SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

La política de mejoramiento integral de barrios en medellín ¿Reconquista del territorio por parte del estado?

Velasquez, Carlos

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Velasquez, C. (2011). La política de mejoramiento integral de barrios en medellín ¿Reconquista del territorio por parte del estado? *Revista Kavilando*, *2*(3), 72-78. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-429388

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de

Terms of use:
This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

LA POLÍTICA DE MEJORAMIENTO INTEGRAL DE BARRIOS EN MEDELLÍN

¿Reconquista del territorio por parte del Estado?

Por: Carlos Velásquez[1]

Recibido 1 de junio de 2012, aceptado 30 de junio de 2012

Resumen:

El interés principal del ensayo es dar cuenta del cambio que ha sufrido el Estado Local en las últimas dos décadas en la ciudad de Medellín, en relación a su política de Mejoramiento Integral de Barrios (MBI), identificando su papel en este proceso de transformación urbana y las prácticas discursivas llevadas a cabo en los sectores catalogados como de desarrollo informal, haciendo especial énfasis en lo que se ha denominado la filosofía o práctica del Urbanismo Social.

Palabras clave: Mejoramiento Integral de Barrios, Estado Local, Informalidad, Urbanismo Social, Medellín.

Abstract

The main focus of the essay is to account for the change undergone by the Local State in the last two decades in the city of Medellin, in relation to its policy of Comprehensive Neighborhood Improvement (MBI), identifying their role in this process of urban transformation and discursive practices carried out in sectors categorized as informal development, with particular emphasis on what has been called the philosophy and practice of Social Planning.

Keywords: Comprehensive Neighborhood Improvement, Home State, Informality, Social Planning, Medellin.

[1] Sociólogo Universidad De Antioquia. Seminario Estado, Poder y Territorio. Maestría en Estudios Urbano Regionales. Universidad Nacional de Colombia. Sede Medellín. Junio de 2012. carlos.velasquez@gmail.com

Introducción

Las ciudades colombianas presentan grandes problemas relacionados con el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, buena parte de la población vive en hábitats precarios y sin las condiciones mínimas de salubridad y seguridad social; la población empobrecida no tiene la posibilidad de acceder a una vivienda digna y justa por medio del mercado inmobiliario formal, por lo tanto, no tiene otra opción diferente que acudir a la informalidad. Pero a su vez, este fenómeno ha favorecido la configuración de territorialidades y comunidades en permanente lucha por el acceso a bienes y servicios sociales, económicos y culturales de la urbe, donde la autoconstrucción es un ejemplo de cómo estos sectores reconstruyen por sí mismos su proyecto de vida.

Imagen tomada de:
http://www.cambio.com.co/culturacambio/725/3561842-pag-2_4.html

Medellín es fiel reflejo de este fenómeno; en sus laderas poco a poco se han venido configurando nuevos asentamientos humanos, a causa de la problemática de desplazamiento forzado en el país, y a una inequidad profunda derivada de la concentración de tierra y riqueza en unas pocas manos. La ciudad también da cuenta que sus barrios fueron fundados y construidos gracias al esfuerzo de muchas personas, familias y organizaciones comunitarias, que tuvieron que pelearse no solo el acceso a un pedazo de suelo urbano por medio de invasiones o loteos piratas, sino también la provisión de los servicios públicos y sociales esenciales.

Este texto pretende develar la respuesta y el tratamiento propuesto por las Administraciones locales para combatir la informalidad urbana; empezando por el debate planteado a finales de la década de los ochentas sobre la pertinencia o no de intervenir las laderas de la ciudad; pasando por la aplicación de políticas encaminadas al mejoramiento de las condiciones físicas de los asentamientos; comprendiendo cómo ha ido variando su discurso y lógicas de actuación, pues ya no pretenden intervenir sólo lo físico, sino que han incorporado otras variables como la social y la institucional, permitiéndole legitimar su accionar e internacionalizar la ciudad, mostrando a Medellín como un modelo a seguir en la aplicación de políticas de MIB.

