

Resumen

La participación en la planeación como aporte a la consolidación de ciudad revela cambios y pervivencias contextuales, normativas, conceptuales y operativas que, vistas en relación retrospectiva, presente y prospectiva, derivan potencialidades sociales y políticas orientadoras del fortalecimiento de procesos urbanos en Colombia y Latinoamérica. Así, Medellín, ha sido construida mediante procesos significativos que desde los 60's, en el siglo XX hasta la actualidad, han dejado transformaciones territoriales que señalan continuidades y discontinuidades. Son objeto de análisis: Moravia, Limonar, Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales-PRIMED y Programa Urbano Integral-PUI. Como premisa se plantea la pervivencia de tendencias contextuales de naturaleza social, política, cultural, económica y espacial que han tensionado, de un lado, y posibilitado, del otro, construir ciudad a varias manos, entre diversos actores que la habitan y usan. Del acercamiento normativo y conceptual se develan énfasis sobre avances en la comprensión de la ciudad como hecho social significativo en la sociedad contemporánea. Del abordaje operativo asoma un arsenal metodológico que ha permitido vincular la participación como práctica social a la planeación. La conclusión emergente es que la planeación urbana ha contribuido a la gestación participativa de la ciudad de Medellín, experiencia que posibilita reconocer y recuperar lo aprendido, de cara al futuro.

Palabras clave: Participación, planeación urbana, ciudad.

Introducción

La ciudad como hecho geo-físico, derivada de la producción sociocultural que le dota de sentidos es, sin duda, un acontecimiento reciente en la historia de la humanidad; 200 años atrás inimaginada, hoy, una realidad en la que habita casi la mitad de la población del planeta y en breve, el escenario aglutinante de la mayor parte de la población mundial. Se constata como tendencia, el posicionamiento del fenómeno de urbanización (Borja, 2003) y su contribución acelerada a la configuración de dinámicas que deshabitaban el campo y aumentan la población citadina. El mundo occidental, Latinoamérica, Colombia y, en particular, la ciudad de Medellín como paradigma urbano, son evidencia fehaciente del curso de estos fenómenos acontecidos en los últimos 50 años.

¹ Aprobada por el Sistema Universitario de Investigación de la Universidad de Antioquia y por el Municipio de Medellín y, marco de la investigación de Doctorado "La participación como base para la construcción social del hábitat. *Medellín, una ciudad construida a varias manos*", adscrita a la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo-FAU-USP, Área de concentración Hábitat.

En la sociedad contemporánea han emergido variedad de concepciones y prácticas para hacer frente a la cuestión urbana, todas ellas orientadas por la planificación que pretende ordenar y resolver, de la mejor manera, los fenómenos urbanos a causa de su constante y dinámica expansión. Diferentes iniciativas se han llevado a cabo para atender la problemática generada por el acelerado proceso de urbanización, en ellos se perciben posibilidades y limitaciones derivadas de la participación de diversos actores en la gestación de la ciudad de Medellín, que permiten orientar acciones futuras. La investigación *Medellín, una ciudad construida a varias manos: la participación en programas de desarrollo urbano: Moravia, El Limonar, PRIMED, PUI, 1960-2010*, reconoce el potencial social y político de la participación en estos cuatro programas y recupera los aprendizajes derivados, para nutrir el propósito de erigir ciudad.

Esta tarea, configura variados aspectos en los programas urbanos, en cuyo centro la participación aparece como motor que dinamiza la generación de ciudad. Tales aspectos estructuran el artículo, así: en primera medida, el contexto demarca las condiciones en las que la Medellín del presente ha sido construida durante la ventana temporal analizada. En segunda medida, la normatividad desatada a partir de la Constitución Política de Colombia, en 1991, abrió posibilidades de vinculación y participación de múltiples actores dispuestos a construir ciudad, mientras que las concepciones de soporte avizoran la pervivencia y cambio de enfoques que activan la participación en la planeación urbana. En tercera medida, el reconocimiento y análisis de las prácticas de sujetos en uso de arsenales metodológicos para hacer realidad los programas urbanos analizados, dan cuenta de los cambios acontecidos en la realización entre un programa y otro.

1. Dinámicas urbanas que activan la participación

El problema urbano en Medellín, al igual que en las demás ciudades latinoamericanas, parece atender, prioritariamente, las condiciones de habitabilidad de asentamientos humanos en constante crecimiento; catalogados como subnormales, de desarrollo incompleto, ilegales o en situación de riesgo. En general, se les identifica por no reunir las cualidades espaciales que garantizan a sus habitantes el acceso a la oferta de bienes y servicios, aspecto que en ocasiones se acompaña con deficitarias condiciones ambientales; desde este punto, los habitantes son reconocidos como “pobres”, “marginados” o “vulnerables” sin ahondar en sus características sociales, culturales y políticas.

