan Bobo y La Herrera, planteadas a partir de las condiciones físicas y sociales del sector, la propiedad de suelo y la necesidad de recuperarlas ambientalmente. Las conciliaciones eran realizadas a través de

[...] la legalización y el reasentamiento de viviendas existentes y en la construcción de nuevas unidades, mediante la implementación de edificios de uso mixto para consolidar las centralidades barriales en el entorno de las estaciones del Metrocable; edificios de borde para reubicar a las familias que ocupan el sistema natural y plan terrazas, para la densificación en altura de los barrios (EDU y DAP, 2005, p. 11).

En la zona se encontraron 14 tramos principales de quebradas que, a su vez, se subdividen. Una de ellas es Juan Bobo, en sus laderas se encontraban asentadas 296 familias en áreas

restringidas de propiedad del municipio y en condiciones precarias; así el contexto en materia de vivienda proyectaba la necesidad de realizar un PMIB:

[...] la EDU se dispuso como responsable de articular los presupuestos de las diferentes entidades municipales, para su ejecución dentro de proyectos enmarcados en los tres componentes contemplados por el PMIB desde el inicio, a saber, i) el componente de mejoramiento del entorno vecinal y barrial, reasentamiento, mejoramiento, legalización y construcción de vivienda y acciones de conservación, saneamiento básico y agua potable, rehabilitación de cauces de quebradas y habilitación de zonas de riesgo geológico no recuperable; ii) el componente de orden social responsable de proyectos de capacitación y fortalecimiento de líderes y organizaciones comunitarias locales para la participación decisoria, al igual que para apoyar la socialización y acercamiento comunitario a la gestión de los proyectos y el mejoramiento de la convivencia en la zona de influencia de la intervención realizada a partir de comités temáticos; y iii) el componente de coordinación interinstitucional e intersectorial a cargo de desarrollar la estrategia de gestión coordinada de la EDU, al igual que de los mecanismos para garantizar la continuidad y réplica del proyecto a partir de proyectos de regularización e inserción del PMIB en los planes estratégicos de la ciudad (Pérez, 2011, pp. 88-89).

Frente a las características de las viviendas en la quebrada La Herrera se hallaron las siguientes condiciones:

[...] El territorio está conformado por las viviendas localizadas [...] a ambos márgenes de la quebrada, las cuales hacen parte del suelo de protección según POT, siendo consideradas zonas de riesgo recuperables o mitigables por su cercanía a la quebrada y en el caso de la quebrada La Herrera por problemas de deslizamiento. La quebrada específicamente en el área de Popular por la estructura del territorio, es escondida completamente por las viviendas presentes en los bordes cuando la cuenca se encañona o cuando entra en un interior de manzana (EDU y DAP, 2005, p. 150-151).

Parte de la intervención que se realizó en la quebrada La Herrera estuvo directamente relacionada con la construcción del Parque Biblioteca en Santo Domingo Savio, esto implicó la adquisición de terrenos llevando a que

[...] las viviendas localizadas en los bordes de la quebrada La Herrera [fueran] reubicadas para liberar el espacio requerido para la construcción del parque. La negociación fue efectuada mediante la compra de predios, según avalúos (EDU y DAP, 2005, p. 202).

De acuerdo con lo anterior, el ámbito espacial estuvo caracterizado por la concurrencia en un mismo espacio de asentamientos humanos de carácter formal e informal, frente a la responsabilidad estatal de alcanzar un nivel de legalización y formalidad en las viviendas existentes, que cumplieran los parámetros de edificación y reubicación de las personas, cuyas viviendas debieron ser desalojadas a causa del riesgo que representaba para sus vidas, llevando a las consolidaciones habitacionales.

Ámbito ambiental: tuvo que ver con la labor que adelantaron los comités ambientales frente al tema, y la normatividad que desde el POT (antes de la reforma del 2006), regulaba la ocupación de las áreas cercanas a las quebradas por el riesgo que representan. La recuperación de la quebrada Juan Bobo, por su alto grado de contaminación debido al material sólido como basuras, escombros y aguas negras de las viviendas ubicadas en sus laderas, se tornó en una de las acciones derivadas del Comité Ambiental, contando con el apoyo de la Secretaría de Gobierno y de Cultura, derivándose el acuerdo de normas de comportamiento para conservar la fuente hídrica (Pérez, 2011). La intervención del PUI-NOR en las viviendas localizadas en laderas de quebradas, no podía desconocer la reglamentación sobre retiros de las quebradas del POT que estaba vigente para esa época:

Los retiros a las corrientes de agua del municipio de Medellín fueron reglamentados en el Plan de Ordenamiento Territorial y son definidos como [...] una faja lateral de terreno paralela a las líneas de máxima inundación o a los bordes del canal natural o artificial, cuyas funciones básicas son: servir como faja de protección contra inundaciones y desbordamientos y conservar el recurso hidrológico; brindar estabilidad a los taludes laterales que conforman

el cañón de la corriente natural; hacer posibles servidumbres de paso para la extensión de redes de servicios públicos y mantenimiento del cauce; proporcionar áreas ornamentales, de recreación y para senderos peatonales ecológicos (Congreso de la Republica, 1993).

En general, se puede afirmar que los retiros a los cuerpos de agua de la zona de intervención se encontraban ocupados con viviendas. Las zonas libres presentaban altas restricciones por pendiente, lo cual dificultó su ocupación (EDU y DAP, 2005, p. 52). Lo anterior deja ver como la ocupación de laderas de las quebradas genera un riesgo mayor, por las prácticas antrópicas que inciden en la contaminación y aumentan el riesgo de inundación y deslizamiento, a causa del mal uso de la tierra y manejo errado de los residuos sólidos. Ante este panorama, la actuación del PUI-NOR propendió por hacer una recuperación del espacio para realizar el tratamiento ambiental necesario, en correspondencia con la reglamentación sobre el retiro de las corrientes de agua; para ello se contó con la participación y coordinación que lograron los habitantes de la zona y la SMA. En La Herrera se construyó para la recuperación ambiental el parque lineal La Herrera

Esta obra, cuyo costo es de \$2.404 millones y que hace parte del Proyecto Urbano Integral de la Nororiental, PUI que opera la EDU, se realiza con recursos de la Secretaría de Medio Ambiente y el Área Metropolitana, busca conservar y mejorar el componente ambiental del sector de Popular, recuperando nacimientos de agua, así como aumentar y optimizar el espacio público del sector (EDU, 2007, p. 4).

El contexto de la vivienda en el PUI-NOR muestra la forma como se contribuyó a su mejoramiento desde diferentes frentes y formas de intervención, de manera directa e indirecta, destacando la vivienda como objetivo específico, cuyas intervenciones incidieron sobre otros ámbitos, debido a que se implementaron criterios de participación, se proyectó el mejoramiento del espacio, la recuperación ambiental y se dispusieron los recursos económicos necesarios para la ejecución. En esta medida, los actores sociales jugaron un papel protagónico en la transformación y adaptación del entorno, convirtiendo estas actuaciones en testimonio vivo de esta experiencia que, además de contextualizada, estuvo guiada por una configuración conceptual.

Orientaciones conceptuales de la vivienda

Presentar la vivienda en términos conceptuales desde la experiencia PUI-NOR, implica una aproximación a nociones derivadas de un marco normativo, de prácticas efectuadas por quienes habitan y transforman el espacio y de las instituciones presentes en la zona. Dichas nociones son revitalizadas por la práctica académica, en tanto se convierten en objeto de estudio y de reflexión para próximas intervenciones. Desde el referente normativo, es necesario establecer la diferencia entre ilegalidad e informalidad porque se convirtieron en una constante al momento de estudiar la vivienda en la zona nororiental, como dice J. Arango (entrevista realizada el 5 de diciembre de 2012), la primera consiste en ocupar un terreno que no pertenece al habitante en términos legales, por tanto las intervenciones estatales pretendían una titulación y legalización del predio, mientras que la informalidad, además de incurrir en la ilegalidad, hace referencia a un espacio que no cumple las condiciones mínimas de habitabilidad. Cuando se dan estas ocupaciones, las personas moldean el lugar de acuerdo con sus necesidades y hasta donde lo permiten las condiciones topográficas, derivando usos, formas de apropiación y maneras de nombrar los lugares con los que interactúan en su cotidianidad. Ejemplo de ello, son las calles barriales de carácter semiprivado y las vecinales; aquellas, son de carácter habitacional con flujo vehicular reducido, carecen de una transición clara entre las edificaciones y la calle, por lo que se asumen como extensión de la vivienda; las otras, poseen condiciones topográficas que dificultan el acceso, impidiendo el uso de vehículos (EDU y DAP, 2004).

Esta apropiación del espacio vinculada a las características físicas de la zona, generó tendencias a la privatización de los equipamientos de uso público como consecuencia del fenómeno urbano, por ende, se implementaron estrategias que permitieron un mejor aprovechamiento colectivo de la zona, a partir de lo que se denominó desarrollos urbanos de tipo formal, los cuales consistieron en una intervención estatal orientada a la construcción de vivienda bajo criterios de planificación urbana, por lo tanto, cumplió con las fases de

parcelación, urbanización y edificación; se trató de una construcción en línea, de la cual se entregó a la familia un módulo con servicios que se podrían cualificar con el paso del tiempo de acuerdo con sus necesidades y recursos económicos (EDU y DAP, 2004). La noción de vivienda que orientó las acciones fue,

unidad, casa y entorno que contribuye a la consolidación de los tejidos barriales; se pretende construir sistemas modélicos flexibles como intervención en las diversas problemáticas asociadas a los barrios informales, analizados desde componente natural denominado “sistema natural”, asociado al carácter que genera la presencia de las cuencas de quiebra en la zona nororiental y desde componente artificial asumido como “sistema artificial”, con la tendencia de los usos implementados al interior de los tejidos consolidados (EDU y DAP, 2004, p.39).

Esta forma de entender la vivienda es coherente con la noción de hábitat que propone el POT, en tanto la concibe como una unidad con diversas interrelaciones en lo ambiental, cultural, económico y social, que contribuye al fortalecimiento del proyecto de vida individual y colectivo; en la misma línea, la vivienda pasa a ser parte constitutiva del hábitat, definida en el POT como soporte material que permite la satisfacción de necesidades básicas, movilizador de las actividades productivas, expresión material de la cultura y fuente de identidad (Concejo de Medellín, 2006).

Los lineamientos establecidos por el POT en términos de vivienda, de cara a su materialización en la zona nororiental, demandaron consolidaciones habitacionales entendidas como procesos orientados al fortalecimiento de la vivienda, a través del mejoramiento, legalización y reasentamiento; implicando la construcción de nuevas unidades residenciales mediante la edificación de torres de uso mixto, cuyos primeros niveles fueron comerciales para fortalecer las centralidades barriales en el entorno de las estaciones del Metrocable; edificios de borde, para reubicar a las familias que ocuparon el sistema natural y el plan terrazas, para una consolidación general del barrio (EDU y DAP, 2004). Un ejemplo

de este tipo de intervención fue la consolidación habitacional Juan Bobo, denominada modelo de intervención urbanística en

Ecosistemas urbanos invadidos [son] todos aquellos sistemas naturales, como cerros y quebradas, que han sido ocupados de forma invasiva por asentamientos con un alto nivel de precariedad y que, debido a su ubicación, generan condiciones de alto riesgo para sus habitantes (Echeverri y Osorni, 2010, p.19).



Fotografía15. Antes del puente la PAZ

La regulación de dichas acciones demanda un ente que dirccione, gestione y ejecute planes, programas y proyectos orientados al cumplimiento de normas y criterios aplicados a la vivienda y la habitabilidad, por ello fue establecido desde el POT el sistema habitacional como “conjunto organizado de interrelaciones entre actores que intervienen en la política habitacional [planteando] objetivos, políticas, conceptos, criterios, estrategias, programas, proyectos, acciones, directrices, orientaciones, mecanismos [y] herramientas” (Concejo de Medellín, 2006, pp. 65-66), con el ánimo de garantizar la integralidad y sostenibilidad de los procesos. Las “soluciones habitacionales deben ser integrales, integradas e integradoras,

deben enfrentar los problemas y las soluciones en todas sus dimensiones, en forma sistemática y sostenible en el largo plazo, con visión estratégica” (Concejo de Medellín, 2006, p. 67). Con el fin de garantizar la efectividad de las políticas e intervenciones, fue necesario lograr una articulación entre los programas diseñados en pro de viabilizar y materializar, tanto la norma como el derecho, a una vida digna para los habitantes de la ciudad. En este sentido, el plan de desarrollo 2004-2007 apostó por mejorar las condiciones de habitabilidad de la población, lo que implicó reconocer

[...] la vivienda como un factor de integración social y espacial, [...] articulada con las actuaciones en el espacio público, la movilidad, el ambiente y los servicios públicos, en función de la calidad de vida en la metrópoli; además es considerada, desde el enfoque integral, como un bien esencial para el desarrollo humano, en el cual los grupos familiares y las organizaciones sociales intervienen en la construcción del proyecto de ciudad y de su gobernabilidad (Concejo de Medellín, 2004, p.97).

Se trató de asumir la naturaleza del habitar desde una perspectiva amplia, para abarcar todas las dimensiones humanas y permitir la realización y participación de los habitantes en un proyecto de ciudad incluyente. De ahí la importancia de una apuesta política que intencione las intervenciones y genere conciencia de sus impactos en la población, implicando la aproximación al concepto de medio ambiente en coherencia con criterios de sostenibilidad, que beneficie tanto la población actual como las generaciones futuras (Concejo de Medellín, 2004). Este recorrido permite identificar las nociones que orientaron la intervención en vivienda en PUI-NOR y sus nexos con las concepciones de vivienda y hábitat en el plan de desarrollo, articulados a la norma, al POT y concebida desde un enfoque integral, que trasciende lo físico y entiende la creación de vínculos sociales, tejidos comunitarios, proyectos de vida y es principio fundante en la construcción de ciudad, a partir de la creación de procesos que permitieron pasar de las nociones a las acciones.

Directrices en la metodología de la vivienda

A continuación se describe el componente operativo de la vivienda en el PUI-NOR, con el propósito de identificar actores involucrados en el proceso, así como los métodos y procedimientos ejecutados en la intervención de dicho componente, específicamente el programa de consolidación de Juan Bobo y La Herrera. Por lo tanto, se reseñan en primer lugar los actores sociales, públicos, gubernamentales, académicos y privados que contribuyeron desde cada una de sus instancias, comunitarias, institucionales, estatales, universitarias y financieras en el proceso metodológico de la vivienda; en segundo lugar, se establecen los procedimientos en vivienda desarrollados en cada una de las etapas de planificación, gestión, diseño, ejecución y animación, correspondiente a la metodología PUI-NOR; en tercer lugar, se describe el método efectuado por el PMIB estableciendo cada una de las fases con sus objetivos, dando cuenta de los aspectos que caracterizaron el componente operativo de la vivienda en el PUI-NOR.

Para iniciar se presenta el papel de los actores sociales a quienes, a través del componente social del programa, se les garantizó la participación, lo cual generó satisfacción con las obras y programas, además de la apropiación de la ciudadanía. Esto establece una real diferencia acerca de cómo se interviene la ciudad, refleja el respeto por la comunidad a la cual se le reestablecen sus derechos (Alcaldía de Medellín, 2006). Entre los actores sociales que hicieron parte del componente de vivienda en el PUI-NOR se hallaban,

[...] Líderes comunitarios, naturales e institucionales, representantes de todas las organizaciones sociales y no gubernamentales, como la Iglesia Católica, grupos juveniles y de la tercera edad, y lo más importante, ciudadanos de a pie, tal vez futuros beneficiarios, que querían mantenerse informados, para informar a su vez a sus familias y vecinos. Personas que encontraron un espacio para ser escuchados en su idiosincrasia y puntos de vista (Alcaldía de Medellín, 2006, p.40).

En cuanto a los roles de los actores públicos y gubernamentales que hicieron parte de este componente operativo, se destacaron: EPM como

[...] empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, distribución de gas combustible y telecomunicaciones; representa para el PUI de la Nororiental un agente asesor y ejecutor en la consolidación de las obras físicas en el área de intervención. Igualmente, participará en el ordenamiento del medio ambiente como parte de su objeto social en un trabajo conjunto con las demás entidades que actúan en el área de intervención (EDU y DAP, 2005, p.29).

La EDU se desempeñaba como agente operador del PUI-NOR a través de “tratamientos urbanos tales como la renovación urbana, el mejoramiento barrial, la consolidación, extensión urbana, desarrollo, conservación y recuperación, desde los componentes de espacio público, vivienda, movilidad y equipamientos” (EDU y DAP, 2005, p.26). A su turno, la SDS, tenía como objetivo:

[...] promover, gestionar y ejecutar los planes, programas y proyectos, y la administración de los instrumentos de financiación y mejoramiento habitacional en la ciudad; así como promover la participación y el desarrollo comunitario, el mejoramiento de vivienda y el equipamiento comunitario; contribuyen de manera integral en la calidad de vida de los pobladores [...] (EDU y DAP, 2005, p.30).

En el componente de consolidación habitacional,

[...] la SDS ha sido un facilitador como es el caso del acompañamiento en el proyecto de Recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo – Proyecto habitacional y del entorno; en donde procesos como la postulación de las familias al subsidio nacional alcanzó las metas propuestas (EDU y DAP, 2005, p.30).

La OPM fue la encargada de “[...] diseñar, construir y conservar la infraestructura de uso público y edificaciones e instalaciones del Municipio de Medellín, propendiendo por la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible” (EDU y DAP, 2005, p.29); en el PUI-NOR, la OPM cumplió un papel relevante respecto a la generación de espacio público aledaño a las consolidaciones habitacionales. El DAP, por su parte, tuvo como misión:

[...] definir y configurar el modelo de desarrollo integral para el municipio de Medellín en un entorno regional, nacional e internacional, mediante procesos interactivos de prospectiva, basados en un sistema de información que posibilite la planeación social, económica y física, y la toma de decisiones oportunas que conduzcan a lograr una mejor calidad de vida para sus habitantes (EDU y DAP, 2005, p. 30).

La SMA, acompañó el “diagnóstico de proyectos como la recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo y el parque lineal en la quebrada La Herrera [...]” (EDU y DAP, 2005, p.31); ésta secretaría destacó que los recorridos en el lugar permitieron “[...] una visión integral, ya que no sólo es la mirada desde la secretaría sino por el contrario se coordina la participación de otras dependencias que consoliden las acciones y mitiguen los riesgos” (EDU y DAP, 2005, p.31). Para el caso del AMVA, se dispuso de recursos aplicados al componente de

[...] consolidación habitacional con el fin de recuperar por un lado las áreas de los sistemas naturales ocupados, y por otro lado, busca beneficiar las familias que habitan en zonas de riesgo, por eso todos sus recursos se obtienen con destinación para la vivienda. Como autoridad ambiental, regula la normativa frente a los retiros de las fuentes hidrológicas y el manejo de las quebradas en compañía de la SMA, definiendo la viabilidad del proyecto (EDU y DAP, 2005, p.31).

Corvide se encargó de gestionar proyectos habitacionales y la ejecución de mejoramientos de vivienda. Esta entidad puso en vilo, por un tiempo, las intervenciones habitacionales, debido a que se encontraban en fase de liquidación, lo que a su vez, se convirtió en una oportunidad,

[...] con la conformación de tres comités creados por la comunidad –de vivienda, ambiental y barrial de emergencias-, y con el Semillero Ambiental, que recibe el apoyo de las entidades competentes y dan lugar a la suscripción de convenios, garantizando el acompañamiento

gubernamental a procesos de sensibilización, educación, capacitación para trabajo en autoconstrucción, vigilancia y mantenimiento” (EDU, s.f., p. 4)

Entre otros actores, se destacaron: la Secretaría de Hacienda, la cual jugó un papel primordial en el asesoramiento a los encargados de la EDU sobre el manejo de los comités comunitarios generados en la zona y la facilitación del impuesto predial para aquellas familias que estaban aspirando al subsidio de vivienda. La Personería Municipal, se encargó de la formación de sujetos a través de capacitaciones brindadas a líderes comunitarios, que les permitiera realizar veedurías ciudadanas; el SENA, estuvo encargado de capacitar y certificar a personas inscritas en el inventario de mano de obra, que involucraba a los habitantes de cada sector; la Subsecretaría de Catastro y las Curadurías Urbanas, proporcionaron las licencias requeridas para las construcciones de equipamientos y los mejoramientos de vivienda (EDU y DAP, 2004).

A nivel académico se hallaba el Politécnico Jaime Isaza Cadavid, el cual suscribió varios convenios administrativos con la Alcaldía de Medellín para la ejecución de posibles intervenciones en la zona, específicamente el Convenio 183 de 2003 “[...] tuvo como objetivos la elaboración del estudio geotécnico y de suelos que determinó la capacidad portante del terreno y viabilizó la mejor alternativa de ubicación de la propuesta de reasentamiento en altura [...]” (EDU y DAP, 2005, p.26). A nivel privado participaron las cajas de compensación Comfama y Comfenalco, quienes se encargaron de manejar los subsidios para las viviendas de interés social. Pues bien, las funciones llevadas a cabo por los actores mencionados bajo un modelo de gestión interinstitucional, permitieron la materialización de la vivienda por medio de procedimientos adscritos a las etapas metodológicas del PUI-NOR, las cuales fueron etapa de planificación, gestión, diseño, ejecución y animación (Alcaldía de Medellín, 2006). Para iniciar las intervenciones en el componente de vivienda, los primeros procedimientos se encontraron en la etapa de planificación, transversalizada por el diagnóstico y la formulación, allí

El proyecto tiene dos puntos de arranque importantes, hay un análisis físico y un análisis social que no se pueden separar. El análisis físico se hizo con un grupo de técnicos, arquitectos e ingenieros que se [encargó] de hacer todo un estudio de la zona, sobre las calles, el tipo de conformación que había, el medio ambiente; [dio] una cantidad de insumos importantes para empezar a formular el proyecto. A la par [fue] el análisis social y de las organizaciones [...] (Alcaldía de Medellín, 2006, p.36).

El análisis físico permitió identificar las posibles zonas de intervención en vivienda, en efecto,

[...] un grupo interdisciplinario de personas se puso en la tarea de explorar la zona, manzana por manzana y casa por casa, es allí donde se delimita el territorio de manera específica, de acuerdo con la influencia directa de las estaciones del Metrocable y sobre un plano queda acotada la zona exacta donde se hacen las intervenciones. Una vez hecho esto, se empieza a trazar sobre esa zona una serie de mapeos que, superpuestos, definen los puntos exactos de intervención y las obras a ejecutar. (Alcaldía de Medellín, 2006, p.36).

Fue así como el equipo técnico de la EDU se basó en:

[...] una aerografía del año 2003, se hace un estudio de llenos y vacíos, es decir, un levantamiento manual y de campo de las viviendas que existían y dónde estaban ubicadas exactamente; allí aparecen los corazones de manzana y las zonas despobladas, como el Cerro Santo Domingo, que presenta gran inestabilidad en sus terrenos [...] (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 36).

Otras de las herramientas generadas en este análisis físico fue un mapa, el cual soportaba:

[...] tipología de manzanas y parcelaciones, que [permitió] identificar cómo fue conformada cada zona, si se planeó o fue producto de la informalidad. Demostró que los barrios ubicados cerca de la primera estación del Metrocable, tenían manzanas bien definidas y un sistema de calles trazado en forma de tablero de ajedrez, producto de la urbanización Casitas de la Divina Providencia. Luego, subiendo por la falda de la montaña, la urbanización se vuelve mixta, los

esfuerzos de planeación parecen haberse detenido para dar paso a las primeras invasiones, lo que da como resultado la conformación de asentamientos con trazados que se denominan arbóreos, pues no tienen las manzanas cuadriculadas (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 37).

Posteriormente se realizaron otros estudios como el de alturas,

[...] en el que se encuentra que la mayoría de las casas son de dos pisos, lo cual facilita las intervenciones porque es más fácil mejorar las condiciones o reubicar las personas que habitan una vivienda con esta altura que aquellas que tienen cuatro pisos y donde usualmente viven más de cuatro familias (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 37).

Para continuar las intervenciones de vivienda en la etapa de gestión, después de haber hecho un análisis físico, se hace un análisis social a través de un censo a la población, realizado por profesionales del PUI-NOR y líderes o habitantes del sector.

La sistematización de las fichas permitió cuantificar y mapear en el área de intervención, la información sobre la vivienda, el riesgo y la familia. Datos como el nombre del propietario, la dirección, el barrio, la procedencia de la familia, tiempo de permanencia en el lugar, conformación de la familia, número de afiliados al SISBEN o las cajas de compensación, beneficios obtenidos para la intervención de la vivienda y la tenencia de la misma; [...] Datos como el número de pisos; el número de construcciones por predio; la accesibilidad; el estado de la construcción; la conexión a la infraestructura física; las tipologías de vivienda; los usos en primeros pisos; los antecedentes de emergencia en la zona y la tenencia de la vivienda, al igual que el número de familias y habitantes por vivienda; la ocupación de los miembros del grupo familiar; la procedencia de las familias y las expectativas ante el mejoramiento de la calidad de vida de sus familias y barrios; es información requerida para la consolidación del diagnóstico de las acciones demostrativas (EDU y DAP, 2005, p.61).

En esta etapa se creó el comité de vivienda de la quebrada Juan Bobo,

[...] donde se planea una intervención especial con una mesa de trabajo independiente, por ser un proyecto temático especializado, dirigido a condiciones específicas: vivienda en

cuenca de quebrada, donde la población es todavía en su mayoría invasora y por consiguiente ilegal, ubicada en zonas con altos niveles de insalubridad (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 38).