Experiencias de Mejoramiento Integral de Barrios en Medellín

El POT (Plan de Ordenamiento Territorial) de Medellín, conceptualizó los tratamientos MI (Mejoramiento Integral), en su artículo 156, donde plantea: "La intervención de mejoramiento estará dirigida específicamente a superar las carencias de dotación del entorno: espacio público, vías, transporte y equipamiento social y productivo, así como también a la legalización integral de predios y edificaciones y el mejoramiento de la vivienda" y donde se busca con ello "mejorar la mala calidad y deficientes condiciones de vida en asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado, localizados en la periferia, los alrededores del centro de ciudad, y en zonas de riesgo mitigable". Estos tratamientos se encuentran ubicados principalmente en las partes altas de

las comunas 1, 3, 8 y 9 en el borde oriental de la ciudad y la comuna 13 del lado occidental, además de los barrios Moravia y La Iguaná en el área central.

Anteriormente el tratamiento dado por el Estado a la informalidad era de rechazo. Con el paso del tiempo se fue reconociendo el proceso de autogestión en la construcción de muchos de los barrios de la ciudad

Anteriormente el tratamiento dado por el Estado a la informalidad era de rechazo. Con el paso del tiempo se fue reconociendo el proceso de autogestión en la construcción de muchos de los barrios de la ciudad. A finales de los 80´s y principios de los 90´s se empieza a ver un cambio en el discurso, ya se habla de concertar y de intervenir la informalidad a través de programas de MIB y en ello la cooperación técnica internacional jugó un papel muy importante como mediador y cogestor de algunos proyectos. El Estado empieza su camino de modernización en 1988, año donde se eligen los primeros alcaldes por voto popular en Colombia.

Después del deslizamiento de tierra de Villatina en 1987, donde murieron más de 500 personas, se empezó una importante discusión en Medellín frente al tratamiento que deberían tener los asentamientos informales. Se desencadenó un debate entre quienes defendían un urbanismo normativo, que prohibía la construcción en asentamientos de ladera y los que abogaban por reconocer los procesos informales de crecimiento de la ciudad, y proponían mecanismos flexibles para su incorporación a la normativa urbanística (Pérez, 2010).

En ese contexto surge el PRIMED (Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín), entre 1992 y 1993, abriendo escenario a las primeras intervenciones de mejoramiento en los barrios informales de ladera y convirtiéndose en un referente muy importante para la estrategia de Urbanismo Social, con las cuales se "logró trazar las pautas para una nueva forma de abordar la marginalidad, por su estructuración metodológica, la capacidad de gestión y coordinación institucional alcanzada, y el fuerte compromiso político durante los siete años de su duración" (Echeverri y otros, 2010:138).

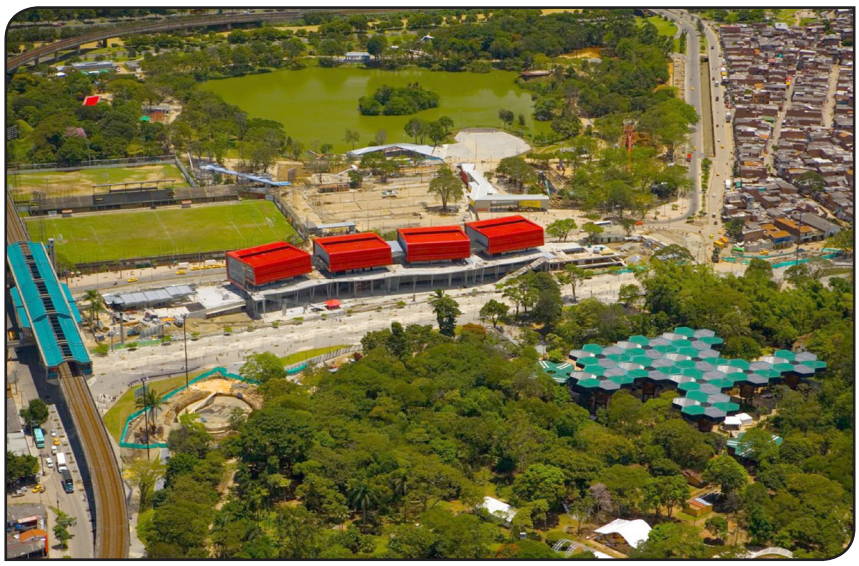
Desde los años noventa, las administraciones, la academia y las organizaciones han venido estudiando e implementando programas para transformar la calidad de vida de los habitantes de los barrios marginales, y compensar parte la deuda social acumulada en décadas de inequidad (Echeverri y otros, 2010). Con la intervención del PRIMED el problema fue denominado como de "asentamientos informales de desarrollo inadecuado" cuya pretensión era volver lo ilegal, legal y lo informal, formal; un ejemplo de ello fueron las intervención en términos de titularización de predios, y pavimentación de senderos y escalas. En ese momento las políticas de MIB eran aplicadas casi que exclusivamente a lo físico, era muy poco lo que se hablaba de lo social y lo institucional.