El activo flujo migratorio de población, históricamente reconocido en Medellín aunado a la falta de planificación y ordenación de la ocupación y uso del suelo por parte de

asentamientos informales, genera precariedad y déficit en equipamientos colectivos, espacio público, servicios públicos y vivienda; hacinamiento; ilegalidad en la tenencia de la tierra; insuficiente presencia de la fuerza pública; bajos niveles de calidad de vida; exclusión; informalidad extensiva de la economía; conflictividad; baja cobertura en educación y salud; desempleo; violencias de diferente tipología; falta de arraigo y sentido de pertenencia por la constante movilidad de nuevos habitantes; vaivenes en la política partidista y electoral; y, entre otras cosas, la quiebra de las grandes industrias textiles.

De fondo, se reconoce que tales problemáticas fueron activadas tanto por una nueva fase del modelo económico capitalista como por las transformaciones socioculturales de las ciudades latinoamericanas acontecidas desde la segunda mitad del siglo XX, siendo ambas constitutivas del escenario urbano que actualmente presenta Medellín. Tal panorama, latente en el tiempo y tratado de manera parcial por la pugna entre la debilidad de la intervención gubernamental ocasionada por la disminución de las funciones del Estado, y el halo democrático, que en Colombia condujo a partir de 1991 con la Constitución Política a la implementación de un abanico normativo en materia de planeación, participación y descentralización; ha suscitado procesos de planificación urbana dirigidos a la regulación de la ocupación del espacio considerando tanto las especificidades territoriales como externalidades, asociadas principalmente con la migración de personas provenientes de otros municipios movilizados, en gran medida, por las diversas oleadas de violencia armada o por la búsqueda de mejores condiciones de vida (Gutiérrez, 2012, p. 53-69).

Medellín es, precisamente, el referente que sirve para indagar por el contexto de las ciudades Latinoamericanas, para lo cual se describen cuatro intervenciones urbanísticas acontecidas entre 1960 y 2010: Moravia, Limonar, PRIMED y PUI. Todas ellas, develan la migración de población del campo a la ciudad como principal fenómeno social que activa las problemáticas urbanas. Sin embargo, el fenómeno reviste en cada caso, particularidades que permiten distinguir su evolución hasta la actualidad.

La formación espontánea de asentamientos en Medellín a causa del fenómeno migratorio, se registra desde 1840, cuando un grupo de esclavos emancipados conformaron el núcleo conocido como “El Salado”, en el sector centroccidental de la ciudad, parte alta de la Comuna 13; pero sólo hasta iniciado el siglo XX, la ciudad se constituye en atractivo para la población externa por su oferta de servicios y comodidades. Casi de inmediato y como “resultado evidente del auge industrial-comercial que vivió la ciudad en la década de los 30’s, el desarrollo urbanístico se aceleró notablemente caracterizándose por una marcada presión hacia las laderas, especialmente del sector oriental” (Figueroa y Jaramillo, 1998, p.

12). A la expectativa por mejorar el nivel de vida se sumó como causa de esta movilización, la violencia política vivida en Colombia en el período entre 1940-1960. A decir de los investigadores, es a partir de la década del 60, cuando la migración genera dificultades para el acceso a los servicios públicos y, tanto la informalidad como la ilegalidad de los asentamientos, pasan a ser objeto de la planeación urbana.

Conforme aumentaba la población en Medellín, su localización se daba en zonas periféricas, de condiciones topográficas difíciles, generando expansión hacia las laderas del valle. Arango (1991) considera que este fenómeno obedecía a que Medellín era más atractiva para la población que sus municipios vecinos, dado que concentraba la mayor oferta de servicios y equipamientos y, también, por la imposibilidad de la población de bajos ingresos para acceder a la vivienda ofrecida por el sector público y privado. Esto derivó el actual paisaje segregado de Medellín, con la informalidad concentrada en el norte, mientras el centro y el sur representan la evidencia de la ciudad ordenada y planificada.

Ahora, como las laderas no ofrecían las mejores condiciones para el asentamiento y los procedimientos de construcción tampoco fueron los adecuados, a partir de 1985, se hizo necesario el reconocimiento y la declaratoria formal de zonas geológicas inestables que no garantizan condiciones de seguridad a los habitantes, para ser consideradas Zonas de Alto Riesgo-ZAR y, por tanto, de ordenamiento, administración y planeación para llevar a cabo tratamientos de reubicación o estabilización.