En este punto “[...] el equipo social, conformado en primera instancia por profesionales, recomienda hacer un proceso de catarsis en el que la comunidad pueda poner todos sus temores y reclamos sobre la mesa [...]” (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 38). Esto demuestra como una de las características de las intervenciones en vivienda es el desarrollo de un enfoque metodológico participativo, donde “[...] la concertación, la información y la capacitación son aspectos fundamentales que se tienen en cuenta en el proceso. En este proyecto se destaca la participación ligada a la recuperación del tejido social y la transformación física del sector” (EDU, 2006, p. 6). Desde los operadores profesionales de la EDU, concebir la participación de la comunidad implicó:

[...] propiciar escenarios para escuchar a todos los ciudadanos y [para] construir de manera compartida, [...] un proceso donde la administración pública y comunidad deben acercarse. La formación de la conciencia ciudadana y el sentido de corresponsabilidad de la comunidad con el mejoramiento barrial es medio y fin, porque se aprende a participar-participando y se hacen viables los derechos fundamentales de los ciudadanos, construyendo tejido social y contribuyendo a una mejor calidad de vida de las comunidades (EDU, 2006, p. 6).

Entre otros aspectos afines a la etapa de gestión, estuvo la aplicación por parte de las familias a los subsidios de vivienda, donde la unidad habitacional de Juan Bobo,

[...] propició un esquema de corresponsabilidad entre nación, departamento y municipio para el otorgamiento de subsidios a vivienda nueva y mejoramiento habitacional. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia -con base en las postulaciones de las familias y una vez organizada la demanda efectiva-, abrió la bolsa ordinaria de subsidios, valor estimado por el Municipio de Medellín para cada unidad (6 millones de pesos colombianos en 2005, –aproximadamente US3.000 estadounidenses de 2008) (EDU, s.f., p. 3).

Con el diagnóstico de la zona definido, avances en la gestión y los comités de trabajo activos en la comunidad, se dio paso a la etapa de diseño, partiendo de la planeación de los proyectos de infraestructura, que se llevarían a cabo para cumplir los objetivos en materia de vivienda (Alcaldía de Medellín, 2006). La definición de los proyectos realizados se inició, haciendo

[...] un recorrido por las zonas, con el acompañamiento de los líderes de cada una de ellas, con el fin de identificar problemas y oportunidades que dieran como resultado proyectos verdaderamente necesarios. Para ello se define que cada zona, además de estar a cargo de un coordinador social, también [tuviera] un coordinador de diseño. Por eso se le encarga cada una de las zonas a un arquitecto, que junto con el comité definiría los proyectos a realizar (Alcaldía de Medellín, 2006, p.44)

Con el acompañamiento del equipo técnico y social de la EDU, además de recorridos, se realizaron con el comité de vivienda,

[...] talleres, asambleas comunitarias y censo socio-económico para identificar las demandas sociales. Estas actuaciones impulsaron la participación de la comunidad en la toma de decisiones, el establecimiento de compromisos y la suscripción de Acuerdos Comunitarios (EDU, s.f. p. 4).



Fotografía 16. Sin título

Lo anterior desencadena por parte de la Gerencia Auxiliar de Gestión Urbana y Vivienda de la EDU, el adelanto de “[...] una intervención integral, piloto y demostrativa en un asentamiento en condiciones críticas ubicado en las márgenes de la quebrada “Juan Bobo” en Medellín” (EDU, s.f. p. 2). Lo cual se determinó de acuerdo con las familias, el número de personas, los hábitos, un plan habitacional que no rompiera con la cultura y tradiciones, logrando estar cómodos física y socialmente por medio de acuerdos comunitarios (Alcaldía de Medellín, 2006).

Para las intervenciones en vivienda en la nororiental se establecieron planes, con base en las condiciones y ubicación de la vivienda, tales como: plan de reasentamiento, consiste en proyectar la vivienda en sitio o fuera de él, cuando las condiciones de la misma lo demandan, predominando intervenciones en el sistema natural; plan de mejoramiento, direccionado a las viviendas con alto nivel de consolidación que requieren algunas mejoras relacionadas con muros, servicios, techos, entre otros; plan de legalización, dadas las condiciones bajo las cuales se accede a la tierra es necesario implementar procedimientos de legalización de los predios, como paso a la consolidación; y plan de mejoramiento del entorno, el cual consiste en el manejo de las aguas residuales, recuperación del espacio público y áreas de manejo ambiental, mejoramiento de calles, senderos, parques y plazoletas, en tanto la consolidación exigía intervenir el entorno (EDU y DAP, 2004). Se promovió

[...] la implementación de edificios de uso mixto para consolidar las centralidades barriales en el entorno de las estaciones del Metrocable; edificios de borde para reubicar a las familias que ocupan el sistema natural, y plan terrazas, para la densificación en altura de los barrios. Esta propuesta incluye el mejoramiento de la vivienda a través del programa Medellín de Color (EDU y DAP, 2005, p.11).

Fue así como a partir de estrategias de reasentamiento en sitio y la recuperación ambiental, se continuó con el modelo en la parte alta de la cuenca, es el caso de la quebrada La Herrera

y el cerro Santo Domingo (EDU, 2007). Las intervenciones en vivienda llevadas a cabo en el marco del proyecto PUI-NOR, tuvieron como estrategias centrales beneficiar a las familias con “169 nuevas viviendas, adquisición de 45 usadas, 71 construidas en sitio propio, el mejoramiento de 91 y la legalización de 476” (EDU, 2006, p. 6). Los avances en la identificación de planes de intervención en este componente habitacional, implicó la negociación de predios en proyectos como Juan Bobo, el parque lineal La Herrera y parque biblioteca Santo Domingo Savio, donde:

[...] mostró que ésta es una de las etapas más delicadas de los proyectos; antes de negociar con las familias es preciso hacer una sensibilización casa por casa. Queda demostrado que esta sensibilización es necesaria para que las familias entiendan muy bien el proceso, de manera que puedan asimilar su mudanza de la mejor manera. Uno de los aprendizajes más valiosos que ha dado esta experiencia es que a estas familias se les debe asesorar en temas de administración y optimización de recursos, esta actividad debe tener un especial tratamiento, pues la mayoría de estas personas no han recibido nunca tanto dinero en efectivo y es posible que no sepan invertir el excedente que les queda después de resolver su necesidad de vivienda y, en el peor de los casos, dejen a sus familias sin un lugar donde vivir (Alcaldía de Medellín, 2006, p.63).

A partir de la definición y diseños de los proyectos en la etapa de ejecución de la vivienda, la EDU hizo “[...]una licitación abierta y pública para empresas constructoras e interventoras, cualquier entidad pública o privada, organización comunitaria o no gubernamental que cumpla con los requerimientos de la ley para esta clase de obras” (Alcaldía de Medellín, 2006, p.50). Luego de este procedimiento, las empresas

[...] contratadas [fueron] presentadas al comité en una reunión en la que se explica por qué fueron escogidas, y se resuelven las inquietudes que haya al respecto. Así las partes se conocen, se informan las fechas de inicio de la obra y cuando empieza la construcción, ya no son extraños que se relacionan sin saber quién es el otro (Alcaldía de Medellín, 2006, p.50).

La gestión interinstitucional permitió que a través de capacitaciones a los integrantes del comité de Juan Bobo, se gestara un vínculo entre institución y población, para lo cual

[...] se realizó con cada uno de los comités la capacitación en veeduría ciudadana; esta actividad que fue pensada en términos de capacitación, terminó siendo de sensibilización frente a la importancia de generar procesos de veeduría ciudadana al interior del proyecto y de conocer los mecanismos para realizarla, debido a que la Personería de Medellín, entidad que trabajó el tema, no profundizó mucho en los temas. [...] por medio de esta actividad se logró establecer un vínculo interinstitucional importante para el proyecto (Uribe, 2005, p. 32).

A propósito, debido a los niveles de desempleo de la zona, a la empresa constructora se le exige contratar la mano de obra no calificada con personas que allí residen (Alcaldía de Medellín, 2006). La metodología consistió en que “[...] las personas pertenecientes al comité [debían] llevar las hojas de vida de los vecinos [considerados] aptos para el trabajo y, que además, [cumplían] con unos criterios definidos por el mismo comité” (Alcaldía de Medellín, 2006, p.52). El programa recogió estas hojas de vida por medio de los operadores sociales y posteriormente fue insertada en una base de datos utilizada a medida que el contratista requería personal. Este procedimiento fue considerado como:

[...] un gran logro que permite a la comunidad apropiarse de esos espacios y, por supuesto, aumentar sus ingresos; sin embargo, el aprendizaje generalizado es que la postulación de las personas por parte de la comunidad debe tener un alto grado de responsabilidad, pues no cualquiera está calificado para hacer este tipo de trabajos, la necesidad de emplearse o de ayudar a alguien a hacerlo, no puede ser el único requisito a tener en cuenta, ya que las personas pueden salir lastimadas y su contratación termina perjudicando a todos (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 63).

Al final de la intervención, después de culminadas las obras físicas, todos los proyectos del PUI-NOR “[entraron] en una etapa final de animación, con actividades para darle un sentido a los espacios y promover su uso y cuidado permanente” (Alcaldía de Medellín, 2006, p. 54).

Fue en esta etapa donde se dio la creación de reglas en los nuevos espacios habitacionales construidos.

La escasa capacitación y carencia de códigos de comportamiento de los beneficiarios a las nuevas condiciones de movilidad y habitabilidad, sobre todo en las edificaciones en altura, se soluciona con la aceptación y adopción comunitaria de un Reglamento de Copropiedad y un Manual de Convivencia -que toman en cuenta la diversidad cultural y hábitos de vida de indígenas, campesinos desplazados y afrocolombianos presentes en la comunidad-, y dejen sentados los acuerdos para el uso de los espacios comunes en las edificaciones y en los espacios públicos (EDU, s.f., p. 4).

Por su parte el PMIB venía adelantando mejoramientos de vivienda y del entorno en la zona nororiental. Es por esto que la EDU, además de que gestionó y ejecutó el proyecto al iniciar el año 2004, posibilitó que el “PMIB se incorporara en el actual Plan de Desarrollo como política pública del Municipio de Medellín, para la ejecución de cuatro mil mejoramientos de vivienda y cuatro mil nuevas viviendas en pequeños multifamiliares” (EDU, 2008, p.1). Este propósito fue llevado a cabo con la participación de los siguientes actores: gobierno nacional, departamental y municipal, AMVA, cooperación internacional, recursos del crédito con la banca internacional, comunidad, propietarios y poseedores, sector privado, sector solidario, organizaciones no gubernamentales, cajas de compensación familiar, curadurías urbanas, notarías y oficinas de rentas y de instrumentos públicos (Alcaldía de Medellín, 2007). Su método deriva en un proceso de siete fases, a saber:

Fase 1. Investigación bibliográfica, acceso a las informaciones cartográficas del POT y actualización de la información catastral geo-referenciada de la Secretaría de Hacienda, e identificación de contratación de consultorías específicas con expertos en componentes específicos. Fase 2. Recorridos de campo para comprender problemáticas, verificar tendencias y potencialidades a considerar en la consolidación del Modelo de ocupación territorial proyecto urbano a nivel de diagnóstico, según la capacidad de soporte de la estructura urbana actual. Fase 3. Elaboración del Modelo de ocupación territorial proyecto urbano a nivel de diagnóstico con las relaciones urbanas actuales y futuras, la zonificación de

la aptitud geológica para el uso y ocupación del suelo, la delimitación del área de planificación en el contexto de los tratamientos urbanísticos del POT. Fase 4. Consolidación del Modelo de ocupación territorial proyecto urbano con la definición de los principios de la actuación, propósitos, objetivos, estructuras del proyecto urbano, de ocupación del espacio público con las acciones para el manejo y recuperación de los retiros a corrientes naturales de agua, de las zonas de riesgo recuperables y no recuperables. Fase 5. Consolidar los perfiles de proyectos estratégicos y plan de etapas del portafolio de proyectos priorizados a partir de matriz multicriterio para el mejoramiento integral de los polígonos, barrios y sectores regularizados, con programación de la ejecución y construcción de indicadores de seguimiento y evaluación. Fase 6. Elaboración del proyecto de decreto para la legalización urbanística en coordinación con la Unidad de I. Jurídica del DAP. Fase 7. Consolidación definitiva de los documentos técnicos de soporte, anexos, planos y decreto o resolución para la entrega a las respectivas bibliotecas (Alcaldía de Medellín, 2007, pp. 41-44).

Esta lectura revela cómo la intervención en vivienda propició un esquema de corresponsabilidad entre los diferentes actores referenciados, los cuales operaron desde sus respectivas funciones para la consolidación del componente de vivienda en el PUI-NOR. Finalmente se destacan los estudios previos realizados, el censo socioeconómico efectuado a la población, la conformación del comité de Juan Bobo, la aplicación a subsidios de vivienda por parte de las familias, la participación de los habitantes en recorridos territoriales, talleres, asambleas, reuniones; así como las estrategias de construcción de vivienda nueva, reubicación en sitio, mejoramiento de vivienda, legalización, plan terrazas, la negociación de predios, contratación de mano de obra de la comunidad, capacitación en veeduría ciudadana y vinculación del PMIB como política pública, para continuar interviniendo la zona nororiental.

Este abordaje a la vivienda desde el concepto, el contexto y lo operativo, implica reconocer la sinergia existente entre estos componentes, y permite identificar la forma como cada uno es determinante del otro, dando lugar a develar las potencialidades y dificultades que presentó el componente de vivienda en el marco del PUI-NOR.

4.3.1 Potencial social y político de la vivienda y debilidades identificadas

Este recorrido permite identificar las potencialidades y debilidades en términos contextuales, conceptuales y operativos; en primera estancia, se refieren las condiciones establecidas desde el ámbito político y normativo que favorecieron las acciones efectuadas, el reconocimiento de la zona, la participación, las nociones que orientaron dicha intervención, las estrategias que permitieron su materialización, resaltando la consolidación habitacional en el marco de la intervención, para continuar con situaciones como el aumento de los costos de vida a causa de las mejoras en infraestructura y la legalización, las dificultades para brindar a cada grupo poblacional una solución de vivienda que se corresponda con las tradiciones y formas de habitar configuradas en el tiempo y el escepticismo inicial de la población hacia el estado.

En el ámbito político se identifica como potencialidad la generación de condiciones para el desarrollo del componente de vivienda desde la municipalidad, con Plan de desarrollo 2004-2007, que propuso realizar la intervención en la zona nororiental, para focalizar recursos en ella y elevar los índices de calidad de vida; desde el POT, que aporta al direccionamiento y forma de tratar la vivienda de interés social y, de manera proyectiva, el Pehmed orientando las intervenciones de vivienda en la ciudad hasta el año 2020. El componente normativo cuenta con soporte de carácter nacional e internacional, con diferentes leyes que sustentan los antecedentes y proyecciones en vivienda con relación a su forma, características y financiación.

En coherencia con lo anterior, la contextualización sobre la zona de influencia PUI-NOR, permitió el accionar de éste sobre problemáticas específicas de la área y de sus habitantes, apostando a las consolidaciones habitacionales, como estrategia que promovió el financiamiento desde distintos entes en diferentes escalas territoriales, dado que las personas en esta zona no tenían el perfil para acceder a créditos financieros. A esto se abona la participación de los habitantes para llegar a acuerdos con la municipalidad sobre las obras a ejecutar; se crearon los comités de vivienda por zonas a intervenir, dando más especificidad a la intervención, que a su vez incidió sobre otros ámbitos en tanto se implementaron criterios

de participación, se proyectó el mejoramiento del espacio, la recuperación ambiental, se dispusieron los recursos económicos necesarios para la ejecución y se logró la legalización de las viviendas, cuyo estado físico y ubicación era seguro para sus habitantes.

En términos conceptuales, la potencialidad de la vivienda radica en la correspondencia de carácter interescalar en los planes formulados para la ciudad de Medellín, como lo son el POT (Concejo de Medellín, 2006), y el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín compromiso de toda la ciudadanía” (Concejo de Medellín, 2004), con el PUI-NOR (Alcaldía de Medellín, 2006), dado que están orientados por un concepto de vivienda articulada al hábitat y desde ahí se direccionan las intervenciones hacia un mismo objetivo de calidad de vida y desarrollo humano.

Se evidencia en materia operativa, como potencialidad, el desarrollo de consolidaciones habitacionales consideradas como una estrategia novedosa, debido a que está cimentada “en la construcción de edificaciones en altura, mediante tres tratamientos urbanos: expansión urbana, predios en redesarrollo y mejoramiento integral de barrios, en diferentes sectores de la ciudad como Juan Bobo” (EDU, 2007, p.5). Así como también su desarrollo bajo estrategias de

[...] reordenación, reajuste de tierras y recuperación ambiental, los objetivos de orden urbanístico de la EDU se orientaron a la construcción de obras de estabilización, a la disposición de terrenos para garantizar la reubicación y construcción de vivienda, a la dotación de infraestructura de servicios, provisión de espacio público y equipamientos comunitarios, al saneamiento básico y a la construcción de una plataforma económica y social que garantice la sostenibilidad. En materia habitacional, sin perder de vista la estandarización y calidad de las soluciones y utilizando mecanismos del sector formal, el grupo técnico de la EDU se propuso emprender la construcción de viviendas nuevas en altura, en edificios entre 5 y 9 pisos, de manera paralela a la adquisición de vivienda usada que elimina factores de hacinamiento e inseguridad estructural, y al mejoramiento en sitio por autoconstrucción de las viviendas más consolidadas (EDU, s.f, pp.2-3).

La consolidación habitacional “[...] fue una gran apuesta de la EDU, que desde 2005 la vislumbró como un proyecto piloto que evitó el desalojo, ganó la confianza de la comunidad residente en el sector y con un trabajo técnico y social comprometido [...] se realizó una intervención integral que generó mejor calidad de vida” (EDU, 2008, p.1). Cabe resaltar cómo modelos habitacionales de este tipo contribuyeron al “No desalojo. No expulsión. No expropiación. Legalizar la tenencia, habilitar nuevo suelo, impedir el desarraigo y la ruptura social” (EDU, s.f, p. 3).



Fotografía 17. Juan Bobo

Otro de los logros fue la “ejecución de una metodología de intervenciones urbana, social y económica, cuyo propósito fue la aplicación en zonas de crecimiento no planificado, con baja cobertura en equipamientos y en calidad de vivienda y con deficiencia en servicios públicos” (EDU, 2007, p.5). Aunado a esto se resaltan las “Intervenciones habitacionales como la del proyecto de consolidación en la quebrada Juan Bobo, la cual se ha estructurado con un amplio enfoque participativo, combinando actividades de protección ambiental y ordenamiento urbano” (EDU, 2006, p.1). El enfoque participativo involucró un trabajo conjunto donde tienen lugar, las mujeres, los niños, los jóvenes, los adultos mayores y los líderes

comunitarios, aportando al actor técnico desde su saber, un saber que es reconocido, valorado y tomado como herramienta para garantizar actuaciones asertivas y sostenibles en el tiempo (EDU, 2006).

La negociación de predios en proyectos como el de Juan Bobo, el parque lineal La Herrera y la biblioteca de Santo Domingo, fue un aspecto relevante para las ejecuciones en vivienda, debido que fue a través de este proceso que se sensibilizó a las familias casa por casa, lo que facilitó que la mudanza fuera menos difícil (Alcaldía de Medellín, 2006). La gestión interinstitucional hizo parte activa de este proceso como forma de articular acciones y realizar intervenciones integrales. Para ello se articula el PMIB como política pública del municipio de Medellín, dicho programa intervino realizando mejoramientos de vivienda y vivienda nueva. En esta escala institucional

[...] los objetivos se orientaron a la suscripción de convenios interinstitucionales entre entidades de los ámbitos local, regional y nacional, para actuar de forma coordinada, asignar funciones operativas y técnicas de acuerdo con especialidades y competencias, adaptar métodos, regulaciones y normativas vigentes, racionalizar las inversiones y aunar esfuerzos humanos, técnicos y financieros. Para lograr el fortalecimiento de capacidades gerenciales, tecnológicas, financieras y administrativas en el sector público, se buscó optimizar el uso de los recursos y adquirir herramientas de gestión innovadoras y futuristas para enfrentar más eficientemente las problemáticas y déficits habitacionales. Éste se convirtió en un objetivo fundamental para viabilizar la intervención, validar políticamente el modelo, expandir y garantizar la sostenibilidad en lo local y transferir aprendizajes a niveles nacional e internacional (EDU, s.f. p. 3).

Otro de los valores agregados fue el fortalecimiento productivo de la población que se benefició de las intervenciones en vivienda,

Las mujeres fueron capacitadas en manipulación de alimentos, confecciones, zapatería y creatividad entre otros, que les permiten gestionar proyectos productivos y ONG's. Hoy la comunidad formula proyectos como el Taller Barrial "El Costurero" en la parte baja de "Juan

Bobo”, el Centro de Atención al Adulto Mayor en la parte alta, Unidades Productivas para una Comunidad Emprendedora y el Centro Cultural para la Mujer en “La Herrera”, que están siendo presentados a la comunidad internacional y al Municipio, para vincular cooperación y el apoyo de empresas privadas. Con funcionarios SENA se han iniciado actividades de embellecimiento del sector generando valores agregados, y las viviendas han sido mejoradas y equipadas evidenciando el arraigo y continuo mejoramiento (EDU, s.f. pp. 5-6).

La contratación de mano de obra de la comunidad es un aspecto favorable, debido a que apoyó la economía familiar y permitió la participación de los pobladores; esta contratación benefició “[...] a más de doscientas familias, que no sólo han continuado mejorando o desarrollando de manera progresiva sus viviendas, sino que hoy son requeridas por contratistas formales o vecinos para efectuar reparaciones en otras viviendas u obras de la ciudad” (EDU, s.f. p. 6). Adicionalmente, estas intervenciones abrieron la posibilidad a la obtención de nuevos aprendizajes y la inserción de la población a nuevos proyectos, lo cual se evidenció en el logro de

[...] una amplia capacitación comunitaria en temas relevantes como trámites de licencias de construcción, escrituración, trámites para acceder a subsidios, formulación de pequeños proyectos comunitarios, uso racional de los servicios públicos, manejo ambiental y de residuos sólidos. Algunas familias viven del reciclaje y fueron vinculados al Programa RECIMED que los dotó con uniformes y los capacitó en equipo con todas las personas que trabajan en el reciclaje en la ciudad (EDU, s.f. p. 6).

Las familias directamente beneficiadas con las intervenciones, adquirieron los títulos de propiedad de sus viviendas que les permiten acceder a posibilidades de crédito y nuevos ingresos relacionados con el bien adquirido (EDU, s.f.).

Con relación a las dificultades en términos de contexto, según la líder comunitaria La Zarca (entrevista realizada el 14 de noviembre de 2012), la reubicación en los nuevos edificios en línea trajo consigo aumento en el costo de los servicios públicos, cuando inicialmente se les había indicado que el traslado no implicaría mayores costos. Así lo explica la líder

[...] sí estamos muy aburridos pues, imagínese que a mí me están llegando 400 mil pesos mensuales [...] antes yo pagaba 50 mil, 35, 50, 60 mil pesos [...], o sea, esa es la pelea. En este momento nosotros estamos peleando eso, porque es que nosotros aquí éramos estrato 1 y ya 2 o 3 [...]

A esto se suma con relación al concepto, lo que ha sido denominado como adecuación cultural, dado que

Las soluciones de vivienda que se vienen dando para suplir el déficit habitacional, no parten de una lectura de las tradiciones o aspectos culturales de la población (migrante o de procedencia rural) para quien va dirigida. Los edificios en altura, si bien son una solución razonable ante la escasez de suelos en la ciudad, implican una transformación de las prácticas culturales de la población, las cuales pueden estar más asociadas a lo rural y campesino que a lo citadino, en estos barrios de periferia. Se considera que este aspecto no ha sido lo suficientemente tenido en cuenta en las intervenciones (González, 2009, p.239).

Entre las dificultades del componente operativo de la vivienda se hallaba “[...] el escepticismo por la presencia del Estado, el sometimiento a grupos de presión y el miedo al desalojo de la población de Juan Bobo” (EDU, s.f. p. 4). Posterior a ello “La escasa capacitación y carencia de códigos de comportamiento de los beneficiarios a las nuevas condiciones de movilidad y habitabilidad, sobre todo en las edificaciones en altura [...]” (EDU, s.f. p. 4) generó situaciones conflictivas en la convivencia. A nivel institucional, las dificultades estuvieron ligadas a “La presencia esporádica de las instituciones, la desarticulación e intermitencia de las acciones y la liquidación de la entidad de vivienda CORVIDE –antes responsable de la gestión habitacional-, [que] ponían en entredicho el éxito de la intervención” (EDU, s.f. p. 4). En cuanto al modelo de intervención físico, la contratación y el área operacional hallaron dificultades como

[...] los roles imprecisos en la entidad promotora y de las entidades públicas participantes, como también la aplicación inadecuada de la normativa urbanística y procedimientos

jurídicos que desconocían la informalidad. [...] La contratación de las obras para la vivienda nueva en altura con el sector privado, no estuvo exenta de problemas. Debido a la visión comercial del sector y consecuente desinterés en los proyectos de vivienda social, a la rigurosidad de los métodos formales de construcción –no adecuados para responder a situaciones imprevisibles propias de la informalidad- a las dificultades funcionales para acceder a la obra, al cambio de estándares y exigencias especiales para la operación. Las debilidades administrativas u operacionales se obviaron por la formación de un grupo multidisciplinar responsable del análisis integral del proceso de producción de la vivienda – planificación, gestión, adquisición, estudios y diseños, obra civil, interventoría y acompañamiento social-, adscrito a la EDU (EDU, s.f., p. 5).

