



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

**PRÁCTICAS EMERGENTES DE PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL:
LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL TERRITORIO EN LA
ZONA NOR-ORIENTAL (COMUNA 1) MEDELLÍN.**

Hendys Paola Guzmán Tenjo

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano Regional
Medellín, Colombia
2017

**PRÁCTICAS EMERGENTES DE PARTICIPACIÓN
COMUNITARIA EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL:
LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL TERRITORIO EN LA
ZONA NOR-ORIENTAL (COMUNA 1) MEDELLÍN.**

Hendys Paola Guzmán Tenjo

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Estudios Urbano Regionales

Director:
Profesor John de Jesús Muñoz Echavarría

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura
Escuela de Planeación Urbano Regional
Medellín, Colombia
2017

Agradecimientos

A este trabajo en sí mismo, le debo las gracias por haberme permitido retarme y confrontarme, por llevarme a puntos de quiebre, duda y afirmación. Fue en este camino en donde, en contra mía, debí permitirme encontrar mis habilidades, temores, inseguridades y confianzas. Agradezco a este proceso las situaciones límite, los momentos de pérdida y oscuridad, por haberme permitido ver que los esfuerzos se conectan si se les permite hacerlo. Agradezco a la vida que permitió que fueran muchas las personas que se cruzaran en este camino e hicieran posible este proceso.

Resumen

En los procesos de ordenamiento y planeación territorial, la participación ciudadana ha sido uno de los grandes retos para la administración pública; sin embargo, en el caso de la ciudad de Medellín, dicha participación se enmarca en la existencia de organizaciones barriales y comunitarias quienes, en algunos casos, son quienes han construido sus viviendas y barrios sin apoyo estatal y han avanzado en lograr el reconocimiento de estas acciones dentro de las prácticas constitutivas de la ciudad. Pero no solo ha sido la construcción física, sino también la de espacios de reflexión y participación directa en la consolidación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial a múltiples escalas, teniendo mayor impacto en lo local. Algunas de estas herramientas, han sido cooptadas por la administración municipal; generando con ello descontento, más que inclusión y propiciando que nuevas estrategias emerjan para responder a las necesidades actuales de los sectores populares de la ciudad.

Palabras clave: participación comunitaria, ordenamiento territorial, prácticas emergentes.

In the processes of territorial planning and ordering, citizen participation has been one of the great challenges for the public administration; however, in the case of the city of Medellín, this participation consists in part of the existence of neighborhood and community organizations who, in some cases, are the ones who have built their homes and neighborhoods without state support and have made progress in achieving recognition of these actions within the constituent practices of the city. But it has not only been the physical construction, these communities had also built knowledge and direct participation in the consolidation of development plans and territorial ordering at multiple scales, having a greater impact at the local level. Some of these tools have been copied by the municipal administration; generating with it dissatisfaction, rather

than inclusion and encouraging new strategies to emerge to respond to the current needs of the popular sectors of the city.

Contenido

	<u>Pág.</u>
Lista de figura	
Lista de abreviaturas	
Introducción	
1. Marco Interpretativo.....	14
1.1 Nociónes Metodológicas.....	18
1.2 Nociónes de Territorio	22
1.3 Nociónes de Participación	29
2. Participación y Territorio: tensiones y contradicciones en la construcción de la ciudad	37
2.1 Medellín: relato global y local	37
2.2 Tensiones y contradicciones en la construcción de la ciudad	41
2.3 Balance de la participación ciudadana en los proceso de planeación de la ciudad (2004-2015).....	45
2.4 Formas emergentes de planeación: Nuevas estrategias, para continuar una larga apuesta colectiva	53
3. Prácticas emergentes de participación comunitaria en la planeación local territorial: Desde la Zona Nororiental, la Comuna 1 proponiendo	57
3.1 Prácticas emergentes de participación comunitaria: Estrategias pedagógicas y herramientas técnicas desde lo popular.....	64
3.1.1 La Gestión Comunitaria de Riesgos: cambios de paradigmas y aumento de capacidades	66
3.1.1.1 Antecedentes	67
3.1.1.2 Cambio de paradigmas, transformación de conceptos	77
3.1.1.3 Escuela de formación en Gestión Comunitaria del Riesgo: un aporte a los instrumentos de gestión del territorio	81
3.1.2 El Avalúo Social: Instrumentos de gestión territorial desde el barrio.....	87
3.1.2.1 Acercamiento a las experiencias territoriales.....	90
3.1.2.2 Parámetros locales que aportan a la herramienta y metodología de Avalúo Social	99
a) Gestión Comunitaria de Riesgos.....	100
b) Población en situación de desplazamiento	102
c) Valor social en la construcción de la vivienda.....	102
4. Incidencia multiescalar.....	105
4.1 Las múltiples escalas, las ciudades simultáneas.....	106
5. Conclusiones.....	110

Lista de figuras

	<u>Pág.</u>
Figura 3-1: Mapa Comuna 1 – Popular.....	60
Figura 3-2: Evolución de los enfoques sobre desastres 1940-2010.....	78
Figura 3-3: Territorios donde se desarrolla la estrategia de Gestión Comunitaria de Riesgos.....	82
Figura 3-4: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.....	83
Figura 3-5: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.....	84
Figura 3-6: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.....	85
Figura 3-7: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.....	86
Figura 3-8: Fotografía panorámica Comuna 1.....	87
Figura 3-9: Ficha de recolección de información física viviendas.....	92
Figura 3-10: Vivienda No 1.....	93
Figura 3-11: Vivienda No 2.....	95
Figura 3-12: Vivienda No 3.....	96
Figura 3-13: Aportes de los participantes en el taller de intangibles sociales.	97
Figura 3-14: Aportes de los participantes en el taller de intangibles sociales.	98

Lista de abreviaturas

Abreviaturas

Abreviatura	Término
<i>CBDT</i>	Comités Barriales de Defensa del Territorio
<i>CP</i>	Constitución Política
<i>CSH</i>	Construcción Social del Hábitat
<i>DAGRD</i>	Departamento Administrativo de Gestión de Riesgo de Desastres
<i>DPM</i>	Departamento de Planeación Municipal
<i>GCR</i>	Gestión Comunitaria de Riesgos
<i>GIPUHVI-UN</i>	Grupo de Investigación en Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad - Universidad Nacional de Colombia
<i>IAP</i>	Investigación Acción Participativa
<i>ISVIMED</i>	Instituto Social de Vivienda y Hábitat
<i>MIB</i>	Mejoramiento Integral de Barrios
<i>PDL</i>	Planes de Desarrollo Local
<i>PDZ</i>	Planes de Desarrollo Zonal
<i>POT</i>	Plan de Ordenamiento Territorial
<i>PP</i>	Presupuesto Participativo

Introducción

Este escrito es parte del trabajo, reflexiones, inquietudes y hallazgos encontrados personalmente y en diálogos colectivos, respecto a la incidencia de la participación comunitaria en la ciudad de Medellín, sobre todo en el marco de la administración 2012-2015; sin dejar de lado el acumulado en años anteriores, los cuales han servido como puntos que nutren el análisis y el reconocimiento de lo aprendido, logrado, perdido, lo que hay que ajustar, en el ejercicio de incidencia política de los movimientos barriales y políticos urbanos. Puntualmente lo observado, acompañado y vivenciado que da contenido a este documento, gira alrededor del proceso de discusiones sobre el ordenamiento territorial de la ciudad. Se enmarca en el ámbito oficial, en lo relacionado con la construcción del POT (Plan de Ordenamiento Territorial) 2014-2027 (Acuerdo 48 de 2014) y en lo comunitario, a las reflexiones que emergieron o se afianzaron alrededor de esta coyuntura.

El tema planteado para este ejercicio de investigación es la participación política comunitaria en el ordenamiento territorial. Parte de entender cómo se concibe, acciona, reacciona y percibe la incidencia de la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos relacionados al ordenamiento y planeación territorial, así mismo, acercarse a comprender las nociones de territorio. El tema, visto desde la percepción de algunas organizaciones comunitarias, que ante las dinámicas que se han dado por la normativización de los mecanismos de participación, han manifestado que esta institucionalización conlleva transformaciones en lo que, para ellos, debería ser una participación incidente, al contrario, ha llevado a percibir que son excluidos de las decisiones claves de la ciudad y en ocasiones, utilizados para legitimar las propuestas oficiales. Esto es entonces el problema que abordará este ejercicio de investigación.

La pregunta central, que surge ante esta dinámica es, ¿han emergido nuevos mecanismos o estrategias de participación comunitaria en el ordenamiento territorial? Específicamente, se indagará en la Comuna 1, dada la historia organizativa, de trabajo comunitario y de incidencia reconocida en la ciudad. Particularmente, el trabajo realizado e impulsado por la Corporación Convivamos, quienes no solo impactan en la comuna, sino en la zona nor-

oriental, así mismo como en la ciudad. No obstante, es importante hacer algunas alusiones a procesos de otras comunas, que al articularse con lo trabajado en la Comuna 1, permiten abordar otras dinámicas y ampliar la mirada. Estos puntos de encuentro de estrategias de escala más barrial, con las de escala más zonal y con discusiones más a nivel de ciudad, evidencian otras formas de ir abordando la multiescalaridad de la participación comunitaria, tema al que se hará una aproximación en este documento.

Se plantea como objetivo general de este trabajo; *Indagar por los mecanismos emergentes de participación comunitaria en la planeación territorial*. Como objetivos específicos, se plantea en primera medida *Describir el balance de la participación ciudadana en los procesos de planeación de la ciudad (2004-2015)*; como segundo objetivo específico, *Identificar las prácticas emergentes de participación comunitaria en la planeación territorial* y por último, *Explorar la incidencia, a diferentes escalas, de la participación comunitaria en el proceso de planeación territorial*.

Si bien sobre el tema de participación en los procesos de planeación urbana y en los de planes de desarrollo hay buenas fuentes bibliográficas y varios trabajos de investigación de estudiantes de maestrías; el presente trabajo difiere de buena parte de ellos, al enfocar su mirada en los planteamientos de base de los actores seleccionados, más allá de los mecanismos, es preguntarse por cómo conciben las acciones políticas participativas, la incidencia en las discusiones del modelo de ciudad y las prácticas en las diversas escalas territoriales.

De igual manera, este ejercicio no se origina desde la abstracción académica hacia la realidad empírica, sino al contrario, cómo desde lo vivenciado, conocido, comprendido de mi parte como participe de espacios comunitarios, se puede hacer de esta experiencia un acercamiento al análisis académico. Es por esto, que el presente documento, se piensa como un aporte a las comunidades barriales organizadas, en contar parte de su historia, sistematizar sus procesos, posturas y apuestas; un aporte al ámbito académico, en acercarse a comprender los motivantes, percepciones y saberes de quienes habitan los territorios que desde las aulas se investigan. Es este entonces, un pequeño aporte a contar como desde los propios territorios se entiende, comprende siente y se hace consciente las acciones políticas en un espacio y en un momento histórico específico.

Por último, un aporte a resaltar que puede brindar este trabajo, es el de acercarse al reconocimiento del saber técnico, no como un campo exclusivo de funcionarios públicos,

sino como un conocimiento que desde lo comunitario se puede abordar y aportar, de hecho, se ha ido contribuyendo desde las diversas formas de construir ciudad desde los sectores populares y que no se ha registrado como técnicas e instrumentos de gestión urbana.

1. Marco Interpretativo

La realidad que enfrentamos, la realidad socio histórica, tiene múltiples significados. No es una realidad clara, inequívoca, con una significación cristalina y a la cual se le pueda abordar sencillamente construyendo teorías o conceptos.

Hugo Zemelman

Para acercarse al ejercicio de comprender las dinámicas sociales aquí descritas, más que un compendio de teorías o conceptos, se hace más pertinente, en este trabajo, abordar su análisis desde aportes de diversas miradas que permitan interpretar de manera más relacional y holística. Este marco interpretativo se fue consolidando al tiempo que se avanzaba en la sistematización de las observaciones, diálogos y experiencias. No fue entonces, un ejercicio conceptual cerrado, ni estático, si bien desde el inicio del planteamiento del tema de investigación se tenían claros algunos derroteros conceptuales, este marco interpretativo busca comprender lo hallado y no pretender descifrar abstracciones o forzar encontrarlas en la realidad.

Este apartado, más que ser un marco conceptual, está propuesto como un marco donde encontrar algunas de las nociones que permiten interpretar el sentido de algunos conceptos, que parecieran estar desajustados entre teoría y realidad, sin tener en cuenta, que son múltiples las realidades que dan vida y ajustan estas construcciones conceptuales a las prácticas reales. Partiendo de entender que las construcciones de conceptos, nociones y formas de concebir la realidad, son también muestra de las relaciones de poder y las posturas de actores sociales ante éstas.

Es entonces este marco interpretativo planteado desde, la posibilidad de ver cómo los conceptos, en sí mismos, también hacen parte de las tensiones encontradas en el tema a abordar; se exploró entonces, las contradicciones, acercamientos, paradigmas, diferencias y puntos en común, tanto de la noción de territorio, como la de participación; para indagar si es desde este punto donde parten algunos de los desencuentros. De igual manera, este marco interpretativo contiene parte de los antecedentes históricos territoriales referentes al tema de participación; esto, para situar y aportar elementos que ayuden a la comprensión e interpretación del momento analizado en este ejercicio investigativo.

No se pretenden abordar los conceptos de manera aislada a un contexto histórico concreto. Parte del ejercicio que se desarrolló en este proceso de investigación, es acercarse a observar la realidad hallada, de manera diferente. Esto evidenció diferencias con otros trabajos investigativos encontrados sobre el tema de participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial, en los cuales, en su mayoría, se parte de un solo concepto, dando por sentado que todos los actores involucrados comprenden lo mismo de dicha conceptualización.

Para este caso, se indagó con alguna profundidad, por lo más anclado en la génesis de la conceptualización que expone los dos actores sociales que se traen a colación en este trabajo. Este seguimiento se hizo a través del discurso oficial manifestado por la administración municipal en el proceso de aprobación del Acuerdo 48 de 2014 y lo manifestado, en esta misma coyuntura por las organizaciones sociales, a diversas escalas, en especial, el trabajo que la Corporación Convivamos realiza acompañando organizaciones barriales de la zona borde de la Comuna 1.

Inicialmente y compartiendo el planteamiento que realiza el profesor Hugo Zemelman, respecto al desajuste de los conceptos utilizados, a lo que él hace el llamado a las ciencias sociales de resignificar, constantemente en los procesos investigativos dichos desfases, esto, aunque una tarea compleja, es también el reto metodológico de la producción de conocimiento. (Zemelman, 2011). Estos desajustes, dice el autor se pueden presentar por las diferencias de velocidades en las que van la realidad y la producción académica. En este caso, sumado a ello, está la diferencia de concepciones, propias de las condiciones de poder y el acumulado histórico y cultural de cada actor. El llamado a las ciencias sociales, es no acuñar conceptos o buscarlos abruptamente para hacerlos caber en la realidad, sino realizar procesos de construcción constante de nuevos conceptos, que den vida histórica, desde las realidades propias de nuestro continente.

Es de resaltar que el hecho de definir, conceptualizar o generar nociones es una acción social, histórica y política, lo que quiere decir, que está impregnada de la forma en la que se experimenta, analiza y racionaliza un hecho social, buscando una generalización de dicho concepto, bien sea por consenso o imposición, esta última muchas veces disuasiva, sin ser de manera violenta, si no inconsciente y por ende dada como verdad absoluta o general. Esta aclaración cobra importancia en este proceso de investigación, dado que no es solo los hechos y la práctica lo que se observa, si no las concepciones de mundo que

pueden dar origen a las definiciones de los actores sociales de los que se hablará a lo largo de este escrito.