Una de las dificultades de este programa desde lo político-institucional, fue que al no estar inserto en los planes territoriales de la ciudad o como política pública, su ejecución se vio frustrada en el 2001 por la reestructuración del Municipio, en especial de CORVIDE, organismo descentralizado en proceso de liquidación que le daba soporte administrativo al PRIMED, y de esta manera por falta de voluntad política el programa no continuó.

En el periodo de alcalde de Luis Pérez (2001-2003), parece dar un vuelco el discurso y la dinámica que venía adquiriendo Medellín, perdiendo importancia la política de MIB. La Admi-

nistración además de acabar con el PRIMED, decide no seguir apoyando a los PDZ (Planes de Desarrollo Zonal), donde las comunidades habían puesto sus esperanzas de tener una mejor calidad de vida por medio de la planeación participativa.

Aunque en este periodo se empiezan a germinar proyectos como el metrocable de la zona nororiental y Ciudadela Nuevo Occidente, se puede decir que fue una administración guerrerista. Pérez fue el encargado de acabar las milicias en la ciudad, y a partir de allí la institucionalidad estatal pudo hacer presencia en algunas comunas, mediante lo cual empieza a generar una nueva estrategia de control social: el Urbanismo Social, que llegó de la mano de la "pacificación" de Medellín.



Imange tomada de: http://uningenierodelaucn.blogspot.com/2009/11/medellin-en-imagenes.html

Urbanismo Social: Nueva práctica discursiva del Estado Local

A partir del año 2004 con la Administración Fajardo, Medellín asistió a un proceso de renacimiento urbanístico que se conoce con el nombre de Urbanismo Social, política que buscó dar un salto cualitativo en la forma tradicional como se entendía la política de MIB y donde el discurso y la forma de hacer del Estado frente a la informalidad fue cambiando. Si bien, las intervenciones en materia de MIB no son nuevas, la ciudad si le dio un "matiz" propio, que la ha llevado a ser modelo para Colombia e incluso para América Latina, haciendo uso de herramientas como los PUI (Proyectos Urbanos Integrales) para lograr transformaciones estructurales en los sectores de actividad estratégicos de los barrios poco consolidados (Echeverri y otros, 2010).

Según la EDU (Empresa de Desarrollo Urbano), la filosofía del Urbanismo Social "implica poner la arquitectura y el urbanismo al servicio de las personas, mediante un esquema participativo de intervención integral en el territorio"[i]. Los PUI son una de las principales acciones de transformación urbana que se implementan en los sectores informales de Medellín como parte de esta política pública.

En 2008, después de hacer una evaluación del proyecto piloto de Urbanismo Social, el PUI Nororiental, se argumentaba que las obras de intervención "podían ser el medio adecuado para lograr la paz y la convivencia en los barrios" (Echeverri, 2008:13) y para ello se utilizaban las cifras de disminución en el número de homicidios en esa zona de la ciudad, pasando de 271 en 2003 a 32 en 2007. ¿Será que realmente el Urbanismo Social tuvo tan importantes logros? Si bien las cifras son importantes, es necesario analizar qué hubo en el trasfondo y examinar con detenimiento qué pasaba en la ciudad en esos momentos.

Luego de la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara de las AUC a finales del 2003, la ciudad

[i] http://www.edu.gov.co/index.php

quedó bajo el mando de alias "Don Berna", cuya orden a sus subalternos fue la de no cometer homicidios en las comunas sin su previa autorización; y se propició un amplio control social, territorial y organizacional por parte de estos grupos, que por ejemplo coparon los escenarios de participación ciudadana como Presupuesto Participativo y en muchos de los casos se apropiaron de los recursos públicos a través de contratos con el Estado. Pareciera que dicho control ayudó al éxito de estas intervenciones, en el marco de una ciudad "pacificada" y con una tasa de homicidios con tendencia a la baja, creando un clima favorable para recuperar la confianza inversionista en la ciudad y poder venderla como la "eterna primavera".