En síntesis, las potencialidades de la categoría de vivienda en el marco del PUI-NOR están directamente relacionadas con la generación de unas condiciones para su materialización, como lo fue el plan de desarrollo 2004-2007, el reconocimiento de la zona, la participación de los habitantes, la articulación con planes de amplia cobertura como el POT, y las orientaciones del Sistema habitacional de vivienda que posteriormente dio lugar al Pehmed. Adicionalmente, en concepciones claras y articuladas de vivienda y hábitat, la consolidación habitacional como estrategia novedosa, las metodologías para la intervención urbana con protección social y económica, una articulación con programas como lo fue el PMIB y la contratación de mano de obra local. Por su parte, las limitaciones se manifestaron a través de los costos, al pasar de la informalidad a la formalidad, junto a las consecuencias de adaptabilidad y convivencia que trae consigo la reubicación, dadas las particularidades culturales de cada grupo humano, generando la necesidad de fortalecer los códigos de comportamiento y, finalmente, el escepticismo inicial en torno a la presencia del Estado.

4.4 Perspectivas documentales

Este estado del arte develó que la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda, fueron determinantes al presentarse como ejes estructurantes en la formulación, diseño e implementación del PUI-NOR, orientando y construyendo procesos desde su especificidad, de forma mancomunada, en aras de alcanzar objetivos comunes, coherentes con el imaginario de ciudad, vinculado a un proyecto de gobierno alternativo. Bajo esta orientación se pueden identificar potencialidades de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda.

En lo concerniente a la gestión del desarrollo se destacó la implementación de un modelo institucional e intersectorial que posibilitó la identificación de los sujetos, sus roles, funciones e interacciones, lo que generó el fortalecimiento de vínculos entre diferentes instituciones y organizaciones sociales, creando lazos de corresponsabilidad y consolidando un espacio para la integración social, todo esto guiado por una noción de gestión social que dio prioridad a los habitantes de la zona.

Respecto a la planeación apoyada en cambios políticos alternativos, como componente que direccionó el desarrollo, promovió la vinculación de actores sociales, políticos, gremiales y académicos, generó procesos participativos, dando un giro a las formas de planeación urbana, a partir de los PUI; esta vinculación se extendió al reconocimiento de los planes alternativos zonales, creados por la comunidad, que hasta entonces no habían sido visibilizados por el ente gubernamental, lo que generó mayor disposición de recursos para darles continuidad a los diferentes programas y proyectos contenidos en dichos planes.

Con relación a la vivienda se establecieron las condiciones en términos políticos, normativos y sociales, dada la correspondencia entre los diferentes planes de desarrollo y la legislación existente. Sumado a ello está la validación de los comités de vivienda, permitiendo a los habitantes participar en la construcción del espacio habitado, contribuyendo de forma activa a la consolidación habitacional.

Si bien se resaltan estas potencialidades, también hubo debilidades, ya que en lo referido a gestión del desarrollo se identifica la falta de orientaciones teóricas y la ausencia de

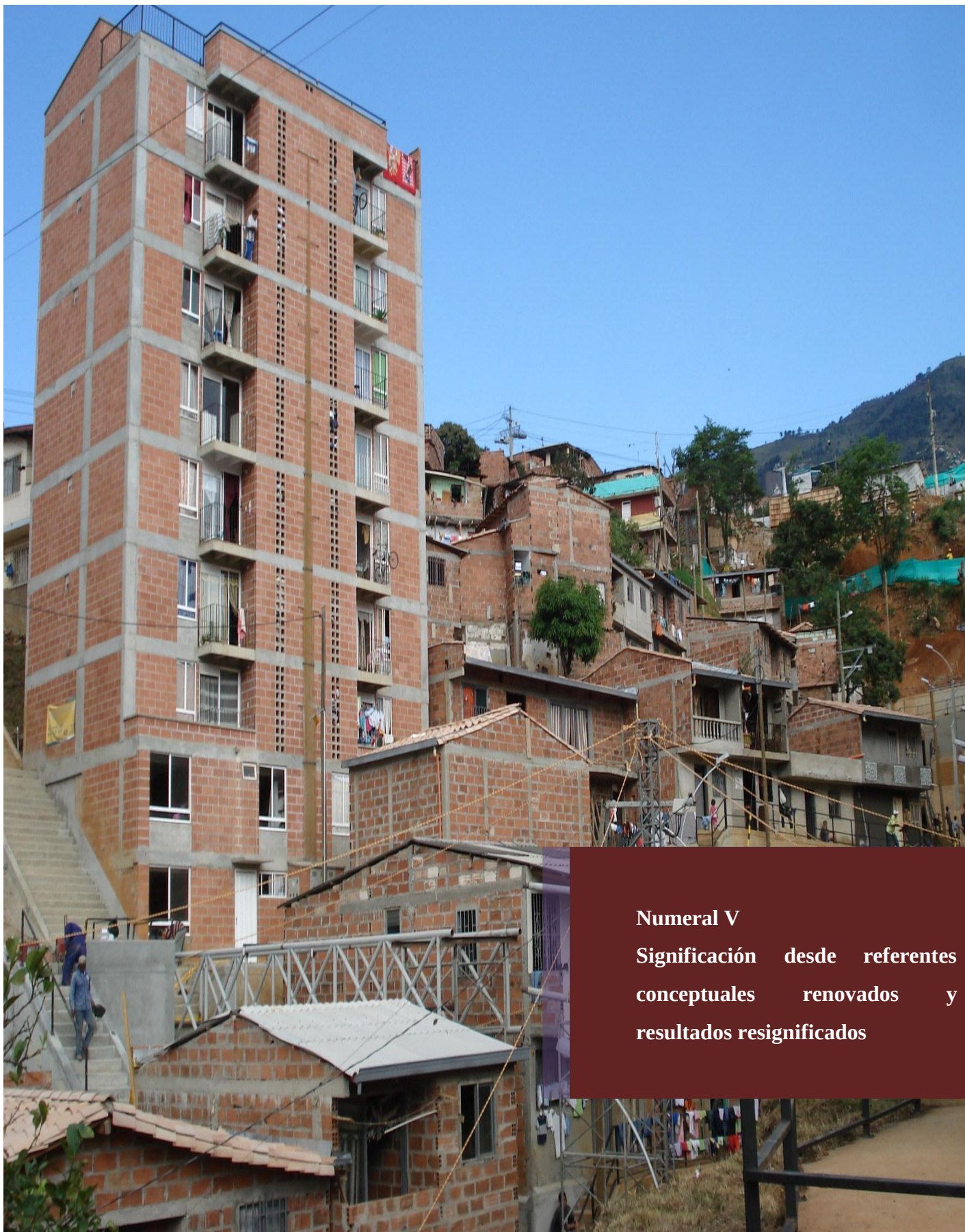
mecanismos de evaluación de los procesos implementados. Por otra parte, en la planeación se evidenció que las características contextuales de la zona, específicamente el contexto de violencia que padeció históricamente, influyó de manera directa a la hora de formular el PUI-NOR, evidenciándose en la falta de representación política, persistiendo la necesidad de recuperar la confianza de los habitantes en el ente gubernamental. Desde la vivienda, se resalta el aumento en el costo que tiene para las personas habitar la zona, debido a la legalización y a las mejoras en infraestructura, y las dificultades para la adaptación a causa de la diversidad en las formas de vida.



Gráfica 6. Perspectivas documentales

Este grafico plantea una síntesis de las potencialidades y debilidades halladas en la documentación. Preguntas orientadoras: ¿Cuál es la importancia atribuida a la base social? ¿Cómo se entiende la corresponsabilidad? ¿Cuáles son las implicaciones de este tipo de intervención urbana?

Develar estas orientaciones en contexto, concepto y forma operativa con relación a las tres categorías, permitió identificar aprendizajes, orientaciones, falencias y capacidades, dando paso a la significación, en pro de configurar el potencial social y político del PUI-NOR, como aporte a procesos de construcción de ciudad.



Numeral V

Significación desde referentes
conceptuales renovados y
resultados resignificados

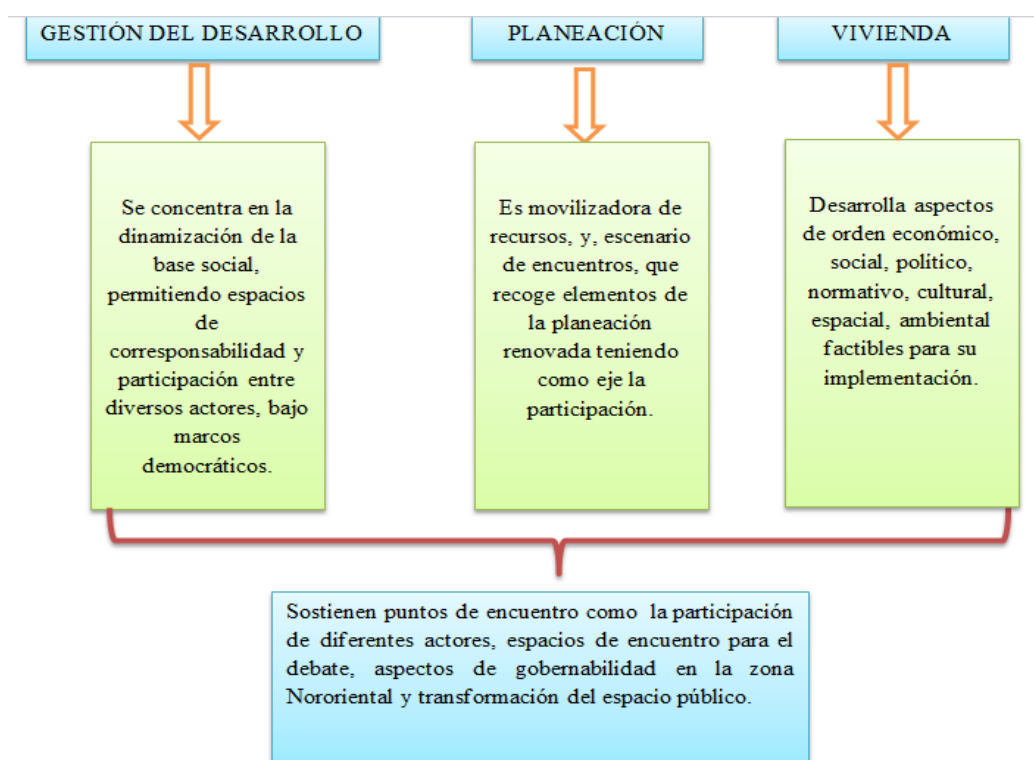
5. SIGNIFICACIÓN DESDE REFERENTES CONCEPTUALES RENOVADOS Y RESULTADOS RESIGNIFICADOS

Caracterizado el Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR), objeto de estudio de la presente investigación, identificado el referente conceptual que la orienta, dibujada la ruta metodológica del proceso investigativo y expuestos los resultados relevantes obtenidos de la documentación efectuada, se plantea en adelante, la derivación de los hallazgos para significarlos e interpretarlos, en busca de los propósitos del estudio. Con ello, en particular, se logra responder a las preguntas y objetivos investigativos, específicamente en lo relativo a la identificación de las orientaciones contextuales, conceptuales y operativas de la gestión del desarrollo, de la planeación y de la vivienda en el marco del PUI-NOR y, adicionalmente, develar potencialidades, dificultades, limitaciones y aprendizajes desde los cuales se aporta a la configuración del potencial social y político de este programa urbano, orientados y aplicados a nuevos procesos de construcción colectiva y democrática de ciudad.

En el marco del PUI-NOR, desde los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda se presentan, en primer lugar, las orientaciones contextuales que fueron escenario para la implementación del programa, marco que posibilita reafirmar que la ciudad no es un hecho dado, sino un proceso en continua construcción; en segundo lugar, se detallan las orientaciones conceptuales que guiaron el programa, vinculando contenidos desde nuevas alternativas que trascienden la tradición economicista marcada por procesos de consumo, acumulación de capital y progreso bajo lógicas de mercado; en tercer lugar, se referencian las formas operativas claves que marcaron la ejecución del PUI-NOR, reconociendo las prácticas socioculturales y la incidencia de diversos actores en la definición de necesidades, ilusiones y anhelos dirigidos a la transformación del espacio urbano. Y, por último, se deriva el desarrollo, desde una postura resignificada, entendido como eje transversal de los procesos de construcción de ciudad, a partir de cuatro dimensiones: individual, sociopolítica, económica y temporo-espacial

Adicionalmente, teniendo en mente el referente conceptual de soporte para el estudio efectuado, expuesto en el numeral 2 del presente texto, se origina, en primer lugar, la gestión del desarrollo desde un enfoque integral, estructurada por elementos de participación, corresponsabilidad, gerencia y democracia; en segundo lugar, la planeación como proceso para el desarrollo del territorio, caracterizada por ámbitos de orden social, político, temporal y estratégico; y en tercer lugar, la vivienda concebida en clave de hábitat y enfocada en tramas de sociabilidad, cultura, societales, económicas, físico-espaciales y ambientales. Finalmente, a modo de cierre y síntesis de la significación expuesta, se argumenta como apuesta el que estos procesos de gestión, planeación y vivienda desatados en el PUI-NOR, son orientados bajo la concepción del desarrollo no convencional, comprendido como construcción sociocultural, múltiple, histórica y territorialmente determinado.

5.1 Elementos contextuales que enmarcaron la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR



Gráfica 7. Elementos contextuales que enmarcaron la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR

Brindar fundamentos contextuales en gestión del desarrollo, planeación y vivienda desde la experiencia PUI-NOR a nuevos procesos de construcción de ciudad, constituye el propósito del presente subnumeral. Para ello es vital considerar ámbitos políticos, normativos, sociales, ambientales, económicos y espaciales que aporten a la significación del contexto integralmente. Al efecto se plantea, en primer lugar, la gestión del desarrollo orientada a la integralidad, lo que conlleva a plantear valoraciones que enfocan la mirada en características como la participación, la democracia, la corresponsabilidad y la gerencia de recursos convencionales y no convencionales. En segundo lugar, se aborda la planeación entendida como proceso social para el desarrollo del territorio, donde el foco y punto de partida radica en su carácter político, social, estratégico y temporal. En tercer lugar, se recrea el proceso propio de la vivienda, concentrado en el análisis de tramas económicas, de sociabilidad, sociales, culturales, físico-espaciales y ambientales, las cuales contribuyen a su configuración en clave de hábitat. Se concluye el entramado contextual resaltando dificultades, limitaciones, potencialidades y aprendizajes, desde los cuales se pretende rescatar potencial social y político, como aporte a los procesos de construcción de ciudad, basados en elementos contextuales propios de la experiencia PUI-NOR.

La identificación y visibilización del contexto en el marco del PUI-NOR, en el cual acontecieron los procesos de gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, permiten reflexionar sobre aspectos a tener en cuenta en la implementación de planes, programas y proyectos de carácter urbano, entre ellos, reconocer la diversidad de actores sociales, gremiales, académicos y gubernamentales, que deben intervenir en la transformación del espacio bajo parámetros de corresponsabilidad; generar escenarios de democracia y participación, desde lo político, en donde se construya lo público a partir de los múltiples intereses individuales y colectivos; establecer, desde la normatividad, marcos legislativos prescindibles para la transformación del espacio urbano; plantear, comenzando por el escenario económico, opciones viables articuladoras de esfuerzos en procura de cumplir

objetivos individuales, grupales y colectivos; reconocer, a nivel espacial y ambiental, las características del espacio urbano a intervenir, considerando tanto la materialidad que lo alberga, como las dinámicas socioculturales y las semantizaciones que emergen de la interacción sociedad y naturaleza, fruto de las prácticas sociales que surgen al desplegarse e implementarse procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda.

5.1.1 Contexto para la gestión del desarrollo

La gestión del desarrollo en el PUI-NOR, en términos políticos y sociales, contó con la vinculación de organizaciones sociales y comunitarias, juntas de acción comunal y juntas administradoras locales, haciéndolas partícipes en la toma de decisiones junto con actores gremiales, gubernamentales y académicos; ello se evidenció en las acciones reivindicativas de los habitantes del área de influencia del programa, que demandaron espacios participativos de apropiación y lucha por el territorio, dando cuenta de procesos organizativos que tuvieron como fin proponer alternativas de gestión del desarrollo donde tradicionalmente el actor social había sido desvinculado (Sánchez 2012). Por tal razón se planteó, basados en postulados de Villa y Lamas, citados por Huergo (2003), que para avanzar de manera eficaz hacia objetivos asumidos institucionalmente, era necesario adoptar formas participativas y democráticas, complementarias a la perspectiva de gestión del desarrollo desde enfoques integrales, generando diferentes formas de trabajo coordinado y dinamizado desde la base social, en el cual la toma de decisiones se vuelve más que un asunto gerencial y se posibilita la combinación de estrategias de planeación, asignación de recursos y opciones administrativas positivas (Vásquez y Lenti 2012).

A partir de lo normativo, este proceso de construcción colectiva soportado en tales características, requirió de un soporte legal el cual, en palabras de Arango y Pulgarín (2010), se dio a través del despliegue normativo que posibilitó implementar programas como el PUI-NOR, por medio de procesos participativos sustentados principalmente en la Constitución Política de Colombia de 1991 y en la Ley 152 de 1994, sobre el plan de desarrollo y la estrategia de planeación participativa.

En relación con la corresponsabilidad, característica propia de la gestión integral del desarrollo, lo expuesto contribuyó a fortalecer la participación de la empresa privada, las organizaciones sociales, comunitarias y el sector académico, para trabajar juntos por el incremento de la calidad de vida de los habitantes de esta zona de Medellín (Pulgarín, 2011). Por ello, con relación a la concepción de gestión integral desde Sánchez (2012), esta realidad generó diálogos entre diferentes actores e instituciones, es decir, se gestaron relaciones de corresponsabilidad, conciencia y compromiso por parte de múltiples agentes frente a las falencias y potencialidades del territorio, vitales para su desarrollo.

En lo económico, la gerencia de los recursos en el PUI-NOR trascendió la orientación económica y el simple cumplimiento de objetivos, ya que su justificación central tuvo un carácter social que dirigió la mirada a los logros obtenidos por la comunidad, evidenciando el manejo integrado no sólo de recursos convencionales sino, además, de no convencionales, los cuales según Max-Neef, (retomado por Sánchez, Serna y Villada, 2011), se refieren a la conciencia social, la cultura organizativa y las capacidades de gestión, creatividad, calidad y, específicamente para el caso del PUI-NOR, acompañamiento ofrecido por instituciones de apoyo; esta forma de gestionar el desarrollo, sin duda alguna contribuyó al fortalecimiento del tejido social y orientó la superación del solo acto administrativo. Así mismo, se evidenció que los vínculos de la EDU con la Secretaría de Medio Ambiente en la intervención realizada con el PUI-NOR, lograron la gestión de los recursos naturales con el fin de prevenir desastres no sólo en el área de influencia del programa, también en el conjunto de la ciudad; este acompañamiento desde la perspectiva de la gestión integral, estuvo guiado por el despliegue y la administración de recursos no convencionales, en la medida que se centró en los sujetos y en sus capacidades de gestión.

Vale decir que, de cara a la gestión del desarrollo, en palabras de Gutiérrez (2012), fue importante la labor interinstitucional e intersectorial en la experiencia PUI-NOR, ya que se promovieron instancias, momentos y tipos de coordinaciones, tanto de orden público como privado, movilizadoras de relaciones de poder y de espacios de concertación que influyeron

en la transformación física y social de la zona de influencia. Esto da cuenta, sumado a lo anterior, de las alianzas y los vínculos creados con el fin de obtener financiación y recursos económicos para los diferentes proyectos llevados a cabo en el PUI-NOR, creándose y fomentándose la participación de diversos actores y el fortalecimiento del tejido social, asuntos que con el transcurrir del tiempo se han ido consolidando en la zona (Sánchez, 2012). Con lo expuesto, se evidencia que la prioridad del proceso de gestión se centró en la participación de los actores sociales, trascendiendo las lógicas convencionales promovidas históricamente, tanto por el sector público como por el privado, y de paso, contribuyendo a consolidar procesos de planeación participativa.

5.1.2 Escenarios contextuales de la planeación

En el PUI-NOR, la planeación tuvo un papel fundamental como movilizadora de recursos y de proyectos para la mejora de la zona de influencia, dado esto, se encuentra que como estrategia social, propendió por generar transformaciones integrales, traspasando las necesidades básicas y fortaleciendo la base social desde la participación y el consenso.

En este escenario, la planeación movilizó representantes de múltiples sectores sociales y comunitarios, convocando escenarios abiertos de participación que invitaban a pensarse en las transformaciones del territorio, con trascendencia hacia lo espacial, económico, ambiental y social. En ese sentido se apuntó a una planeación que, conforme los planteamientos de Gutiérrez y Sánchez (2009), se ampara en elementos renovados y la posicionan como proceso que reúne diversos actores para la toma de decisiones con relación al tipo de desarrollo pretendido, el cual acontece en marcos temporales conectados y sustentados en premisas estratégicas previamente definidas.

Partiendo de las evidencias aportadas por la documentación, expuestas en el numeral 4 y ubicados en la perspectiva renovada comentada en el numeral 2, se logran identificar de manera implícita en el proceso de planeación implementado en el PUI-NOR, características que le pertenecen, tanto desde lo social como desde lo político, temporal y estratégico,

constituyendo marcos de actuación y contextos que le enmarcaron. Desde el carácter social y político, el PUI-NOR toma en primer lugar la participación como eje fundamental de su actuación, partiendo del principio de la democracia que vincula actores sociales, gubernamentales, académicos y gremiales, donde confluyen múltiples puntos de vista, intereses y recursos, de tal forma que se propone como escenario de encuentro aquel en el que se respetan maneras de pensar el mundo, intereses diversos, recursos y estrategias múltiples que permiten el diálogo, la negociación de la diferencia, el conflicto y la concertación; lo que finalmente posibilita evidenciar el carácter social de la planeación para “la formación ciudadana, la construcción de lo público y la gestión del desarrollo del territorio” manifestado por Obando (retomado por Gutiérrez y Sánchez, 2009, p. 35).

En segundo lugar se parte de la planeación como escenario para el encuentro, donde se dan consensos y disensos que consienten construcciones colectivas más allá de la esfera pública; permitiendo el tratamiento de requerimientos espaciales anudados a construcciones socioculturales que le dotan de sentido, significándolo y, consecuentemente, incorporándole elementos propios de la realidad territorial. De otro lado, se encuentran la temporalidad y el carácter estratégico, asumiendo las características históricas y coyunturales de la zona Nororiental como plataforma fundamental para llevar a cabo el desarrollo del programa, base de las contingencias y de adopción de estrategias a partir de procesos flexibles y complejos, en aras de contribuir a la formación de sujetos políticos, capaces de incidir en la transformación de su propio territorio, gestionándolo, planeándolo y, a la vez, concretándolo en procesos específicos como los atinentes a la vivienda, para trascender aspectos del pasado y apostándole al cambio integral desde una propuesta de proyecto político alternativo.

5.1.3 El marco de actuación para la vivienda

El contexto de la vivienda en el PUI-NOR estuvo ligado a las tramas del habitar humano, sobretodo mediante la estructura económica, la cual estuvo regida por disposiciones generales para el financiamiento de vivienda nueva en el programa (Empresa de Desarrollo Urbano [EDU] y Departamento Administrativo de Planeación [DAP], 2005), sustentadas

desde varias leyes que propenden por su consecución, lo que tiene equivalencia con la transformación a la que hace alusión esta trama, pues se logró mejorar las posibilidades financieras de acceso a las viviendas nuevas, aportando a la sobrevivencia de la población en condiciones dignas y a la evolución física, puesto que pasaron de materiales provisionales a materiales consolidados y a estructuras seguras.

Con el PUI-NOR, la economía de las familias sufrió cambios al dejar de ocupar viviendas ilegales, lo que trajo consigo la adquisición de nuevas responsabilidades reflejadas en el pago de impuestos, servicios públicos domiciliarios y pago mensual de administración, para las viviendas ubicadas en edificios, situación conflictiva dada que muchos de los beneficiarios de los programas de vivienda, como lo expresa Pérez (2010), sobrevivían con menos de dos (US2) dólares diarios.

Una dicotomía surge con la vivienda en clave de hábitat, pues aunque se generaron posibilidades económicas para el acceso a la vivienda de personas de bajos ingresos, al mismo tiempo se aumentaron los costos urbanos en la zona de influencia, a causa de las mejoras físicas, con lo cual se afectaron algunos habitantes, en tanto no han logrado cumplir con esas nuevas responsabilidades económicas y se obligan a buscar viviendas con características similares a las anteriores, que signifiquen menos gastos.

Por otra parte, no se identifica la trama de socialidad en el componente contextual de vivienda en el PUI-NOR, lo que lleva a entrever que la vivienda se pensó en términos estandarizados o de forma general, sin tener en cuenta las particularidades de las personas que las habitarían. Lo social se desarrolla en la vivienda en clave de hábitat desde diferentes características, es así como desde la fuente se evidencia la trama social, en el contexto del PUI-NOR. Desde lo político, por las disposiciones de la municipalidad, expresadas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo (PDM) 2004-2007, que toman el espacio como factor que influye en la sostenibilidad del hábitat, se buscó garantizar el derecho a la vivienda digna (Concejo de Medellín. 2004); consecuencia de ello es la relación evidente entre la vivienda y el hábitat, haciendo que las intervenciones fueran enfocadas hacia la legalización

y el mejoramiento no sólo de la vivienda, sino del entorno. En el PUI-NOR se apunta a hacer tangible este derecho y se corresponde con la noción de hábitat de la municipalidad al “incorporar mecanismos de mejoramiento, consolidación, regularización y renovación habitacional y ambiental mediante la legalización, reubicación, construcción de viviendas y recuperación del medio ambiente (EDU y DAP, 2005, p. 17).