Por otra parte, este ejercicio, que desde insumos teóricos y académicos se acerca a narrar experiencias, apuestas y alternativas a lo que se ha presentado como discurso homogéneo en cuanto a los procesos de participación ciudadana, busca también evidenciar, tanto los procesos alternos, como a su vez lo que puede emerger de alternativo dentro de estos; dado que ha sido recurrente que se resalte como característica de lo denominado alternativo a lo que es opuesto o paralelo a las acciones y políticas hegemónicas; aunque estas alternativas sigan bajo la misma lógica pero ejecutadas de manera diferente.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente resaltar en este escrito uno de los postulados de Boaventura de Sousa, quien en su texto *“La Sociología de las Ausencias y la Sociología de las Emergencias: para una ecología de saberes”*, describe que la necesidad de las realidades de los países periféricos no está solo en cambiar las condiciones, sino en reconocer sus propias formas de pensar y hacer. Es entonces desde las ciencias sociales, desde donde se debe potenciar y evidenciar las rupturas con el pensamiento eurocéntrico, que ha determinado la construcción y planeación de los territorios-

“No es simplemente un conocimiento nuevo lo que necesitamos; necesitamos un nuevo modo de producción de conocimiento. No necesitamos alternativas, necesitamos un pensamiento alternativo de las alternativas.

Esto es todavía más exigente, y por eso necesitamos hacer una reflexión epistemológica, ya que en nuestros países se ve cada vez más claro que la comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mundo. Y por eso nos falta un conocimiento tan global como la globalización. Este es el contexto donde nos encontramos hoy: es un desafío enorme para las nuevas generaciones de científicos sociales. “(de Sousa Santos. 2006. Pág16)

De Sousa plantea algunas contradicciones referentes a lo esbozado anteriormente, entre éstas, se encuentran algunas, que, en el caso específico del tema a desarrollar en este documento, es pertinente resaltar. La primera contradicción es la de la democracia, la cual es una democracia producida en el sur, pero la teoría producida en el norte. La segunda, la producción no capitalista, la economía solidaria y demás propuestas alternativas al modelo. La tercera, el multiculturalismo y la diversidad. La cuarta los conocimientos

rivales, que son negados, la capacidad que tiene el Norte para negar la validez o la existencia misma de los conocimientos alternativos al conocimiento científico – conocimientos populares, indígenas, campesinos, etc.– para transformarlos en materia prima para el desarrollo de nuevos conocimientos. Por último, el internacionalismo obrero.

Estas contradicciones, afirma De Sousa, permiten unas reflexiones epistemológicas necesarias para su abordaje, dentro de las cuales, se puede resaltar para este caso la referente a la distinción entre objetividad y neutralidad; así como el llamado a comprender el mundo más allá de la forma en que occidente lo ha impuesto. En pocas palabras, situar la realidad propia y el contexto diverso en el que se desenvuelve la realidad.

Ante todo esto, Boaventura, describe lo que denomina “*Sociología de las ausencias*” las cuales son todas aquellas realidades que crean como ausentes, no existentes:

“La Sociología de las Ausencias es un procedimiento transgresivo, una sociología insurgente para intentar mostrar que lo que no existe es producido activamente como no existente, como una alternativa no creíble, como una alternativa descartable, invisible a la realidad hegemónica del mundo. Y es esto lo que produce la contracción del presente, lo que disminuye la riqueza del presente.” (de Sousa Santos. 2006. Pág 23)

Estas ausencias se producen, básicamente a partir de las monoculturas del saber y el rigor, del tiempo lineal, de la naturaleza de las diferencias, de la escala dominante y del productivismo capitalista.

“Si queremos invertir esta situación –a través de la Sociología de las Ausencias– hay que hacer que lo que está ausente esté presente, que las experiencias que ya existen pero son invisibles o no creíbles estén disponibles; o sea, transformar los objetos ausentes en objetos presentes.” (De Sousa Santos. 2006. Pág 26)

Junto con esto, el autor plantea que, ante la ausencia de respuestas profundas a los fenómenos y problemáticas de nuestros territorios, deben hacerse visibles y posicionarse las formas alternas y propias de producir conocimiento y salidas a las encrucijadas de la realidad de la periferia. Es pasar de la monocultura del saber a la ecología de los saberes, la cual reconoce las diversas formas de producción, diversas coexistencias de la temporalidad, reconocimiento, trans-escalaridad y productividades que permitan nuevas

relaciones; al permitir un diálogo constante, pero sobre todo la posibilidad de un pensamiento y acción emancipador, que permita llegar a la raíz de las situaciones de desigualdad y exclusión que se han afianzado a través del pensamiento colonial.

“La razón que es enfrentada por la Sociología de las Ausencias torna presentes experiencias disponibles, pero que están producidas como ausentes y es necesario hacer presentes. La Sociología de las Emergencias produce experiencias posibles, que no están dadas porque no existen alternativas para ello, pero son posibles y ya existen como emergencia.” (De Sousa Santos. 2006. Pág 31)

La “*Sociología de las Emergencias*” es la respuesta a eso que se cree no viable, es lo que se está creando desde lo local, desde lo cotidiano y vivido por quienes se enfrentan a una realidad concreta y contraída; es la que permite crear futuros posibles. Boaventura propone ampliar el presente, desde la sociología de las ausencias, volviéndolas visibles y contraer el futuro, a partir de la sociología de las emergencias.

1.1 Nociones Metodológicas

Este apartado metodológico, más que ser una descripción de momentos controlados y mecánicos, es la narración de como es el camino que se está recorriendo en este ejercicio. Son importantes los hallazgos temáticos como las formas en cómo se fue llegando a cada uno. Sería contradictorio en un trabajo sobre participación no hablar de la propia en la elaboración de esta investigación. Es por ello que en este primer capítulo se resaltarán las estrategias y vivencias que en la realidad hacen posible este escrito.

Si bien la metodología utilizada para este ejercicio de investigación, como parte del proceso de formación de la maestría no es estrictamente la conocida como IAP (Investigación-Acción-Participativa), si tiene buena parte de sus bases, principalmente, el conocimiento como construcción colectiva; es por ello que la metodología a resaltar en este trabajo, es el constante diálogo de saberes que se dio durante el tiempo que se escogió para el estudio. Estos diálogos, en su mayoría, fueron en espacios colectivos de charlas sobre lo temático, como sobre lo relativo al proceso de elaboración de una tesis. Estas retroalimentaciones

constantes permitieron que metodológicamente, este ejercicio fuese más amplio, enriquecedor, confrontador y finalmente, propositivo.

En la ruta metodológica temática lo primero fue la selección y seguimiento a la constante transformación del tema central propuesto; la participación comunitaria en el ordenamiento territorial. Si bien se partió de una búsqueda de antecedentes y una indagación por el estado del arte del tema; se encontró que la mayoría de investigaciones elaboradas partían de evaluar los usos e impactos de los mecanismos oficiales y normados de participación y no se encontraron indagaciones profundas sobre la diferencia de concepción sobre qué es participar y como se lleva a la acción concreta. Este hallazgo permitió dar un nuevo paso en el ejercicio investigativo; no hacer otro trabajo más sobre participación ciudadana como un concepto dado y consensuado de por sí, sino intentar comprender su profundidad y diferencia entre actores, principalmente, el estatal y el comunitario.

De igual manera con el concepto de territorio, el cual pareciese estar en un punto en común de comprensión, pero que, al profundizarlo, esto no es tan claro. Metodológicamente, hallar estas situaciones con las concepciones básicas del tema, llevó a resaltar conscientemente estos aspectos y a reafirmar que no se está en una investigación positivista, en donde se define un marco conceptual y se intenta hallarlo en la realidad, si no que los conceptos son construcciones históricas, sociales y políticas que deben leerse desde estas apuestas para comprender los hechos sociales que desencadenan.

Al tiempo entonces que se irían observando las concepciones básicas, que luego darían vida al marco interpretativo, se fue desarrollando el trabajo empírico. En primera medida, al encontrar cada vez más manifestaciones de inconformidad por parte de las organizaciones comunitarias que se piensan los procesos territoriales y sociales de la ciudad, respecto a la poca incidencia e impacto de su participación en las discusiones de la coyuntura vigente de ordenamiento territorial, estas expresiones llevaron a indagar sobre cómo se había planteado la participación en las últimas administraciones; encontrando unas buenas fuentes de análisis en trabajos de tesis de maestría que abordaron de manera analítica, básicamente desde el análisis crítico del discurso, acercándose a la comprensión del tema. Con estos insumos y con documentación de las experiencias comunitarias, se dio forma y respuesta al primer objetivo planteado para este ejercicio.

Para la construcción del segundo objetivo específico, el camino metodológico andado, principalmente fue el acompañamiento, facilitación y análisis de procesos formativos

dirigidos a la comprensión de la coyuntura de debate en torno al POT y su aprobación. En estos espacios emergieron y se reconocieron algunas prácticas, que desde lo político-comunitario evidenciaban otras formas de participar en el ordenamiento del territorio local, la consolidación de propuesta de ordenamiento territorial desde las particularidades zonales y el posicionamiento de estrategias y puntos de incidencia en el debate a escala ciudad. Estos espacios formativos, permitieron de manera colectiva dar forma a esos instrumentos nuevos y reconocer prácticas propias como posibles instrumentos populares comunitarios de gestión urbana, desde esa otra parte de la ciudad que tradicionalmente ha sido marcada como informal, no planeada, no urbanizada.

Este trabajo colectivo, más que grupos focales, son grupos de formación y construcción de conocimiento comunitario, en los que, desde la observación participante, fue posible recopilar percepciones, argumentos sobre participación, el ordenamiento territorial y retroalimentar lo elaborado conjuntamente desde las prácticas comunitarias y el conocimiento técnico aportado en la maestría. Metodológicamente entonces, se dio más una elaboración colectiva de saberes, que una aplicación de abstracciones teóricas; como lo señalan los principios de la IAP.

Con las fuentes primarias, se realizó un acompañamiento cercano a las dinámicas de construcción territorial, en aras de la planeación local y zonal que promueve la Corporación Convivamos, quienes desde hace 25 años impulsan procesos como los Planes Locales de Desarrollo y ahora proponen como alternativa a la institucionalización de esta práctica, los comités de trabajo territoriales, los cuales buscan impulsar y consolidar espacios de alianzas con otras formas de planeación local a nivel ciudad, para dinamizar procesos de planeación a múltiples escalas.

En cada capítulo se encontrará una breve descripción de la metodología utilizada para su desarrollo, la cual; como fue en parte narrada en este apartado, básicamente, se condensa en las siguientes etapas:

- **Construcción ruta metodológica**

Dado que no todos los procedimientos de desarrollo de cada objetivo y capítulo son iguales y cada uno tiene su particularidad, se inició diseñando una ruta, lo más pertinente y flexible posible que permitiera avanzar.

- **Selección de fuentes e información**

En el caso de las secciones conceptuales e históricas, las fuentes, en su mayoría son documentales, principalmente investigaciones y publicaciones sobre el tema; no obstante, la información recogida en las conversaciones con pobladores y pobladoras, permitieron ajustar la selección definitiva, al igual que mantener un paralelo constante de la diferencia entre como conciben la participación en los procesos territoriales, los actores involucrados.

En el caso de la indagación por las prácticas emergentes, metodológicamente fue un reto y una experiencia bastante enriquecedora, dado que la mayor parte de información surgió en espacios colectivos, como talleres, recorridos, diálogos y ejercicios conjuntos de construcción de saberes. Esto fue posible gracias al trabajo articulado entre comunidad, Convivamos y la Corporación Montanoa, de la cual hago parte y fue lo que posibilitó tener acceso a estos espacios.

Por último, para la exploración multiescalar de los impactos de la participación, fue posible compartir en constante diálogo de saberes con integrantes de otras organizaciones comunitarias de la zona nor-oriental y de la ciudad; esto permitió recopilar la información más relevante.

- **Procesamiento de hallazgos**

Al igual que cada apartado tiene una metodología específica; procesar lo hallado, también tiene maneras diferentes. Para las fuentes secundarias, tanto oficiales como académicas, se recurrió al análisis de discurso y a la comparación con las fuentes primarias, para contrastar los hallazgos. En el caso de la información recogida o construida colectivamente, se sistematizó categorizándolas, además de ir recopilando las nuevas inquietudes que nacieron.

- **Ensamble integral**

Como última etapa, se integró cada segmento, de manera consecutiva, aunque algunos hallazgos y nuevas elaboraciones, tendieran a retomar las primeras fases del ejercicio investigativo. Si bien la narración intenta ser lineal, para mayor comprensión, en lo real, la dinámica de los saberes, emula más la forma de un espiral, de aconteceres no continuos, sino paralelos.

Por último, las reflexiones que dan contenido a lo propuesto en el tercer objetivo, se dieron de manera conjunta, no solo temáticamente con los y las participantes de los procesos

organizativos a diversas escalas, sino metodológicamente con los llamados “pares académicos”, con esos otros caminantes de ejercicios investigativos, con quienes se pudo manifestar temores y hallazgos de este proceso de formación académica y con quienes, de manera conjunta, se logró sortear las sensaciones, vacío y emociones de hacer una tesis de grado. La metodología para elaborar este tipo de trabajos, no está solo en las técnicas investigativas, sino en confrontar las situaciones (temores, egos, vacíos) personales que emergen al hacer de éste, un ejercicio consciente de producción de conocimiento; estos ejercicios remueven, tambalean, confrontan conceptos, ideas y apuestas; pero esto es lo que permite deconstruir y generar nuevos aprendizajes, tanto temáticos, pedagógicos y de vida. Investigar, sistematizar, analizar y sentipensar es también permitirse cuestionarse, atemorizarse, inquietarse; en pocas palabras, parte del método fue entender a la investigadora como participante, como incidente; comprender desde entender el propio proceso de prácticas de participación.

1.2 Nociones de Territorio

El concepto de territorio no es ajeno a estos desajustes, sobre todo al ser un concepto tan complejo e integrador de varias ciencias, saberes empíricos y sentires colectivos. Si bien, se ha avanzado en profundizar cada vez más la forma de concebir lo territorial y los procesos que lo integran; es importante no perder de vista que es también una noción que refleja el acumulado de relaciones y perspectivas a lo largo de la historia.

Pertinente abordar algunas de las teorías sobre lo espacial. Uno de los pensadores más influyentes en las teorías del Espacio y el Territorio, es Henri Lefebvre, quien plantea que el espacio es una producción social. El espacio es entendido, no como algo ya dado y que solo se ordena y cuantifica; si no, como las relaciones y procesos de producción de este. Lefebvre plantea que el espacio se debe abordar desde la interdisciplinareidad de las ciencias, dado que esto no es responsabilidad de una sola de ellas. De igual manera, recalca que la ciencia y el conocimiento están atravesados por la ideología. Que, en el caso de occidente, responden al sistema capitalista. Éstas, no están solas, ni desarticuladas; ni son blancas y puras. (Lefebvre, 1976). De acuerdo a esta argumentación,

ni las ciencias que lo estudian, ni el espacio en sí, es algo neutro y despojado de las relaciones de poder, propias de las sociedades.

Lefebvre plantea unos cuestionamientos a las hipótesis clásicas de la teoría espacial, entre estos que: entender el espacio desde lo abstracto, neutro y solo acompañado de formas, lugares y recorridos, premisa que rebate argumentando que, esa noción niega la historicidad y experiencia. De igual forma, a quienes exponen que el espacio es un objeto social, les cuestiona diciendo que lo social, es también ideológico, por lo cual se debe entender qué tipo de sociedad y cuál es su momento histórico. (Lefebvre, 1976). A esto último, hay que sumarle que lo social es una trama de múltiples factores, por ende, no es homogénea, ni estática, en sí mismo lo social, es contenedor de múltiples dinámicas.