Al compás del crecimiento urbano, se hicieron evidentes dinámicas sociales y políticas que marcan la participación durante los años venideros hasta el presente. El conflicto armado es una constante en los procesos participativos desde la década del 90; en esa época, la desmovilización de las Milicias Populares del Valle de Aburrá y el acompañamiento brindado a la Administración Municipal por la Consejería Presidencial para Medellín, fueron muestra fehaciente de las condiciones políticas vividas. Al respecto, los procesos organizativos se vieron diezmados bajo tales condiciones, al punto que llegaron a obstaculizarlos o inhibirlos y, al tiempo, a fortalecerlos precisamente en razón a la necesidad de responder ante esas situaciones.

El conflicto también se ha manifestado a través de la resistencia de pobladores ante intervenciones urbanas que pretendían sacarlos de sus lugares de asentamiento. Pero conforme han avanzado las experiencias de intervención urbana, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y las propuestas de acompañamiento social por parte de los promotores de la intervención, se han ido perfeccionando para facilitar escenarios participativos en los que se dirima el conflicto, apoyándose en los avances normativos y

conceptuales. Es posible pensar que “[...] se trata en última instancia [...] de legitimar un proyecto de ciudad, pensada e imaginada por una clase en el poder con alternativas de decisión y maquillaje de concertación” (Henaó, 1997, p. 44); pero se aboga por las posibilidades de construir ciudad a partir de las múltiples perspectivas de los actores que en ella convergen, algo para lo que han sido fundamentales los programas urbanos aludidos los cuales sintetizan las dinámicas descritas en tanto pretenden responder ante ellas.

Medellín, como ciudad, se ha ido constituyendo a pulso, entre todos, de manera irregular pero en tendencia ascendente, visto desde los indicadores de calidad de vida, condiciones de vida y desarrollo humano (Alcaldía de Medellín, 2008). Medellín pasó de habitarse por escasas 50.000 personas al inicio del siglo XX, a contar con cerca de 2.000.000 de habitantes en los comienzos del siglo XXI: toda una hecatombe urbana (Mira, 2007).

Los problemas urbanos han incidido en que la ciudad, considerada desde sus organizaciones sociales, no gubernamentales, la academia, la empresa privada y la estructura gubernamental del Estado, hayan tenido que pensarse, reordenarse y planearse con sentido integral, focalizado y constante, aun a pesar de las orientaciones diversas provenientes de quienes la han gobernado. Asimismo, la han enfrentado a la necesidad de innovar en materia de convivencia, promoción y organización de la sociedad, estrategias de buena vecindad, fortalecimiento de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias.

2. Escenario normativo y orientaciones conceptuales

Al vaivén de las dinámicas urbanas que activaron la participación en la construcción de ciudad emergieron normas nacionales y territoriales que abrieron posibilidades para su fortalecimiento en programas de desarrollo urbano; simultáneamente, también se avanzó en materia conceptual al proponer, sobre todo desde el escenario académico, debates teóricos que inauguraron contenidos alternativos para la comprensión de la planeación urbana con carácter participativo y el desarrollo como su principal finalidad, aun en medio de la predominancia de discursos convencionales que lograron su institucionalización y práctica por varias décadas. Fue así como las novedades normativas y conceptuales robustecieron la participación en acciones urbanas propias de los procesos colectivos de construcción de ciudad de Medellín, no sin dificultades.

En primer lugar, en el escenario normativo, se evidencia que desde la puesta en vigencia de la Constitución Nacional de 1886 y sus subsiguientes reformas, hasta la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Colombia adoptó como proyecto

político la democracia representativa. Ello significó que durante este período, los colombianos tuvieran la posibilidad de elegir parte de los gobernantes, sin ejercer vigilancia, control ni evaluación: el elegido no tenía la obligación de cumplir lo prometido, ni dar cuenta de sus actos a los electores. El contexto social, cultural, económico, político, ambiental, institucional y organizacional que rodeó esta realidad fue cargándose de inconformidad y protesta. La participación, en sentido estricto estaba ausente y se limitaba, con múltiples limitaciones y excesivas cooptaciones, al voto de los ciudadanos legales, es decir, aquellos que adquirirían la cédula de ciudadanía, en el marco de los procesos electorales periódicos. Los escenarios y posibilidades de participación no existían, el balance era nulo, en tanto no existían opciones para ejercerla; menos aún, para valorarla y practicarla.

A comienzos de los 80's, por primera vez, apareció en la normatividad colombiana la figura de la participación ciudadana en los procesos de planeación urbana; a mediados de esta misma década, fueron puestas en vigencia leyes que reglamentaron la descentralización del Estado colombiano otorgándole funciones, competencias y recursos a los departamentos y municipios creando, para entonces, novedosos espacios de participación ciudadana en la gestión pública, junto a la elección popular de Alcaldes. Con la Ley 11 de 1986, se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas Municipales de Servicios Públicos y la contratación comunitaria; mediante el Acto Legislativo 1 de 1986, se generó la posibilidad de realizar consultas populares municipales sobre temas de interés general; posteriormente, en 1989, se crearon los Comités de Participación Comunitaria en Salud-COPACOS.