La pertenencia social se evidenció en la tradición organizativa comunitaria de los habitantes de la zona de influencia que, con la intervención realizada por el PUI-NOR, se aprovechó y fortaleció para lograr acuerdos entre los habitantes y la municipalidad (EDU y DAP, 2005). Cabe señalar que la pertenencia a un lugar no se interrumpió de manera violenta en el momento que se hizo la reubicación en sitio, sin embargo, modificó las costumbres de los habitantes al pasar a viviendas con características consolidadas, pero sin sacarlos de las zonas en las que habitaban. En cuanto a la trama cultural, las identidades y particularidades de los beneficiados se pasaron por alto, puesto que las viviendas nuevas fueron reproducidas de manera estandarizada, situación que de entrada no corresponde con la especificidad que debe tener la vivienda en clave de hábitat, para permitir expresar las diferentes identidades culturales entre los habitantes.

Por último, desde las tramas físico-espacial y ambiental, las intervenciones en lo físico se dieron con la creación de espacios comunitarios, vías de acceso, mejoramiento y construcción de vivienda (EDU y DAP, 2005); en lo ambiental, concerniente a la vivienda, las intervenciones sirvieron como forma de protección de la vida de las personas que vivían en las laderas de quebradas y, a su vez, condujeron a disminuir la contaminación por los desechos generados desde estas viviendas. Dentro de lo espacial, no se puede desconocer que la zona Nororiental ya se encontraba consolidada en materia de ocupación de viviendas ilegales e informales para el momento de realización del PUI-NOR (EDU y DAP, 2005), por lo cual no contaba con espacios para nuevas construcciones. En tal sentido, se valoró que la creación de espacio público y equipamiento comunitario no implicara el desalojo de habitantes, llegando a alternativas como las consolidaciones habitacionales que permitieran a los pobladores mantenerse en la zona.

Así como no se puede desconocer el espacio desde el exterior de la vivienda, tampoco se puede omitir la función íntima de la misma, que se pretendió garantizar con el equipamiento dentro de ella, pues cada vivienda contiene lavadero, cocina y baño propio, dando cumplimiento a lo expresado desde el POT (Concejo de Medellín, 2006), garantizando un mínimo de privacidad para sus habitantes. No obstante, el hecho de vivir en un edificio, puede facilitar que la privacidad no sea total por tener tan cerca a los vecinos. Sumado a lo anterior, la parte representativa de la vivienda se visualiza cuando alrededor de ésta se crean relaciones sociales entre los vecinos y se vuelve para los habitantes un punto de referencia.

Las tramas de la vivienda en materia contextual, recogen que el PUI-NOR integró a la vivienda la recuperación y creación del espacio público como una forma de trascender y proyectar la misma; se suma que estuvo sustentada desde varias leyes y normatividad en diferentes escalas territoriales y además posibilitó la privacidad al equipar cada vivienda. Por otro lado, no se puede desconocer que la forma de producción fue estandarizada, modificando las dinámicas económicas de los beneficiarios y la forma de entender la vivienda con relación al hábitat, en mayor medida por las reformas físicas.

A manera de síntesis, resalta que si bien hay un acercamiento a la vivienda en clave de hábitat, dista de varias tramas en aspectos significativos, como la forma de producción. Se dejan ver así puntos de concordancia significativos, como la movilización de recursos para lograr la consecución de las viviendas por parte de los beneficiarios. Igualmente, prevalece la vida de las personas que por condiciones materiales y de ubicación de las viviendas se veían en riesgo y, sobre todo, al tratar de entender la vivienda con relación al hábitat, así se centre la proyección de ésta en el entorno físico que la rodea.

De lo expuesto en materia de escenarios y análisis contextuales de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR, es posible derivar fortalezas, dificultades y aprendizajes en aras de aportar a la configuración del potencial social y político de la

experiencia, aplicables en la implementación de nuevas intervenciones urbanas, bien en la ciudad o en ámbitos territoriales comparables.

Como fortalezas, se destacan la capacidad organizativa de los habitantes de la zona, lo cual se convirtió en herramienta fundamental para la gestión del desarrollo, permitiendo un avance a la hora de implementar el PUI-NOR; la gestión que se convirtió en dinamizadora de las relaciones sociales, al generar corresponsabilidad e interacción entre diferentes actores, lo que aportó al fortalecimiento del tejido social, en el sentido que mediante estas acciones conjuntas, se generan redes personales, sectoriales e interinstitucionales, las cuales se constituyen en mecanismos de gestión de procesos de desarrollo, direccionados al mejoramiento de la calidad de vida.

Así mismo, la corresponsabilidad se tornó en una herramienta política fundamental, mediante la interacción de pensamientos, saberes y acciones que consolidaron procesos de gestión, desembocando todo ello en el desarrollo del territorio. Este diálogo de saberes y la forma como se tomaron las decisiones en el PUI-NOR, fue un avance en procedimientos democráticos en procesos de intervención urbana que, a la vez, generaron apropiación en los habitantes de la zona, fortaleciendo su capacidad de organización y de toma de decisiones frente a nuevas situaciones y problemáticas que se presenten. La participación, referida a la consolidación de procesos encaminados a formular, gestionar, ejecutar y evaluar proyectos implementados por la administración municipal, potenció el desarrollo de la ciudad a partir de la materialización de obras que corresponden a las necesidades de cada sector, propuestos y formulados a través de iniciativas de la propia comunidad, creando procesos de participación comunitaria. Desde la vivienda, en particular, se fortaleció la base social existente para la promoción de confianza con los entes municipales y se aprovechó el espacio de manera tal, que se logró conservar y, a la vez, recuperar el ambiente sin desplazar a las personas por la reubicación en sitio que se realizó; al mismo tiempo se construyó espacio público, equipamiento comunitario y vías de acceso relacionadas con las viviendas.

Las dificultades se presentaron en el plano social, específicamente en términos de orden público y articulación política, debido a los actores armados (milicias y bandas delincuenciales), que cumplían un rol articulado al poder y el control de la zona, así como a la poca credibilidad y desconfianza en las labores del Estado, por la ausencia de poder público y el sentimiento de abandono en que se sentían los habitantes, quienes tenían poca representación en las instancias gubernamentales y habían pasado por varios procesos de intervención fallidos. Esto significó crear condiciones de diálogo, procesos de pacificación, confianza y credibilidad con base en el cumplimiento de compromisos por parte de las entidades y la comunidad, conforme estos se fueran pactando de manera consensuada (Pérez, 2011). Bajo esta misma lógica, la configuración geográfica, el riesgo geológico y la contaminación de las fuentes hídricas, fueron limitaciones importantes a la hora de realizar determinadas obras, debido a ser un sector no planificado, lo que requirió procesos de reasentamiento, así como actividades para la recuperación de la quebrada y gestión ambiental, conduciendo al “establecimiento de normas de comportamiento para garantizar en adelante el buen estado de conservación del afluente” (Pérez, 2010, p.103).

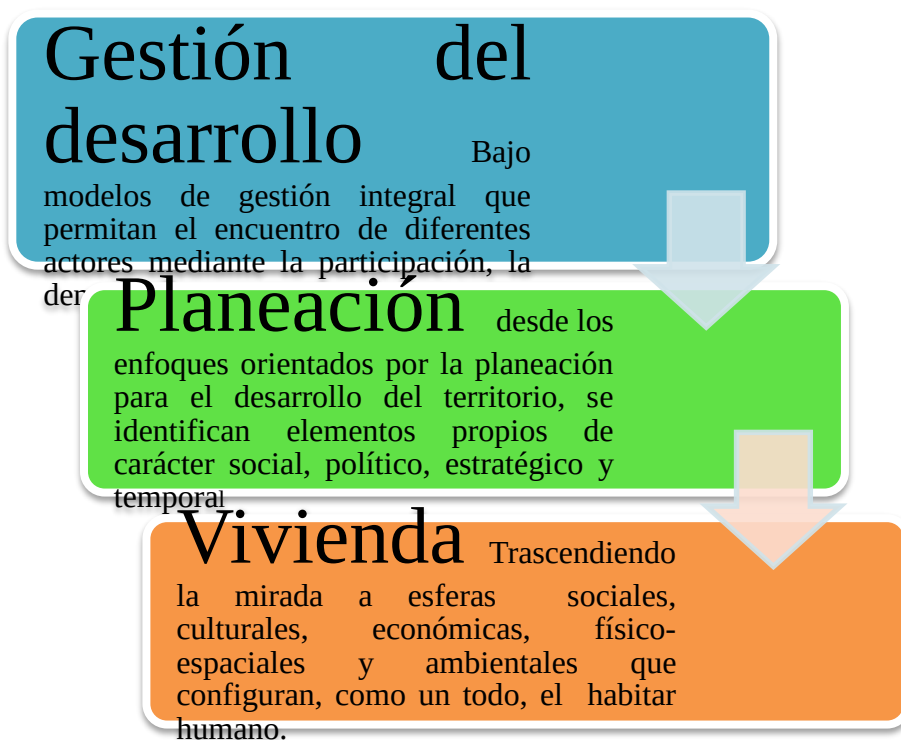
Las limitaciones se hallaron, principalmente, en la informalidad e ilegalidad en los usos del suelo, lo cual tiene relación directa con el bajo número de propietarios y, por tanto, requirió iniciar un tratamiento sobre este asunto para poder realizar las intervenciones en las viviendas que se encontraban consolidadas materialmente y en las nuevas que se construyeron. Asimismo, surgen como limitantes a la implementación del programa y desde el escenario contextual, la baja calidad de algunas de las viviendas que se encontraban en materiales provisionales que ponían en riesgo la vida de las personas, más las restricciones al momento de construir las viviendas, pues éstas debían ceñirse a parámetros preestablecidos que no permitían edificar de manera particularizada a las necesidades de los habitantes.

Finalmente, entre los aprendizajes que deja el contexto descrito para la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR, de cara a nuevos procesos de intervención urbana, se destaca la importancia de los actores sociales en la concepción, diseño e implementación de programas urbanos, ya que son ellos los que históricamente han ido configurando su

territorio, por ende conocen sus problemáticas y necesidades; esta vinculación permite que los programas que se implementen sean contextualizados y acordes a la realidad a intervenir, donde el actor social asuma un papel activo en las mediaciones urbanas. De igual forma, pueden referirse la capacitación y sensibilización acerca de la importancia de la apropiación del espacio público, alrededor de las obras de las estaciones del metrocable y las jornadas ambientales para la descontaminación de las quebradas; estas acciones potenciaron la manera en que la comunidad se apropió de los proyectos, influyendo positivamente en su desarrollo. Se generaron también aprendizajes en términos políticos y temporales, en tanto se lograron articular y afianzar procesos institucionales y barriales, dejando referentes y potenciando nuevos proyectos, con similitudes en la implementación de procesos planeados.

Las acciones evidenciadas a nivel contextual desde el hacer de la planeación, conducen a la resignificación de un territorio en construcción, el del área de influencia del PUI-NOR, permitiéndole además a sus habitantes, reconocer las diferentes dimensiones contextuales que hacen parte de su cotidianidad, que toman mayor fuerza y forma a partir de las nuevas prácticas apropiadas por sus habitantes, procurando la armonía entre los diferentes ámbitos para así lograr nuevas formas de ocupación, dirigidas a generar procesos de desarrollo social y económico, con el fin de elevar la calidad de vida de la población. Por otro lado, se enfatiza en la creación de estrategias articuladas para la consecución de fines específicos, tales como el mejoramiento y creación de viviendas, la inclusión de los habitantes en los proyectos suscitando apropiación de las obras, la reubicación del sitio como estrategia de aprovechamiento del espacio con la densificación en altura, además del acierto que puede ser el reasentamiento dentro de la misma zona, sin pérdida del arraigo cultural.

5.2 Orientación conceptual en gestión del desarrollo, planeación y vivienda



Gráfica 8. Orientación conceptual en gestión del desarrollo, planeación y vivienda

Reconocer las apuestas conceptuales que guiaron el PUI-NOR, bajo el lente de referentes renovados y significados, comprende el propósito de este subnumeral. Esto debido a que partir de claras apuestas conceptuales en programas de planeación urbana permite, como ruta orientadora del proceso, tener sentidos definidos; al mismo tiempo, posibilita adoptar concepciones éticas y políticas con contenidos que reivindican mecanismos democráticos y colectivos implementados bajo principios de inclusión, equidad y participación, dirigidos hacia la construcción de ciudad a varias manos. En lo que concierne a la significación del estudio, dotar con nuevos significados los procesos de gestión del desarrollo, implica llevar a cabo el gerenciamiento de recursos convencionales y no convencionales, bajo modelos de gestión integral que permiten el encuentro de diferentes actores mediante la participación, la democracia y la corresponsabilidad; desde enfoques orientados por la planeación para el desarrollo del territorio, se permite contemplarla como directriz del proceso de intervención, identificando elementos propios de carácter social, político, estratégico y temporal; del mismo modo, específicamente desde la vivienda entendida en clave de hábitat, es posible

trascender miradas que la ubican como una simple estrategia, potenciándola hacia otras esferas en las cuales se rescatan diversas tramas, entre ellas, las de sociabilidad, sociales, económicas, físico-espaciales y ambientales que configuran, como un todo, el habitar humano.

Para significar lo expuesto, se plantean a manera de estructura para el abordaje, en primera instancia, las concepciones concernientes a la gestión del desarrollo consideradas en el PUI-NOR, desde una visión que la forja como parte de todo el proceso en donde inciden diversos actores sociales; en segunda instancia, se detallan los conceptos de la planeación desde la que se insta a la participación de actores en tiempos y espacios determinados, reconociendo intereses individuales y colectivos que aportan al desarrollo del territorio entendido como construcción social; en tercera instancia, se describen las concepciones en materia de vivienda, contempladas desde una noción integral del espacio, en el cual se esboza la cotidianidad de los sujetos y no se le atañen características mercantilistas y economicistas. Por último se plantean dificultades, limitaciones, potencialidades y aprendizajes conceptuales de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, desde los cuales se pretende rescatar aportes teóricos y metodológicos tributarios a los procesos de construcción de ciudad.

5.2.1 La concepción de gestión del desarrollo en el PUI-NOR

El proceso de gestión del desarrollo llevado a cabo en el PUI-NOR, administró recursos convencionales tales como materiales, infraestructura física y monetaria y, complementariamente, se contó con recursos no convencionales como lo desarrolló Max-Neef, (retomado por Sánchez et al, 2011), entre ellos, la creatividad, la capacidad, el entrenamiento ofrecido por instituciones de apoyo y la facultad organizativa de los habitantes de la zona; todo ello evidente en estrategias de gestión como los talleres de imaginarios y la formación de líderes, donde tales recursos estuvieron al servicio del proceso de intervención.

Esta gestión tuvo un enfoque social donde la participación fue elemento fundamental para la transformación de la zona, ya que se consideró que no se puede transformar ciudad sin tener en cuenta sus pobladores (EDU, 2006). Este principio se fortaleció con la implementación de un modelo interinstitucional e intersectorial que permitió vincular diferentes actores y sectores en un territorio, coincidiendo de esta forma con una planeación intencionada y estratégica, propia de la gestión integral del desarrollo. Al ser la participación uno de los principios de la gestión del desarrollo en el PUI-NOR, se asumió la corresponsabilidad como característica entre los actores y sectores involucrados en el desarrollo del programa, teniendo como orientación la creación de vínculos sin crear dependencia, ni relaciones de subordinación en la planeación, ejecución y evaluación, generando un alto grado de compromiso en los actores que participaron (EDU, 2006).

De acuerdo con Villa y Lamas, citados por Huergo (2003), esta corresponsabilidad fue de la mano con la cogestión en la toma de decisiones y aunque se pueden evidenciar aspectos propios de estrategias de corresponsabilidad en la gestión que realizaron los actores sociales, esta toma de decisiones y la participación estuvieron determinadas por parámetros establecidos desde la institucionalidad. Como aspecto conceptual emergente aparece la comunicación, debido a que los escenarios de concertación y actuación de los actores así lo demandaban, contribuyendo en esta medida al fortalecimiento del tejido social (EDU, 2006) y otorgándole a la gestión una herramienta que permitiera avanzar en la consolidación de estos espacios de concertación.

En síntesis, la gestión que guió el PUI-NOR tuvo desde su orientación conceptual elementos propios de integralidad, permitiendo avanzar hacia concepciones que dejan de lado aspectos técnicos e instrumentales y avanzan por medio de procesos de intervención urbana, hacia la consecución de los objetivos programados, estando esta ruta marcada por la planeación que orientó la tarea de proyectar estrategias y establecer las condiciones para direccionarlas de forma viable y sostenible con impacto interescalar.

5.2.2 Esbozos de la planeación visibles en la experiencia PUI-NOR

Desde el PUI-NOR, en materia de planeación, se retoma el enfoque de urbanismo social anudado a las dinámicas que se tejen en la zona, en tanto se relaciona con los procesos de reconfiguración de los espacios de acuerdo con criterios establecidos por un marco de referencia interescalar, configurado desde acciones internacionales hasta los planes de desarrollo local. Bajo esta lógica se hace alusión a la planeación para el desarrollo del territorio, que incluye a la participación, constituyéndose como proceso socio-político. Sin embargo, con relación a la temporalidad, dista de realizar un seguimiento a largo plazo dejando de lado las proyecciones en los procesos, debido a que los periodos de las administraciones municipales son de cuatro años, por lo que se limitan a realizar seguimiento y evaluación a corto y mediano plazo, según se puede referenciar a partir de las fuentes documentadas.

El urbanismo social propone además, vincular temas sociales y culturales con obras físicas, las cuales son más que construcciones de cemento, convirtiendo la arquitectura en motor de progreso para los habitantes de la ciudad; así mismo, propone la transformación del territorio bajo un esquema participativo, trascendiendo la preocupación por la ordenación del territorio, ubicando al ser humano en el centro del discurso, a través de aproximaciones multidisciplinarias del fenómeno urbano (EDU, 2005). Allí, se reconoce su concordancia con el carácter estratégico de intervención y renovación urbana en planeación, que tuvo como escenario territorios marginales y violentos de la ciudad, predominando una ausencia generalizada del Estado, donde las intervenciones tuvieron la pretensión de saldar la deuda social existente, generando espacios dignos para las comunidades mediante la participación, la seguridad y la convivencia, intencionando la transformación de la ciudad.

Ligado a lo expuesto, emerge el concepto de justicia espacial, evidenciando que la diferencia entre territorios produce y mantiene desigualdades sociales colectivas e individuales. Los estudios de justicia espacial remiten a la reflexión del papel del Estado en la gestión de las desigualdades y sus intervenciones para remediarlas o disminuirlas. El Estado tiene la facultad para intervenir en un territorio con características económicas, políticas, sociales o

culturales, para reducir desigualdades y mediante su acción hacer acto de justicia. Pensar en términos de justicia espacial es enfocarse en el papel de las administraciones en su rol de Estado, es decir, de gestor del territorio y garante de ciertos derechos (Leibler y Musset, 2010).

Finalmente la planeación que orientó el PUI-NOR, deja de lado concepciones tradicionalistas, subordinadas por condiciones economicistas y empieza a considerar elementos importantes como la participación, dirigida al acercamiento de las personas en la transformación del territorio y sus necesidades. Hasta este punto se evidencia cómo la gestión del desarrollo y la planeación han jugado un papel importante en la ejecución del programa, teniendo incidencia, específicamente, en la materialización de la vivienda.

5.2.3 Tramas conceptuales en vivienda

La lectura de la noción de vivienda en el PUI-NOR, permite identificar elementos presentes en las tramas económica, social, cultural, físico-espacial y ambiental, dando cuenta de relaciones y diferencias de la vivienda en clave de hábitat propuesta por Echeverría (2011), con los conceptos de vivienda que orientaron las intervenciones documentadas. Bajo esta orientación, las tramas económicas se evidencian en la noción de vivienda, entendida desde una perspectiva material, que satisface necesidades y se presta como espacio físico desde el cual se pueden realizar actividades productivas (Concejo de Medellín, 2006), favoreciendo los ingresos de la familia, al tiempo que se establece un intercambio de servicios promovido por los mismos habitantes; dichas acciones hacen parte de las dinámicas del habitar y las formas de realizar estos intercambios determinan la calidad de las relaciones y la intencionalidad de cada grupo poblacional de favorecer intereses colectivos o individuales, según el caso, y aportar a la realización de cada sujeto (Echeverría, 2011).

Con relación a lo anterior, las tramas sociales se visibilizan en la noción de vivienda desde su contribución a la consolidación de los vínculos barriales, en tanto se convierten en factor de integración socio-espacial en torno al cual se establecen interacciones, contribuyendo al

fortalecimiento de los proyectos de vida que se gestan entre los habitantes. Sin embargo, estos procesos de construcción no sólo se dan desde la base social, también a nivel institucional se establecen órganos encargados de la creación de políticas, programas y proyectos orientados a promover el acceso a la tierra en términos de legalidad dentro de un marco institucional (Concejo de Medellín, 2006). A la vez, dan cuenta del surgimiento de tejidos relacionales entre diferentes actores que, desde perspectivas sociales e institucionales en torno a la vivienda, se proyectan a otras dimensiones de la vida humana configurando normas, usos y significados que se construyen y de-construyen permanentemente con relación al espacio habitado en un tiempo determinado (Múnera y Sánchez, 2012), moldeándose de acuerdo con las demandas del contexto.

Respecto a las tramas culturales, se hace alusión a la vivienda como manifestación y exteriorización de la cultura, que a su vez simboliza identidad, pertenencia, arraigo, de ahí las falencias que se presentan en términos culturales con relación a lo que González (2009) denomina como adecuación cultural; noción que permite hacer lectura de las dificultades que implica la transformación de prácticas culturales, debido al cambio en los espacios y a las formas de organización en torno a innovaciones urbanísticas orientadas a satisfacer necesidades habitacionales colectivas. Por tanto, se posibilita acceder a una vivienda bajo criterios de habitabilidad, pero al mismo tiempo se desconocen las tradiciones, la historicidad y los vínculos creados por cada grupo de habitantes. Visibilizar la significación que adquiere el espacio para quienes residen en él, permite la comprensión de las formas de ocuparlo y, al tiempo, valorar los vínculos sociales que facilitan la supervivencia de sus habitantes a partir de los lazos de solidaridad consolidados.

Desde las tramas físico-espaciales y ambientales, se reconoce la articulación que en términos conceptuales propone la noción de vivienda en el PUI-NOR, en tanto se vincula al espacio público, la movilidad y el medio ambiente; lo que implica intervenciones estatales para promocionar la planificación urbana, al tiempo que las personas atribuyen usos a su entorno de acuerdo con lo que permite la estructura, proyectando la vivienda a diferentes niveles y trascendiendo su concepción de unidad al vincularla a otros espacios como parques, zonas

verdes, andenes, plazoletas, es decir, estos lugares se convierten en una extensión de la vivienda desde el concepto que orienta las actuaciones en el PUI-NOR, convirtiéndola en parte de un todo mayor e integrándola a las dinámicas de ciudad (Torres, 2007).

En síntesis, el concepto de vivienda en el PUI-NOR alberga elementos que dan cuenta de esfuerzos por trascender la conceptualización tradicional y economicista de la vivienda como mera materialidad e integra componentes orientados a la renovación que la acercan a una concepción en clave de hábitat, la cual está aún en construcción, dado que se queda corta en el abordaje de características que tributan a la trama cultural, a partir de los vínculos y formas de apropiación que se establecen en el espacio y que son modificadas por las intervenciones realizadas.

En suma, el análisis conceptual de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR, realizada a la luz de los criterios proporcionados por los conceptos renovados y resignificados que asume la investigación, permite establecer potencialidades, limitaciones y aprendizajes derivadas de la intervención urbana, objeto de esta investigación. En este sentido, como potencialidades de la gestión del desarrollo se ubica la pretensión de orientarla desde un enfoque social, el cual tuvo como principio la vinculación del actor social como gestor del desarrollo colectivo del territorio, a través de la realización del programa; esta propuesta permitió que los habitantes de la zona no fueran simples espectadores de la intervención urbana, sino partícipes de esta; tal gestión se materializó a través de un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial que desde su intención conceptual, propuso la integración de esfuerzos de los actores sociales, gubernamentales, académicos y gremiales, todo ello con el fin de movilizar y administrar recursos con la pretensión de materializar lo planeado.

Este modelo de gestión, sin duda alguna, configura una potencialidad social y política, en el sentido que permite que el desarrollo se gestione por la vía de la participación, convirtiéndose en un escenario político al admitir que en el PUI-NOR confluyeran diferentes poderes e intereses, avanzando a la consolidación de procesos colectivos que, como plantean Gutiérrez

y Sánchez (2009), precisan de procesos de negociación continua del disenso, que ofrezcan como resultado la progresiva construcción de consenso. Para este proceso la planeación fue fundamental, puesto que estableció criterios de actuación que direccionaron el programa.

Consecuencia de lo anterior, se resalta el carácter participativo de la planeación como estrategia desde la cual se promovió un papel protagónico de la comunidad en la intención de contribuir a la transformación de su territorio, implementando estrategias que fueron desde el fortalecimiento de los pactos ciudadanos y la creación de equipamientos comunitarios que potenciaran la integración social, hasta el reconocimiento al aporte que realizaron los habitantes en la formulación de los planes de desarrollo local logrando, de un lado, la restitución de la confianza en el ente gubernamental y, del otro, mejorar el ambiente barrial, lo que permitió aumentar los niveles de gobernabilidad y viabilizar, mediante el compromiso de la misma población, la sostenibilidad de los procesos implementados.