Imagen tomada de: http://www.ciremas.com/co/medellin/vita_notturna/index.htm

¿Hacia qué modelo de ciudad se encamina Medellín? El Urbanismo Social llega a la periferia con un Proyecto Urbano Estratégico pre-establecido que obedece a unas lógicas de internacionalización impuestas por el mercado y los agentes privados en el marco de la competitividad, y que pretende convertir la ciudad en una gran empresa a través de medidas como el marketing social; pero igualmente se le apuesta a una práctica de control social que conlleva un buen ejercicio de gobernabilidad, muchas veces con la complicidad de los actores armados ilegales.

Dentro de este proceso de internacionalización, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) empezó en 2010 su cooperación con Medellín seducida por el modelo de "Urbanismo Social", y que hoy toma varias formas, como el crédito otorgado para la realización del proyecto del Tranvía de Ayacucho y los dos cables complementarios, además de un estudio sobre urbanismo social que está actualmente se está realizando, y la colaboración en 2011 para la elaboración del plan BIO 2030, proyecto de prolongación de la política de urbanismo social a escala metropolitana[ii].

En una revista nacional se le preguntaba al ex-alcalde Alonso Salazar ¿Cómo va la internacionalización de la ciudad? a lo cual respondió: "Medellín debe ser referencia de ciudad de inversiones en el contexto latinoamericano"[iii]. Pero ¿Qué hay detrás de dicha "colaboración"? ¿No serán grandes empréstitos a unos altos intereses? ¿No son los franceses los que hicieron el préstamo para la construcción del Metro de Medellín, que hoy que parece una deuda impagable?

[ii] http://ciudadevolutiva.com/2011/10/06/medellin-urbanismo-social-exposicion-pavillon-de-larsenal-paris/

[iii] Medellín y Antioquia se transforman. Entrevista a Alonso Salazar. http://www.revistadiners.com.co/nuevo/internaedicion.php?IDEdicion=18&idn=386&idm=3

También recalcó: "Medellín en el 2011 tiene que haber dado un salto muy importante en competitividad. De lo que se trata es de una convicción: si esta ciudad no se vuelve competitiva, no puede luchar contra la pobreza"[iv]. Pero ¿Quiénes realmente se benefician de dicha competitividad, los habitantes de los barrios marginales o el poder económico regional? Así mismo Salazar comentó: "Queremos que la imagen de una ciudad en proceso de transformación se consolide. Es un modelo que ha impactado mucho y quieren retomarlo en otras ciudades"[v], en lo cual se puede observar una tendencia a posicionar la "marca Medellín" en otras latitudes, por eso la importancia de realizar diferentes importantes encuentros, foros y convenciones de talla internacional.

Si esta ciudad no se vuelve competitiva, no puede luchar contra la pobreza". Pero ¿Quiénes realmente se benefician de dicha competitividad, los habitantes de los barrios marginales o el poder económico regional?

El Estado Local en vez de cualificar la construcción social del territorio, de esas otras formas legítimas de producir ciudad, redirecciona la ciudad hacia un modelo importado que impone unas lógicas que no son propias del lugar, y antes que unir, fragmentan espacialmente, agudizan el conflicto y excluyen a mucha población de dichos beneficios.

Primero se habló de Urbanismo Social y luego se le dió contenido, en un principio era un ejercicio discursivo pero hoy ya es una realidad que da cuenta de una transformación del Estado Local y se constituye en una nueva práctica de ordenamiento de la ciudad. Ahora parece estar pasando lo mismo frente al llamado Urbanismo Cívico-Pedagógico de Aníbal Gaviria, cuya intervención insignia será el Cinturón Verde y el Parque Vial del Río, que todavía no tiene una conceptualización clara, pero próximamente se empezará a implementar.

El nuevo alcalde de Medellín, pretende seguir el camino labrado en los dos anteriores gobiernos, recogiendo todo el acervo del Urbanismo Social de Fajardo y Salazar, de donde parte para acuñar y diseñar el nuevo concepto de urbanismo, fundamentado en el lema "escuela es todo lo que hay bajo el sol", que en términos concretos significa "hacer infraestructuras de calidad en las zonas más alejadas y deprimidas de la ciudad y responsabilizar a la población de su cuidado"[vi].