La expectativa generada por estas normas desató la iniciativa colectiva por la reforma constitucional mediante la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, la cual acordó una nueva Constitución Política para el país, puesta en vigencia en Junio de 1991 y mediante la cual los constituyentes ratificaron el establecimiento del régimen democrático, más en este caso, de corte participativo, supliendo el representativo que estaba rigiendo; la democracia participativa contenida en la reforma constitucional de 1991, se constituyó en eje transversal del nuevo ordenamiento jurídico del país y exaltó la participación, elevándola al más alto nivel de la historia política nacional.

La participación se asumió constitucional y legalmente, como principio integrador y función esencial del Estado, ordenándose la creación de los espacios y mecanismos necesarios para que diferentes sectores de la población pudieran participar en las decisiones sobre temas de su interés, tanto individual, como colectivamente, lo cual se plasmó en leyes que reglamentaron el derecho a la vivienda digna, a la educación, al servicio

de salud pública; el voto programático, los partidos y movimientos políticos; la planeación del desarrollo, el ordenamiento y usos del territorio; y, entre otras muchas, la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana, junto a la vigorización de las organizaciones sociales, cívicas y comunitarias; la búsqueda de escenarios de convivencia y de paz. El resultado fue la generación de espacios y formas para materializar la participación de los actores diversos en procesos sociales dirigidos a construir juntos, país, región y ciudad.

En segundo lugar, una premisa que acompaña el desarrollo teórico de la planeación urbana participativa al calor de los avances normativos, es el hecho fehaciente de que el crecimiento acelerado, imparable e inusitado de las dinámicas urbanas ha superado todo intento planificador, desbordando las políticas públicas puestas en vigencia y dejando rezagada la normatividad promulgada, siendo este uno de los principales escollos y, a su vez, uno de los principales retos que le implica a la planeación urbana con espíritu participativo, ponerse a tono con las demandas históricas de la ciudad y de sus habitantes para alcanzar, en proceso, el anhelado desarrollo.

El desarrollo como finalidad de la planeación y gestión urbana ha sido movilizado por distintas versiones que han implicado la construcción de ciudad. Históricamente, ha predominado sobre cualquier otro contenido la orientación económica del desarrollo centrada en la productividad, el crecimiento y el progreso, de allí alusiones a la ciudad como global o competitiva (Cuervo, 2000). La incidencia de este énfasis en la política urbana, deja vacíos en la función planificadora de la entidad gubernamental respecto a su aporte integral en la construcción de ciudad, en tanto se ha entendido primordialmente la ciudad como fenómeno urbanístico y no precisamente como hecho complejo que implica formas específicas de “asociación humana” (Wirth, 2001, p. 110) y “organización social del poder” (Sánchez, 2000, p. 302).

Medellín ha sido escenario gestor de la aplicación de perspectivas de desarrollo que valorizan dimensiones diferentes a la económica que han contribuido a la producción de otros contextos y prácticas que incorporan elementos endógenos para la construcción participativa de ciudad. Muestra de ello son las nociones que están siendo aplicadas en procesos de planeación y gestión local, el denominado *urbanismo social* que vincula temas sociales y culturales con obras físicas, de manera que la arquitectura se convierta en un motor de progreso para los habitantes de la ciudad (EDU, 2007) y; más recientemente, la *construcción social del hábitat*, basada en la visión integral y compleja de las condiciones de habitabilidad en territorios específicos donde diferentes agentes participan y se involucran de manera particular (Alcaldía de Medellín y Universidad Nacional de Colombia, 2011).

La preocupación por trabajar nuevas alternativas de desarrollo se percibe también en la evolución de la planeación, en la que se observan cambios de orientación que la posicionan como saber práctico capaz de orientar la construcción de ciudad, otorgándole un papel protagónico a la sociedad (Ramírez, 2011). También se aduce su carácter como práctica sociopolítica contextualizada que acontece en marcos temporales y espaciales previamente definidos; siendo su orientación social la que pone al orden del día los contenidos de participación en la planeación urbana (Gutiérrez y Sánchez, 2009), “Se trata de que la planeación capte la imaginación política y ciudadana, que sea un asunto significativo para la vida de la ciudad” (Brand, 2001).

La planeación urbana en Colombia es función pública para gobernantes y responsabilidad social para gobernados en doble dirección: exigir el cumplimiento de la función pública y complementarla, sin competir con ella o pretender suplirla (Sánchez, 2010), ello indica que su participación tiene incidencia en los mecanismos de regulación de las prácticas socio-espaciales derivadas de la planeación urbana, así como tales mecanismos tienen efectos directos sobre la vida de la población.