Los logros obtenidos en la gestión del desarrollo y la planeación dieron vía a las actuaciones realizadas desde la vivienda; allí se rescata la vinculación entre las tramas económicas, sociales, físico-espaciales y ambientales, en tanto albergaron elementos que interactuaron por medio de canales relacionales, estableciendo una transferencia donde lo económico, en términos de actividades productivas y satisfacción de necesidades, se conectó con lo social desde las interacciones políticas, solidarias y de significación colectivas, que tuvieron como escenario las tramas físico espaciales y ambientales, donde el entorno de la vivienda incidió en todas las dinámicas que se tejen sobre él. Esta articulación no sólo se dio al interior del concepto, también se evidenció que la noción de vivienda en el PUI-NOR está vinculada a la propuesta por el Plan de Desarrollo 2004-2007 y a la vez consignada en el POT, dando soporte a este componente en la forma como se piensa y se proyecta la ciudad.

De otra parte se destacan como limitaciones, entre otras, la débil fundamentación conceptual que guió el programa, lo cual se hace innegable al plantear que la gestión se orientó por un enfoque de gestión social y que operó a través de un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial. Sin embargo, desde la fuente documental no se evidencia un soporte teórico

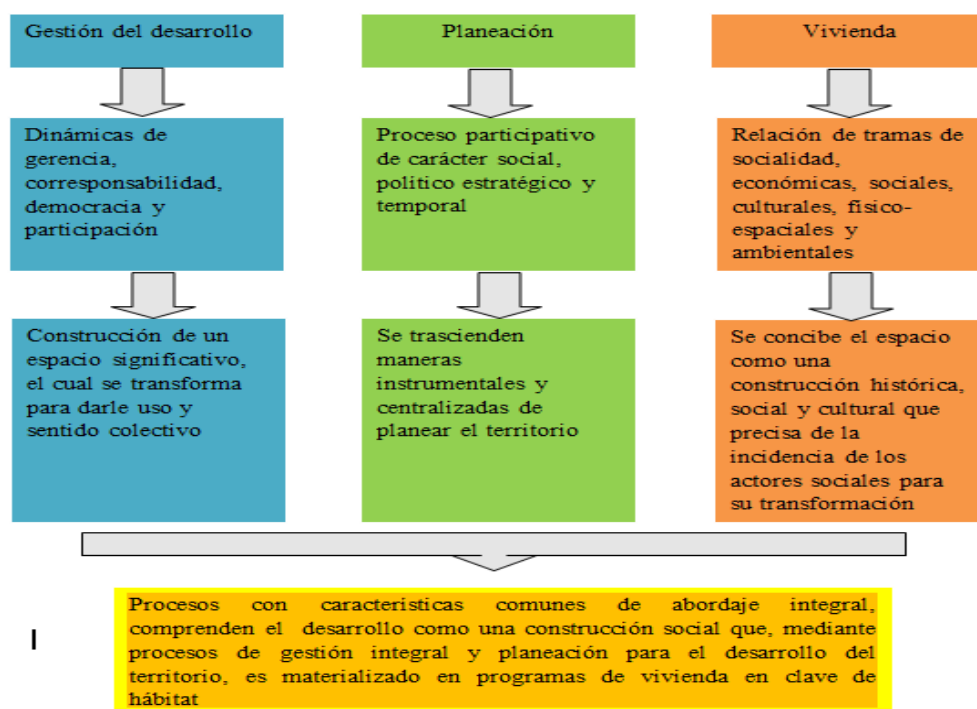
sólido que permita tener claridad sobre las características conceptuales de la gestión que soportó el proceso de intervención. Estos vacíos conceptuales inciden en las actuaciones que se llevan a cabo en los diferentes componentes de la intervención, como es el caso de la planeación estratégica, que si bien contó con la participación de actores sociales, acompañada de presupuestos ajustados a la realidad social y territorial, la decisión estuvo centrada en el ente institucional, en la dirección de estrategias, donde el interés por conseguir una meta de mayor utilidad institucional que social, marcó la tendencia en el manejo del poder, por lo que no respondió de forma integral a las necesidades de la población.

Muestra de ello es el proceso de vivienda en el PUI-NOR, dado que conceptualmente no aborda el término de cultura en su integralidad, esto se muestra en la alteración de las tramas culturales que generan rupturas profundas con las raíces y hábitos propios de las personas, creando tensiones relacionadas con la adaptabilidad debido al cambio experimentado, por lo que se propaga una tensión colectiva al enfrentar dentro de ese cambio la relación con el otro, en un marco de desconocimiento del nuevo espacio habitado. Por otra parte, la trama de socialidad dista de las nociones descritas en el PUI- NOR, lo que dio lugar a vacíos en las intervenciones debido a que no se tuvo soporte para valorar la pertinencia de las acciones implementadas, con relación a la historicidad generacional de la población o a la alteración de los oficios establecidos en la zona, mediante los cuales las familias procuraban su sobrevivencia.

Finalmente como aprendizajes, es preciso mencionar que tanto la gestión del desarrollo, como la planeación y la vivienda en el PUI-NOR, tuvieron la participación como elemento transversal, ya que cada una de estas categorías estuvo orientada por principios participativos, tratando de vincular en todas las fases del programa a los pobladores de la zona Nororiental. En esta medida, las categorías abordadas en el marco del PUI-NOR se tornaron en escenario político, al proponer espacios donde confluyeron diversos poderes e intereses, mediante los cuales se buscaban construir consensos en pro del desarrollo del programa. Visto de esta forma, se avanza en la construcción de procesos de desarrollo incluyentes, donde el actor gubernamental empieza a reconocer las capacidades y las condiciones de los territorios para

potenciarlos. Las nociones orientadoras de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR, se hicieron efectivas en su totalidad o de forma parcial, mediante procesos ejecutivos orientados por diferentes estrategias operativas que se describen, al detalle, a continuación.

5.3 Formas operativas en gestión del desarrollo, planeación y vivienda



Gráfica 9. Formas operativas en gestión del desarrollo, planeación y vivienda

Establecer las bases operativas que guiaron la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda en el PUI-NOR, constituye el propósito del presente subnumeral. Esto, con el fin de identificar elementos que aporten a la comprensión de la ciudad no como un hecho dado, sino como un proceso en permanente construcción, producto de la diversidad de actores que allí convergen, permitiendo planearla, gestionarla y ejecutarla de manera colectiva, valorando los significados, construcciones sociales y culturales de los sujetos e incluyéndolos mediante estrategias de participación en la transformación del espacio habitado.

En este sentido la estructura del texto comprende, en primer lugar, la forma en que se llevó a cabo la gestión del desarrollo, desde la cual se vinculan diversos actores bajo dinámicas de gerencia, corresponsabilidad, democracia y participación en la construcción de un espacio significativo, el cual se transforma para darle uso y sentido colectivo. En segundo lugar, se detalla la planeación como un proceso participativo de carácter social, político, estratégico y temporal, desde el cual se trascienden maneras instrumentales y centralizadas de planear el territorio. En tercer lugar, se plantea la vivienda como una relación de tramas de socialidad, económicas, sociales, culturales, físico-espaciales y ambientales, desde las cuales se concibe el espacio como una construcción histórica, social y cultural que precisa de la incidencia de los actores sociales para su transformación. En cuarto lugar, se da cuenta de la relación entre los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda en la ejecución del PUI-NOR, lo cual insta a que no sean vistos como procesos aislados, sino como procesos con características comunes de abordaje integral, desde donde se comprende el desarrollo como una construcción social que, mediante procesos de gestión integral y planeación para el desarrollo del territorio, es materializado en programas de vivienda en clave de hábitat. Y, por último, se establecen fortalezas, limitaciones y aprendizajes concernientes a la forma operativa de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, apuntado a rescatar el potencial social y político adaptable a nuevos procesos operativos de construcción de ciudad.

5.3.1 La ruta evidenciada para la gestión del desarrollo

Hacer alusión a la forma operativa de los procesos de gestión del desarrollo en el PUI-NOR, remite a la gestión social, en la cual se identifican elementos de participación, corresponsabilidad, gerencia y democracia, propios de la gestión como acción integral; la gestión funciona como fuerza movilizadora para llegar a un estado de desarrollo deseado. En el caso PUI-NOR, se identificaron procesos que estuvieron bajo la orientación de una gestión de corte social, partiendo del supuesto de que “toda gestión social se hace con la gente y para la gente, no podemos pensar en transformar ciudades sin tener en cuenta a sus pobladores”

(EDU, 2006, p.2); una gestión asumida como acción integral, referida al proceso de organización en el que se coordinan diferentes esfuerzos para avanzar, de manera eficaz, hacia objetivos asumidos institucionalmente, adoptados de forma participativa y democrática, según Villa y Lamas (citados por Huergo, 2003).

Como primer elemento se encuentra la participación. Desde la gestión integral se hace referencia a la consecución de objetivos asumidos de forma participativa; en el PUI-NOR se promovió la participación de los actores sociales, privados y comunitarios en todas las etapas del proyecto, orientados a subsanar problemáticas identificadas de manera colectiva; se evidencia correspondencia entre la gestión social y la gestión integral, teniendo en cuenta que cada una de las acciones del PUI-NOR estuvieron mediadas por acciones participativas, donde a través de la discusión de intereses entre actores, se concertaron estrategias en búsqueda de un bienestar común. Los procedimientos desarrollados en la experiencia PUI-NOR, estuvieron sustentados en la participación activa de la comunidad, logrando de ésta manera la transformación de su entorno de acuerdo con las necesidades de los habitantes. Los líderes y lideresas del sector organizados en comités, se encargaron de realizar el acompañamiento, la sensibilización y el seguimiento a los procesos propuestos; se resalta la vinculación directa de las organizaciones sociales del sector, tanto líderes comunitarios como demás habitantes de la zona, tuvieron espacio en las decisiones que implicaban la modificación en el espacio habitado por ellos.

Como segundo elemento emerge la corresponsabilidad. La gestión como acción integral implica niveles de corresponsabilidad entre diferentes actores y sectores; en el PUI-NOR esta corresponsabilidad se evidencia desde su metodología basada en un modelo de gestión interinstitucional e intersectorial, donde se coordinó el trabajo de las dependencias municipales para establecer mecanismos de continuidad y promover un modelo de intervención para otras zonas de la ciudad; se promovió la vinculación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las cajas de compensación y las organizaciones comunitarias en la continuación de las obras (EDU y DAP, 2005). Esta corresponsabilidad surge por el compromiso de cada actor, teniendo como objetivo aportar al aumento de los

niveles de desarrollo y de calidad de vida de la zona Nororiental; la continuidad y permanencia de los diferentes actores en el proyecto, la formación y acompañamiento a líderes comunitarios sobre temas que incidieron en el buen desarrollo de este, y el apoyo por parte de diferentes entidades a las actividades que tenían un vínculo directo con el trabajo comunitario, da evidencia de esta corresponsabilidad.

El tercer elemento es la gerencia. Según Gómez, Vásquez y Lenti (2012), la gestión como acción integral se entiende como un asunto gerencial donde se combinan planeación, recursos y administración. En el PUI-NOR la gerencia estuvo a cargo de la EDU, que puso a disposición un equipo técnico y social para llevar a cabo la intervención, donde se diseñaron estrategias que simultáneamente trabajaron lo social, el mejoramiento del espacio público, el deporte, la movilidad peatonal, la recreación y el mejoramiento de la vivienda, con la participación de los recursos propios de la mayoría de las secretarías de la administración municipal (Departamento Nacional de Planeación, 2008). Si bien la EDU se encargó de la gerencia, los habitantes de la zona actuaron como veedores de la labor realizada desde esta entidad; participaron en la planeación de las obras plasmando sus intenciones, develando así niveles de compromiso y corresponsabilidad no sólo con el proyecto, también con su territorio; la EDU respondió a este vínculo desde la creación de un esquema organizacional enfocado a tener claridad en los roles, responsabilidades y compromisos; desde esta se promovió la vinculación de entidades internacionales, nacionales y departamentales que apoyaran y viabilizaran componentes específicos del PUI-NOR.

Como último elemento, se ubica la democracia. La gestión integral es un proceso de construcción colectiva desde las identidades y las habilidades de quienes participan, que tiene como característica fundamental la toma de decisiones; se puede decir que la democracia en el PUI-NOR recoge elementos como la participación, corresponsabilidad y gerencia; desde aquí el PUI-NOR concibe la gestión del desarrollo como una intervención novedosa, que permitió vincular en primera instancia a los actores sociales, que durante décadas habían sido olvidados por acciones gubernamentales; se posibilitó además que quienes habitan el territorio tomaran voz en las transformaciones que este iba sufrir, acompañados por un equipo

técnico desde el cual se administraron y gerenciaron recursos enfocados a intervenciones que tributarán a un desarrollo integral, mediados por procesos de planeación.

5.3.2 Operación de la planeación

La gestión del desarrollo integral requirió de procesos de planeación que la orientaran. Para el caso de la planeación en la experiencia PUI-NOR, se tuvieron en cuenta las características sociales, políticas, temporales y estratégicas. Ésta en su forma operativa, se caracterizó inicialmente por poseer una etapa de formulación, que consta de un plan maestro que permitió articular las vías, los equipamientos, las viviendas, sustentado en un trabajo participativo de la comunidad, que fue activa en todo el proceso y definió, junto con los técnicos y representantes de la administración, la transformación del territorio de acuerdo con sus expectativas y necesidades (Hernández, 2006). Expresar que la planeación fue activa y que los técnicos y representantes de la administración definieron la intervención de acuerdo con las expectativas y necesidades de la comunidad, permite visualizar la planeación participativa con una tendencia a la instrumentalización, donde el Estado manejó la planeación y fue el encargado de los alcances e impactos que tuvieron en la población, propiamente en la zona de influencia del PUI-NOR.

Por lo anterior es conveniente mencionar el carácter social, ya que en palabras de Gutiérrez y Sánchez (2009), la planeación se desata en medio de condiciones contextuales que la implican de modo favorable o desfavorable, conllevando a tener como referente las dinámicas territoriales desde los diversos actores que la protagonizan. Además, promover la participación de diversos actores en procesos de planeación contextualizados, supone el ejercicio de sus roles individuales y colectivos, su apropiación del territorio, su proyección de prácticas sociales con el ánimo de involucrarlos en los procesos de desarrollo del territorio. Se reconoce entonces que el Estado define reglas de juego, alcances y limitaciones de la planeación, condicionando la participación de los actores. Un ejemplo de ellos es que

Al ingresar al sector el grupo a cargo de la intervención, debió ganarse primero la confianza de los residentes locales [...] En ese momento era visible la baja autonomía de los habitantes locales, quienes carecían en la práctica de formas organizativas propias y dependían para asumir compromisos [...] (Arango y Pulgarín, 2012, p. 103).

En cuanto a la compra de predios y construcción, se tiene en cuenta la promoción por parte de la empresa Metro y de la Alcaldía, como ejemplo de participación ciudadana y democracia participativa. El Metro realizó los talleres de sensibilización a la obra, la EDU diseñó los talleres de imaginarios, posteriormente el Metro y EPM favorecieron proyectos sociales y asociativos, animaron talleres y promovieron la convivencia, además, se difundió la cultura Metro (EDU, 2007). Esto marcó directrices procedimentales en cuanto a la acción y determinó unos instrumentos a utilizar para cumplir con los objetivos propuestos desde el inicio. Por lo anterior, lo temporal y político se tienen en cuenta en tanto posibilitan construcciones colectivas, las cuales son detonantes del carácter político de la planeación, en la medida que proyectan en la esfera pública el tratamiento de requerimientos espaciales anudados a construcciones socioculturales que le dotan de sentido, significado y, consecuentemente, la incorporan en la realidad territorial.

También es pertinente afirmar de forma concreta, que lo político en la planeación renovada es entendido como una acción consensuada para alcanzar el bien común, desde apuestas colectivas en aras de mejorar las condiciones territoriales (Gutiérrez y Sánchez, 2012). Esa acción consensuada relacionada con lo temporal, marca el trasegar de la planeación como proceso anclado al pasado -retrospectiva-, asumiendo los del presente -coyuntura, contingencia- y proyectándose hacia el futuro -prospectiva-. Por lo cual se detecta que es a mediano plazo, porque genera las transformaciones que se tienen planeadas, respondiendo a un modelo político y bajo un panorama de Estado de turno, teniendo esto influencia en la continuidad y permanencia de los proyectos en la zona. De esta manera, las autoridades estatales de turno y dependiendo del proyecto político o del plan de desarrollo, plantean las formas de aplicar y articular la planeación, pensando en generar consenso, teniendo en cuenta las necesidades mismas de la personas. Es así como este proceso de articulación, realizado

en los procesos de planeación local del desarrollo, se ha convertido en un escenario de participación, discusión y concertación, donde los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias, las juntas de acción comunal, las asocomunales y las juntas administradoras locales, pueden tomar decisiones en la gestión del desarrollo de sus comunidades (Arango y Pulgarín, 2010).

Sin embargo, en cuanto al método que se implementó desde la planeación en el PUI-NOR, la Alcaldía de Medellín (2005) expone que el plan de desarrollo afianzó el proceso de construcción de los imaginarios de proyectos, con un acompañamiento técnico y social a partir de talleres, donde se dejaron conocimientos y referentes para avanzar en el logro de nuevos proyectos de la zona, además con un modelo común implementado por ambos para avanzar en los métodos de planeación de un territorio. Con ello, se hace referencia a lo político, donde hubo acciones consensuadas entre diferentes actores que garantizaron la apropiación y socialización de la experiencia del PUI-NOR, como medio canalizador de la intervención en la zona, que se caracterizó fundamentalmente como un aporte del potencial político derivado de la participación. Por ende, la confluencia de diferentes actores marcada por intereses direccionados al desarrollo, permitió conjugar las prioridades comunitarias, teniendo en cuenta sus necesidades y la configuración en las políticas de acuerdo con el PDM 2004-2007, y con el proyecto político alternativo que se propuso para materializarlo.

Según Gutiérrez y Sánchez (2009), se identifica esa condición temporal de la planeación orientada a la duración del proceso, encaminada hacia la interacción y la comunicación teniendo en cuenta un sistema sinérgico, es decir, con cualidades de flexibilidad y permanencia en el tiempo, igualmente ordenada por etapas y con acciones para determinar los alcances que se pretenden. Lo anterior, en aras de construir ciudad, y mediado por las relaciones entre los diferentes actores, que estaban permeados a su vez por el modelo desarrollista, además de la diversidad de influencias que se unieron a la escucha de líderes y lideresas de la zona para generar la formación de un territorio diferente, pero donde a su vez convivían las condiciones de mercado, la competencia, la inclusión y la movilidad integral. Reconocer estas condiciones es lo que permite destacarlo como potencial social, teniendo

como base las relaciones sociales de todo tipo y los vínculos administrativos de quiénes desarrollaron la intervención.

La planeación en su componente estratégico, revela que está ligada a lo renovado, lo que para Gutiérrez y Sánchez (2009) se convierte en brújula para la construcción del desarrollo sociocultural, en tanto establece de forma coherente con sus planteamientos, el camino a seguir, fija intenciones reflejadas en planes, programas y proyectos, mide distancias y límites, ofrece tiempos y espacios concretos, establece alternativas, planea acciones viables y factibles, contribuye a la construcción de sentidos colectivos e incorpora la realidad del territorio desde la base social como mayor reflejo de su existencia y realización. Así mismo se inició la institucionalización de la planeación participativa en la zona Nororiental, apoyando procesos de planeación como los Planes Alternativos Zonales-PAZ, que contaban con niveles importantes en la formulación, pero que en primera instancia no fueron reconocidos por la administración pública para la puesta en marcha de su ejecución (alcaldía de Medellín, corporación con-vivamos y corporación cultural nuestra gente, 2008).

Es así como la institucionalidad, tanto pública como privada y no gubernamental, junto a la base social vinculada al PUI-NOR, resignificaron y reafirmaron la participación de los moradores en la construcción de las obras en forma colectiva y pública; tanto así que algunos de ellos se vieron desplazados y obligados a reubicarse en otro lugar del mismo territorio, debido a que estaban ubicados en las zonas con influencia de intervención o con riesgo geológico, como fue el caso de las intervenciones en vivienda.

5.3.3 Forma operativa de la vivienda

En materia de vivienda, en clave de hábitat, la forma operativa en el PUI-NOR reconoció tramas que se tejieron alrededor del espacio habitado: económicas, caracterizadas por la sobrevivencia y la transformación; sociabilidad, donde se ubican aspectos del sujeto, tales

como el género, sexualidad, oficio; sociales, con dinámicas de pertenencia grupal, organizacional, territorial, política e institucional; culturales, en las cuales se evidencian etnias, memorias, historias, identidades, creencias, significaciones, creaciones, existencias; y por último, físico-espaciales y ambientales, caracterizadas por elementos funcionales, públicos, semipúblicos, íntimos y privados, expresivos y representativos. Estas tramas en correlación, consolidan formas integrales de representar el espacio donde “No sólo se vive, se habita, se construyen lugares imaginarios y simbólicos, concretos y materiales, individuales y sociales, desde las razones, pulsiones y emociones emergentes [...]” (Echeverría, 2003, p. 17). Además de aportar a miradas complejas, en la conformación de un espacio que es dinamizado por sujetos que construyen proyectos de vida, crean redes de protección y arraigo y establecen relaciones de identidad, culturales e históricas. En este sentido, se analizan a continuación las tramas del habitar humano en relación con la experiencia operativa de la vivienda en el PUI-NOR.

Desde las tramas económicas en el PUI-NOR, se percibe la importancia de fortalecer las redes económicas internas y externas que se tejen con relación a un hábitat. De allí que el componente operativo de la vivienda en el PUI-NOR haya aportado al fortalecimiento de estas redes, por medio de la contratación de la mano de obra informal de la población, el fortalecimiento de redes productivas a través de capacitaciones a mujeres en manipulación de alimentos, confecciones, zapatería y creatividad, desde donde se gestionaron proyectos productivos, contribuyendo a la sobrevivencia de los habitantes y transformación de la zona. Por otro lado, la aplicación a subsidios por parte de las familias que accedieron a las viviendas nuevas de interés social-VIS y viviendas de interés prioritario-VIP, denota un marco alrededor de concepciones economicistas y de viviendismo, donde la vivienda se concibe como mercancía producida en serie, de manera generalizada y con la finalidad de obtener rentabilidad económica, dejando de lado las consideraciones propias de las tramas del habitar humano que contribuyen al desarrollo del individuo con relación a su entorno.

La trama de sociabilidad con enfoque participativo, a través del cual se implementaron las intervenciones en vivienda, se evidencia en la incidencia de grupos poblacionales, en un

trabajo realizado conjuntamente entre mujeres, jóvenes, ancianos, líderes barriales con reconocimiento en su comunidad, reconociendo sus aportes a los proyectos y aumentando niveles de desarrollo y sustentabilidad de los procesos mancomunadamente. En cuanto a la trama social, se rescata a los individuos y colectivos desde su condición de actores sociales que construyen y dotan de sentido un espacio, en donde construir hábitat implica la incidencia no sólo de los actores sociales como artistas creativos e impulsores de su espacio, sino de entes del Estado, privados, no gubernamentales, institucionales, académicos, a través de los cuales se aporta a la construcción de proyectos colectivos con énfasis en lo social. Un aporte relevante en las intervenciones en vivienda es la vinculación del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), como política pública del municipio de Medellín. Desde dicho programa se intervino realizando mejoramientos de vivienda y vivienda nueva, lo que aportó al mejoramiento de la calidad de las viviendas desde las cuales se generaron nuevas significaciones, para el desenvolvimiento de los modos de vida de la población.

En este mismo sentido, la diversidad de actores conlleva a que emerjan escenarios de conflictos por intereses contrarios; este fue el caso de la vivienda en el PUI-NOR, donde para los actores privados primaba su visión comercial, expectativas de acumulación de capital y desinterés en construir viviendas sociales, lo cual iba en contravía de la visión de vivienda como algo más allá de su aspecto cuantitativo, condición que deja de lado las cualidades y tramas relacionales que son destruidas con la construcción de viviendas bajo parámetros de producción en serie y expectativas de acumulación de capital. A su vez, cabe resaltar la participación de la comunidad en la identificación, planeación y ejecución de las obras que se realizaron, fortaleciendo la idea de que transformar el espacio implica concertar y dialogar con la comunidad, quienes son en esencia los afectados o beneficiados por intervenciones que transforman la vivienda. Así mismo, estrategias como la caracterización social de la zona desde donde se conocieron los rasgos particulares de las familias, los procesos de catarsis que permitieron conocer los sentimientos de la población, la creación del comité de vivienda Juan Bobo, para intervenir problemáticas específicas de habitabilidad, y la sensibilización casa por casa para la compra de predios en Juan Bobo, La Herrera y el parque biblioteca

Santo Domingo Savio, fueron procedimientos esenciales a la hora de vincular el componente social a intervenciones de vivienda en el PUI-NOR.

Por otro lado, desde las tramas culturales se reconocen etnias, memorias, historias, identidades, creencias, significaciones, creaciones, existencias, las cuales en cierta medida se ponen sobre la mesa a partir de estrategias como comités comunitarios, taller de imaginarios, asambleas comunitarias, recorridos por las zonas, censos socioeconómicos, la concertación, información y capacitación a la población, que fueron base fundamental para llevar a cabo las intervenciones de vivienda, desde las cuales se transformó la materialidad histórica, cargada de memoria y significaciones de los habitantes de la zona Nororiental de la ciudad.

En este sentido se rescata que construir socialmente hábitat, implica ver a los habitantes

[...] más allá de un número a registrar como población a la cual se le responde numéricamente con una solución; el habitante teje un sistema de relaciones desde el que forma su propia espacialidad a propósito de las necesidades que resuelve, adaptándose y adaptando los espacios que recorre y ocupa (Echeverría, 2003, p. 23).