El Cinturón Verde, es un proyecto ubicado en las periferias de la ciudad, entre el parque natural y las construcciones residenciales, cuyo objetivo es evitar que se construya en las laderas y tener un punto de encuentro de la ruralidad con lo urbano, articulándose al sistema de transporte que engloba el Metro, el tranvía y el metrocable[vii]. Para su realización, la Alcaldía de Medellín adelanta su gestión ante el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), tal y como lo afirmó Aníbal Gaviria: "Vamos a entregar al Banco un paquete de propuestas para que ellos analicen nuestras futuras intervenciones y de qué manera nos pueden apoyar"[viii].

[iv] Ibídem.

[v] http://www.medellin.gov.co/irj/servlet/prt/portal/prtroot/gov.medellin.pcm.multimedia.ReproductorUnAudio

[vi] El proyecto de urbanismo cívico-pedagógico de Aníbal Gaviria, alcalde de Medellín. 20.05.2012. http://catedramedellinbarcelona.org/noticias_detalle.php?idNoti=41.

[vii] Ibíd.

[viii] "Medellín es sinónimo de transformación social". Sergio Alexander Zuluaga Díaz. 17 de Abril de 2012. http://www.elmundo.com/portal/noticias/antioquia/medellin_es_sinonimo_de_transformacion_social.php

Reflexiones finales

A las distintas políticas de MIB les hace falta una mayor continuidad tanto en el discurso como en la práctica, rotas, la mayoría de las veces por los cambios de gobierno; por ello es necesario un mayor diálogo entre los diferentes planes propuestos por el Estado Local y unas evaluaciones más minuciosas de los aciertos y desaciertos de cada uno de estos programas, en aras de potencializar mejores prácticas de planeación. A lo largo de estas dos décadas, se han formulado proyectos que quedan en una etapa de diagnóstico o muy bien diseñados, pero poco realizables; sin una visión integral, solo interesados en aspectos físicos o arquitectónicos y olvidándose de aspectos de carácter socioeconómico, político y cultural.

Les hace falta una mayor continuidad tanto en el discurso como en la práctica, rotas, la mayoría de las veces por los cambios de gobierno

La Administración Municipal ha implementado diferentes estrategias para afrontar el problema de la urbanización informal a través de programas de MIB ; sin embargo es necesario debatir sobre el alcance de estas políticas en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Si bien se dan unas coincidencias entre las propuestas de MIB propiciadas por Estado Local y las generadas por la comunidad a través de la participación en los Planes de Desarrollo Zonal y Comunal, también se presentan divergencias en cuanto a la adopción e implementación de dichas propuestas en la planeación estatal, y a la forma como es entendido el territorio por parte de sus habitantes.

Medellín con su estrategia de Urbanismo Social se está insertando de lleno en las lógicas del neoliberalismo que llevan a condicionar el modelo de ciudad a las necesidades internacionales, reorientando las formas de intervención en materia de MIB hacia la construcción de grandes obras urbanísticas enmarcadas en los PUE (Proyectos Urbanos Estratégicos), pero sin colocar a las comunidades en el centro de las acciones. Se deben contemplar intervenciones basadas en un ejercicio real de participación ciudadana tanto en la formulación, como en la implementación y evaluación de los programas de Mejoramiento Integral de Barrios.

Referencias bibliográficas

Consejo Nacional De Política Económica Y Social. (2009). Conpes 3604. Lineamientos para la Consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios. Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Echeverry, Alejandro. (2008) Proyectos Urbanos Integrales contra la exclusión y la desigualdad. En: Revista ARQCO N° 8, diciembre..

Echeverry, Alejandro y Orsinil, Francesco. (2010) Informalidad y urbanismo social. En: ARBAUX, Michel; ECHEVERRI, Alejandro y GIRALDO, Jorge (Editores). Medellín medio ambiente urbanismo y sociedad. Centro de Estudios Urbanos y Ambientales-Urbam. Universidad EAFIT (Medellín, Colombia), Fondo Editorial.

Pérez, Bernardo. (2010) Lecciones de gobernabilidad desde el urbanismo social de montaña. –Versión para discusión–. Enero. En: www.buenaspracticasprevencion.dcjoven.gov.co

Torres, Carlos. Atanassova, Donka Y Rincón, John. (2009) ¿Es posible pasar de la ciudad informal a la ciudad formal? Aproximación a algunos problemas urbanos y a las estrategias de intervención estatal desde la perspectiva del mejoramiento integral de barrios, MIB. En: CASTILLO DE HERRERA, Mercedes (Editora académica). Procesos Urbanos Informales y Territorio: ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad. Grupo de investigación Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, p. 133-182.