La participación ejercida por actores sociales tiene un alto poder de incidencia en la experiencia urbana al contribuir con la construcción de hábitats mediante procesos de deliberación colectiva; ellas, definen orientaciones, procesos, recursos, modos de funcionamiento y resultados. Por ello, “la actividad primaria de la planeación consiste en facilitar el proceso de deliberación en la búsqueda de acuerdos *ad hoc*” (Brand, 2001, p.28), en medio de condiciones complejas. Las nuevas dinámicas urbanas y sus referentes conceptuales, normativos y prácticos, generan un panorama proclive a la vinculación participación en la planeación. En la experiencia contemporánea de Medellín, podría hablarse de planeación urbana con participación.

3. Prácticas para construir ciudad en clave participativa

Los procesos urbanos implementados en Medellín desde finales del siglo XX e inicios del XXI tienen como elemento común, la promoción de la participación de diversos actores provenientes tanto de la estructura gubernamental del Estado, como de la empresa privada, las organizaciones no gubernamentales, la academia, las organizaciones sociales y ciudadanas, en la construcción de ciudad, orientada por el compromiso visible de vincular en ello, a los sujetos individuales y colectivos que la habitan y usan (Alcaldía de Medellín, 2006b; Osorio, 2005).

Moravia presenta una característica que la distingue de las demás zonas de intervención de los otros programas y es que se ubica en un sector central rodeado por importantes equipamientos, cerca al centro de la ciudad, es vecina de la antigua estación de ferrocarril "El Bosque" y de la terminal de transportes del norte; de allí que su conformación haya obedecido a migraciones de población de bajos ingresos en los años 50's y 60's, que vieron en sus predios una oportunidad de supervivencia mediante el reciclaje y la posibilidad de acceso a tierras a través del mercado informal de lotes.

En 1984, el programa partió de la creación del Comité de Rehabilitación del basurero, mediante Decreto Municipal 102. Su propósito central (Ruiz, 1986) fue la rehabilitación urbanística, paisajística, ambiental y social del asentamiento urbano localizado en inmediaciones del basurero de la ciudad, barrio Moravia, motivado por el cierre como depósito de basura y la apertura del relleno sanitario en el sector de la curva de Rodas. El programa fue concebido por investigadores de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, influenciado por el enfoque de *hábitat sostenible* que recorrió por esa época a Latinoamérica; su concreción y financiación estuvo a cargo del Municipio de Medellín, en asocio con recursos provenientes de la cooperación internacional, especialmente, la alemana.

Como asentamiento subnormal, fue intervenido mediante un programa de mejoramiento integral; pero este fue interrumpido hacia mediados de la década de los 80's y salvo algunos trazados urbanos, la regularización urbanística no se logró y la legalización de predios fue prácticamente nula. Durante los años 90's, Moravia fue escenario de procesos de negociación de conflicto armado sin que se atendieran sus críticas condiciones habitacionales en permanente deterioro. A partir del 2000, con nuevos instrumentos normativos respaldados por el Plan de Ordenamiento Territorial-POT, se elaboró y ejecutó el Plan de Intervención Integral del barrio Moravia, que incluyó el reasentamiento de la mayoría de la población debido a sus condiciones de insalubridad.

La estrategia de rehabilitación de Moravia contempló tanto el mejoramiento en el sitio, conforme la normatividad ambiental y urbana vigente, como la reubicación en zonas aledañas y en otros sectores de la ciudad. El principio metodológico se apoyó en la generación de capacidades y la transferencia de conocimientos académicos e institucionales a la población; no había entonces, normatividad que respaldara la participación social y, en sus inicios, se consideró una osadía del equipo ejecutor. La estrategia participativa fue el "bono de ayuda mutua": ayúdate que nosotros te ayudaremos. Los habitantes se vinculaban voluntariamente a actividades comunitarias, de obras sociales, de adecuación de viviendas y espacios públicos, de construcción de

equipamientos colectivos, de organización social y cívica, invirtiendo horas/persona, las cuales se reconocían como bonos que luego, se valoraban como aportes en especie para cofinanciar las obras de beneficio propio y colectivo. De alguna manera, se constituyó en una forma de trueque o intercambio de trabajo comunitario gratuito, por bonos que representaban valores para una cuota inicial de la vivienda, para la conexión de los servicios públicos domiciliarios, para adquirir herramientas de trabajo, para acceder a bienes y servicios de diversa índole.

Los “bonos de ayuda mutua” fueron valorados como estrategia movilizadora de la participación en donde no se contaba con experiencias similares, ni vivencias que la posibilitaran. Unos y otros, aprendieron a trabajar, buscando el beneficio individual y, a la vez, el colectivo; apoyados por la estructura gubernamental, la academia, la empresa privada y sus propias organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, el barrio que anhelaban, a imagen de sus sueños; tejiendo redes sociales de apoyo, cooperación y solidaridad (Alcaldía de Medellín, 2006a; Henao, 1997; Osorio, 2005).