Por último, en cuanto a tramas físico-espaciales y ambientales, se identifica el espacio físico y ambiental como algo funcional, de carácter público, semipúblico, íntimo, privado, expresivo, representativo. Es así como la intervención en vivienda en el PUI-NOR, se ve representada en los planes de reasentamiento, mejoramiento de vivienda, mejoramiento del entorno, construcción de edificios de uso mixto, edificios de borde y plan terrazas que fueron implementados; los cuales demuestran la pertinencia y necesidad de trascender la concepción de materialidad otorgada a la vivienda, debido a que limita la mirada sobre casas, techos, paredes, calles, carros, iglesias, escuelas, centros comunitarios, clínicas, parques, cuencas, valles, montañas, las cuales en sí mismas, no consolidan la integralidad de la noción de hábitat derivada del acto de habitar de individuos y grupos humanos, configurados de recorridos, rutinas, permanencias, intercambios, tránsitos que ocurren en el espacio de lo

cotidiano y no son una concreción y relación física, formal y funcional de una materialidad (Echeverría, 2003).

Igualmente el tema de las consolidaciones habitacionales de Juan Bobo y La Herrera, reconocidas como estrategias novedosas por su construcción en sitio y en altura, en clave de hábitat referencian dos aspectos: 1) la construcción del hábitat no se halla enmarcada en generalizaciones y uniformización de la vivienda, orientadas por concepciones económicas, las cuales dejan de lado el desarrollo sinérgico de las tramas de vida social, cultural, económica, material y ambiental de grupos que habitan, aumentando la insustentabilidad y produciendo entropías con alto consumo de energía social de los habitantes y la sociedad en conjunto (Echeverría, 2003). 2) si bien se reconoce cómo “[...] modelos habitacionales de este tipo contribuyeron al “No desalojo. No expulsión. No expropiación [...]” (EDU, s.f, p. 3), debe tenerse en cuenta que en cambio transforman las dinámicas propias de las viviendas autoconstruidas, afectando las formas de auto sostenimiento familiar, como lo son el alquiler o venta de partes de la casa, alquiler de vivienda compartida, actividades productivas o comerciales y, por el contrario, aumentó costos de localización para la familia por gastos fijos (predial y servicios públicos), provocando graves consecuencias en la población (Echeverría, 2003); el énfasis en lo anterior se realiza en aras de ubicar reflexiones que permitan prevenir el desarraigo y la fragmentación del tejido social, ocasionadas por concepciones mercantilistas, las cuales no conciben de manera integral el espacio donde se recrea la cotidianidad de los sujetos y se crean lazos de apoyo e intercambios de solidaridad. Un espacio determinado por los elementos del habitar humano que lo potencializan y aporta a su desarrollo, mediado por las subjetivaciones que dotan de significación su entorno.

Ahora bien, los procesos operativos de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda deben intencionarse hacia el abordaje integral de las dinámicas de construcción de ciudad, en el sentido de que el desarrollo entendido como construcción sociocultural, requiere ser gestionado y movilizado por procesos de planeación para el desarrollo, los cuales se materializan en asuntos como la vivienda comprendida en clave de hábitat. En el PUI-NOR se evidenció esta articulación desde las etapas de estudio social de la zona, donde se

caracterizó a los habitantes, la conformación de comités comunitarios y recorridos para analizar zonas a intervenir, sensibilización casa por casa sobre las transformaciones y compra de predios, realización de diseños vinculando a los actores sociales a partir de los cuales se concibieron y concertaron las obras realizadas, por medio de talleres de imaginarios y reuniones, los que se convirtieron en escenarios de gestión del desarrollo y planeación en el marco de la participación y la democracia, reconociendo la diversidad de actores, multiplicidad de intereses individuales y colectivos que aportaban a la construcción social y cultural del desarrollo.

Desde Hernández (2006), esta articulación se hace evidente a través de la participación de la comunidad y la planeación de las obras realizadas, donde los habitantes fueron activos en todo el proceso y definieron algunas intervenciones, junto con los técnicos y representantes de la Administración, la transformación del territorio de acuerdo con sus expectativas y necesidades. Se rescata cómo esta estrategia brinda encuentros con aquellos que piensan y sienten sus territorios, concibiéndolos como actores estratégicos en la transformación. Además, desde los cuales es posible identificar situaciones que dificultan sus dinámicas cotidianas y, al tiempo, potencialidades que se constituyen en estrategias para erradicarlas o mejorarlas.

La articulación operativa de la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda en la implementación del PUI-NOR, permite reconocer avances en los procesos de organización social, en la ampliación de espacios de participación, la corresponsabilidad de actores en la construcción de lo público, la orientación al desarrollo a partir de las iniciativas e incidencias locales, el mejoramiento de los niveles de habitabilidad y resignificación de nuevos espacios de construcción colectiva; lo anterior, demuestra que la construcción de ciudad debe ser un asunto de todos y todas con intereses comunes y diferentes, en escenarios de consenso y disenso, donde a partir de la negociación se decide a favor de lo público, reconociendo las características sociales, culturales, simbólicas e históricas de los sujetos implicados.

En suma, después de haber abordado las orientaciones operativas en gestión del desarrollo, planeación y vivienda, se identifican fortalezas, limitaciones, dificultades y aprendizajes derivados de dichos procesos, con el fin de aportar a la configuración del potencial social y político aplicables a procesos de construcción de ciudad. Como fortalezas, se rescatan desde la gestión del desarrollo las metodologías participativas implementadas en el PUI-NOR, a través de las cuales se aportó a la configuración de tejido social y a la consolidación de los espacios participativos ya existentes, a partir de la creación de espacios de discusión y encuentro, desde los cuales se rescató la tradición organizativa de los habitantes de la zona y se buscó trascender el hecho tecnicista de la participación; en este sentido, a través de los procesos de gestión, se aportó a la construcción de ciudadanos comprometidos con la transformación de su territorio, donde las lógicas de poder superan los intereses individuales, uniéndose para llegar a objetivos colectivos, en los que se evidencian las apuestas por ciudades más incluyentes, equitativas y construidas colectivamente.

Resalta el compromiso que adquirió el ente gubernamental y mixto en la compra, promoción, difusión y apropiación de la intervención en la zona Nororiental, evidenciándose de esta manera el objetivo de que la gente se sintiera acompañada en el proceso con posibilidades de un trabajo conjunto. Lo anterior posibilita construcciones colectivas, las cuales son detonantes del carácter político de la planeación, en la medida que proyectan en la esfera pública el tratamiento de requerimientos espaciales anudados a construcciones socioculturales que le dotan de sentido, significado y, consecuentemente, la incorporan en la realidad territorial. Además, la diversidad de influencias que se unieron a la escucha de líderes y lideresas de la zona para generar la formación de un territorio diferente, donde a su vez convivían las condiciones de mercado, la competencia, la inclusión y la movilidad integral, es relevante por el reconocimiento a su potencial, teniendo como base las relaciones sociales de todo tipo y los vínculos administrativos de quienes desarrollaron la intervención.

En cuanto a vivienda, se enfatiza en la valoración que a nivel operativo en el PUI-NOR se hizo a la participación de la población en las intervenciones, a partir de la identificación de problemáticas y oportunidades, formulación de los proyectos y aprobación de los mismos,

incidiendo en todas la etapas. Reconociendo que la vivienda se estructura como un proceso cultural de ocupación y significación del espacio para el desenvolvimiento de los modos de vida, donde se ponen en común los significados compartidos derivados de dinámicas e interrelaciones sociales, culturales, económicas y políticas.

Por otro lado, las dificultades se evidenciaron con la presencia esporádica, desarticulada e intermitente de instituciones que hicieron parte del proceso de intervención de vivienda, con la visión comercial del sector privado en cuanto a construcciones de vivienda de interés social y el escepticismo de la población frente a la presencia de un Estado que estuvo ausente durante años. En cuanto a limitaciones, la forma operativa de la gestión del desarrollo y la planeación lo deja ver en los alcances de la participación. Si bien permitió la vinculación de diferentes actores, no se hace evidente hasta dónde llega la participación o si ésta se mantiene aún después de las intervenciones; tampoco se evidencia un mecanismo de seguimiento a estos procesos participativos enfocados a su permanencia en las dinámicas cotidianas de la zona.

Como aprendizajes, se destacan la implementación de procesos de intervención en vivienda, el deber de transcender concepciones de desarrollo tendientes al crecimiento económico, de modo tal que se contribuya realmente a la construcción de hábitat a partir de enfoques resignificados de desarrollo, como lo es en esencia el desarrollo como construcción social, el cual permite rescatar el hábitat como un ámbito de realización de los sujetos tanto individuales como colectivos, referenciado como un punto de partida, de confluencia y de realización de múltiples proyectos sociales (Múnera, 2007). Además, rescatando lo ético y lo democrático, las acciones y la base social, quienes dotan de sentido sus territorios actuando bajo la articulación de diferentes escalas macro y micro.

Dar un paso adelante con relación a concepciones de desarrollo economicista, es la misión para nuevas intervenciones de vivienda que apuntan a la construcción de ciudad a varias manos. Esto con el fin de que procesos como la implementación de modelos de vivienda estandarizada concebida como bien material, el aumento del desarraigo por costos de

localización, la visión comercial de los actores privados y modelos financieros por aplicación a bolsas de subsidio, no irrumpen contra las tramas de vida humana de individuos y colectivos, quienes crean proyectos con alta significación social.

5.4 Desarrollo: eje estructurante en la construcción de ciudad

Luego de un recorrido por los elementos contextuales, conceptuales y operativos de la experiencia PUI-NOR en materia de gestión del desarrollo, planeación y vivienda, emerge una consideración central en la significación de los resultados investigativos: considerar el desarrollo como elemento guía y transversal en los procesos de construcción de ciudad. De allí que se signifique el desarrollo integral concebido en el PUI-NOR, a la luz del desarrollo conceptualizado por Múnera (2007), entendido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente determinada, cuyo sentido radica en la realización de sujetos individuales y colectivos, mediante una serie de características agrupadas en cuatro dimensiones: individual, sociopolítica, económica y temporo-espacial (Múnera, Sánchez y López, 2012).

En este sentido cabe mencionar como el PUI-NOR se orientó por una noción de desarrollo integral, de corte participativo, con articulación intersectorial en diferentes escalas de ciudad y focalización del gasto público en territorios estratégicos, mediante los cuales se elevaron los niveles de calidad de vida y se transformaron condiciones físicas y sociales de los habitantes de la zona (Hernández, 2006), logrando avances significativos desde las diferentes articulaciones en procura de alcanzar los objetivos propuestos. Según Múnera (2007), dentro de la dimensión individual es vital la connotación subjetiva, entendiendo el ser humano como punto de partida para construir desarrollo; elemento que coincide con el marco de desarrollo del PUI-NOR, ya que se tiene como principal objetivo promover el desarrollo humano como elemento fundamental para la disipación de las problemáticas que padecen los habitantes de la zona Nororiental. Este proceso implicó referirse a la libertad de los ciudadanos y ciudadanas con la firme intención de generar autonomía y participación, evidentes en las estrategias de corresponsabilidad.

La connotación de lo humano es otra característica que hace alusión a la potenciación de las capacidades del individuo, la cual se ve reflejada en la formación de líderes y lideresas que desde su rol, tuvieron por función jalonar los procesos de desarrollo de la zona. En lo que se refiere a la dimensión socio-política, la puesta en escena de diversas particularidades potenció una construcción colectiva de ideas, donde a partir del consenso y el disenso se adoptaron acciones incluyentes, que aportaron al estado de desarrollo deseado. Además, la fuerte base social que se encontró en la zona Nororiental, fue un elemento que transversalizó todo el proceso de intervención, desde ésta los actores sociales tomaron partido, teniendo en cuenta la historia organizativa y los discursos reivindicativos, que sirvieron de soporte a las demás intervenciones del PUI-NOR. Desde la dimensión económica se evidencian características como recursos no convencionales, la cual hace referencia a la capacidad organizativa, de gestión y creatividad de los habitantes (Sánchez, 2012), factores evidentes en los talleres de imaginarios y en el trabajo realizado en las mesas barriales, donde los actores sociales mediante sus habilidades gestionaron su propio desarrollo; en esta dimensión se ubican la creación de alianzas con diferentes entidades y sectores, enfocados a la consecución de recursos económicos, así como recursos de tipo logístico y de acompañamiento a los diferentes procesos.

En este tema se deben mencionar los cambios en las dinámicas económicas que sufrió la zona, al pasar de una economía ilegal a estar bajo parámetros legales y, por otro lado, el aumento de los costos de vida, resultado del auge del comercio, legalizaciones de vivienda, prestación de servicios públicos domiciliarios y la emergente concepción de la zona como centro turístico; en esta dimensión, no se evidencian dinámicas que enmarcaran formas alternativas de intercambio o financiamiento, ni tampoco elementos de autoproducción (Múnera, 2007), se hace efectiva la utilización de recursos no convencionales al considerar la potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos para lograr el desarrollo.

Finalmente desde la dimensión temporal, se identifica lo auto-referenciado e históricamente determinado, teniendo en cuenta particularidades históricas de la zona; no sólo asuntos como los bajos índices de calidad vida o la ocupación no planificada que se dio en la zona Nororiental, sino las potencialidades como la capacidad organizativa que tradicionalmente ha caracterizado a los habitantes. Como lo plantea la EDU y DAP (2005), este desarrollo se da en un territorio específico, con un periodo de tiempo claro, por ello se convierte en elemento anudador en la medida que para su desarrollo requiere una planeación que lo oriente y una gestión que movilice recursos; además porque es producto de semantizaciones construidas a través de dinámicas socioculturales de sujetos que lo habitan (Gutiérrez y Sánchez, 2009).

Aunque el desarrollo integral en el PUI-NOR conceptualmente presentó limitantes, fue en la práctica un elemento transversal a los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda, el cual rescató en la gestión elementos participativos y de corresponsabilidad que contribuyeron a la administración de los recursos por parte de diferentes actores. Con respecto a la planeación, se considera relevante que estuvo orientada como escenario donde confluyeron diferentes intereses, emergiendo propuestas que trataron de recoger los intereses de los actores. Con relación a la vivienda, ésta vinculó la participación de los actores de la zona mediante procesos de información, concertación, capacitación, negociación y contratación en la implementación de las intervenciones habitacionales.

Se rescata en cuanto a potencial social y político en gestión del desarrollo, la participación y el establecimiento de vínculos estratégicos con el fin de generar una intervención incluyente, de mayor impacto y eficacia. En esta medida se contribuyó al fortalecimiento del tejido social por medio de la acción conjunta de diferentes actores; todo ello con el ánimo de contribuir al desarrollo humano y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Bajo este parámetro se establece y se va consolidando una intervención integral, la cual debe ser en función de las capacidades y oportunidades de la comunidad.

Desde la planeación se destacó igualmente la participación, además de los procesos de corresponsabilidad, que contaron con el respaldo político y los recursos para llevarse a cabo, considerándose uno de los mayores logros la articulación a procesos institucionales y barriales; así mismo, los procesos de planeación participativa en la zona, desde los que se apoyó la recuperación y apropiación del espacio público en cuanto a renovación urbana y conectividad inter barrial. Esta planeación participativa jugó un papel fundamental, ya que permitió el desarrollo de nuevas formas de hacer política comunal con la articulación de procesos institucionales y barriales, generando así nuevos conocimientos en todos los actores partícipes, en cuanto a maneras de planear un territorio como referente para nuevos proyectos en la zona, desde múltiples visiones, pero sobre todo desde quien lo habita, lo vive, lo construye y lo dota de significado.

A su vez, en vivienda se destaca la correspondencia de carácter inter-escalar en los planes formulados para Medellín: POT (Concejo de Medellín, 2006) y el PDM 2004-2007 (Concejo de Medellín, 2004) con el PUI-NOR (Alcaldía de Medellín, 2006), dado que están orientados por un concepto -desde la municipalidad-, de vivienda articulada al hábitat y desde ahí se direccionan las intervenciones hacia un mismo objetivo de mejoramiento de la calidad de vida y desarrollo humano, que se basa principalmente en las transformaciones físicas, pero que hace el intento por trascenderlas y ser generadora de impactos positivos en los habitantes desde su incidencia, en la transformación de su hábitat.

Lo planteado deja ver la necesidad de intervenciones centradas en los procesos sociales, donde se parta del actor social como eje de los procesos de desarrollo y no como mero instrumento para llegar a él; reforzar los procesos de desarrollo que se están llevando a cabo en la ciudad permite mostrar nuevas posturas, desde las que es posible pensar territorios más incluyentes, a partir de procesos participativos que no desconocen las necesidades inmediatas de los habitantes y desde los que se pueda pensar en construir ciudad a varias manos.

En conclusión se reconoce cómo la relación sinérgica entre los enfoques renovados y resignificados de gestión integral, planeación para el desarrollo del territorio y vivienda en

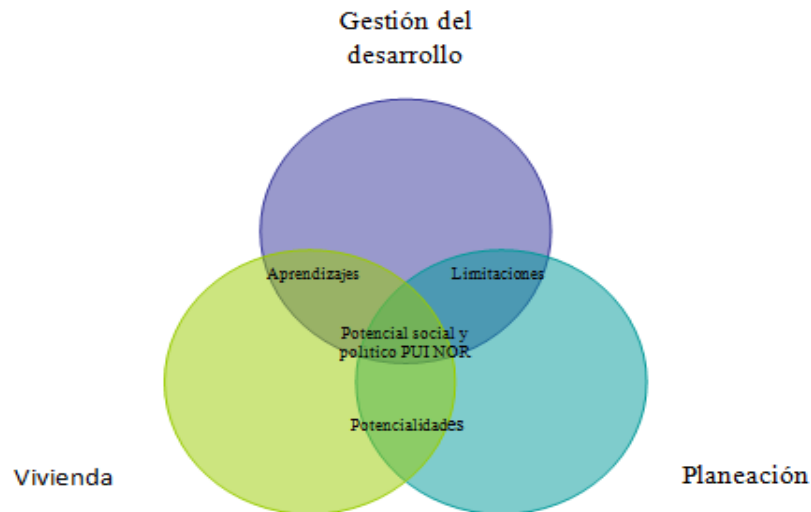
clave de hábitat, transversalizados por un desarrollo concebido como construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente determinada, aportan a un estudio integral del territorio desde donde se proponen teórica y metodológicamente alternativas de gestionar, planear, habitar y desarrollar el territorio.



Numeral VI

A modo corolario: Potencial social y político de la experiencia PUI-NOR, como aporte a la construcción de ciudad

6. A MODO DE COROLARIO: POTENCIAL SOCIAL Y POLÍTICO DE LA EXPERIENCIA PUI-NOR COMO APOORTE A LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDAD



Gráfica 10. Potencial social y político de la experiencia PUI-NOR como aporte a la construcción de ciudad

Relación y articulación entre los aprendizajes, las limitaciones y las potencialidades de los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda, las cuales permitieron configurar el potencial social y político en el marco de la experiencia PUI-NOR, a fin de generar aportes a los procesos de construcción de ciudad a varias manos. Preguntas orientadoras: ¿cuáles son los aprendizajes, limitaciones y potencialidades de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda? ¿Cómo se articulan? ¿Cómo aportan a la construcción de ciudad a varias manos?

Corresponde ahora, concluir la investigación a fin de brindar respuestas a las preguntas orientadoras del estudio y, al tiempo, recrear los soportes que permiten dar cuenta de sus objetivos, en particular el general, desde el cual se comprometió la configuración del potencial social y político de la gestión, la planeación y la vivienda en el marco del PUI-NOR, retomando aprendizajes, limitaciones y potencialidades como aportes a los procesos de construcción de ciudad. En este sentido y siguiendo a Torres (1998), se asume que las conclusiones se constituyen en un cierre que presenta de forma breve y sintética, las ideas o criterios sostenidos del proceso investigativo realizado, conforme las evidencias documentadas y significadas; desde ellas y de acuerdo con la justificación social, política y

académica que fundamentó el planteamiento del problema de investigación y guió la realización del estudio se establecieron, adicionalmente, nuevas líneas de investigación en relación con el proceso llevado a cabo, en el tránsito de la investigación formativa a la investigación científica.

El texto está estructurado en tres momentos. En el primero, se argumenta sobre los fundamentos que permitieron visualizar la gestión del desarrollo como fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales; a la planeación, como orientadora de procesos urbanos; y a la vivienda, como dinamizadora y articuladora del tejido social. En el segundo momento, se establecen proyecciones que derivan nuevas líneas de investigación e intervención social orientadas a acciones de conocimiento que permitan darle continuidad al estudio. Finalmente, en términos reflexivos, se develan las limitaciones, logros y aprendizajes del proceso investigativo realizado, a partir de los cuales, en términos académicos y formativos, se generan recomendaciones derivadas del proceso formativo e investigativo como aporte a futuros procesos de investigación formativa, asociados a líneas de profundización contenidas en el currículo del programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia.

6.1 Gestión del desarrollo, planeación y vivienda, fundamentos del PUI-NOR

Antes de plantear los elementos que permitieron configurar el potencial social y político de la gestión, la planeación y la vivienda en el marco del PUI-NOR, es necesario argumentar los fundamentos que permitieron visualizar la gestión del desarrollo como fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales; a la planeación, como orientadora de procesos urbanos; y a la vivienda, como dinamizadora y articuladora del tejido social. Afirmar que la gestión del desarrollo es una fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales, se evidencia en las acciones reivindicativas de los habitantes de la zona, que demandaron espacios participativos de apropiación, con el fin de proponer alternativas de gestión del desarrollo donde tradicionalmente el actor social ha sido

desvinculado (Sánchez 2012). De igual forma la corresponsabilidad jugó un papel importante, ya que se fortaleció la participación de la empresa privada, las organizaciones sociales, comunitarias y académicas para trabajar juntos por el incremento de la calidad de vida de los habitantes de esta zona de Medellín (Pulgarín, 2011).

Lo anterior dio cuenta que la gerencia de los recursos en el PUI-NOR trascendió la orientación económica y el simple cumplimiento de objetivos, ya que su justificación central tuvo un carácter social que dirigió la mirada a los logros obtenidos por la comunidad, evidenciando una gerencia no sólo de recursos convencionales sino además no convencionales, que según Max-Neef (retomado por Sánchez et al, 2011), se refiere a: conciencia social, cultura organizativa y capacidad de gestión, creatividad, capacidad y calidad, superando el solo acto administrativo.

La planeación por su lado como orientadora de procesos urbanos, se fundamenta en la movilización de representantes de múltiples sectores sociales y comunitarios, convocando escenarios abiertos de participación que invitaban a pensarse en las transformaciones de su territorio, con una trascendencia hacia lo espacial, económico, ambiental y social. En este sentido se apuntó a una planeación desde elementos renovados que, según lo establecen Gutiérrez y Sánchez (2009), la posicionan como proceso que reúne diversos actores para la toma de decisiones con relación al tipo de desarrollo pretendido, el cual acontece en marcos temporales conectados y sustentados en premisas estratégicas previamente definidas.

En términos de vivienda se evidenció la tradición organizativa comunitaria de los habitantes de la zona, ya que con la intervención realizada por el PUI-NOR, se aprovechó y se fortaleció (esta organización) para lograr acuerdos entre los habitantes y la municipalidad (Empresa de Desarrollo Urbano [EDU] y Departamento Administrativo de Planeación [DAP], 2005). Lo anterior apuntó a hacer tangible este derecho que se corresponde con la noción de hábitat de la municipalidad al “incorporar mecanismos de mejoramiento, consolidación, regularización y renovación habitacional y ambiental mediante la legalización, reubicación, construcción de

viviendas y recuperación del medio ambiente [...]” (EDU y DAP, 2005, p. 17). Es así como desde la vivienda se afirma que es dinamizadora y articuladora del tejido social.

En síntesis, los procesos de gestión del desarrollo como fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales, requirieron como prioridad la participación de los actores sociales, trascendiendo las lógicas convencionales de gestión promovidas por los sectores público y privado, los cuales tradicionalmente han desvinculado al actor social. Así mismo, se demandó del trabajo conjunto entre la empresa privada, las organizaciones sociales, comunitarias y académicas para lograr objetivos comunes, y de una gerencia no sólo de recursos convencionales referidos a lo material o económico sino además no convencionales, como aquellas capacidades que están en el sujeto.

La planeación como orientadora de procesos urbanos, permitió el escenario para el encuentro, donde se dieron consensos y disensos, orientando la construcción colectiva a partir del principio de la democracia que vincula actores sociales, gubernamentales, académicos y gremiales donde confluyen múltiples puntos de vista e intereses. Finalmente la vivienda como dinamizadora y articuladora del tejido social, vinculó al actor social gracias a la tradición organizativa comunitaria, esto permitió lograr acuerdos entre los habitantes y la municipalidad en busca de incorporar mecanismos de mejoramiento, consolidación, regularización y renovación habitacional y ambiental, mediante la legalización, reubicación, construcción de viviendas y recuperación del medio ambiente.

6.1.1 Gestión del desarrollo: fuerza movilizadora de recursos convencionales y no convencionales que materializan el desarrollo

La gestión del desarrollo en el PUI-NOR fue transversal a cada una de las fases del proceso, actuando como fuerza movilizadora de recursos que permitieron la ejecución del programa. Es por ello relevante resaltar el enfoque social que la orientó y el modelo mediante el cual operó, liderado por la Empresa de Desarrollo Urbano desde la Administración Municipal,

con el fin de configurar su potencial social y político como aporte a los procesos de construcción de ciudad.

En este sentido, la documentación producida posibilitó identificar la gestión del desarrollo como fuerza motriz que viabilizó el gerenciamiento y movilización de recursos convencionales, tales como monetarios y de infraestructura a través de las dependencias municipales, el sector privado, organizaciones gubernamentales, cajas de compensación y organizaciones comunitarias (EDU y DAP, 2005), y no convencionales como la creatividad y la capacidad organizativa de los habitantes (Sánchez, 2012), mediante estrategias como talleres de imaginarios y formación de líderes (EDU, 2005). De esta forma, se materializó la intervención del programa y se contribuyó al desarrollo de la zona, favoreciendo que los pobladores se apropiaran de la intervención, tanto de las obras físicas como de la social y ambiental, como forma alternativa de avanzar hacia el incremento en los índices de la calidad de vida de quienes habitan la comuna 1 y 2 de Medellín (Pulgarín, 2011).