Plantea también que la construcción espacial es un instrumento político, con una intencionalidad. Tiene un uso y fin ideológico y de dominación. Es un espacio netamente funcional y las ciudades son sus unidades de consumo. También afirma que el espacio está vinculado con las formas sociales de producción. No desde el concepto economicista, si no social; es representación y praxis (Lefebvre, 1976). Estos planteamientos, permiten comprender el espacio y territorio como resultado de las contradicciones sociales, las tensiones políticas y los modelos económicos, no solo como expresiones físicas. Son entonces los espacios, en este caso los urbanos, una manifestación de las formas de dominación ideológica, son la materialización espacial del pensamiento.

La homogeneidad, la entiende como una ideología reductora, que es útil para la reproducción de los roles sociales existentes. Se traslada al espacio y a su reproductibilidad. Plantea que esta sociedad legítima y homogeniza un solo código. La sociedad industrial, crea la necesidad de la urbanización, como su centro. La urbanización es una de sus consecuencias. El urbanismo es entendido como racionalidad urbana. (Lefebvre, 1976). Afirma que no se trata de localizar en el espacio preexistente una necesidad o una función, sino al contrario, de espacializar una actividad social, vinculada a una práctica en su conjunto, produciendo un espacio apropiado.

Por último, dentro lo propuesto por Lefebvre, que es pertinente rescatar para este trabajo es, que el *espacio*, entendido no como algo ya dado y que solo se ordena y cuantifica; si no, como las relaciones y procesos de producción de este. Partiendo de esto Lefebvre, describe tres etapas que componen lo espacial. El espacio *vivido*, como práctica social de

espacialidad, de evidenciar sus problemas parciales. Lo mental no se disocia de lo social, solo lo hace en las representaciones ideológicas. Al final se encuentran en la práctica, tanto el espacio *concebido*, el cual es la base profunda de la ideología que lo gesta, y el vivido; esto es, la cotidianidad, en donde se expresan los abstractos que la ideología dominante va construyendo en los habitantes, este es el espacio *percibido*. La relación espacio concebido, percibido y vivido, es el de la representación del espacio y del espacio de la representación. (Lefebvre, 1976)

Ahora bien, los planteamientos de Lefebvre aportan a la discusión sobre las nociones de espacio, el papel de la ideología, de las tensiones por los intereses que de ellas se derivan y principalmente, el espacio como una producción y reproducción social. Estos aportes son muy importantes para caracterizar lo que se desarrolló en este ejercicio investigativo; entender lo territorial como algo no homogéneo, en constante disputa y como resultado del modelo económico y social.

Otro de los autores importantes en las conceptualizaciones sobre espacio y territorio es Milton Santos, quien desde la geografía crítica aporta interesantes discusiones, que van no solo actualizando estos debates, sino abriendo la puerta a otras formas de interpretación. Primordialmente de Santos, se resalta para este marco, su propuesta de lo espacial como un sistema de acciones.

Santos expone dos categorías interesantes, la configuración territorial y las relaciones sociales. La configuración territorial, se determina a partir del conjunto que forman los sistemas naturales y los agregados que los humanos han realizado, sobre dichos sistemas. Explica en este concepto, que no es el espacio, dado que este, proviene de su materialidad y la vida que le anima. Aclara que, "La configuración territorial, o configuración geográfica, tiene pues una existencia material propia, pero su existencia social, es decir, su existencia real, solamente le viene dada por el hecho de las relaciones sociales. Ésta es otra forma de aprehender el objeto de la geografía." (Santos, 2000)

El enfoque geográfico planteado por Santos, parte de los objetos como sistema y no como colecciones aisladas; a su vez, entiende como sistema de objetos a la conexión que hay entre estos. Por otra parte, se enmarca el sistema de acciones, como aquellas que dan como resultado la modificación de las realidades donde están insertas, por ende, están dotadas de este propósito. Las acciones definen los objetos, por ello no se pueden pensar

separadamente, en interacción develan la realidad histórica. Ahora bien, Santos define las acciones, como resultantes de necesidades o creaciones implantadas. Son estas necesidades (materiales, inmateriales, sociales, económicas, etc) las que llevan a la humanidad a actuar. Así mismo, las acciones, conllevan funciones, las cuales desembocan en los objetos. Plantea que hay una relación entre el valor de la acción y el valor del lugar donde se realiza. Aclara que, así como hay una relación intrínseca, también está cargada de contradicciones y complejidades. En conclusión, el espacio se encuentra y es, una dinámica de transformación y movimiento constante.

Santos propone dos elementos de análisis para abordar la dinámica espacial. Uno de ellos, *las horizontalidades*, recogen las dinámicas cotidianas y constantes, que van hilando las relaciones territoriales, mientras que *la verticalidad*, agrupa las acciones, que desde las jerarquías van moldeando el mundo en un sistema que direcciona el accionar en el espacio, creando interdependencias, buscando homogeneizar y controlar. “Por un lado, hay extensiones formadas de puntos que se agregan sin discontinuidad, como en la definición tradicional de región. Son las horizontalidades. Por otro lado, existen puntos en el espacio que, separados unos de otros, aseguran el funcionamiento global de la sociedad y de la economía. Son las verticalidades” (Santos, 2000)

Pero no solo son estas fuerzas las que están presentes, también hay dos fuerzas (centrípetas y centrífugas) que atraviesan la dinámica territorial. Las fuerzas centrípetas emergen del proceso económico y del social, están subordinadas a las regularidades de los procesos de producción, como a la intersubjetividad; esta fuerza es con la que Santos describe la relación entre campo y ciudad. Las centrífugas, son consideradas como desagregadoras, que privan a la región de los elementos de su propio control; estas describen el proceso de buscarse fuera. Argumenta, que las ciudades son el punto de intersección más claro de horizontalidades y verticalidades. Estas últimas, se expresan en la ciudad como una racionalidad superior, como la apuesta de los sectores hegemónicos que se encargan de imponer un sistema de obediencia. El cruce con las horizontalidades como espacio de lo local, es donde se disputa la finalidad que construye la verticalidad (desde lejos y desde arriba), es el espacio del conflicto, de la conformidad, pero no del conformismo.

Santos plantea un ejercicio interesante, el de complejizar las relaciones entre sistemas de objetos y acciones, como entre horizontalidades y verticalidades y fuerzas centrífugas y

centrípetas. Entender estas relaciones como procesos estrechamente ligados y fundacionales entre sí, permite abordar la lectura de las relaciones espaciales más allá de las coordenadas planas y permitirse ponerlas en el entramado de la dinámica social. De igual manera, es interesante como él va entrelazando las acciones e intenciones políticas en estos fenómenos socio-espaciales y como estas prácticas locales y cotidianas, pueden ir aplicando fuerzas contrarias o de contención que pueden modificar la dirección de la fuerza ejercida por los poderes verticales. Como la fuerza horizontal trasciende y ya no es el conducto de disipación de la energía hegemónica, sino un campo de resistencia, dotado de una fuerza en sí.

Estos dos autores aportan miradas bastante críticas a como se había conceptualizado y reproducido el discurso sobre espacio y territorio. Si bien Milton Santos aporta las reflexiones sobre el espacio geográfico, aún este aparece sin mayor contundencia en esta forma tan social, política y antropocéntrica de lectura territorial. Para continuar, se abordaron dos visiones más, las cuales, aunque se encuentran en muchos aspectos con lo planteado por Lefebvre y Santos, aportan nuevos puntos al diálogo; es precisamente en estas dos, que se puede encontrar las diferencias entre los actores explorados en este ejercicio investigativo.

Dentro de los aportes a la noción de territorio, se encuentra la de *hábitat*, la cual ha ido tomando fuerza y recogiendo más aristas para comprender las relaciones territoriales.

“Por hábitat, entendemos, 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. La delimitación de los hábitats depende de la identificación de los elementos estructurantes de la trama y de las dinámicas propias de ellos; de esta manera, se pueden observar hábitats donde predominan componentes físicos y espaciales, dinámicas económicas, lógicas culturales y sociales, entre otros. Vale

la pena resaltar que los hábitats no se pueden concebir como algo dado, como 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 el hábitat y el habitar humano no 'son', sino que 'devienen', a partir de la interacción de individuos y grupos humanos diversos. Por otra parte, se señala que los hábitats particulares y de menor escala se ven afectados por dinámicas que engloban hábitats de mayor cobertura, hasta el punto de verse subsumidas en ellas." (Múnera & Sánchez, 2012)

En cuanto al hábitat, se encuentra que recoge, de manera más holística y sistémica los componentes ya aportados por corrientes críticas de las teorías de espacio y territorio. Esta noción, permite también integrar la escalaridad como componente importante en el avance histórico del concepto. Sin embargo, sigue centrándose en el antropocentrismo, si bien, reconoce aún más la relación con lo ambiental, aún es muy marcada a el beneficio y determinación humana.

Para cerrar, en este ejercicio de marco interpretativo este tema, se expone otra visión de espacio y territorio. Según Fritjof Capra, es necesario para analizar las nuevas transformaciones sociales, hacer un cambio de paradigma; el cual basado en la definición de paradigma científico, propone como paradigma social "una constelación de conceptos, valores, percepciones y prácticas compartidos por una comunidad, que conforman una particular visión de la realidad que, a su vez, es la base del modo en que dicha comunidad se organiza" (Capra, 1986)

Partiendo de esta necesidad, de cambio de forma de ver y hacer la realidad, Capra plantea una opción más integral de comprender los sistemas vivos, entre ellos, el territorio. Este nuevo paradigma, según él, tiene una visión holística del mundo, dado que lo ve como un todo integrado y no como una discontinua colección de partes; a su vez, es también una visión ecológica, entendiendo este concepto desde una visión mucho más amplia. Ecológica porque reconoce la interdependencia fundamental entre todos los fenómenos y el hecho que como individuos y formas sociales, se está inmerso en los procesos cíclicos de la naturaleza; este es el enfoque de la ecología profunda. (Capra, 1996)

Capra resalta que los paradigmas anteriores, se basan en el antropocentrismo, viendo al ser humano por encima o por fuera de la naturaleza, dándole a esta un valor meramente instrumental, dada solo para su uso y disposición. En cambio

“la ecología profunda no separa a los humanos –ni a ninguna otra cosa- del entorno natural. Ve el mundo, no como una colección de objetos aislados, sino como una red de fenómenos fundamentalmente interconectados e interdependientes. La ecología profunda reconoce el valor intrínseco de todos los seres vivos y ve a los humanos como una mera hebra de la trama de la vida” (Capra, 1996).

Complementa esto, diciendo que es también el modo de consciencia, en que los individuos experimentan el sentido de pertenencia y conexión con el cosmos como un todo. Este paradigma emergente, se encuentra también con esas otras formas filosóficas que conciben el mundo de manera no antropocéntrica, reconociendo que esto dota al ser humano de poder absoluto. Filosofías más espirituales, cosmogónicas; propias de comunidades originarias y milenarias.

La esencia de este cambio de paradigma es, plantear cada vez cosas más profundas, entendiendo la complejidad de la realidad; invita a cuestionar los propios fundamentos y valores de las formas clásicas de concebir la realidad; ir a la génesis de la producción y reproducción del conocimiento. Capra menciona como otras nociones se entrelazan con la ecología profunda, específicamente la ecología social, en la cual, se encuentra la política; en donde desde las relaciones de poder se leen los cambios del sistema natural y como estos inciden en nuevas prácticas.

Este nuevo paradigma invita a transformar tanto el pensamiento como los valores, las consciencias, percepciones, sensaciones y acciones que se han improntado en las sociedades, como si fuesen características inherentes de los seres humanos. Romper el esquema de la explotación de la naturaleza como bien de consumo, respaldada en el fundamento de una sociedad dominada y explotada, con variadas formas de jerarquización, capitalismo, industrialización, patriarcalismo y militarismo.

Desde este paradigma emergente, las ciudades pueden ser vistas desde otras ópticas, entendiéndolas también como parte de ese entramado natural y como resultado de esas formas de dominio de poder de algunos sectores de las sociedades humanas. Buscar la

justicia y equidad social, pasa por entender que eso es resultado de la justicia y comprensión de esa trama de la vida.

Con este paneo a cuatro nociones de entender la construcción espacial y la relación territorial, tenemos un marco de interpretación para comprender, algunas de las formas en que se concibe que es el territorio, quienes lo conforman, como se determina y finalmente, como se representa y vivencia. Todo esto es fundamental, para acercarse a entender cómo se plantea y acciona la participación en su “ordenamiento”; lo cual también entra en cuestión con el último paradigma expuesto; ordenado o desordenado ¿para quienes?, ¿es un ordenamiento social, sobre una base inerte natural? Estos cuestionamientos –y otros más– no se deben perder de vista para comprender el trasfondo de la participación territorial.

1.3 Nociones de Participación

En esta sección, al igual que la de nociones de espacio y territorio, tiene como estructura narrativa exponer varias miradas sobre el mismo ítem. En este caso, se abordará el tema de la participación ciudadana en dos sentidos; el normativo y el de la acción política.

Es importante resaltar que, en Colombia, la participación ciudadana, al ser contemplada en la Constitución Política (CP), desde sus bases fundamentales y directamente en el Artículo 40, donde se proclama el Derecho a la Participación.

“Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.

6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.

7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

De igual manera, se regula este tema en la Ley 134 de 1994; la cual enmarca algunos de los procedimientos de participación ciudadana, sobre todo, los pensados en cambios determinantes de los cargos representativos e incluye algunos mecanismos para incidir en el monitoreo de la ejecución presupuestal y de veeduría a obras. Sin embargo, queda corta esta normatividad en proteger las formas colectivas de toma de decisiones para el desarrollo, tanto territorial, como social.

“Artículo 1º.- Objeto de la ley. La presente Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta Popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.

La regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley” (Ley 134 de 1994).

Esta última parte de este artículo, deja abierta la posibilidad de generar y realizar otros mecanismos de participación ciudadana, diferente a los reglamentados; aunque en la realidad, pareciera que solo los consignados en este Ley, tuviesen valides.

La normatividad, si bien se puede evaluar que no da respuesta a otros mecanismos de participación, no reconoce las prácticas culturales y sociales de participación propia de la diversidad cultural colombiana; solo hace un mediano acercamiento al respecto a las que son reconocidas dentro de las expresiones étnicas, de los pueblos originarios. Este desfase, claramente es dado por el principio de participación democrática representativa como

piedra angular y casi, única y obligatoria. Los marcos normativos, reglamentan las formas de participación que se legitiman y mantienen ese precepto de democracia, que, en nuestro contexto, es funcional al modelo de desarrollo hegemónico.

Esta tendencia a regular los procesos participativos, también trascendió a otros temas de interés público. En el caso del ordenamiento territorial, la Ley 388 de 1997, estipula que

“Artículo 4o. Participación Democrática. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2o. de la presente Ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.”
(Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 1997)

Ahora, si bien la participación ciudadana se encuentra reconocida normativamente en la CP, su expresión en la realidad, va más allá de lo consagrado en este u otros marcos normativos. Sin embargo, si se considera no solo lo reglamentado o normado, si no los principios que dan base a la Carta Constitucional; la participación, en lo referente a la ley, debe partir del reconocimiento de las prácticas culturales. Como reza el Artículo 7 “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (Constitución Política de Colombia, 1991). Por ende, si las formas de participación de las comunidades barriales, son manifestaciones de sus construcciones culturales, no se puede imponer un proceso estático, sino partir del reconocimiento desde su dinámica cultural, sus formas de comprender y vivir el territorio. En el caso de las políticas urbanas; sobre todo ahora ante el escenario de los post-acuerdos, se hace necesario re-evaluar y proponer

nuevas formas de comprender los diversos mecanismos y procesos de participación en las variadas formas de vivir, construir y concebir el territorio.