El Limonar, programa desatado por iniciativa gubernamental a comienzos de los 90's, en pleno furor del proceso constituyente que vivió Colombia, se desarrolló en jurisdicción del corregimiento San Antonio de Prado, catalogado como sector periurbano de la ciudad y una de las pocas áreas de expansión existentes en la ciudad; su finalidad fue la reubicación de familias de zonas de alto riesgo geológico. Esta situación trajo dificultades para la población reasentada, en tanto debían construir lazos sociales con sus nuevos vecinos, a la vez que su llegada generó malestar entre los habitantes tradicionales del corregimiento. Además, en evaluaciones realizadas, se evidencia que el componente urbanístico no correspondió con las necesidades que pretendía satisfacer, ni con las expectativas de sus destinatarios.

Este programa experimentó una estrategia diferente a la implementada en Moravia: construir una ciudad, dentro de la ciudad, capaz de albergar la totalidad de la población asentada en las zonas de alto riesgo geológico, bien por inundación, movimiento de masa o ambas. La municipalidad estimó, planeó y gestionó la construcción masiva de viviendas de interés social, vías de acceso, equipamientos comunitarios para salud y educación, espacios públicos, zonas verdes, escenarios recreativos y deportivos, con la respectiva dotación de servicios públicos.

La estrategia de acción no fue participativa; casi, en su totalidad, institucional. Aunque se previeron acciones preparatorias tanto de la población a reubicar como de la receptora, los niveles de interacción, vinculación y encuentro fueron mínimos;

adicionalmente, la premura para edificar y poner en servicio las dotaciones, infraestructuras y dinámicas a la que fue sometida la municipalidad, entre otras cosas, hizo que los procesos preparatorios y de interacción fueran acelerados, truncados y, en ocasiones, abandonados. El Limonar se convirtió en una típica “torre de babel”, habitado por “extraños” que se sintieron como tales y fueron así tratados por los nuevos vecinos: desarraigo, falta de identidad, lejanía de los sitios de trabajo, desarmonías, intolerancias y ausencia de escenarios propiciadores de convivencia, fueron la constante; una auténtica “bomba social” se estima, viene creciendo y cimentándose aún hoy, en este lugar (Benítez, 1995; Figueroa y Jaramillo, 1998; Sánchez, 2005).

PRIMED se concibe en 1992, a partir de una iniciativa de la Consejería Presidencial para Medellín que aprovechó los vínculos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD con la agencia de cooperación alemana GTZ y, amparándose en créditos internacionales, logró gestar la estrategia que, liderada por el gobierno municipal, vinculó a empresarios privados, organizaciones no gubernamentales, la academia y a organizaciones sociales de base, en el propósito de recoger los aprendizajes, logros y dificultades vividas en los procesos urbanos que le antecedieron, para determinar intervenciones novedosas e innovadoras en materia de tejer ciudad. La finalidad fue la focalización de inversión pública, privada y de cooperación internacional en los lugares más deprimidos en lo social, lo económico, lo ambiental y de infraestructura comunitaria, para apostar por el mejoramiento de las condiciones de vida en el sitio, sin necesidad de llevar a cabo reubicaciones, desalojos y desplazamientos intra-urbanos.

Este programa trabajó en materia de planeación y gestión participativa, mejoramiento y reubicación de vivienda, mejoramiento barrial, mitigación del riesgo geológico, promoción y participación comunitaria y, legalización de predios. En su primera fase, atendió realidades periféricas de la ciudad en el sector de los cerros El Picacho-zona NOC, Pan de Azúcar-zona COR y, en las Independencias-zona COC-. En su segunda fase, la inversión se destinó a atender la población asentada en el cerro Santo Domingo-zona NOR de la ciudad.

De este modo, recogió la experiencia traumática de El Limonar y lo aprendido en Moravia para, retomar la línea de acción implementada en el proceso de rehabilitación del basurero. Aunque el propósito dinamizador de la intervención estuvo centrado en el mejoramiento y construcción de vivienda junto a la adecuación de su entorno, en el espacio público próximo y barrial, también se detuvo, especialmente, en la promoción de

la participación ciudadana y comunitaria como garantía de éxito y de la sostenibilidad de la acción urbanística (Consejería Presidencial, 1992); así, apostó como estrategia de acción a fortalecer la participación comunitaria en los procesos de planeación, gestión, ejecución, control, seguimiento y evaluación, desatando los principios constitucionales plasmados en la Carta magna de 1991 y sus despliegues normativos: La participación es esencia y fundamento de la metodología PRIMED; en ella, se asienta la apropiación, el respeto, el uso debido (Alcaldía de Medellín, 1997).