Tal movilización de recursos no convencionales fue posible gracias a que la gestión del desarrollo en el marco del PUI-NOR, tuvo como directriz un enfoque social durante la Administración Municipal 2004-2007, bajo un proyecto político alternativo y materializado por su plan de desarrollo, el cual planteó lógicas diferentes a la forma convencional como los sectores público y privado estaban llevando a cabo la gestión en los procesos de construcción de ciudad, lo que requirió de mayor trabajo conjunto para intervenir la zona nororiental (EDU, 2005), posicionado como principal apuesta la participación, buscando con ello la vinculación y aceptación del programa por parte del actor social. Además, se orientó a que dicho actor fuera gestor del desarrollo de su barrio, a través de estrategias que le permitieron vincularse al programa.

El actor social no fue el único que jugó un papel determinante en este proceso, debido a que el enfoque que guió esta gestión operó por medio de un modelo interinstitucional e intersectorial implementado por la EDU, para el cual fue necesario efectuar un esquema organizacional que le permitiera administrar a través de la coordinación de diferentes

esfuerzos, la planeación y ejecución del PUI-NOR. Así, se evidencia no sólo la participación de la estructura gubernamental del municipio de Medellín, también a voceros de la empresa privada, la academia y las organizaciones no gubernamentales, lo cual estratégicamente permitió la coordinación de diversos y múltiples esfuerzos, posibilitando vincular diferentes actores y sectores en un área de intervención específica, la jurisdicción del programa; de paso además, se reconoció que era necesario el aporte de cada uno de ellos para la formulación, diseño e implementación del programa. Cada uno de ellos realizó contribuciones desde sus capacidades, intereses y necesidades, implementando estrategias y recursos que viabilizaron la consecución de los objetivos propuestos.

Dicho modelo contribuyó y generó niveles de corresponsabilidad y compromiso entre actores, fortaleciendo el tejido social y generando, entre otras cosas, nuevas redes de trabajo, mayores niveles de seguridad y convivencia. Si bien este modelo movilizó recursos no convencionales como la participación y el trabajo en equipo, se debe resaltar que a partir de su implementación logró la obtención de recursos económicos y logísticos de la mayoría de las dependencias municipales; se alcanzó además a crear una laborarticulada con diferentes mesas de trabajo, interinstitucionales e intersectoriales, desde las cuales se aportaron recursos monetarios, se hizo acompañamiento técnico y se diversificó la logística, materializando formas novedosas de vinculación a la realización del programa.

Tanto el enfoque social como los modelos interinstitucionales e intersectoriales implementados, permiten ver la gestión como articuladora de diferentes procesos y movilizadora de recursos que van desde la dinamización de la organización social hasta aquellos que vinculan la implementación de recursos y asuntos administrativos. En este sentido, la gestión del desarrollo en el PUI-NOR se convirtió en una potencialidad social, en la medida que contribuyó a la consolidación de procesos participativos, donde los actores sociales por medio de su vinculación, se convirtieron en gestores de su propio desarrollo por la vía de la concientización de su compromiso y responsabilidad con el progreso de su territorio. Al mismo tiempo, estos procesos participativos constituyeron una potencialidad política al proponer espacios de discusión donde confluyeran diferentes intereses,

necesidades y relaciones de poder, avanzando en la consolidación de consensos y de toma de decisiones en torno a las carencias, dejando de ser el actor social un simple espectador de los procesos de intervención urbana.

De lo expuesto se deriva como aprendizaje, que los procesos de gestión del desarrollo deben estar constituidos por todos los actores que hacen parte de la intervención, con el fin de anudar esfuerzos que permitan viabilizar recursos de manera efectiva. De ahí la importancia de implementar mecanismos de comunicación que garanticen que el proceso sea una construcción colectiva, donde se tengan en cuenta las necesidades y propuestas de cada uno de los actores. Sin embargo, al tiempo, surge también como limitación el que, aunque se tenga como orientación la participación, muchos de los programas de intervención urbana la subordinan a criterios preestablecidos, negando la posibilidad que sean diseñados desde sus orígenes por el actor que padece, directamente, las necesidades. Sin duda como potencialidad central, se destaca la construcción de modelos de gestión del desarrollo que conciben, proponen y desatan el trabajo conjunto, lo que le puede dar mayor impacto a las intervenciones realizadas, siempre y cuando se garantice que no haya relaciones de subordinación ni dependencia.

Lo expuesto, configura aportes aplicables a los procesos de construcción de ciudad, en la medida que favorece el empoderamiento sociopolítico del actor social y su vinculación con entes gubernamentales, privados y académicos, expandiendo sus capacidades para debatir y proponer alternativas que fortalezcan los procesos de intervención urbana. La forma como operó la gestión dejó además una capacidad instalada en materia social y política. Esta gestión requirió procesos de planeación, que desde su fase de formulación, diseñó planes maestros para la realización del programa (Hernández, 2006); de ahí la importancia de referirse a ella.

6.1.2 Planeación: una orientación de los procesos urbanos

La gestión del desarrollo en el PUI-NOR fue movilizadora de todo tipo de recursos para materializar el desarrollo del programa, guiado por la planeación que actuó como acción orientadora, instauró caminos, estrategias diseñadas en la fase de formulación (Hernández, 2006). En este sentido es significativo referirla y resaltar su potencial social y político, aplicable a programas urbanos, de lo cual se derivan aprendizajes, limitaciones y potencialidades generalizables a los procesos de construcción de ciudad.

Con la intervención realizada por el PUI-NOR se comprobó que la planeación reconoció antecedentes contextuales en la configuración de la zona nororiental, teniendo en cuenta su dimensión política, social, normativa, ambiental y espacial; en consecuencia implementó un plan estratégico acorde al contexto, que visibilizó limitaciones como el conflicto armado, los asentamientos ilegales, la desarticulación política, y fortalezas como la organización social identificada en un diagnóstico técnico y comunitario que orientó la formulación a través de un plan maestro (EDU, 2007), proponiendo estrategias participativas como los comités barriales, la formación de líderes y lideresas (EDU, 2005), logrando vincular al actor gubernamental, social, gremial y académico, para determinar formas operativas y metodologías que contribuyeran a consolidar procesos de planeación incluyentes.

De esta forma los habitantes de la zona fueron actores activos en el proceso, a través de la conformación de cuatro comités comunitarios o mesas de trabajo: Andalucía, Popular, Santo Domingo, Juan Bobo (Alcaldía de Medellín, 2006), y la integración de líderes y lideresas comunitarios, consolidando espacios colectivos de participación que permitieran apropiarse de las obras e intervenciones realizadas. En esta medida, hubo una semantización de estos nuevos espacios, generando en el actor social protagonismo en la transformación de su territorio, siendo los líderes y lideresas facilitadores de escenarios de negociación, diálogo y debate en pro del desarrollo del programa y la construcción del territorio. Todo esto constituyó en la planeación, un potencial social, caracterizado por un enfoque participativo al trascender formas tradicionales en que históricamente se habían diseñado los programas de intervención urbana en Medellín.

El haber tenido en cuenta el marco normativo vigente en la municipalidad, permitió el accionar del ente gubernamental y privado, facilitando acogerse a las directrices de los planes de desarrollo alternativos del momento, los cuales proponían la vinculación del actor social, pieza clave en el proceso de construir ciudad, posibilitando de ésta forma un accionar conjunto, sincrónico y potenciador con otros actores.

En este sentido y como *aprendizaje*, los procesos de planeación participativa focalizaron necesidades e intereses de los habitantes al movilizar recursos a través de un plan maestro, generando sentidos de corresponsabilidad, particularmente con el compromiso de la base social, el sector privado, el sector público, que participaron en la intervención. De esta forma, los espacios de discusión y negociación como el comité directivo municipal y las mesas de trabajo con entidades públicas (Gutiérrez, 2012), jugaron un papel protagónico, porque fue allí donde se construyeron consensos que tuvieron en cuenta las necesidades, intereses y pensamientos de los pobladores de la zona nororiental, las comunas 1 y 2 y, específicamente, del área de intervención del programa. Lo anterior también fue posible gracias al reconocimiento de las tradiciones organizativas y la fuerte base social existente en la zona PUI-NOR, en tanto los líderes y lideresas se organizaron en comités, encargándose del acompañamiento, sensibilización y seguimiento a los procesos realizados por el PUI-NOR, lo que permitió insertar a las personas en las dinámicas de transformación urbana y en el reconocimiento a nivel de ciudad (Isaza y Orozco, 2011), y a su vez, sobrepasando *limitaciones* como las propias del conflicto armado activo.

Consecuentemente es necesario reconocer como principal potencialidad que los procesos de planeación anudados a la experiencia PUI-NOR, permitieron fortalecer y aportar a los procesos de construcción colectiva y democrática de ciudad, a través de espacios para el encuentro ciudadano como el parque biblioteca España, actividades recreativas, deportivas, culturales y comunitarias; enfocadas al desarrollo urbano en materia de calidad de vida, transformación física, crecimiento inteligente y uso planificado del suelo urbano para lograr una utilización racional del mismo; y mejorar la gestión efectiva del desarrollo y de las

instituciones sectoriales (Isaza y Orozco, 2011). Además de presentarse como parte esencial en la vinculación con diferentes actores para llegar a alcanzar un mismo fin, es decir, que desde la planeación se utilizaron diferentes estrategias que trabajaron simultáneamente lo social, el mejoramiento del espacio público, el deporte, la movilidad peatonal, la recreación y el mejoramiento de la vivienda (EDU, 2005), las cuales desde una perspectiva política y social, involucraron diversos intereses y necesidades, determinando el cumplimiento de los objetivos trazados por el PUI-NOR. Estas estrategias utilizadas en la planeación tuvieron incidencia en la vivienda, al llevarse a cabo como acción orientadora de las diferentes intervenciones efectuadas, por tal razón la importancia de aludir a ella.

6.1.3 Vivienda: dinamizadora y articuladora del tejido social

La vivienda como componente abordado desde el PUI-NOR, fue susceptible de ser gestionada y planeada; su intervención se soportó en el Plan de Desarrollo 2004-2007, en el Plan de Ordenamiento Territorial con revisión de 2006, y de forma proyectiva con el Plan Estratégico Habitacional-Pehmed 2020, mediante la promoción de programas habitacionales, tendientes al aumento de la calidad de vida, legalización y mejoramiento de soluciones habitacionales, las cuales aportaron elementos que contribuyeron a la configuración del potencial social en la medida que permitieron la integración social al consolidar barrios como puntos de encuentro (Concejo de Medellín, 2004), y al potencial político, porque por su correspondencia interescalar con los planes anteriormente mencionados, permitió una intervención direccionada hacia la consecución de objetivos conjuntos (Concejo de Medellín, 2006), ayudando de forma significativa a los procesos de construcción de ciudad desde la articulación política y el fortalecimiento del tejido social, evidenciando dificultades y aprendizajes reconocidos como asuntos inherentes a este tipo de mediaciones urbanas, los cuales deben ser objeto de reflexión para futuras intervenciones e investigaciones.

Así, en torno a la vivienda se desplegaron estrategias orientadas a estimular las formas de integración entre los habitantes para construir conjuntamente un espacio digno de habitar, al tiempo que se establecieron canales de reciprocidad con actores sociales, entre ellos, líderes

comunitarios, organizaciones sociales, Iglesia Católica, grupos juveniles y de tercera edad (Alcaldía de Medellín, 2006); actores gubernamentales como la EDU, el Departamento Administrativo de Planeación, Empresas Públicas de Medellín, Corvide, la Secretaría de Hacienda, la Subsecretaría de Catastro y las Curadurías Urbanas; actores académicos como el Politécnico Jaime Isaza Cadavid y actores privados referidos a las cajas de compensación Comfama y Comfenalco (Alcaldía de Medellín, 2004), configurando redes de trabajo desde la generación de confianza, relacionada con el reconocimiento de saberes, vigorizando de esta forma el tejido social ya configurado en la Nororiental, pero a su vez maltratado por las dinámicas de pobreza y exclusión.

Con relación a lo anterior, el potencial social radica en la generación de redes de apoyo entre diferentes actores para el logro de objetivos comunes, relacionados con la legalización, edificación y mejoramiento de vivienda, sumado al establecimiento de garantías para posibilitar el cumplimiento del derecho a la vivienda por una parte de la población. En este sentido se avanzó al reconocer los intereses y necesidades del actor social, contribuyendo a alcanzar mejores condiciones de habitabilidad para la población.

Referente al potencial político se logró la configuración de espacios donde confluyeran los poderes de los actores social, gubernamental, gremial y académico, evidenciándose los intereses colectivos y particulares de cada actor, generando un diálogo mediado por el conocimiento especializado de cada uno, a fin de establecer relaciones horizontales que permitieron al actor social potenciar su incidencia política en la toma de decisiones.

Prueba de lo anterior fue la creación de comités de vivienda, conformados por los habitantes destinatarios de las obras realizadas, propiciando encuentros para el diálogo y la concertación, como espacio de información de las obras a realizar por el actor gubernamental, teniéndolos en cuenta en las propuestas de manera conjunta. En términos sociales se registró un cambio en las formas de habitar, gracias a que el mejoramiento de las viviendas trajo consigo mejoras físicas, convirtiéndose en un punto de referencia y de encuentro, dotado de equipamiento y condiciones para su accesibilidad.

Estas actuaciones estuvieron respaldadas por un entramado de acuerdos establecidos en el POT y el Plan Estratégico Habitacional, definiendo criterios de vivienda en clave de hábitat, direccionando desde ahí intervenciones hacia un mismo objetivo, en lo referido a la calidad de vida y el desarrollo humano a través de transformaciones físicas y del entorno (Alcaldía de Medellín, 2006). Así mismo, la construcción de significados en torno a ella se dio en el marco de la lucha constante de la población por su acceso, bien desde la legalidad mientras fuera exequible o desde la informalidad cuando las dinámicas socio-económicas y ambientales así lo determinaran. Entre tanto, el sentido de pertenencia por el lugar, por los lazos de solidaridad y los procesos organizativos, se constituyeron en motores que sensibilizaron y movilizaron a partir de sus demandas las actuaciones del actor gubernamental, para la implementación de programas y proyectos habitacionales.

Estos se hicieron efectivos por medio de la participación de la población en la identificación, planeación, gestión y ejecución de las obras que se realizaron. De ésta manera la transformación del espacio implicó involucrar a los habitantes, quienes son en esencia los afectados o beneficiados por las intervenciones. A su vez conocer la cultura, la historia, los símbolos y creencias fue un avance vital, materializado a través de talleres de imaginarios, comités comunitarios, asambleas barriales, recorridos zonales, reconociendo que los individuos habitan y construyen un mundo simbólico alrededor de un espacio que se consolida históricamente, generando de esta manera sentimientos de arraigo, pertenencia y propiedad, los cuales no deben ser obviados al momento de considerar propuestas de construcción e intervención de viviendas.

Es así como la reubicación en sitio se constituyó en un aprendizaje significativo desde el componente de vivienda, al ser una intervención menos invasiva, debido a que los habitantes tuvieron la posibilidad de continuar en la misma zona, minimizando el deterioro en los vínculos vecinales y las redes de apoyo. Se sumó a lo anterior la coordinación del actor social por medio de líderes comunitarios y organizaciones sociales, a través de diversas dinámicas e interrelaciones, directas e indirectas con la EDU, Comfama y Comfenalco, generando

transformaciones no sólo en la materialidad física, también en las rutinas, intercambios y tránsitos que ocurren en el espacio de lo cotidiano de los sujetos.

Sin embargo, en términos de limitaciones no se puede desconocer la forma de producción de vivienda que favorece el mercado, en tanto se dio una edificación en serie que no tuvo en cuenta las particularidades culturales de los destinatarios. Sumado a lo anterior, el mejoramiento en la infraestructura, el espacio público, la movilidad y la legalización, trajo consigo una de las principales limitaciones, y fue el aumento de los costos en la vida de las personas, vinculados al pago de servicios públicos domiciliarios e impuestos. A su vez, las intervenciones orientadas a la reubicación fuera del sitio, vulneraron las tradiciones culturales y socioeconómicas de la población, debido a que las personas rompieron con los vínculos creados, tanto en términos relacionales como productivos, viéndose obligados a habitar en otra zona con dinámicas diferentes, donde incluso las características de la propia vivienda cambian de un lugar a otro.

En síntesis, la correspondencia y complementariedad en la forma de entender la vivienda en clave de hábitat desde la Administración Municipal, permitió una orientación más clara de las intervenciones realizadas y desde ahí es posible generar en la población reflexiones relacionadas con la forma como entienden, viven y usan el espacio habitado; cuestionándose sobre la integralidad de las intervenciones realizadas, particularmente en términos culturales, desde el respeto a la identidad y la valoración de las prácticas cotidianas, permitiendo propiciar comportamientos de protección y cuidado de los espacios intervenidos y previniendo el mal uso de otros.

Es de esta forma, que como potencialidad esencial se resalta la manera vinculante e intencionada como se coordinaron esfuerzos desde el componente de vivienda que estimularon el tejido social, generando interrelaciones entre los diferentes actores que hacen parte de la ciudad y, por ende, cómo sus actuaciones impactaron la forma como ésta se construye a partir de las acciones colectivas.

En conclusión se evidencia cómo la gestión del desarrollo por medio del modelo de gestión implementado por la EDU, generó una oportunidad para el fortalecimiento de vínculos entre la administración municipal, las organizaciones sociales, la cooperación internacional (EDU, 2005), creando lazos de corresponsabilidad y avanzando en la consolidación de espacios como los comités municipales y las mesas barriales, que no sólo permitieron un espacio de integración social, sino de aprendizaje, debate y diálogo. De forma coherente con la gestión, la planeación tuvo como referente la participación, la cual fue evidenciada por medio del papel activo que tuvo el actor social en el diagnóstico y formulación del plan maestro que orientó la intervención, tornándose así en escenario político, al confluir en éste diferentes intereses, poderes y necesidades, lo que produjo mayor visibilización de los planes alternativos zonales, generando mayor disponibilidad de recursos por parte del actor gubernamental. Esto incidió en la vivienda al promover una articulación de estrategias orientadas por los diferentes planes (POT, Plan de Desarrollo 2004-2007, Plan Estratégico Habitacional), validando los comités de vivienda, quienes permitieron a los habitantes del sector participar en la construcción del espacio habitado, contribuyendo de forma colectiva a la consolidación habitacional.

Estas evidencias en gestión del desarrollo, planeación y vivienda, hacen del PUI-NOR una experiencia potente en materia social y política, ya que propuso una metodología alternativa para los procesos urbanos, en el sentido que brindó la posibilidad de que las personas de las comunas a intervenir fueran gestores de su propio desarrollo, avanzando de forma significativa en la consolidación de procesos de desarrollo que parten de la base social. Consecuentemente, el PUI-NOR fue una plataforma de saberes, intereses y de diálogo, al propiciar espacios donde se construyeran consensos de cara a la consecución de objetivos estipulados en el programa. En este sentido es preciso afirmar que experiencias como ésta se tornan educativas para la comunidad, porque les permite aprender a través de la práctica, además de sensibilizarse en las limitaciones, potencialidades y capacidad del territorio para construir ciudad entre todos.

Los aportes a los procesos de construcción de ciudad se derivaron del proceso investigativo, y así mismo, dicho proceso brindó la posibilidad de proyectar el estudio desde lo académico, social y político-institucional, estableciendo nuevas líneas de investigación e intervención que pueden dar pie a generar otros conocimientos y estrategias tendientes a fortalecer los procesos urbanos. Es allí donde se centra y radica el siguiente abordaje.

6.2 Proyecciones del estudio: nuevas líneas de investigación e intervención social



Gráfica 11. Proyecciones: nuevas líneas de investigación e intervención derivadas de las líneas de investigación e intervención

Proceso de investigación formativa en el marco de la investigación “Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la gestión del desarrollo y la vivienda”, la cual se justifica en lo académico, social y político-institucional, lo que permite generar líneas de investigación y líneas de intervención a fin de proyectar nuevas investigaciones y nuevos conocimientos. Pregunta orientadora ¿cuáles son los aportes del proceso de investigación formativa que contribuyeron a la justificación académica, social y político-institucional de la investigación?

Proponer nuevas líneas de investigación e intervención social surgidas de este estudio, se constituyó en uno de los aportes del proceso investigativo. Es por ello que desde su justificación académica, social y político-institucional, emergieron proyecciones de nuevo conocimiento. En lo académico, se contribuye al Trabajo Social con una producción

conceptual que reivindica el papel del ser humano en los procesos sociales frente al desarrollo, soportada en un enfoque resignificado de desarrollo, gestión, planeación y vivienda, que configura una alternativa desde la cual se puede orientar la intervención urbana; en lo social, se identifican procesos interesantes de participación que deben ser estudiados a profundidad, con el fin de potenciarlos para que se construyan alternativas que hagan parte de planes de desarrollo zonales y municipales; y en lo político-institucional, se proponen estrategias para fortalecer los esfuerzos que se realizan desde el actor gubernamental, con el fin de aumentar la calidad de vida de la población a través de intervenciones urbanas.

Desde el campo académico, se rescataron aportes de la investigación como estado del arte, a nivel contextual, conceptual y operativo de la gestión del desarrollo, la planeación y la vivienda, en el marco del PUI-NOR; de esta forma se aportó un primer insumo, el cual puede ser la base para iniciar nuevas investigaciones desde modalidades evaluativas y sistematizaciones que permitan un abordaje del objeto de estudio de forma integral. En esta medida surge como línea investigativa el dar respuesta, por ejemplo, a ¿cuáles son los aportes teóricos y metodológicos del Trabajo Social a los procesos de intervención urbana? Y como línea de intervención, se propone un seguimiento a los procesos sociales que desde el Trabajo Social se consolidaron en el periodo de intervención del PUI-NOR. Tanto esta línea de investigación como la de intervención, contribuyen a la producción conceptual y metodológica de la profesión en los procesos de intervención urbana.

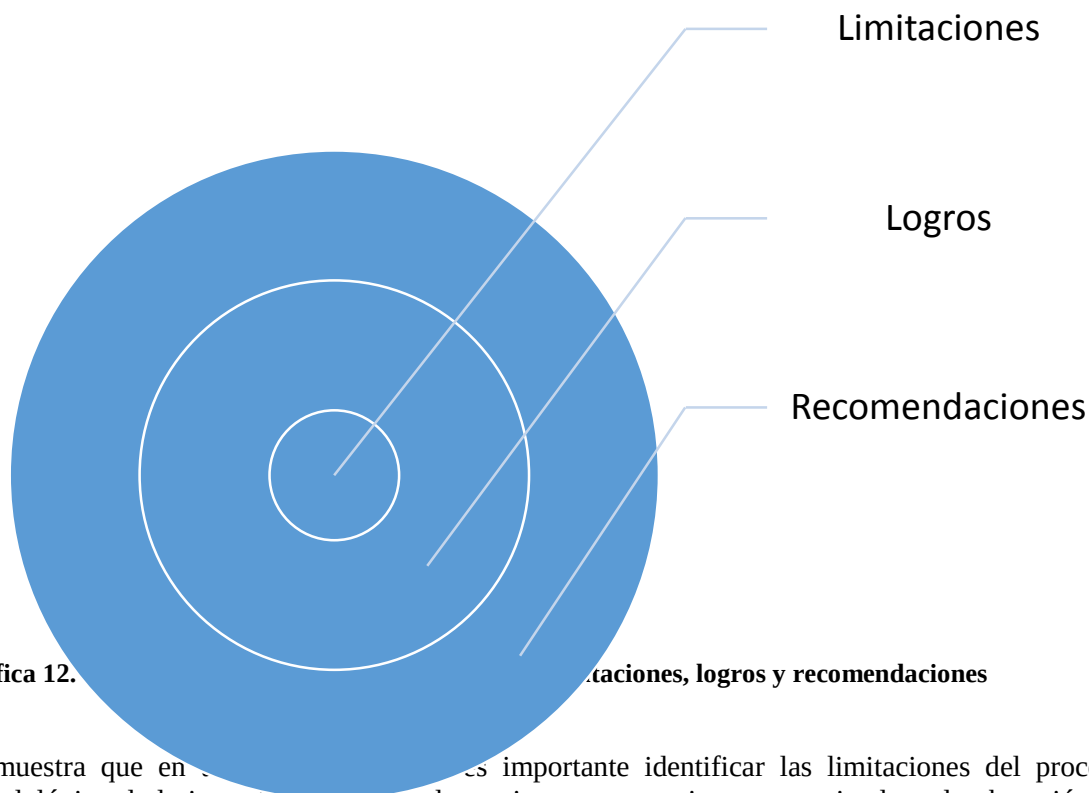
En relación con lo social, es oportuno abordar los procesos participativos. Por ello surgen como nuevas líneas de investigación, entre otras, las asociadas con preguntas tales como ¿cuáles han sido los aportes de los actores sociales a los procesos de intervención urbana en la zona nororiental de Medellín? Y ¿cuáles son los usos y semantizaciones que en la actualidad hacen los habitantes de los espacios intervenidos por el PUI-NOR, periodo 2004-2007? Como línea de intervención se plantea el fortalecimiento de las organizaciones de base en la zona nororiental de Medellín. A través de estas propuestas de estudio y trabajo se busca la reivindicación e inclusión del actor social, con el fin de construir ciudad de forma colectiva.