Como toda manifestación y dinámica social, la participación no es un ejercicio homogéneo, ni absuelto de traer consigo los acumulados culturales, políticos y económicos de quienes participan en dicho ejercicio. En medio de una sociedad en donde la participación se entiende como la representatividad en espacios “decisorios”, por ser esta la mejor manera de organizar las definiciones colectivas, esta idea generalizada lleva a varios raciocinios, como que es solo en esos espacios donde se toman decisiones, son los únicos espacios provistos de poder y lo que no quedé allí no existe. De igual manera, que solo la democracia representativa, la participación en elegir por mayoría es la forma, casi única, de participación ciudadana.

Sin embargo, lo normativo no es desde el único punto donde se encuentra la definición de las prácticas de participación. A lo largo de las historias de ocupación, adaptación, transformación y tensión en las ciudades, han emergido desde los sectores comunitarios organizados, formas de participación directa en los barrios y a su vez, se han ido abriendo espacios de incidencia a nivel de ciudad, que han demostrado que la participación ciudadana sigue evidenciando las diferencias frente al modelo de desarrollo que rige la génesis y el funcionamiento de los territorios; así mismo, se ha encargado de generar alternativas a dicho modelo.

Tenemos entonces, que la participación no sólo debe asumirse como un derecho normado que se ha concedido por parte del Estado; es también una dinámica ganada a partir de la presión e incidencia de sectores ciudadanos organizados; quienes al encontrarse excluidos de los procesos decisorios y reconociendo las dinámicas hegemónicas, han apostado a crear otras formas de participar.

“La participación ciudadana es un fenómeno esencialmente político. En consecuencia, su aparición en la escena pública como componente del régimen y como referente de los nuevos diseños político-institucionales de las dos últimas décadas del siglo XX en Colombia no puede ser comprendida sino como respuesta a la crisis del propio régimen y al desbarajuste del sistema político, atravesado por dos gramáticas dominantes: el clientelismo y el autoritarismo.” (Velásquez & González, 2003)

Bajo esta premisa, se puede aportar a la comprensión de la participación como un fenómeno que no está suelto de las tensiones y relaciones de los poderes; no es un mecanismo totalmente neutro. Por esto, la reglamentación e institucionalización, pueden llevar a hacer de este ejercicio, una forma de control y legitimación, una forma de dominación de quienes lo reglamenten, si esta normativización cierra y estandariza los procedimientos, en vez de ser un marco general de reconocimiento de las prácticas participativas de cada comunidad en su momento histórico. Las reglamentaciones a este ejercicio político, serán más coherentes, si establecen las formas de relacionar las decisiones colectivas con las políticas públicas, en vez de validar cuales son legítimas y cuáles no, solo por los mecanismos utilizados.

“La participación es entendida como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es, en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez, 1986).

Esta definición, ubica la participación como proceso de incidencia, en esta conceptualización, se prioriza a quienes realizan la acción, hablando de este proceso sin diferenciar si es ante el Estado, entre comunidades, ante sectores privados, etc. Es entonces la participación una acción política, en la cual tanto sujetos, como comunidades ponen en juego intereses propios y colectivos, en diálogo constante con otros. De manera que es desde estas prácticas que se relacionan los actores, bien sea para consensuar o disputar la concreción de sus intereses.

La participación se concibe, por parte de Fabio Velásquez y Esperanza González,

“Como un proceso autónomo en el que cada uno de los participantes opera sobre la base de decisiones propias fundadas en su lectura de la realidad y en sus propios intereses y posibilidades. En segundo lugar, las asimetrías que operan en el proceso son de carácter horizontal. No todos los participantes están dotados de los mismos recursos (materiales, de información o de poder, por ejemplo), pero se supone que ningún sector por definición tiene algún privilegio en el proceso. Las fuerzas se van

alinderando en el propio trayecto y, al final, es muy posible que la voluntad de uno o varios sectores se imponga sobre la de los demás. El objetivo de la participación no es necesariamente integrarse en lo social a una cultura dominante. Puede ser perfectamente la transformación total del orden vigente o la introducción de cambios (culturales, políticos o económicos) que modifiquen sus reglas de juego.” (Velásquez & González, 2003).

Exponen también, que se puede hablar de algunas modalidades de participación. La participación política

“Hace referencia a la intervención de individuos u organizaciones en la esfera pública en función de intereses globales (bien común). La participación ciudadana opera igualmente en la esfera pública, pero en función de intereses particulares de cualquier índole (territorial, corporativa o gremial, entre otros). La participación comunitaria alude al esfuerzo de una comunidad territorial para mejorar la calidad de su hábitat y, en general, de sus condiciones de vida mientras que la participación social se refiere más bien al agrupamiento de personas y grupos con intereses similares con el objeto de reivindicarlos, defenderlos o negociarlos.” (Velásquez & González, 2003).

Estas modalidades de participación, pueden encontrarse por separado o ser parte integral de una misma estrategia.

Entre tanto, esta otra definición, enmarca la participación, principalmente ante el Estado,

“La participación se refiere en primer lugar, a una acción que realizan ciudadanos y organizaciones sociales en relación con el Estado; en segundo lugar a una acción que se puede realizar a título individual o asociativo, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, a una serie de acciones que se llevan a cabo con respecto al ámbito público en este caso de la planificación; se trata de una actividad con repercusiones sociales, políticas y urbanas –territoriales- con características precisas de intencionalidad, grado de consciencia, reflexión y capacidad de transformación; es un proceso social que se mueve entre las necesidades (reivindicación y demanda de atención a problemas colectivos) y las aspiraciones (propuestas de alternativas de solución e injerencia en la toma de decisiones)” (Franco, 2003).

Estas dos definiciones de participación, las respaldan como procesos sociales que buscan incidir, reivindicar, exigir, proponer y transformar una realidad concreta. Como parte de ser un proceso social, trascienden de enmarcarla únicamente dentro de los marcos normativos. La descripción conceptual que realizan González y Velásquez, afirma que la participación, está inserta en las lógicas del poder, que puede llevar a transformaciones de fondo y no a supeditarse a la fuerza dominante. Este concepto, reconoce también la multiplicidad de componentes que puede haber en un solo sector, que no precisamente puede ser homogéneo y compacto, aunque pertenezcan a una misma clase o sector. En el caso del concepto de Isabel Duque, se inserta la participación dentro del proceso de planificación.

Por último, tanto la noción de espacio, hábitat, territorio, como la de participación, individual o colectiva, son resultado de los procesos de pensamiento en un momento histórico, social, ambiental, económico y político; son resultado de tensiones, acuerdos y estrategias, de pugnas ideológicas; entendiendo a la ideología como el sistema de ideas, concepciones, valores y creencias socialmente compartidas por colectividades de actores sociales, los cuales a su vez, intentan controlar y organizar otras creencias socialmente compartidas (Van Dijk, 2005). Por lo anterior, no es acertado partir de dar por entendido que las nociones son compartidas y entendidas de la misma manera y con el mismo sentido por parte de los actores territoriales. Es desde esos supuestos que se pueden dar interpretaciones erradas a los fenómenos de participación en el tema de planeación y ordenamiento territorial, a su vez, de no reconocimiento de prácticas de gestión y relación territorial por parte de algunos sectores, en el caso de este ejercicio de investigación, de los sectores populares.

Como parte del recorrido por algunas nociones conceptuales, es importante traer a colación al autor Bjørn Sletto, quien desde la participación en la planificación hace una constante alusión a la planificación vs lo cotidiano en el territorio; resaltando como ya no se hace tan necesario el uso de la fuerza, sino que con la invasión silenciosa de la cotidianidad se va permeando para lograr lo que se requiere de la población; permitiendo que ciertos papeles de lo político, como lo electoral y clientelar, tengan nicho y que por otro lado, exista la participación de la comunidad, en cuanto a cómo quieren construir su barrio; todo esto se encuentra en un mismo territorio (Sletto, 2012). Narra en su texto *Planificación Insurgente y sus interlocutores: en Santo Domingo, República Dominicana*, como una comunidad de Santo Domingo-República Dominicana, genera estrategias para solucionar uno de sus problemas; el cual está ligado a la exclusión que viven de la ciudad formal.

Apelando a la “invasión silenciosa de lo común” (Bayat, 2000), utilizando espacios, que para la planeación formal no son aptos para uso urbano, haciéndolo de maneras no convencionales, logrando en ellos estructuras adaptadas al entorno y que refuerzan las redes sociales de quienes los habitan. Afirma, que como en el caso de esta comunidad y otras similares, su existencia se da a pesar de la planeación, no gracias a esta. Resalta también, que estas situaciones, van ligadas a los ejercicios de dependencia clientelar. (Sletto, 2012)

Para acercarse a comprender algunos fenómenos urbanos en ciudades de Latinoamérica, Sletto (2012), delimita dos procesos en la planeación: los espacios “invitados” y los “inventados”. Los primeros, los caracteriza como los espacios que legitiman el clientelismo y los segundos, como los más incluyentes, en aras de nuevas formas de diálogo y de aumento de capacidades de los residentes.

Estos espacios inventados, son parte de lo que el autor llama “planificación insurgente o emergente”, la cual perturba las relaciones tradicionales, llamando más a un pensamiento crítico y de acciones contundentes; lo cual el autor, propone ver en las relaciones entre pobladores, académicos, planeadores, Estado; generando una reciprocidad. Llamando la atención sobre, la no menos importante discusión, sobre las relaciones binarias entre “representados/representativos” y “no representados/no representativos”. Es importante resaltar, en la propuesta de Sletto, el rescate del concepto de Simone (2008), de “interlocutor” quien emerge, no solo como hablante, si no como participante y es quien genera nuevas formas de diálogo entre quienes son antagónicos. Ubica también en este punto a los nuevos actores, que posibilitan nuevos puentes, nuevas alternativas de trabajo como estudiantes y planificadores.

2. Participación y Territorio: tensiones y contradicciones en la construcción de la ciudad

En este capítulo, se realiza una breve contextualización sobre la incidencia del modelo de ciudad y su relación con el movimiento comunitario. De igual manera, se expone la relación, tanto conceptual como en experiencial, entre las diversas concepciones de territorio y de participación en los procesos de ordenamiento, planeación y gestión territorial. Esta relación entre dichos temas, no siempre ha estado, sobre todo en las culturas de racionalidad occidental, caso distinto en otras, por ejemplo, algunas originarias americanas; en donde el territorio, desde el pensamiento telúrico, se concerta entre la naturaleza y los pueblos.

2.1 Medellín: relato global y local

Los territorios como procesos históricos, dinámicos e interrelacionados, evidencian como es desde sus constantes movimiento y cambios que se trasciende el afán de la humanidad por generar mecanismos de controlar y dominación de ciclos que rebosan el deseo de regular lo que de por sí, tiene tiempos y velocidades que rebasan a la humanidad. Es por esto que leer las dinámicas territoriales de manera desarticulada y desde el purismo conceptual, le quitan fuerza al potencial explicativo y de aprehensión de la realidad misma.

Las ciudades son la manifestación misma de los modelos de desarrollo por los que atraviesa cada momento histórico social, no obstante, no son cuerpos homogéneos que responden a un solo tipo de estructura. Esto se ha evidenciado en la diversidad de experiencias alternativas en la construcción de las ciudades actuales, sobre todo en las de los países que hacen parte del llamado “subdesarrollo”.

Si bien, es una propuesta de modelo de desarrollo la que va delineando las políticas administrativas y de gobernabilidad de las ciudades, así como su inserción a las dinámicas globales, desde las económicas, hasta las sociales. Son en parte las contradicciones

cotidianas y a pequeña escala, las que van moldeando las realidades territoriales. Sin embargo, la concreción de los modelos hegemónicos de desarrollo, son procesos históricos que se afianzan en la estructura de cada sociedad, permitiéndoles cimentarse con profundidad para posibilitar su permanencia en las dinámicas globales.

“Tal vez la implicación más importante de este fenómeno se concreta en la esfera de la vida urbana cotidiana. Aún más, en la medida en que es en la ciudad donde las políticas abstractas del neoliberalismo se materializan, toman forma concreta y se introducen en la vida material y cotidiana de los ciudadanos, se vuelve posible hablar de la "ciudad neoliberal" (Brand, 2009)

En el caso de las ciudades latinoamericanas, el fenómeno de la globalización neoliberal ha permeado y determinado, en buena parte, la lógica actual de sus procesos de inserción al mercado mundial y sus prácticas locales de planificación, para mantenerse en éste. Las principales ciudades colombianas, no han sido inferiores a estas dinámicas, sumergiéndose en la vertiginosa carrera de la competencia global, en el marco de una economía compleja, que va más allá de ver las escalas primarias de producción; sino que ha encontrado en las prácticas y procesos sociales, en sí mismos, elementos funcionales para el mercado global.

“Se debe entender que la actual ciudad colombiana es producto del acomodamiento constante al modelo capitalista, lo cual incide en su rápida transformación y acelerado crecimiento” (Torres, 1999) Es entonces en la dinámica de competencia del mercado global que las ciudades se insertan como potenciales ejes de desarrollo, desde sus ofertas de servicios culturales, urbanísticos, sociales y en el caso de Medellín, innovadores, tanto en estrategias de abordaje de sus propios conflictos, como con sus formas de crear en medio de estas adversidades.

Es importante enmarcar el contexto en el que se desarrolla esta etapa de la ciudad. El país, durante las dos últimas décadas, ha adelantado estrategias que le permitan conseguir y mantener algunas ventajas en el ámbito de la economía de la globalización. “Este tiene sus inicios a principios de los años 90, cuando el gobierno y el sector privado nacional contrataron la firma Moitor Company de Boston, Estados Unidos, para realizar los estudios sobre la competitividad de algunos sectores de la industria colombiana” (Pineda, 2015). La inserción del modelo económico colombiano en la dinámica global, llevó a reformular, no solo las políticas nacionales, si no que abrió camino a que cada territorio local se propusiera estrategias de competitividad.

Fenómenos como la concentración de ingresos en algunos sectores económicos y sociales articulados a la globalización, dio como resultado la profundización de diferencias en el mercado del suelo urbano, así como el aumento de la segregación socio-espacial, la fragmentación y el fortalecimiento de proyectos urbanísticos que sirvieran para el buen funcionamiento de los servicios financieros, tecnológicos, turísticos y de relaciones internacionales. De igual manera, aumentan otras dinámicas como los megaproyectos de infraestructura, generalmente ligados a empresas, agendas o procesos multinacionales y de algunas élites locales; todo esto en simultáneo al descuido de las zonas de sectores populares de las ciudades (Brand, 2009)

Teniendo entonces que, la característica de las ciudades latinoamericanas insertas en la lógica del neoliberalismo y la globalización, a finales del siglo pasado, fue la de ventajas para la articulación con el modelo global a costa del detrimento de los sectores populares y las necesidades propias de los territorios; ciudades como Medellín presentan algunas aristas ante este panorama. El surgimiento de políticas públicas e intervenciones urbanas en zonas de periferia y exclusión marcaron las políticas y acciones de intervención en la ciudad.

Se tiene enfrente un panorama local que dibuja una relación con tonalidades propias al complejo contexto de la capital antioqueña, la cual no puede esconder los imaginarios que, tanto en el país como a nivel internacional, se han edificado sobre el pasado de violencia, control y temor que se heredó de la dinámica del narcotráfico y el accionar armado.