Finalmente, los PUI, constituyen la estrategia de intervención urbana más reciente y en consecuencia, procuran recoger los aprendizajes sociales, políticos, normativos, conceptuales y operativos de las anteriores intervenciones. Se centran en el mejoramiento del espacio público, la infraestructura comunitaria, el transporte y la movilidad, la vivienda y su entorno, mediante la generación, adecuación y dotación de equipamientos urbanísticos, con acompañamiento, promoción y fortalecimiento social dirigido a vigorizar la organización familiar, cívica, comunitaria y ciudadana, en busca de afianzar la apropiación, el cuidado y valoración por los espacios socialmente construidos.

Desde tal perspectiva, se constituyen en la cima de las propuestas de intervención urbana participativas llevadas a cabo para construir ciudad a varias manos en Medellín. Los PUI sintetizan en concepción y operación, los aprendizajes, limitaciones, hallazgos y avances en materia de procesos de participación vinculados a intervenciones urbanísticas integrales, focalizadas y orientadas a mejorar las condiciones y calidad de vida de la población (Alcaldía de Medellín, 2006b; DNP, Alcaldía de Medellín y EDU, 2008). La metodología PUI tiene como fundamento la participación de los diversos actores de la realidad territorial intervenida, convocados mediante la realización de talleres de imaginarios, comités comunitarios y de convivencia y, el programa de planeación local y presupuesto participativo (Hernández, 2007) para discutir, reconocer, concertar y planear la acción urbanística transformadora de escenarios de vivienda, entorno, zonas de riesgo geológico, espacios públicos y equipamientos comunitarios. Como metodología de intervención participativa fue experimentada en el PUI-NOR realizado en inmediaciones del Metrocable, en parte de la jurisdicción de las Comunas 1 y 2 de la ciudad.

El éxito guarda relación con su carácter focalizado e integral, afrontando problemáticas de diverso orden en lo social, económico, ambiental, político, de infraestructura y organización comunitaria. Desatar intervenciones urbanísticas vinculantes de fuerzas diversas, logra como efecto el incremento de sentidos de pertenencia, arraigo y convivencia, al tiempo que moviliza positivamente indicadores de

calidad de vida y de desarrollo humano. Es, en lenguaje institucional, una apuesta por el *urbanismo social* (EDU, 2007, p. 137-154).

La participación vista desde los programas urbanos aludidos, presenta similitudes y diferencias propias no solo de la incidencia de dinámicas urbanas sino también, de las temporalidades trasegadas, la normatividad implementada, los aprendizajes generados, las limitaciones vivenciadas, unidas a la evolución conceptual en la que se basaron. El resultado puede sintetizarse en que la ciudad no sólo ha sido construida entre todos, a varias, manos, sino que pasó del “miedo a la esperanza” (Alcaldía de Medellín, 2008); de la oscuridad a la luminosidad, la que permite calificar la ciudad como un verdadero milagro social (Hernández, 2007).

Corolario

Medellín, ciudad construida históricamente a varias manos desde procesos participativos, ha estado implicada por contextos particulares que, aun en medio de fuertes tensiones derivadas del conflicto armado, dieron lugar al florecimiento de ideas y a la materialización de prácticas asumidas como potencialidades sociales y políticas que aportan horizontes de sentido a la planeación urbana. Quizá una de las potencialidades trascendentales en la Medellín de hoy, lo constituye la fundamentación de intervenciones urbanas planificadas con sentido social, en una apuesta decidida por reconstruir hábitats apegados a dinámicas socioculturales, políticas, económicas y espaciales que, relacionadas con nuevos conocimientos y metodologías innovadoras y apropiadas a la población, posibilitan el avance hacia nuevos tipos de gestión local. Ello genera como implicación directa un nuevo relacionamiento entre actores gubernamentales, de base social, gremiales y académicos en el que se avizoran trayectorias urbanas para ser caminadas conjuntamente, con una única pretensión, cual es la construcción de imaginarios movilizadores y finalidades individuales y colectivas, basadas en el respeto, la valoración y el reconocimiento de la diferencia, dirigidas hacia la articulación de esfuerzos y recursos avocados a la transformación de territorios constituyentes de ciudad, la ciudad habitada.

Referencias

- Alcaldía de Medellín, 1984, Decreto Municipal 102, por medio del cual se creó el *Comité de rehabilitación del basurero de Moravia*, Municipio de Medellín, Medellín.
- Alcaldía de Medellín, 1997, *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*. PRIMED II, 1998-2003, Alcaldía de Medellín, Medellín.