En lo referente a lo político-institucional, se proponen estrategias para fortalecer los esfuerzos de los diferentes actores partícipes en los procesos de desarrollo, entre ellos el actor gubernamental, con el objetivo de aumentar los niveles de calidad de vida de la población a través de programas urbanos. En torno a esto, surgen como preguntas de investigación relevantes: ¿cuáles son los impactos de los procesos de gestión del desarrollo, planeación y vivienda en el PUI-NOR? Y ¿cuáles fueron los impactos sociales de los escenarios de diálogo y participación, propuestos por la municipalidad en la zona nororiental de Medellín? En este sentido se proyecta el fortalecimiento de la institucionalidad y de las acciones gubernamentales.

Finalmente es importante señalar que esta investigación se convierte en un insumo potente, que soporta y proyecta nuevas líneas de investigación e intervención, orientadas desde intencionalidades académicas, sociales y políticas en contribución a generar procesos urbanos incluyentes, por medio de los aprendizajes que generó el abordaje del PUI-NOR como caso de estudio, en la modalidad estado del arte.

De esta forma, estudiar el PUI-NOR implicó un trasegar metodológico que estuvo constituido por limitaciones, logros y aprendizajes, que tributaron a la formación académica y a la formación personal, dando cuenta de un proceso de formación integral. Así, es relevante referirse a él en términos reflexivos.

6.3 Proceso metodológico formativo: un recorrido por limitaciones, logros y recomendaciones



Gráfica 12.

Limitaciones, logros y recomendaciones

Se muestra que en este proceso es importante identificar las limitaciones del proceso metodológico de la investigación, lo cual permite generar acciones encaminadas a la obtención de logros y así posteriormente, desde el ejercicio crítico y reflexivo, generar en recomendaciones como aporte a futuros procesos de investigación formativa ¿cuáles fueron las limitaciones identificadas durante el proceso metodológico?, ¿los logros obtenidos durante este proceso?, ¿las recomendaciones derivadas del proceso metodológico?

El proceso metodológico de la investigación representó un camino de continuos aprendizajes que no sólo posibilitaron un acercamiento a una realidad concreta de ciudad, sino que aportó a la formación de Trabajo Social desde los objetivos establecidos en la Línea de Profundización de Planeación y Gestión del Desarrollo, fortaleciendo conocimientos previos y generando nuevos aprendizajes en metodología de investigación social. Es por ello que en este proceso metodológico se destacan los objetivos propuestos, reconociendo en ellos limitaciones, logros y recomendaciones derivadas del proceso formativo e investigativo. Bajo esta orientación, es preciso referirse en términos conclusivos al propósito central de la Línea de Profundización, el cual fue desarrollar la investigación “Programa Urbano Integral de la Nororiental (PUI-NOR). Experiencia de construcción de ciudad desde la planeación, la

gestión del desarrollo y la vivienda”, contribuyendo así a la consecución del objetivo de formación del proyecto de aula al contextualizar, describir, analizar y generar tendencias globales sobre cómo ha sido construida Medellín, desde la experiencia PUI-NOR.

Así, en la consecución de dicho objetivo hubo limitaciones asociadas a los vacíos en el tema de planeación, a causa de las falencias que presenta el currículo del Departamento de Trabajo Social al tener la Línea de Profundización en Planeación y Gestión del Desarrollo, previo al proyecto de aula que ofrece las bases para ella (Planeación y Gestión del Desarrollo). Esta situación se convirtió en un obstáculo ya que no hubo una fundamentación previa. Por ello, en términos metodológicos el proceso investigativo significó un doble esfuerzo, porque se enfocó en formular un proyecto de investigación y también en adquirir conocimientos sobre el tema, uno de los vacíos con que se llegó a esta instancia formativa.

Otra de las limitaciones fue el haber cursado el último nivel de Línea de Profundización a la par del proceso de Práctica Profesional I, debido a la gran demanda de tiempo y rigurosidad que implicó llevar estos dos procesos paralelamente. Esto se constituyó en un reto para el equipo de investigación, al tener que diseñar e implementar estrategias de trabajo que permitieran superar esta dificultad, con el ánimo de generar los insumos de investigación en términos de calidad y en los marcos temporales establecidos.

Así mismo, emergieron como limitaciones vacíos en metodología de investigación social, relacionados con la formulación de proyectos en cuanto al planteamiento del problema y en la ejecución del proyecto, en lo relacionado al procesamiento y análisis de la información. Sumado a lo anterior, se detectaron falencias en escritura y producción de textos académicos.

No obstante, pese a las anteriores limitaciones, como investigadores en formación se destacaron importantes *logros*, tales como la apropiación de la metodología de investigación social, la tipología y la modalidad investigativa, permitiendo afianzar y apropiar conocimientos en la construcción de instrumentos de generación de información, identificación en fuentes de bases de datos bibliográficas, análisis y divulgación de

resultados. De la misma manera, se destacan los conocimientos temáticos adquiridos en desarrollo, gestión del desarrollo, planeación y vivienda, lo cual fue posible gracias a la implementación de seminarios de los que se derivaron productos contextuales, conceptuales y operativos referentes al PUI-NOR.

Otros de los logros fue la aprobación de la investigación por el Comité para el Desarrollo de la Investigación-CODI en la convocatoria Fondo Trabajos de Grado 2012, así como los vínculos establecidos con los grupos de investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO e Intervención Social-GIIS, este último cuenta con tres estudiantes del proyecto de aula pertenecientes al Semillero de Investigación en Planeación del Desarrollo (SIPDES). Este vínculo posibilitó espacios de divulgación de resultados.

Si bien una de las falencias fue la dificultad para producir textos académicos y técnicas de manejo de citas bibliográficas (APA), uno de los principales logros fue adquirir al final del proceso formativo, herramientas para redactar con mayor calidad textos académicos, propios de un informe técnico. Se destaca la propiedad y habilidad para socializar en público los resultados y avances de la investigación. Los espacios más representativos fueron durante la “Movilidad académica para profesores, investigadores y estudiantes de la Universidad de Antioquia-Colombia, la Universidad Federal de Rio de Janeiro y la Universidad de Sao Paulo, Brasil 2013”.

Posteriormente estos logros aportaron al proceso formativo, fortaleciendo el trabajo en equipo y generando conciencia en los estudiantes de la rigurosidad y compromiso que demanda investigar.

Identificar las anteriores limitaciones y reconocer los logros, permitió generar *recomendaciones* de forma reflexiva como aporte a los procesos investigativos, ubicados en la Línea de Profundización y a su vez al currículo del programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia.

Es así que se plantea la necesidad de poner en debate un rediseño curricular que contemple la posibilidad para que el estudiante se contextualice en contenidos previos como pre requisito a las líneas de profundización, desde proyectos de aula bases, como por ejemplo Planeación y Gestión del Desarrollo para el caso de esta Línea. Esto significaría para los próximos estudiantes, llegar con saberes previos que garanticen un mejor desenvolvimiento formativo. De igual forma, por la rigurosidad que exige la última etapa del proceso académico del estudiante, es necesario pensar en una forma curricular que no oferte paralelamente la práctica profesional y el trabajo de grado. Lograr lo anterior garantizaría que el estudiante focalice sus esfuerzos obteniendo mejores resultados universitarios y profesionales.

En cuanto a las falencias en la metodología de la investigación, es importante lograr un nivel de conciencia sobre el sentido de la formación científica a nivel profesional y que reconozca que es un proceso que demanda rigurosidad, compromiso y que a su vez le aporta elementos para estudiar la realidad social.

En esa misma vía, mejorar los escritos académicos debe ser un trabajo colectivo que está en manos de los estudiantes, con el compromiso de acercarse a lecturas que fortalezcan su escritura, llenando los vacíos individuales acumulados a lo largo de su proceso formativo. Sin embargo, es necesario que los docentes se comprometan con los trabajos escritos en términos de revisiones y devoluciones, como aporte a un proceso más consciente de las falencias de los estudiantes en términos de escritura.

Finalmente se concluye que esta investigación, como una experiencia de formación, trascendió lo académico en la medida que dejó aprendizajes y logros a nivel personal, como el trabajo en equipo, el reconocimiento del otro y la construcción colectiva, fortaleciendo competencias vitales para el profesional en Trabajo Social.

Referencias bibliográficas.

- Alcaldía de Medellín. (2005). *Plan de Desarrollo comuna 1, 2005-2015*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2006). *Programa Urbano Integral Nororiental*. Medellín: municipio de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Pactos Ciudadanos*. Medellín.: Municipio de Medellín
- Arango, G. (2004). *Hacia una historia de mejoramiento urbano. Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales. Intervención integral de Moravia*. Medellín.
- Arango, J. y Pulgarín, M. (2010). Los estudios del territorio y la educación geográfica: una mirada desde el PUI-NOR. *Revista Uni-Pluri/Versidad*, 30, p.10.
- Bonilla, E. y Rodríguez, P. (1997). *Más allá del dilema de los métodos. La Investigación en Ciencias Sociales*. Editorial Norma, Santa fe de Bogotá D.C.
- Cardona, J. (2004). Gestión pública: entre lo público y lo privado. *Revista Universidad del Quindío*, 10, pp. 165, 170.
- Carvajal, B. (2009). ¿Modelos alternativos de desarrollo o modelos alternativos al desarrollo? *Revista de desarrollo y Posdesarrollo*. Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad del Valle, línea de investigación procesos de desarrollo y políticas públicas. 18, pp.1-16.
- Castoriadis. (1980). Reflexiones sobre el desarrollo y la racionalidad. En J. Attali, J. Castoriadis, P. Domenach, E. Massé, y E. Morín (Eds). *El mito del desarrollo* (pp.18-43). Barcelona: Kairós.
- Centro de Estudios Sociales (2011). *Proyecto Urbano Integral zona nororiental*. Medellín, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Evaluación ejecutiva Proyecto Urbano Integral*. Bogotá, Colombia.
- Echeverría, M. (2011). *Hábitat del habitar, como territorio étnica, grupal y socialmente significado*. Escuela del hábitat CEHAP, Universidad Nacional, Medellín, Colombia.
- Empresa de desarrollo urbano (2005). *Programa Urbano Integral Nororiental, etapa de diagnóstico y formulación*. Medellín, Colombia: alcaldía de Medellín.

- Empresa de Desarrollo Urbano. (2006). El mundo: nuestra casa. *Empresa de Desarrollo Urbano*, Boletín interno número 2, p.1
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2006). La gestión social se hace con la gente y para la gente. *Empresa de Desarrollo Urbano*, Boletín externo número 3, p.1.
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2007). Buen balance de la gestión social en el proyecto recuperación ambiental en la quebrada Juan Bobo. *Empresa de Desarrollo Urbano*, boletín interno número 17, p. 1
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2007). Juan Bobo hacia una política del Hábitat. *Empresa de Desarrollo Urbano*, boletín interno número 5, pp.1-3
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2007). *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios - PMIB-Juan Bobo*. Medellín, Colombia: alcaldía de Medellín
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2007). *Programa Urbano Integral Nororiental -PUI-NOR-*. Informe 2004-2007. Medellín, Colombia.
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2007). Resultados y obras sociales. *Empresa de Desarrollo Urbano*, boletín interno número 8, pp5-6
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2008). Nuevo Sol de Oriente, viviendas con corazón y sensibilidad social. *Empresa de Desarrollo Urbano*, boletín interno número 25, p.1
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2008). Proyecto habitacional Juan Bobo premio mundial de Dubai 2008. *Empresa de Desarrollo Urbano*, boletín interno número 34, p.1
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2008). Proyecto Juan Bobo, vivienda para recuperar la dignidad humana. *Empresa de Desarrollo Urbano*, boletín interno número 47, p1
- Empresa de Desarrollo Urbano. (2009). Programa Urbano Integral Nororienta - PUI-NOR-. Informe 2009, Medellín, Colombia.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2004). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004, Estudio de preinversión Proyecto Urbano Integral en el área de influencia del Metrocable*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2004). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004, informe*

- de avance noviembre de 2004 Etapa de diagnóstico PUI Nororiental*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2005). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental, actas comunitarias barriales*. (Vol. 5). Medellín, Colombia.
- Empresa de Desarrollo Urbano Departamento y Administrativo de Planeación. (2005). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental, comités comunitarios*. (Vol. 4). Medellín, Colombia.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2005). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Etapa de diagnóstico y formulación, Informe Final*, Convenio 480000316 de 2004. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2005). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004. Informe final*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Empresa de Desarrollo Urbano y Departamento Administrativo de Planeación. (2005). *Proyecto Urbano Integral de la Nororiental Convenio 4800000316 de 2004. Preliminares*. Medellín, Colombia: Alcaldía de Medellín.
- Escobar, A. (1996). *La invención del tercer mundo, construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Franco, L. (2005). *La planeación participativa como relación de poderes: caso zona nororiental de Medellín 1991-2000*. Trabajo de grado para optar al título de magister en planeación urbana. Universidad Nacional de Colombia. Medellín, Colombia.
- Galeano, M. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro de la mirada*. Medellín, Colombia. La Carreta Editores E.U.
- García, J. (s.f). *Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: iniciativas públicas*.
- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L.M., Herrera, G., Aguirre, G., y Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa: Realidades y retos*. Medellín, Colombia: La Carreta Editores. E.U.

- Gómez, E., Vásquez, G., Pérez, N., Tamayo, M., Gómez, C., Osorno, N., Gómez, G., Suárez, C., Valencia, S., y Atehortúa, O. (2008). *Vivir bien frente al desarrollo*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- Gómez, M., y Vélez, H. (2011). Superando la técnica para construir: planeación para el desarrollo del territorio. En Sánchez L (Eds.). *Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de caso, programa planeación local y presupuesto participativo, 2004-2007, comuna1 Popular, municipio de Medellín* (pp. 37-77). Medellín: Imprenta: Universidad de Antioquia.
- Gudynas, E. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Revista internacional de filosofía Iberoamericana y teoría social*. 16. (53), pp. 71-83.
- Gutiérrez, A. (2012). *Formación Ciudadana en perspectiva del potencial pedagógico de los estudios del territorio. Ciudadano territorial: fundamento de la democracia*. Tesis de doctorado no publicada. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Gutiérrez, A. y Sánchez, L. (Ed.). (2008). *Planeación, ambiente y territorio: actualidad, retos y perspectivas*. Medellín: Universidad de Antioquia, Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad.
- Gutiérrez, A. y Pulgarín, M. (2009). Formación ciudadana: ¿utopía posible! *Revista Educación y Pedagogía*, 53, pp. 33-48.
- Gutiérrez, A. y Sánchez, L. (2009). *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Isaza, C. y Orozco, L. (2011). *Renovación urbana, construyendo ciudad y transformando organizaciones*. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Latouche, S. (2004). El desarrollo en partícula. En S. Latouche, *Sobrevivir al desarrollo* (pp. 27-54). Barcelona: Icara.
- Leibler, L. y Musset, A. (2010). *El derecho a la ciudad: desarrollo urbano, justicia territorial e inclusión social. ¿Un Transporte hacia la Justicia Espacial? El caso del Metrocable y de la comuna Nororiental de Medellín, Colombia*. La Planificación Territorial y el Urbanismo desde el Diálogo y la Participación. Buenos Aires, 2 al 7

mayo de 2010 Instituto de Geografía / Departamento de Geografía Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires

- Mardoery, O. (2008). *Otro desarrollo, el cambio desde las ciudades y regiones*. Argentina: San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de General San Martín.
- Mariño, G. (2004). Cómo analizar e interpretar la información. *Revista Dimensión Educativa*, diciembre de 2004.
- Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1997). *Desarrollo a escala humana: Una opción para el futuro*. Chile: Cepaur. Fundación Dag Hammarskjöld.
- Múnera, M. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín.: Universidad Nacional de Colombia: Escuela del Hábitat CEHAP.
- Múnera, M., Sánchez, L. (2012). *Construcción social de hábitat: Reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia*. Medellín.
- Múnera, M., Sánchez, L.M., y López, S. (2012). Resignificando la intervención profesional: Una propuesta desde trabajo social para las ciencias sociales, Ponencia presentada en el XX seminario latinoamericano de escuelas de trabajo social, *Desafíos del contexto latinoamericano al campo de trabajo social*, Córdoba, Argentina.
- Núñez, J. (2006). *Condiciones precarias de hábitat y vivienda*. Fundación Escuela de Gerencia Social, Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Olmedo, J. (1999). *Ciencias de la Administración, volumen I: teoría de la organización y gestión pública*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Pulgarín, M. (2011). *El estudio del territorio como estrategia para el fortalecimiento de las competencias ciudadanas. Análisis del Proyecto Urbano Integral de la zona Nororiental-PUI-NOR-Medellín-Colombia*.
- Quinchía, S. (2011) *Discurso, ideología y poder en la producción de ciudad: un acercamiento a la práctica discursiva del urbanismo social en la ciudad de Medellín, 2004-2011*. Tesis de grado para optar al título de Magister en Estudios Urbano-Regionales. Escuela de Planeación Urbano-Regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín

- Rostow, W. (1967). La agricultura y el desarrollo económico. En L. Muñoz, *La economía del despegue*, Madrid: Alianza editorial, Biblioteca de la ciencia económica.
- Sánchez, M. (2012). Documentación del Programa Urbano Integral-PUI-Medellín. Medellín, Colombia.
- Sánchez, L. y Salinas, A (Ed). (2011). *Evaluación de la planeación del desarrollo en Colombia. Caso Municipio de Medellín, 1995-2007*. Medellín: Imprenta Universidad de Antioquía.
- Sánchez, L., Hincapié, L., Vélez, E., Vélez, A., Gonzales, A., López, B., Serna, C., Zapata, C., Villada, M., Gallego, M. (2011) *Planeación para el desarrollo del territorio: utopía realizable. Estudio de caso Programa de planeación local y presupuesto participativo, 2004-2007, Comuna 1 Popular, Municipio de Medellín*. Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia.
- Sánchez, L., Serna, C., y Villada, M. (2011). Planeación para el desarrollo: escenario para la configuración de procesos de intervención social en trabajo social. En L. Sánchez Mazo (Ed.), *Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de caso programa de planeación local y presupuesto participativo, 2004-2007, comuna 1 Popular, municipio de Medellín* (pp. 111-121). Medellín: Imprenta Universidad de Antioquia.
- Sen, A. (1986). *La Calidad de Vida, capacidad y bienestar*, México: Fondo de Cultura.
- Torres, R. (2007). *Estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad: Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Medellín: DNP.
- Uribe, M. (2002). *Planeación participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Región y Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe, P. (2005). Informe de la práctica realizada en la Empresa de Desarrollo Urbano. Práctica, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Vélez, O. y Galeano, M. (2000). *Investigación cualitativa estado del arte*. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

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.

Referencias cibergráficas

Alcaldía de Medellín. (2006). *Proyecto Urbano Integral Nororiental*. Primera edición 2006.

Alcaldía de Medellín. Recuperado el 29 de noviembre de 2012, de http://www.camacolvalle.org.co/portal/files/PUI_Nororiental-Texto_Alcaldia_Medellin.pdf

Alcaldía de Medellín, Corporación con-vivamos y Corporación cultural nuestra gente.

(2008). *Plan de Desarrollo comuna 2 Santa Cruz. Informe de la fase diagnóstico, Ideas de proyectos y continuidad del proceso*. Recuperado el día 25 noviembre de 2012 de:

<http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/Plan%20Desarrollo%20Local/PDL%20COMUNA%20v2>

Alcaldía de Medellín, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED,

Universidad Nacional - Escuela del Hábitat CEHAP y Corporación Viva la Ciudadanía. (2011). Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020, *Medellín mi casa 2020: Una ciudad pensada y construida por todos, síntesis del PEHMED*. Recuperado el día 8 de septiembre de 2012, de <http://www.isvimed.gov.co/images/miscelaneo/PEHMED/SintesisPehmed.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política Colombiana*.

Recuperado el 20 de noviembre de 2012, de <http://www.banrep.gov.co/regimen/resoluciones/cp91.pdf>

Congreso de la república de Colombia. (1991). *por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 1 de diciembre de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1164>

Congreso de la república de Colombia. (1993). *por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Recuperado el 3 de diciembre de 2012 de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

Congreso de Colombia de Colombia. (1997). *Ley 388 de 1997 de desarrollo distrital y municipal*. Recuperada el 30 de octubre de 2012, de https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DDTS/Gestion_Publica_Territorial/1bnormatividadley_388_1997.pdf

Concejo de Medellín. (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*. Recuperado el 5 de noviembre de 2012, de <http://www.cmi.com.co/archivos/documentos/Plan%20de%20Desarrollo-%20Partes%20Plagiadas.pdf>

Concejo de Medellín. (2006). *Acuerdo Municipal 46 de 2006, Plan de Ordenamiento Territorial*. Recuperado el día 20 de Noviembre de 2012, de http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf

Concejo de Medellín. (2007). *Acuerdo 43 de 2007*. Recuperado el 15 de Octubre de 2012, de <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/2011/CARTILLA%20PP%20Final-WEB%202011.pdf>

Echeverri, A. y Osorni, F. (2010). *Informalidad y Urbanismos Social en Medellín*. Recuperado el 20 de marzo de 2012, de

http://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/11900/1/111103_RS3_AEcheverria_%20P%2011-24.pdf

Echeverría, M. (2003). *Hábitat versus vivienda: mirada crítica sobre el viviendismo*, Recuperado el 8 de junio de 2012, de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/76/Vivienda/Habitat_versus_vivienda-mirada_critica_sobre_el_viviendismo.pdf

Echeverría, M. (2004). *Espacio, vivienda y hábitat en el proyecto de Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín compromiso de toda la ciudadanía*. Recuperado el 05 de junio de 2012, de <http://www.bdigital.unal.edu.co/3240/1/MCE05-EspacioViv-PlanDllo.PDF>.

Echeverría, M. (2011). *Hábitat del habitar, como territorio étnico, grupal y socialmente significado*. Recuperado el día 12 de Mayo de 2012, en <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/76/Vivienda/habitat-del-habitar.pdf>

Empresa de Desarrollo Urbano. (s.f). *Proyecto Urbano Integral Nororiental informe de proyectos*. Anexo 1. Recuperado el 4 de noviembre de 2012, de www.edu.gov.co/documentos/pui/informe_proyectos.doc -

Empresa de Desarrollo Urbano. (s.f.). *Viviendas con corazón: Proyecto Piloto de consolidación habitacional y recuperación habitacional de la quebrada Juan Bobo*. Recuperado el 10 de octubre de 2012, de http://siu.vivienda.es/infoWeb/BPCaribe/TercerCatalogoBPCaribe/pdf/bp_2008_6.pdf

González, G. (2009). *Gestión de los asentamientos informales: un asunto de política pública. Medellín*. Escuela de planeación urbano regional. Recuperado el 20 de febrero de 2012, de http://www.bdigital.unal.edu.co/691/1/43746388_2009.pdf

Hernández, C. (2006). *Proyecto Urbano Integral en la zona Nororiental de Medellín, un modelo de transformación de ciudad*. I Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano, Madrid. Recuperado el 29 de septiembre de 2012, de http://aprendeenlinea.udea.edu.co/lms/moodle/file.php/76/PUI-NOR_Modelo_de_transformacion_de_ciudad_Cesar-Hernandez_Madrid-2006.pdf

- Huergo, J. (2003). *Los procesos de gestión*. Recuperado el 10 de Junio de 2012, de www.region11.edu.ar/.../doc/.../los%20procesos%20de%20gestion.
- Montoya, C. (2011) *Ponencia Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín, PRIMED*. Recuperado el 19 de mayo de 2012, de <http://www.google.com/urlPRIMEDCARLOSMONTOYA>
- Pérez, B. (2011). *Lecciones de gobernabilidad desde el urbanismo social de montaña: estudio de caso de la intervención en la quebrada Juan Bobo y el surgimiento del sector Nuevo Sol de Oriente en Medellín, Colombia*. Recuperado el día 9 de diciembre de 2012, de <http://buenaspracticaspPrevencion.dCjoven.gov.co/Archivos/Mediateca/Practicas,%20Experiencias%20y%20Diagnosticos/LECCIONES%20DE%20GOBERNABILIDAD%20-%20MEDELLIN,%20COLOMBIA%20-%20BERNARDO%20PEREZ%20SALAZAR%202010.pdf>
- Plan de Desarrollo comuna 1 2005-2015. (2005). Recuperado el 26 de junio de 2013 de <http://www.medellin.gov.co/irj/portaL/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://90db90f4e4e673c4a85608df946f9429>
- Puerta, D. (2011). Proyectos Urbanos Integrales-PUI. En Alianza Cooperativa Internacional [ACI], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], ONU HABITAT y Alcaldía de Medellín (eds.), *Laboratorio de Medellín Catalogo de diez practicas vivas* (pp. 70-84). Recuperado el 8 de septiembre de 2012, de <http://www.acimedellin.org/LinkClick.aspx?fileticket=gD91x4rLZYc%3D&force..>
- Rodríguez, R. (2012). *La influencia abductiva y el descubrimiento científico*. Recuperado el 5 de agosto de 2012, de <http://www.slideshare.net/rodolfoR/las-interferencias-abductivas>.
- Urán, O. (2012) *Participación Ciudadanía Y Espacio Popular Urbano En Medellín: Entre Ciudadanía Insurgente, Programas De Planeación Participativa Y Urbanismo Social-Comuna 1 Y Comuna 13.Una Reflexión Comparativa*. Revista electrónica de estudios urbanos e regionales. (08), 3. Recuperado el 27 de junio de 2013 de http://academia.edu/1498844/Participacion_Ciudadana_y_Espacio_Popular_Urban

o_en_Medellin_entre_ciudadania_insurgente_y_programas_de_planeacion_particip
ativa_y_urbanismo_social_-

_Comuna_1_y_Comuna_13._Una_reflexion_comparativa