Medellín tiene como reto la articulación a la dinámica de las ciudades globales y a su vez, la reconfiguración local de su propia vitalidad ante las situaciones que ha ido superando. La combinación de estos dos desafíos, estimula el actuar de los diferentes agentes y manifestaciones de poder e incidencia a múltiples escalas, desde la administración y las élites regionales y locales, hasta los movimientos sociales y comunitarios de la ciudad, los cuales han forjado su fortalecimiento, en medio de la violencia y el deterioro de las posibilidades de un futuro mejor en la ciudad.

“Es importante señalar que la transición por la que ha atravesado la ciudad, al pasar de ser la principal fuerza industrial del país a convertirse en una ciudad de servicios, se encuentra directamente relacionada con el arribo de las tesis del neoliberalismo como modelo económico de gestión de la ciudad. En tal sentido la ciudad se abocará a una conversión económica que la arrastrará simultáneamente al establecimiento

de políticas sociales focalizadas, ante los efectos negativos que presupone la aplicación de dicho modelo. Algunas de estas políticas están referidas al surgimiento de planes, programas y proyectos de asistencia social que buscan atender las consecuencias negativas de las denominadas externalidades del modelo neoliberal.” (Gómez & Vásquez , 2009)

Como parte de estas políticas de la ciudad neoliberal, la planeación y ordenamiento territorial juegan un papel preponderante, pero aún más, la articulación de este tema desde el imaginario de participativo, es allí donde se encuentra una de las estrategias moldeadas por la administración de la ciudad, para vincular a los pobladores, con el ejercicio de reconfiguración territorial, tanto para trascender y transformar las dinámicas e estereotipo de violencia, como para la inserción a la dinámica de las ciudades globales competitivas.

“El contexto en que surgen dichos procesos de planeación participativa en la ciudad se encuentra caracterizado por varios elementos de corte histórico, social y político. En primera instancia hay que destacar la influencia de los procesos organizativos y los movimientos cívicos que se gestaron en la ciudad a partir de la década de los 80 en torno a las luchas por la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, el reclamo para la disposición de adecuadas vías de acceso y la construcción de equipamientos colectivos.” (Gómez & Vásquez , 2009)

Es en medio de este contexto en donde las organizaciones sociales y comunitarias han generado estrategias y acciones políticas, colectivas y directas, que han puesto en tensión que sea el modelo de ciudad neoliberal el que se ejecute en su totalidad y sea este el que siga desconociendo a quienes no lo asumen como el más indicado. Han sido los esfuerzos, avances y aprendizajes de los movimientos comunitarios, los que permiten que actualmente aún el modelo de ciudad, no sea algo terminado y hegemónico; si no que desde las prácticas barriales, zonales y de ciudad, sean la amalgama de diversas visiones de ciudad las que se encuentren en el cotidiano y en el debate público.

No obstante, las formas organizativas comunitarias, han atravesado por diversas situaciones que han buscado aminorarlas y restringir su incidencia tanto en sus propios territorios, como a nivel de ciudad. Desde el aniquilamiento físico, la cooptación de liderazgos (por los diversos actores, tanto institucionales, como armados), hasta el desprestigio y fraccionamiento de las organizaciones. A pesar de estas situaciones, ha sido la persistencia del movimiento comunitario popular, la que permite que en la actualidad sean

los acumulados de avances y aprendizajes, impulsen una mayor cualificación temática y política, al igual que el fortalecimiento de las estrategias organizativas y de incidencia política en diferentes niveles.

2.2 Tensiones y contradicciones en la construcción de la ciudad

El ordenamiento territorial, como concepto moderno occidental, emerge en Europa, pasada la Segunda Guerra Mundial y ante los estragos que esta ha dejado, se queda ante la necesidad de emprender la reconstrucción de las ciudades devastadas por las confrontaciones bélicas, las ocupaciones militares y los desplazamientos de pobladores. Se plantea la idea de la reconstrucción sobre la base de la ocupación racional del territorio, el cual permite realizar ejercicios técnicos de planeación y reorganización territorial; consolidar territorios que respondan a nuevas demandas económicas, sociales, ambientales y de desarrollo.

La planeación urbana, en las ciudades latinoamericanas, se ha visto inserta en diversos cambios, estrechamente relacionados con las realidades y coyunturas propias de los contextos políticos en donde se desarrollan. En el caso de las ciudades colombianas, en específico, de Medellín, que motiva este ejercicio de investigación; la dinámica particular de la ciudad y de sus realidades territoriales, es en sí, altamente agitada, por ende no es de extrañarnos que las formas de planeación sean igual de cambiantes; lo curioso fuera, que sean estáticas.

“La planeación en Colombia ha estado inmersa en dos contextos, uno en el marco de un Estado interventor y el otro en el marco de un Estado neo-regulador. Durante el siglo XX se dieron diferentes transformaciones en las ciudades del país, principalmente en el conjunto de sus funciones políticas (instituciones, mecanismos y modos de operación del Estado local) en la orientación del desarrollo urbano.” (Torres Castaño, 2011).

En el marco del Estado neo-regulador, según la investigadora Torres Castaño, que inicia desde 1991; la planeación dejó de ser un asunto netamente de responsabilidad estatal, fomentó la descentralización en gran parte del proceso de planificación, manteniendo el

control de las pautas globales y los marcos rectores, además de ubicarse como mediador entre escalas territoriales y entre los diversos actores, que ahora se reconocen en la normatividad, como los sectores privados, los comunitarios y las administraciones locales. Una muestra de ello es la normatividad creada después de la Constitución del 91; nace la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 388 de 1997 (Ley de Desarrollo Territorial).

Para el caso de Medellín, tanto sus conceptos como aplicaciones, han ido evolucionado. Desde el plan piloto de Wiener y Sert,

“Quienes entregaron directrices para la reorganización y crecimiento de las cuatro funciones del urbanismo (habitar, trabajar, circular y recrear). De esta propuesta se ha evolucionado hasta los planes de desarrollo, con énfasis visible en los elementos socio-económicos implícitos en la planeación urbana” (Torres Castaño, 2011).

En esta misma investigación, se afirma que

“En las últimas décadas las políticas públicas de la planeación urbana en Medellín son básicamente de transformación y adecuación de la espacialidad física, es decir política para facilitar y visibilizar la gestión del suelo, está referida a la organización del espacio o el ordenamiento del territorio, en función de manejar las condiciones inherentes a la constante reestructuración de procesos de valorización de capital regional y global. Estas condiciones de globalización han llevado a una resignificación del urbanismo, la ciudad de Medellín dejó de ser típicamente industrial para transformarse en otros territorios, con otras funciones y usos, básicamente de infraestructura, de servicios, y comunicaciones que al mismo tiempo significan la resemantización del espacio, tiempo en el territorio, este cambio se expresa en el régimen de acumulación y en las formas de regularización de la población.” (Torres Castaño, 2011).

El proceso de planeación y ordenamiento territorial en la ciudad no solo se ha modificado desde las intervenciones urbanísticas; de igual manera, las formas de participación, incidencia y acción de los actores comunitarios y sectores privados se han marcado con mayor fuerza en la ciudad. En el caso de la participación comunitaria, se vio apalancada con la dinámica de la planeación para el desarrollo, no obstante, el malestar generado por la poca efectividad en la incidencia de las dinámicas de ciudad, más allá de las locales;

evidenció las falencias de los procesos participativos, que no dan respuesta a la inserción de las propuestas políticas comunitarias a mayor escala.

“...el tema de la planeación ha suscitado un debate importante en el seno de las ciencias sociales, muy ligado al cambio de paradigmas conceptuales y de los contextos sociopolíticos en los cuales dicha práctica se ha desarrollado. En tal sentido la apuesta por la planeación participativa es un esfuerzo teórico y práctico por superar viejos esquemas tecnocráticos, los cuales en su momento se apoyaron en lecturas de la realidad que terminaron por privilegiar el papel del saber técnico en los procesos de cambio. Hoy tales esquemas parecen superados por la propia realidad y han dado vía a propuestas alternativas que privilegian la intervención de la gente en la formulación de los planes.” (Velásquez & González, 2003).

Así como el proceso de la planeación ha ido evolucionando a medida que el contexto histórico va caminando; el de participación también. No siempre la participación ciudadana estuvo presente en los procesos de planeación; estos ejercicios estaban centrados en el trabajo de expertos y técnicos, quienes asesoraban y materializaban en el espacio, los postulados de los planes de las administraciones en turno.

Según el Consejo Nacional de Planeación, quien da una de las muchas nociones de participación, esta es

“Un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinear objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos” (Parra, 2001).

Esta noción, busca superar los conceptos tradicionales, que ubicaba a la planeación como un ejercicio elaborado desde niveles centrales y tecnócratas, desligada de los sentires de la sociedad, por estar a la cabeza de lineamientos, casi siempre del exterior y encarnados desde el conocimiento académico, desarticulado de la sociedad; al igual que intenta proponer una visión que supere el cortoplacismo.

Esta nueva visión de la planeación, que se basa en realizarse desde la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba; el Consejo de Planeación la ha denominado “planeación al derecho”

“democrática, por cuanto se pretende “recoger las aspiraciones, los sueños, los anhelos de la población” mediante un proceso de concertación social a nivel local, regional y nacional. En fin, de largo plazo en el sentido de que construye visión de futuro en forma colectiva. La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. Como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción.” (Velásquez & González, 2003).

Para operativizar esto, en la CP de 1991, se creó el Sistema Nacional de Planeación, que dio vida al Consejo Nacional y a los consejos territoriales de Planeación. Estas instancias, se supone, que sus integrantes tienen más claras las visiones de la realidad social, local, regional y nacional de manera más integral.

La participación ciudadana, política y comunitaria, en los procesos de planeación urbana y ordenamiento territorial, se ha ido posicionando a medida que la dinámica de legitimación y consolidación del modelo de ciudad, ha sido cuestionado. Este fenómeno ha llevado a que prácticas locales y zonales de planeación desde abajo, hayan ganado espacios de reconocimiento ante las administraciones, dado que han logrado cuestionar el modelo sobre el que se basan los gobiernos de turno para realizar sus ejercicios de planeación y han mantenido espacios de decisión y acción territorial, en niveles más locales.

Ante esta tensión, la participación comunitaria en los procesos de planeación urbana, se ha convertido en paradigma del desarrollo incluyente y su práctica, al intentar romper con las de la oficialidad, se ha institucionalizado; llevando, en algunos casos a la legitimación de modelos territoriales, que utilizan los procesos participativos, sin permitir construcciones

colectivas. Como forma de legitimación de las prácticas verticales, a partir de la coptación de los procesos horizontales de construcción territorial.

Según González y Velásquez, la institucionalización de la participación ciudadana en Colombia, obedeció en primera medida, a una crisis del sistema político, uno de cuyos elementos más visibles era la crisis de representatividad. Esto dado que, se había reforzado que la forma más sólida de participación, es la propuesta por la democracia representativa; es por ello que al darse el alejamiento entre elegidos y electores, se fractura la interpretación del sentir general a la hora de realizar los lineamientos generales, desde las corporaciones públicas.

“...a finales de la década del 80 se oyeron algunas voces en el país criticando las normas que reglamentaron los mecanismos de participación ciudadana por el hecho de que no todos ellos eran decisorios, siendo que se habían creado para resolver la crisis de representatividad del sistema. Se partía del supuesto de que eran mecanismos sustitutos de los de representación y, en consecuencia, deberían tener un alcance decisorio.” (Velásquez & González, 2003).

2.3 Balance de la participación ciudadana en los proceso de planeación de la ciudad (2004-2015)

El proceso de la participación en la planeación de la ciudad de Medellín, ha sido reflejo de la convulsionada dinámica social. Tanto el Estado, como las organizaciones sociales y la mayoría de sus habitantes, han ido generando respuestas ante los momentos tensos y agitados por los que ha atravesado la ciudad, en particular, los provocados por los episodios de violencia y confrontación armada en los últimos 30 años. Aquí se describe parte del proceso que a través la participación ciudadana, en las alcaldías de Sergio Fajardo Valderrama, 2004-2007, Alonso Salazar Jaramillo, 2008-2011 y por último, Aníbal Gaviria, 2012-2015. Este balance, basado en información de fuentes secundarias.

El contexto de gran ebullición, ha consolidado reacciones sociales más contundentes y ágiles, que las que se puedan gestar en ciudades con coyunturas menos álgidas. Esto ha propiciado un escenario de constante innovación y creación de estrategias y acciones

comunitarias, algunas en respuesta a las políticas gubernamentales y otras, centradas más en mantener las dinámicas y tiempos propios de las proyecciones comunitarias.

“En Medellín desde los años noventa se empezaron a desarrollar procesos de planeación social del territorio a través de herramientas políticas. De esta manera surgen los planes de desarrollo zonal (en la década del noventa) y los planes de desarrollo local (durante la década del 2000). Éstos se entienden como procesos permanentes de reflexión-acción, que propician y fortalecen la relación comunidad-territorio y que facilita la relación clara y transparente con el Estado y con todos los actores del desarrollo.” (Londoño Ramírez, 2012).

La investigadora Londoño, caracteriza que en los años 90, los Planes de Desarrollo Zonal (PDZ) se entendían como proceso interactivo, que permitía cuestionar los modelos de intervención en el desarrollo social y en la gestión local, instando a los diversos actores de la ciudad. Afirma que esta concepción, veía lo zonal como “la configuración espacial, muy cercano a lo local-barrial, que adquiere un mayor nivel de complejidad tanto en la red social como en las redes de servicios y se constituye en la escala intermedia entre el barrio y la ciudad” (Londoño Ramírez, 2012)

En la ciudad de Medellín, se han gestado espacios de participación en la formulación de los Planes de Desarrollo Local (PDL), los cuales han sido de corte participativo, gracias al espacio que se ganaron las organizaciones comunitarias, al realizar autónomamente ejercicios de planeación a escala local, por no sentirse recogidos en los planteados a nivel ciudad por la administración. Estas dinámicas multiescalares, serán retomadas en el siguiente capítulo.

Estos PDL se desarrollan en las comunas y corregimientos de la ciudad, pretendiendo ser el puente entre Estado local y ciudadanía.

“Durante la administración de Sergio Fajardo Valderrama (2004-2007) se da comienzo a un trabajo de desconcentración al interior de la administración municipal y de toma de decisiones sobre el presupuesto municipal. Para lo anterior se creó el programa de Presupuesto Participativo, lo cual trajo a la ciudad una nueva forma de gobernar y de participar, pero que nunca había estado vinculado con la planeación del territorio. Tal vínculo empezó a gestarse cuando la misma comunidad solicitó a través del Programa, recursos para comenzar a articular lo planteado en los planes zonales con el Presupuesto Participativo.” (Londoño Ramírez, 2012).

Si bien, la inserción del Presupuesto Participativo (PP), generó un hito en la participación ciudadana en los procesos de planeación de la ciudad; tuvo que ser acompañada de la presión por parte de las organizaciones comunitarias. Como lo expresa Lodoño, fue la injerencia de las comunidades lo que abrió paso a que estos ejercicios presupuestales, se articularan con lo planeado zonalmente.