- Alcaldía de Medellín, 2006a, *Proyecto de intervención integral del barrio Moravia y su área de influencia. Medellín (Antioquia)*, Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín, 2006b, *Proyecto Urbano Integral Nororiental. Un modelo de transformación de ciudad*. Convenio 480000830 de 2005, Alcaldía de Medellín y BID, Imprenta Municipal, Medellín.
- Alcaldía de Medellín, 2008, *Del miedo a la esperanza, 2004-2007*, Cargraphics, Medellín.
- Arango Escobar, G., et ál., 1991 *Programa de Estudios de Vivienda en América Latina -PEVAL (1984) Mejoramiento barrial en Medellín, 1964 - 1984*. En: Marín G., Inés Elena (comp.) *Mejoramiento barrial en América Latina*. Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.
- Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1992, *Programa integral de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín*, PRIMED, Medellín.
- Cuervo, L., 2001, "Formas de conocimiento e intervención en la ciudad: notas para una reflexión teórica", en *Revista de Estudios Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, (10), pp. 31-40, Fundación Social, Medellín.
- Benítez, M., 1995, *Evaluación cualitativa del programa de reubicación urbanización El Limonar San Antonio de Prado 1994-1995*, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Borja, J., 2003, "Las ciudades entre la innovación urbanística y la innovación política", en *Cuadernos de democracia y ciudadanía*, No 1. IPC, Programa Democracia y Ciudadanía. Instituto Popular de Capacitación, Medellín.
- Brand, P., 2001 "La planeación urbana y las ciencias sociales en Colombia", en *Revista de Estudios Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, (10), pp. 20-30, Fundación Social, Medellín.
- Departamento Nacional de Planeación-DNP, Alcaldía de Medellín y Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, 2008, *Evaluación Ejecutiva-E2 de SINERGIA, Programa Urbano Integral Nororiental*, DNP, Medellín.
- Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, 2007, "La experiencia PUI. Qué hemos hecho y hacia dónde vamos", en *EDU, Metodología PUI*, Alcaldía de Medellín-EDU, Medellín.
- Figuroa, M. & Jaramillo, J., 1998, "El limonar I: una experiencia de reubicación habitacional para familias residentes en zonas de alto riesgo en la ciudad de Medellín", Trabajo de grado en Trabajo Social, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Gutiérrez, A.L. & Sánchez, L.M., 2009, *Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea*, Editorial Universidad de Antioquia, Medellín.

- Gutiérrez, A.L., 2012, "Formación ciudadana basada en el potencial pedagógico de los estudios del territorio. El ciudadano territorial: fundamento de la democracia", Tesis de Doctorado en Educación, Universidad de Antioquia, Facultad de Educación, línea en Formación Ciudadana, Medellín.
- Hernández, C., 2007, *El PUI-NOR, un verdadero milagro social*, EDU, Medellín.
- Henao J., 1997 *Sistematización de la información disponible sobre los barrios Moravia, El Bosque, El Oasis y Miranda de la ciudad de Medellín*, Alcaldía de Medellín, Medellín.
- Mira, V., 2007, *Sistematización: metodologías de intervención social en dos programas de vivienda en la ciudad de Medellín para el desarrollo territorial, estudio de caso Urbanización el Limonar y PRIMED, 1987-2003*. Trabajo de grado en Trabajo Social, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Osorio, D., 2005, *Proyecto legalización integral de predios: reconocimiento de títulos de propiedad, otorgamiento de licencias de construcción y protocolización de reglamentos de propiedad horizontal, en el marco de la regularización urbanística en el barrio Moravia, comuna 4, zona nororiental de la ciudad de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburra*, Universidad de Antioquia, Medellín.
- Ramírez, J., 2011, "La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas", en *Revista de Estudios Sociales*, No 40, pp. 115-125, Bogotá.
- Ruíz, J.C., 1986, *Diagnóstico, desarrollo y evaluación de un programa de rehabilitación urbana. Moravia, 1982-1986*. Tesis de Maestría en Estudios Urbano Regionales, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, escuela de Planeación urbano-Regional, Medellín.
- Sánchez, R., 2000, "La ciudad: el poder y lo social", en: Torres, C.A., Viviescas, F., Pérez, E., (comp.), *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes, Bogotá.
- Sánchez, L.M., 2011, *Fragmentación social y planeación territorial, posibilidades e incertidumbres en la época contemporánea*, Editorial Académica Española, Dudweiler Landstr.
- Alcaldía de Medellín, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín, Escuela del Hábitat -CEHAP-, Convivamos y CORPADES, 2011, *Construcción social del hábitat, asunto vital. Conceptos básicos*. Acceso octubre de 2011, en <http://construccionsocialdelhabitat.wordpress.com/conceptos-basicos/>.

Wirth, L., 2001, "Leer la ciudad. Ensayos de Antropología Urbana. El urbanismo como forma de vida", en *Revista de Estudios Sociales*, Facultad de Ciencias Sociales, UNIANDES, (10), 110-115, Fundación Social, Medellín.