Por otro lado, la administración de Fajardo, al ser antecedida por una administración que no tenía tanta legitimidad en las y los ciudadanos, le apostó a abrir y reconocer otras formas de participación, a implantar una imagen de transparencia y buen gobierno. Las organizaciones de ciudadanos, venían de movilizarse en la administración anterior, correspondiente a Luis Pérez, por el cumplimiento del Acuerdo Municipal 043 de 1996 (Carvajal, 2011). Se tiene entonces una administración que maneja como bandera el cambio de una administración de partidos tradicionales, a una diferente, fresca, sin conexión aparente a los sectores políticos predominantes; de cara a los ciudadanos, al igual que a los sectores privados; abriéndoles camino como actores determinantes en el desarrollo y planeación de la ciudad.

En esta administración se trabajó en afianzar que el manejo eficiente y transparente de la inversión pública, llevarían a la ciudad a elevar su nivel de desarrollo, tanto en infraestructura como en el modelo de ciudad que pudiese insertarse en la dinámica global. De igual manera, se motivó y resaltó la participación local para la consolidación de la planeación del desarrollo de la ciudad; aumentando la confianza de las organizaciones sociales de ser tenidas en cuenta en la construcción del rumbo de la ciudad. “La dimensión social del desarrollo encontró en este momento un claro respaldo con apuestas por la participación ciudadana y la organización social. En su plan de desarrollo incorporó asuntos que implicaban la visibilización y el trabajo con grupos tradicionalmente excluidos.” (Carvajal, 2011).

Sin embargo, si bien la administración de Fajardo resalta públicamente los procesos de desarrollo local, el trabajo organizativo comunitario e impulsa la participación en el control del erario público, llegando al punto de permitir que sean las comunidades locales quienes definan el destino de un porcentaje del presupuesto de la ciudad, con la creación del Presupuesto Participativo; no abrió la discusión sobre el modelo de ciudad y sus pilares fundamentales, solo permitió que se abordara lo eficiente de la administración de lo planeado por dicho modelo.

En la administración siguiente, de Alonso Salazar (2008-2011)

“Se resalta la continuidad con el propósito superior de Desarrollo Humano integral y se asume compromiso explícito con las metas del milenio y la lucha contra la pobreza. La participación se retomó como estrategia de acercamiento a la comunidad, de fortalecimiento del ejercicio de ciudadanías y expresiones y contribución a la democratización de la vida pública, que debía ser mantenida y consolidada.” (Carvajal, 2011).

Esta administración permite la continuidad de gran parte de lo planteado por la administración de Fajardo. Además, Salazar es elegido precisamente por asegurar dicha continuidad, pero sobre todo, por su cercanía y legitimidad con algunos de los procesos organizativos de la ciudad

“El Plan de Desarrollo de la Administración 2008-2011 comparte la misma línea de comprensión frente al tema de la participación [refiere a la administración anterior], a través de lo que se ha denominado como institucionalidad democrática. Se resaltan los avances en el acercamiento promovido por la administración pasada, con respecto a la relación con la ciudadanía y al fomento de la formación y la participación; igualmente se manifiesta la premura de cualificar la participación frente a la comprensión de los derechos y deberes ciudadanos, de continuar con el afianzamiento de capacidades organizativas de las organizaciones comunales y sociales, y de la formación de nuevos liderazgos, para así superar las limitaciones que persisten en la relación Estado-sociedad.” (Gómez & Vásquez, 2012)

Basada más en el acceso a los derechos, la alcaldía de Salazar aborda otros fenómenos que inciden en la planeación de la ciudad y en la participación de las comunidades organizadas, la marcada incidencia de actores armados en zonas de la ciudad. Más adelante, estos actores, también entrarían a coptar los espacios formales y los procesos agenciados por la administración, como el caso del Presupuesto Participativo.

Carvajal (2011), en entrevista con una funcionaria pública del Departamento Municipal de Planeación, durante la alcaldía de Salazar, manifestó que

“El Departamento Administrativo de Planeación ha entendido la planeación del desarrollo local como un proceso permanente de reflexión – acción, que propicia y fortalece la relación comunidad - territorio, y como un escenario de interacción que

facilita la relación clara y transparente con el Estado y con todos los actores del desarrollo. Esta escala local de la planeación del desarrollo constituye la base, los cimientos para facilitar y soportar la participación de las comunidades en ámbitos territoriales y temporales más amplios.” (Carvajal, 2011).

De esta afirmación, es importante resaltar dos aspectos; el primero, que la relación que se busca con la participación de las comunidades locales sigue girando en la legitimación de lo elaborado y planeado previamente, no se basa en la construcción colectiva, si no en la ejecución transparente. Esto se puede interpretar, a la luz de los planteamientos de algunos teóricos, expuestos en el Marco Interpretativo de este trabajo, como la posibilidad de injerencia comunitaria solo en el ámbito de lo vivido, más no del cómo se concibe la ciudad, en su trasfondo ideológico. Así mismo, es la implantación de las verticalidades de la planeación hegemónica, permitiendo sólo disputarse la horizontalidad de la cotidianidad.

El segundo aspecto, tiene que ver con reconocer, desde la institucionalidad, la incidencia de la participación comunitaria a diversas escalas. Esto se pone de manifiesto en permitir la participación, solo en ciertos niveles e instancias; casi siempre informativas y de ejecución de lo aprobado; imposibilitando la incidencia en escalas decisivas. Este punto se desarrolla con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

Durante estas dos alcaldías, se resalta el surgimiento del denominado “Urbanismo Social”, el cual va tomando forma en la alcaldía de Fajardo, en donde va emergiendo como apuesta, para luego ir condensándose como hito en la planeación de la ciudad. La antropóloga Suly Quinchía, realiza un interesante estudio sobre este fenómeno y como desde este discurso se produce la ciudad. En primer momento, se usa para rotular la intervención en sectores históricamente marginados. Quinchía (2011) realiza un paralelo interesante, de cómo se percibe ese término en diferentes ámbitos.

Para los espacios receptores, es la intervención en zonas con atraso en infraestructura y déficit en el cubrimiento de las necesidades. En cuanto a su realización, se ve como una forma incluyente de participación de diversos actores y conocimientos, no solo el técnico, si no, también el de las comunidades. Se percibe que, se caracteriza por ser intervenciones con altos grados de calidad y estética. Políticamente, es la decisión por priorizar la inversión en las zonas con menor desarrollo; su objetivo es ser una intervención integral, que desde lo físico, vincule lo social, con quienes han sido excluidos de las decisiones de la ciudad.

Por último, se entiende que el efecto que busca es el de hacer sentir mayor participación ciudadana (Quinchía, 2011).

En la administración de Alonso Salazar (2008-2011), se trabaja y posiciona más el concepto y sus características, articulado de manera más directa al Plan de Desarrollo. Se define entonces, como un “enfoque para intervenir el territorio, realizando simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria.” (Quinchía, 2012). Se une a éste, la intervención por medio de los PUI (Planes Urbanos Integrales); mostrándolos como estrategia replicable a otros contextos territoriales similares.

Es importante resaltar que esta estrategia se promociona como transformadora del territorio, no solo a nivel nacional, sino internacional; trayendo consigo premios y distinciones, al igual que trabajos conjuntos, como el Laboratorio Medellín, acompañado por el BID. Circula ahora el discurso, de una sociedad que vivió una gran oleada de violencia y ahora es transformada por el urbanismo y el buen gobierno.

El Urbanismo Social responde a un contexto y un espacio en crisis, que atraviesa una ausencia de gobernabilidad, control y confrontación territorial de actores armados, clientelismo y cierre de espacios de participación política. Quinchía (2012) resalta el uso del discurso de la construcción social del espacio y el reconocimiento del trabajo comunitario; pero, esto se da no reconociendo estas prácticas como respuesta a la negligencia estatal. Es utilizado el discurso del espacio como construcción social y el aporte comunitario, para facilitar las intervenciones definidas por la administración, como forma de legitimación de estas.

Se expresa, en el uso del lenguaje que hacen desde la planeación y urbanismo formal, dando a entender que el espacio ideal es el controlado por la técnica, la razón y un cierto tipo de orden, la normalización bajo la óptica del Estado. Es entonces el urbanismo una respuesta a las falencias de la integración de ciertos territorios al modelo de desarrollo. Beneficia entonces, a la institucionalidad, más que a las poblaciones, como lo quiere posicionar en el discurso. Se expresa entonces, que la voluntad, aparece como herramienta discursiva; como la posibilidad de reconocimiento, integración e innovación.

“...la ciudad se define como un laboratorio de gestión pública. Se plantea que el conjunto de experiencias, procesos y aprendizajes acumulados permite que otros puedan aprender de transformaciones y de procesos de administración pública para

crear ciudades sostenibles, de inclusión y de oportunidades. Esto fortalece la idea de un espacio renovado por la gestión urbana y política del Gobierno local en el que, mediante acciones calificadas como audaces, creativas e innovadoras, se genera una transformación que aparenta la superación de las condiciones estructurales que han producido una ciudad excluyente e inequitativa. Al menos en el discurso parecieran resolverse las contradicciones entre el crecimiento económico y la inclusión y equidad social.” (Quinchía, 2012).

Este fragmento, resalta una de las mayores observaciones de la autora frente al discurso que envuelve al Urbanismo Social, el cual aparente remediar problemáticas, pero no es posible, sin tocar sus raíces estructurales.

De igual manera, otro de los asuntos interesantes, es el posicionamiento de ciertos valores, que el Urbanismo Social visibiliza y refuerza en el discurso. Valores como la transparencia, la inclusión, etc., pretenden robustecer la estrategia. Se destacan varios elementos discursivos, desde lo político, como: 1) la gobernabilidad como fin político (sociedad participativa y regulada en derechos y deberes, que permitan reducir espacios de violencia), 2) la propuesta de una práctica política novedosa (recuperación de legitimidad del Estado y autorregulación ciudadana) y la relación entre el urbanismo y la gestión política (urbanismo como acción política y transportador de valores políticos, fuertemente la voluntad política) (Quinchía, 2011).

Se destaca en el ejercicio de análisis de discurso de la profesora Quinchía, el de la política, “la buena” (la técnica, transparente y planeada) y “la oscura” (improvisada y de intereses particulares), al igual que este sea un modelo que rompe con el anterior y busca a partir del urbanismo, solventar la deuda social histórica. El Urbanismo Social, es un discurso ideológico que busca controlar e insertar un modelo de ciudad, aprobando y reprobando acciones de la institución y los pobladores. Visibilizando el modelo de ciudad y de gestión del desarrollo vigente y defendido por las administraciones; que a través del discurso de la superación de la pobreza, la búsqueda de la equidad y la integración de la población, más que hacer de esto una práctica real, lo que se espera es que apalanque a que la ciudad se inserte en las dinámicas de la economía global.

El Urbanismo Social, se puede entender como una forma de acondicionamiento de la ciudad a las dinámicas globales, indicando como y quienes producen el espacio.

“El análisis del discurso del urbanismo social devela la búsqueda de una ciudad gobernable, normalizada, productiva y competitiva, entre otros rasgos que dan significado a esta práctica local en varios sentidos: 1) El urbanismo social como una práctica para la producción de espacios gobernables. 2) Una práctica que produce espacios para el control y normalización de los ciudadanos. 3) Una práctica para la adecuación productiva de la ciudad.” (Quinchía, 2012).

El Urbanismo Social y el modelo de ciudad, no reconocen, en niveles urbanísticos, los aportes del trabajo comunitario, solo desde lo discursivo y como forma simbólica de inclusión. Por ende, deja de lado las formas de autogestión de ciudad, de producción de suelo urbano y de construcción de modelos territoriales disonantes con el modelo imperante. La gobernabilidad recuperada, al estar centrada en reconocer de nuevo la legitimidad del Estado y la integración de la población en el desarrollo de la ciudad, desconoce que se pueden presentar diferencias y disidencias al modelo de ciudad; invisibilizando que muchas veces, las diferencias con comunidades organizadas, no son por inclusión al modelo actual de ciudad, si no divergencias políticas y espaciales. No reconocer esto, conlleva a aumentar las tensiones políticas, de gobernanza y de reconocimiento entre la ciudad y los pobladores organizados.

La última administración, en donde el alcalde Aníbal Gaviria (2012-2015) tuvo la responsabilidad de construir el reajuste al POT; fue el regreso de los partidos tradicionales a la administración de la ciudad; agrietando lo que las dos administraciones que la precedieron avanzaron, en cuanto a mostrar un vínculo mayor entre comunidad y gobierno. Esta alcaldía se destacó por la cantidad de reformas urbanas, de nuevas construcciones y por el impulso a macroproyectos de ciudad; dado que es el mandato que hace la transición de un Plan de Ordenamiento y la formulación de uno nuevo, con vigencia de 12 años.

En especial, estas dos situaciones marcaron la alcaldía de Gaviria, en relación al tema y los mecanismos de participación ciudadana. Tanto la participación en lo local, en donde se debían adelantar parte de los proyectos de la ciudad; como a escala municipal en los espacios de discusión y acuerdos respecto al nuevo Plan de Ordenamiento. En el nivel comunitario, esta alcaldía dejó la lectura de haber retrocedido en los niveles de interlocución que se habían logrado con las dos anteriores; pero aún más, que cerró las opciones de participación real y de reconocimiento de las y los pobladores de las zonas de interés de las obras de intervención urbana.

2.4 Formas emergentes de planeación: Nuevas estrategias, para continuar una larga apuesta colectiva

En medio de esta inserción de las prácticas participativas locales, que han ido mutando a ser prácticas de legitimación de las propuestas institucionales, más que oportunidades de aportar a la construcción colectiva de ciudad; se ha sumado otra arista al proceso de planeación participativa, el cual gira alrededor de la multiescalaridad; en donde los procesos locales han encontrado dificultades para avanzar.

Esta manifestación de imposibilidad de seguir el ritmo de la ciudad, en término de su planeación a múltiples escalas; ha llevado a que parte de los procesos comunitarios se hayan quedado estancados en solo unas escalas de construcción de territorialidad y que por el contrario, la institucionalidad, encuentre en esta escala mayor, su fortaleza y parte de su argumento para no insertar las propuestas comunitarias.

En medio de este cruce de problemáticas, están emergiendo algunas alternativas, desde procesos zonales que han apostado durante más de 20 años a la construcción colectiva de ciudad. Ante la institucionalización de la participación y el reto de pensar la ciudad a múltiples escalas, aparecen metodologías de alianzas y formativas desde los procesos locales y zonales.

Las dinámicas de lo clientelar vs lo cotidiano, expuestas por Sletto, se pueden encontrar en la ciudad de Medellín, más específicamente en los sectores populares, de origen informal y en donde las prácticas de planeación y urbanización fueron diferentes a las impartidas por la institucionalidad; en donde la construcción de los barrios se ha llevado a cabo, en su mayoría, autogestionadamente. En estos sectores, los procesos de autoconstrucción, no solo fueron la solución de vivienda de muchas familias, trascendió a ser la forma de construir parte de la ciudad que no los acogió. Gran parte del inmobiliario urbano, de los servicios básicos, de la distribución del espacio, de las dinámicas de ocupación y del paisaje barrial, se hicieron sin contar con el cobijo de la administración, es más, en algunas zonas, como el borde de la ladera nororiental, se hicieron contra y a pesar de las limitantes y negativas de la administración.

Sletto, hace una crítica a como los mecanismos de participación se traducen a ciertas prácticas y momentos, que aportan a mantener en situación de dependencia, más que a facilitar la participación real. Como en época de elecciones, algunos proyectos se impulsan y hasta realizan, pero que después de conseguir votos, se olvidan de esos lugares (Sletto, 2012). Reflexiones como estas, se manifiestan también por parte de algunas de las organizaciones comunitarias de la ciudad; en específico, se evidenciaron marcadamente en el 2014, en el proceso de aprobación del POT de la ciudad.

Bajo el marco propuesto por Sletto (2012), donde caracteriza los espacios invitados e inventados, se puede interpretar varias de las acciones, prácticas y estrategias, con las que sectores organizados de la ciudad han dado respuesta a la disminución de escenarios de participación incidente, pero sobre todo a la cooptación de prácticas y discursos comunitarios por parte de la institucionalidad. Transformando espacios que fueron inventados como parte del proceso de autoconstrucción barrial, en procesos institucionales de “participación”, convirtiéndolos poco a poco en espacios invitados; llevando de nuevo a inventar nuevas estrategias para ser interlocutores válidos e incidentes.

Recordando en este punto que Sletto, reconfigura el concepto de interlocutor, como quien participa, generando nuevos espacios de diálogo de saberes, aún con quienes pueden ser contrarios a sus posturas; dando un papel de sujeto político activo, más allá de hablante o receptor de información. No hay que perder de vista esto, dado que ha sido una de las características de estas formas emergentes, que se visibilizaron en el marco de la coyuntura de discusión de aprobación del POT en el 2014.

De igual manera, es importante resaltar como se fue transformando las dinámicas de participación en Medellín; como algunos espacios, de los que Sletto denominaría “inventados”, pasaron a ser “invitados”; esto gracias al proceso de institucionalización de dichos procesos. El caso más evidente, es la transformación que ha vivido la Planeación Local del Desarrollo y el Presupuesto Participativo. No obstante, este fenómeno siguió manifestándose, ya no con espacios concretos, si no con demandas y elaboraciones de estrategias políticas comunitarias, las cuales fueron integradas en el documento del POT aprobado en 2014, pero que no necesariamente se refieren a lo que las comunidades organizadas han elaborado y exigido; es el caso del Mejoramiento Integral de Barrios, la Protección a Moradores y el Derecho a la Ciudad. Esto, evidencia, como es desde la idea de ciudad, la concepción social, política y económica de esa la que está en disputa, no solo

su forma de construirse, que es el nivel permitido por la administración para la participación de quienes habitan la ciudad.

Como parte de estas estrategias emergentes, se resalta también, como se pueden generar procesos de coproducción de conocimiento, al permitir juntar los saberes y experiencias de estudiantes, investigadores y otros actores académicos, con los de los pobladores de las zonas de origen informal. Así mismo, Sletto llama la atención sobre las relaciones desiguales de poder existentes en los procesos de planeación de la mayoría de ciudades de Latinoamérica. Por otro lado, el antropólogo Arjun Appadurai, expone como en ciudades del llamado Sur Global, emergen procesos ciudadanos, que ante la necesidad de incidir en transformar el modelo de las ciudades que los excluyen; se consolidan estrategias locales en busca de, lo que él denomina “Democracia Profunda” (Appadurai, 2001)

Tanto Sletto como Appadurai, resaltan dos características de las estrategias emergentes comunitarias; una, la relación con otros actores a parte de los locales, como los académicos y dos, el papel de lo pedagógico y metodológico en la efectividad de la estrategia. Es así como, se evidencia que más allá de tener claras las necesidades y que es el modelo de ciudad, en sí mismo el que no permitirá solucionarlas. A esto se suma, que los autores llaman la atención, en la articulación entre actores territoriales y de poder, a su vez, que a fijarse en las múltiples escalas en donde se consolidan los proyectos e ideas de la ciudad.

Expone, entonces Sletto que *Planeación Emergente o Insurgente*, se puede definir como la forma de planificación que surge de la vida y prácticas de las comunidades organizadas, de sus apuestas presentes y futuras; de sus estrategias para el desarrollo, las cuales difieren, en parte, de la planificación formal de las ciudades neoliberales (Sletto, 2012). Es entonces el conjunto de herramientas, técnicas, análisis, estrategias y apuestas por construir otras formas de ver, vivir y construir ciudad, que puedan, aunque insertas en el modelo neoliberal, disputar espacios que subviertan este modelo y mantengan a los sectores, que se reconocen, desde lo popular, en el pulso constante por transformar el territorio.

Es también una práctica de planificación contrahegemónica, que trata de ser transgresora y de desestabilizar el orden normalizado de la planificación tradicional; que busca perturbar el modelo de ciudad neoliberal, que pretende a través del discurso de la inclusión, mantener la apuesta de ciudad excluyente. La *Planeación Emergente* reconoce, promueve y apoya

los mecanismos de supervivencia de las poblaciones excluidas en los espacios “invitados” y las prácticas de oposición, que se manifiestan en los espacios “inventados”.

3. Prácticas emergentes de participación comunitaria en la planeación local territorial: Desde la Zona Nororiental, la Comuna 1 proponiendo

La participación ciudadana en la construcción territorial, en particular en las ciudades, se ha visto marcada por las características de los contextos sociopolíticos que han determinado la configuración social y espacial. Es importante enmarcar el reconocimiento a los procesos de participación en el trabajo acumulado de las organizaciones barriales, las cuales, a partir de la búsqueda de soluciones viables a problemas concretos de la cotidianidad y habitabilidad de los nuevos asentamientos urbanos.

En el caso de Medellín, estos procesos se mantuvieron en medio del agitado contexto de la ciudad de los años 80 y 90, en donde se encontraba inmersa en dinámicas de control y violencia, a causa del narcotráfico.

“A pesar del adverso contexto y tal como venía sucediendo en varias ciudades del país, en Medellín también se impulsaron diferentes iniciativas sociales y comunitarias que se venían gestando desde los movimientos cívicos y comunitarios de los 70, con prácticas organizativas, de participación y procesos populares reivindicativos de derechos como la educación, la salud y los equipamientos colectivos; fueron memorables en la ciudad las luchas de los comités cívicos barriales por la construcción de escuelas y la ampliación de la planta docente, contra el transporte sin subsidio y por la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua y energía.” (Carvajal, 2011. Pág 1)

La participación ciudadana se encuentra entonces, en función de la exigencia hacia el Estado, del acceso a derechos fundamentales, equipamiento urbano, condiciones de vivienda y las demás necesidades propias de sectores populares. Sin embargo, es recurrente que las respuestas a estos requerimientos no se atendieran de manera oportuna por parte de la administración de la ciudad, lo que lleva a que se suplan de manera

autogestionada por parte de las comunidades mismas. Es entonces desde la gestión propia y la autoconstrucción como se configura la participación, de manera directa en los territorios; sin perder de vista la exigencia al Estado.

“Es precisamente en los 80 cuando en el país, en el marco del proceso de modernización y transformación del Estado y la consiguiente apuesta por la democratización de la nación, comienza el proceso de institucionalización de la participación ciudadana. Para Medellín, la puerta de entrada en esta institucionalización, que fue la reglamentación de la elección popular de alcaldes, tuvo como correlato el aumento de las organizaciones sociales y comunitarias y la persistencia de estas y otros procesos sociales en plantear alternativas a la conflictiva vida social y elementos de concreción efectiva de la participación.” (Carvajal. 2011. Pág 1)

Teniendo como antecedente de incidencia la participación y construcción directa de los territorios, las diversas formas de organización de las comunidades, tanto desde los sectores populares, como las demandas de la ciudadanía en general; sumado al proceso de modernización e inserción del modelo de Estado a las dinámicas de globalización, la participación ciudadana respecto a los temas de desarrollo social, económico y territorial, se convierte en una manifestación de la práctica democrática; se inserta entonces desde la normatividad el derecho a la participación, generando reglas y mecanismos sobre su ejercicio y alcances.

Sin embargo, dicho reconocimiento de un ejercicio real a un derecho normado, se fue quedando corto ante el desarrollo de los contextos territoriales, las nuevas necesidades y sobre todo las diferencias entre las expectativas del modelo económico, social, político y ambiental que se plantea desde el poder de quien está en la administración pública y las comunidades que habitan el territorio.

Si bien el reconocimiento desde lo normativo posicionó la participación ciudadana como una práctica necesaria para la democracia y un vehículo de la gobernabilidad, al incluir, según se pretende, a todas las personas que habitan el territorio; llevó consigo la estandarización de cuáles son los mecanismos que se deben utilizar para dicho ejercicio. Así como la delimitación de la incidencia y nivel de vinculante de la participación. Este nuevo panorama llevó a que las dinámicas organizativas barriales, las cuales lograron

vigorizar el potencial de la participación, reformularan sus prácticas y estrategias de participación directa en los territorios y de incidencia en los espacios de toma de decisión de política pública.

En la ciudad de Medellín, al tener un acumulado histórico de organización barrial en algunos de los sectores populares, este nuevo escenario, permitió la intervención de los territorios con obras urbanísticas que transformaron los barrios, no solo desde la infraestructura física, si no también, desde las dinámicas socioespaciales y culturales. Tanto la ladera norte y centro oriental, como la norte y centro occidental, fueron epicentro, tanto de intervenciones como de procesos organizativos de participación e incidencia directa de sus pobladores. En particular, para este ejercicio académico, el acercamiento se hará a la zona nor-oriental, particularmente la Comuna 1.

La Comuna Uno Popular de Medellín, está ubicada en la zona nor-oriental de la ciudad (ver Figura 2-1) y es conformada por 12 barrios, reconocidos según Departamento de Planeación Municipal (DPM), estos son: Santo Domingo 1, Santo Domingo 2, Granizal, Popular, Moscú 2, Villa Guadalupe, San Pablo, El Carpinelo, El Compromiso, Aldea Pablo VI, La Esperanza 2 y La Avanzada.

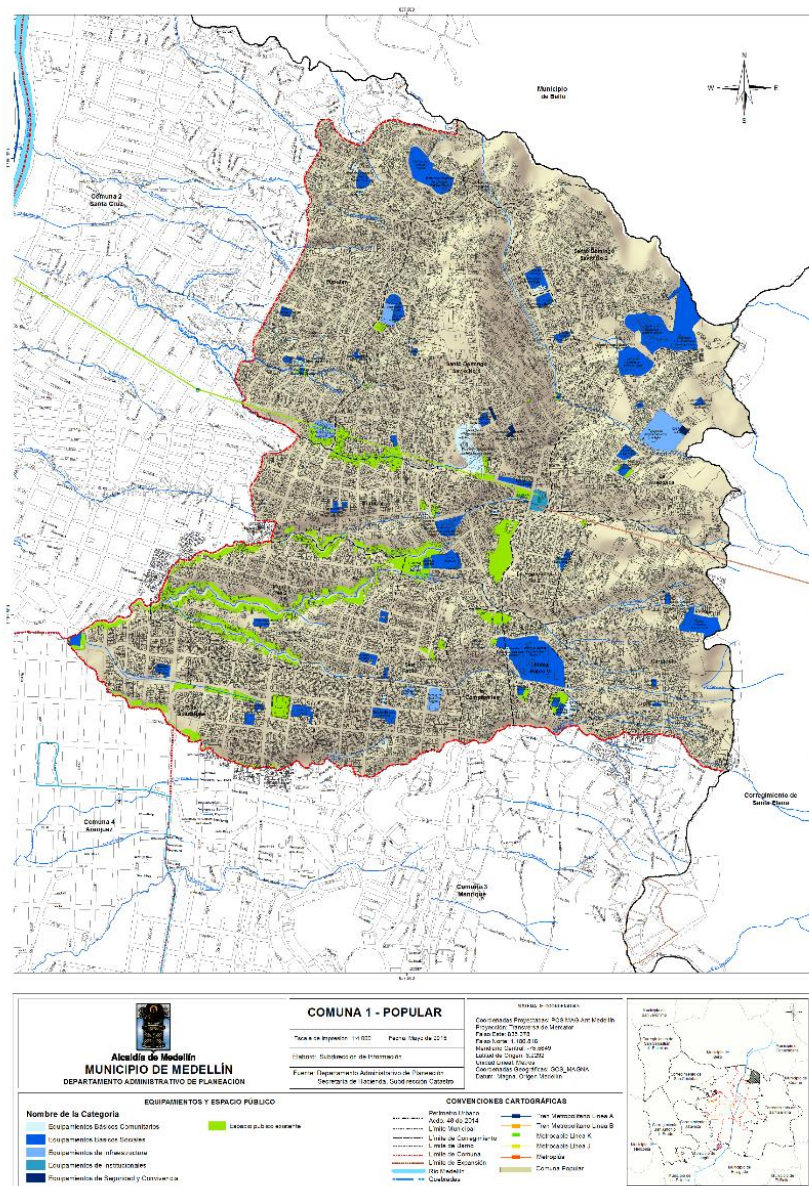
“No obstante, en la comuna se hace necesario el reconocimiento formal de otros barrios que la comunidad ya ha identificado como parte de su territorio. En éste sentido no son 12 sino 20 los barrios que conforman la comuna según las y los habitantes de este territorio: Santo Domingo 1, Nuevo Horizonte, Santo Domingo 2, Santa María La Torre, Popular 1, Popular 2 parte central, Popular 2 parte alta, Santa Cecilia 1, Santa Cecilia 2, Marco Fidel Suárez, Villa Guadalupe parte central, Villa Guadalupe parte baja, San Pablo 1, San Pablo 2, Granizal, La Esperanza 2, El Compromiso, Carpinelo, La Avanzada y Nuestra Señora del Rocío.” (Convivamos, 2016)

Según lo anterior, una de las características de la Comuna es su permanente crecimiento, el cual ha sido más acelerado que la reacción institucional pueda contener y responder a las demandas que trae este crecimiento.

“En la Comuna 1, Popular, los orígenes del proceso se remontan al año 1993, cuando la Corporación Convivir, hoy Convivamos, plantea la necesidad de iniciar un proceso de planeación de desarrollo en la Zona Nororiental, denominado Plan

Alternativo Zonal, PAZ, el cual es dado a conocer en el año de 1994. Esta iniciativa es uno de los mayores precedentes del actual Plan de Desarrollo Local de la Comuna 1, Popular, que para ese año se inicia con un proceso diagnóstico, donde se identifican diferentes temas específicos, como la salud, la vivienda, la recreación y la juventud.” (Gómez & Vásquez, 2012)

Figura 3-1: Mapa Comuna 1 – Popular.



Fuente: Alcaldía de Medellín. 2015

Para hablar de la Comuna 1, se hace necesario hablar en paralelo, de la información oficial y de la construida por quienes la habitan; como lo vimos, una muestra de ello, es la diferencia que hay en la información de la cantidad de barrios; una es la información avalada institucionalmente y otra la obtenida por los procesos de ordenamiento propios del territorio, los cuales generan otras formas de subdivisión barrial. Esto es uno de los indicadores que van evidenciando el desajuste y diferencia de comprensión territorial.

La Corporación Convivamos, es una organización de carácter popular, fundada en 1990, en el barrio Villa de Guadalupe, en la Comuna 1, zona Nor-oriental de la ciudad. La propuesta de acompañamiento comunitario se expresa en el desarrollo de procesos territoriales, temáticos y poblacionales. Trabaja principalmente con niños y niñas, jóvenes, mujeres y habitantes de los barrios de la zona. Su accionar se ha fundamentado en el pacifismo, el antimilitarismo, la solidaridad y la democracia. Esta organización fue gestada en los procesos de organización y movilización comunitaria entre los años 70 y 80, como respuesta a las problemáticas de empobrecimiento, exclusión, desplazamientos forzados y violencia urbana. (Convivamos, 2016)

“La Corporación Con-Vivamos durante sus 25 años ha vivido las siguientes etapas: Motivación para la organización barrial 1990-1991; Sensibilización de la organización comunitaria desde lo comunal. 1992 -1994; Formación y capacitación a organizaciones, y promoción de la planeación alternativa a nivel zonal. 1995 -1998; Organización y movilización comunitaria desde el norte de Medellín. 1999 – 2001; Fortalecimiento de la organización comunitaria para trabajar en red en Medellín. 2002 – 2004; Promoción del desarrollo local y la participación de las organizaciones comunitarias en el presupuesto participativo. 2005-2007; Desarrollo local y derecho a la participación democrática de las organizaciones sociales y comunitarias de los sectores populares de Medellín. 2008–2010, Programa Para el Fortalecimiento Comunitario, el Desarrollo Local, los Derechos Humanos y la Vida Digna 2011 - 2013; actualmente viene desarrollando el plan trienal 2014–2016 Defensa del territorio y vivencia de los derechos humanos para la vida digna.” (Convivamos, 2016).

Estas planeaciones trienales, responden a las realidades del contexto barrial, comunal, zonal y de ciudad, las cuales dan dinamismo y proyección al trabajo de la organización.

El último Plan Trienal avanza de lo ya trabajado en el marco de la Planeación Local y se plantea un cambio de paradigma hacia la Defensa del Territorio como pilar fundamental de incidencia en la construcción de un modelo de ciudad diferente y acorde a las necesidades de sus habitantes, sobre todo en busca de la dignificación de la vida. Este avance en la perspectiva de trascender los escenarios del Desarrollo Local a la Defensa del Territorio, evidencia dos grandes reflexiones que se han dado no solo en las organizaciones de la Comuna 1, sino de otras comunas en la ciudad.

Una de las formas organizativas barriales, que ha impulsado la defensa, transformación y planeación popular del territorio, han sido los Comités Barriales de Defensa y Transformación del Territorio, los cuales parten del barrio como unidad básica de planeación, para el desarrollo y territorial. A través de una entrevista, realizada a Norela Ruíz, encargada de la Promotoría Territorial de Convivamos, se caracterizó la aparición de los Comités, en el marco del siguiente contexto:

“Históricamente la gente ha gestionado su territorio y ha planificado. Se tiene esa falsa idea del barrio no planificado; claro que están planificados, no por la institucionalidad. Inclusive, donan de su propio patrimonio, tenemos la historia que la gente donó el espacio para la iglesia, donó el espacio para la escuela y todo es proceso de urbanización, en término de equipamiento y adecuación, así como la lucha por los servicios públicos, ha sido otra forma de gestionar el territorio... la gente ha planeado su desarrollo toda la vida. Los Comités Barriales tienen una experiencia, que desde Convivamos se ha querido hacer algo que vaya desde la mínima organización barrial, que es la cuadra, a expresiones zonales; por eso se ha venido trabajando en varios espacios en conformar lo que llamamos el Sistema Cuadral Solidario; que es reconocer que hay unos líderes por cuadra y que estos se agrupan, conformando un espacio por sectores. Después ese sector tiene un espacio barrial.” (Ruíz, 2016)

“En los barrios altos de la ladera teníamos dos situaciones. Uno, teníamos el Comité de Planeación Local y la idea es que estuviera un representante por sector, es muy difícil por cuadras (...), un representante que nos diera cuenta de esa unidad de análisis en lo mínimo y hace años, teníamos la expresión de Planeación Local desde los Comités de Planeación Barriales, que están conformados por un representante

hombre y una mujer; siempre formamos la pareja, del sector, que iban al barrio. Ante la situación de amenaza por la construcción de los macroproyectos”

Vimos una necesidad, inclusive fue la misma comunidad la que nos alertó y nos dijo: “Nosotros tenemos que tener un mecanismo de Defensa” (...) la comunidad llama a Convivamos, concretamente del Barrio Carpinelo 1 y nos dice: “Aquí vino Más Bosques a socializarnos el proyecto Cinturón Verde Metropolitano y lo que van a construir...nosotros debemos tener herramientas (...lo bonito es que salió de la misma gente) para defender el territorio y quedarnos aquí”, entonces, de ahí surge (...), estamos hablando de finales de 2012, concretamente octubre, cuando tuvimos la primera reunión con la gente de Carpinelo 1 y la gente de la JAL de la Comuna 1”

“...nos dijeron, “bueno, aquí se va a construir un Macroproyecto, pero ninguno de nosotros tiene título de propiedad... ¿qué vamos a hacer?, pues no nos vamos a ir, nosotros queremos estar aquí en el territorio, no nos estamos oponiendo al desarrollo, pero no podemos...necesitamos que se nos reconozca que somos dueños del territorio, porque nosotros somos quienes hemos transformado el territorio”. En esa primera Asamblea que tuvimos, en donde participaron más o menos 60 personas...ellos dieron las dos palabras claves...”porque nosotros necesitamos defender el territorio, porque es que nosotros hemos transformado este territorio”...entonces, desde ahí es que se empezaron a conformar los Comités Barriales de Defensa y Transformación del Territorio...ya no era solamente la planeación del territorio, ya había que hacer una acción de garantía y exigibilidad del derecho” (Ruíz, 2016)

Los Comités Barriales de Defensa y Transformación del Territorio, nacen como respuesta a las formas de intervención en la zona por parte de la administración, sin embargo, van consolidando y proyectando su qué hacer. Es así cómo, prepararse ante las intervenciones de la administración, lleva a los y las integrantes de los Comités a prepararse, indagar, leer y comprender los planes, proyectos y lenguaje técnico. Avanzado a esto, el reto se convierte en mayor, cómo pasar de entender la dinámica de ciudad y posicionar sus necesidades, a proponer formas diferentes de apropiación y planeación territorial, que les permita permanecer y mejorar las condiciones de su territorio.

“Iniciamos este proceso, primero de identificar la situación, hicimos una revisión documental, de segunda mano, del proyecto; pero no encontramos información, del Proyecto Cinturón Verde, hoy todavía no hay información, nunca la encontramos, no pudimos. Más Bosques hizo una socialización general, que es la que conocemos que están las tres franjas y demás, pero en términos de polígonos, nunca conseguimos. Pero a la par con la gente lo que hicimos fue hacer una especie de formación y capacitación. Una situación difícil era ¿qué hacer si ellos no eran propietarios?, entonces ahí trabajamos un rato, unos ocho meses, de la mano de unos abogados, diciéndole a la gente “es que usted es poseedora y también lo cobija”, trabajamos el término de poseedor” (Ruíz, 2016)

Así como Appadurai (2001) y Sletto (2012) relataban en sus estudios de caso, que parte de las estrategias de las comunidades que estudiaron fueron la articulación con actores estratégicos, como la academia y la relevancia del papel de la pedagogía y los procesos formativos comunitarios; los CBDT estructuraron parte de su estrategia en buscar aliados que manejaran los temas técnicos, que ellos veían tan lejanos, pero que a su vez estos aliados, estuvieran dispuestos a acompañar, de manejar pedagógica y de “alfabetización” el proceso. Es decir, que no solo se encargaran de abordar el tema y aportar soluciones, sino que dejaran instalado parte de su conocimiento en la comunidad, para de esta manera, profundizar, aprehender y afianzar el saber comunitario enlazado con el técnico.

3.1 Prácticas emergentes de participación comunitaria: Estrategias pedagógicas y herramientas técnicas desde lo popular

En este apartado, se presentan algunas de las temáticas y estrategias que emergieron en la ciudad en el marco de la discusión de la aprobación del nuevo POT (Acuerdo 46 de 2014) y en medio de una administración que potenció la intervención de construcción de obras urbanas. En medio de este contexto se fue acrecentando el malestar de algunos pobladores de zonas de impacto por estas obras y de ciudadanos organizados que vieron como los espacios de participación en el proceso de discusión del POT, eran limitados y poco contundentes; espacios que antes eran vitalizados por las mismas comunidades, ahora al

tener reconocimiento institucional, eran utilizados para legitimar, socializando lo discutido, más no abriendo la discusión.

Bajo este panorama, los procesos formativos comunitarios, que se encontraban en una esfera más local; van tomando fuerza en diferentes zonas de la ciudad así mismo, la necesidad de articular dichos esfuerzos, para que permitan a estos actores locales, encontrarse con otros y otras, para compartir la lectura de coyuntura y plantear posibles rutas. Se describirán dos procesos formativos, realizados principalmente, entre la Corporación Convivamos y la Corporación Montanoa-a, quienes junto con otros actores, organizativos y académicos, plantearon espacios formativos para los CBDT, en aras de fortalecer la comprensión de la realidad de ese momento y de aumento de las capacidades propias para afrontarlo.

Es de resaltar, lo que Sletto menciona con la metodología de investigación-acción (aprendizaje-servicio), con la cual, dice, se busca aumentar capacidades en poblaciones de sectores populares, con la inserción de sectores y procesos académicos, que fortalezcan los procesos organizativos a partir de aportar en formulación de estrategias, de metodologías de planificación, de técnicas, herramientas, etc. Esta pedagogía crítica, busca a su vez, hacer reflexionar a los sectores académicos y profesionales, sobre la complejidad de relaciones sociales y de tensiones políticas, en comunidades, donde el acceso a la información y datos técnicos es esquiva, pero si son centro de elaboración de políticas públicas, en ocasiones ajenas a solucionar las necesidades de fondo. Contribuyendo así a la formación de profesionales críticos, de comunidades fortalecidas y propositivas y a la discusión de la producción social del conocimiento (Sletto, 2012).

De igual manera, esta estrategia, que al interior de Convivamos, se basa en la producción y diálogo de saberes, tiene como fuerte, abrir espacios, en donde los habitantes de los barrios, rompan el cerco con el conocimiento técnico; el cual ha sido utilizado como estrategia para desconocer los procesos históricos de construcción del territorio y que en esa administración se había convertido en una herramienta de intimidación. Una de las reflexiones que Sletto resalta, es la de darse cuenta que

“Nuestro trabajo se encuentra en las estructuras que reproducen condiciones de extrema desigualdad. Para reducir al mínimo el riesgo de replicar la política de desempoderamiento de la gobernanza urbana, me centré en los principios de la pedagogía crítica, también de la investigación-acción crítica, al darme cuenta del

potencial democrático y de la reflexividad crítica de los estudiantes, sino también el potencial del estudio aún más, de acción radical". (Sletto, 2012).

Inspirado en el concepto de McKernan "Espirale de la investigación-acción", donde el aprendizaje, la investigación y la práctica se consideran recursivos y mutuamente contingentes. Desde esta perspectiva, el educador busca fomentar la reflexión y el diálogo crítico entre los socios de la investigación para continuamente revisar ambos enfoques pedagógicos, métodos de investigación, y estrategias de acción con el fin de ampliar las posibilidades de una sociedad democrática." (Sletto, 2012)

Los numerales siguientes darán cuenta de lo elaborado y hallado durante el año 2015. En un primer momento, se referirá a la escala más local, en el siguiente capítulo, retomará desde escalas más zonales y municipales; resaltando lo vital de la multiescalaridad en las prácticas emergentes de participación comunitaria en la planeación del territorio.

3.1.1 La Gestión Comunitaria de Riesgos: cambios de paradigmas y aumento de capacidades

Dentro de los factores de movilidad poblacional en la ciudad, más constantes, es el de *Riesgos*. Las familias que son declaradas en condición de riesgo, en su mayoría, son de sectores de ladera o de zonas de origen informal, dado que es donde encontraron suelo para construir sus viviendas, las cuales, en su mayoría no cuentan con los materiales y diseños pertinentes. Las cifras muestran que "En Medellín las comunas donde más se presenta esta situación son: Popular (1.233 viviendas), Aranjuez (853) Manrique (702), Villa Hermosa (695) y Robledo (360), donde según Echeverry puede haber hasta 90 zonas de alto riesgo" (Morales, 2015). Estos datos hacen referencia a la información suministrada por el Concejal Jesús Aníbal Echeverry, quien encabezó una comisión de visita, junto con Departamento Administrativo de Gestión de Riesgo de Desastres (DAGRED), la Secretaría de Infraestructura y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat (ISVIMED), a un sector de la Comuna 7 (Robledo), ante la situación de inminente riesgo de varias familias, en julio de 2015.

El tema del riesgo se ha ido situando, con mayor fuerza, dentro de los debates sobre la planeación en la ciudad. Inicialmente por ser esta una ciudad con condiciones geológicas y morfológicas complejas, que requieren manejos especiales para habilitar zonas para uso de suelo urbano. Sin embargo, dejar la lectura de la gestión de riesgo solo en el plano de lo físico-espacial, no permite que se desarrolle potencialmente, un tema que permite articular las formas de ocupación, usos del suelo, medio ambiente y el modelo de desarrollo, sobre el cual todo lo anterior, se cimienta.

3.1.1.1 Antecedentes

Si bien, por su particular ubicación y geomorfología, Medellín ha vivido situaciones de desastres impactantes, no es una zona con grandes tragedias relacionadas a este tema.

“La gestión de riesgo en Medellín y el Valle de Aburrá se ha transformado durante los últimos 80 años. Hasta la década de los 80, los desastres se consideraron como fenómenos aleatorios que requerían atención y el riesgo que se confundía con la amenaza, era atendido en la medida en que afectaba los procesos de urbanización. Se presenta un cambio notorio asociado a la ocurrencia de grandes tragedias en Colombia y apoyado en la promulgación de leyes que introducen una nueva normatividad y que conducen a procesos de ordenamiento del territorio, especialmente en las áreas urbanas. Este proceso permite identificar transformaciones en la concepción del riesgo, en la importancia otorgada a los asuntos ambientales, en las alternativas de intervención consideradas, en los procesos de participación y en el trabajo interinstitucional.” (Coupé, 2011)

Ese viraje en la forma de abordar el tema del riesgo, se fue dando paulatinamente a lo largo del acaecimiento de diversos desastres, que evidenciaron que su ocurrencia no es aleatoria y que cada vez se ligaba más al crecimiento de las ciudades y sus propuestas de desarrollo territorial y ambiental, que marcadamente desconocían los flujos vitales de la naturaleza; viéndola simplemente como un contenedor espacial, una estructura físico-ambiental que se puede dominar.

La gestión de riesgo ha evolucionado históricamente en el país, a medida que los desastres han causado mayores impactos en comunidades humanas. Uno de los grandes hitos, que hizo reflexionar sobre el manejo en catástrofes, fue el terremoto de Popayán en 1983, a partir de esto se desencadenan algunas normativas ambientales, pero sobre todo de

construcción y sismo resistencia, igualmente la construcción del Fondo Nacional de Calamidades y los Comités Regionales de Emergencias y en algunas zonas, los de Atención de Desastres.

En 1985, la avalancha de Armero, producida por la erupción del cráter Arenas del Nevado del Ruíz, profundizó aún más la necesidad de consolidar políticas nacionales y locales para la atención de emergencias, así como robustecer la respuesta institucional ante esto. A la par de esto, fueron apareciendo manifestaciones de algunos expertos, que relacionaron la ocurrencia de estos hechos, con la consolidación de ciudades sin capacidad de respuesta, pero aún menos, sin capacidad de prevenir estos desastres; esto es un llamado de atención a como se planea, ordena y construyen las ciudades.

“Se estructura el Programa Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Calamidades Públicas y se constituye la Oficina Nacional de Prevención y Atención de Emergencias, ONAD, adscrita a la Presidencia de la República para “la identificación de riesgos, la prevención técnica, la preparación para la atención post-desastre y las tareas de reconstrucción y rehabilitación”. Esta Oficina atendió numerosas tragedias sin marco legal, hasta la promulgación de la Ley 467 de 1988 y del Decreto 919 de 1989 que le dieron vida jurídica, pero trabajó en la elaboración de los conceptos de riesgo, desastre, amenaza y vulnerabilidad que son fundamentales en los análisis posteriores.” (Coupé, 2011)

En el caso del Departamento de Antioquia, es con la Ordenanza 51 de 1986, donde se crea el “Fondo de Prevención y Atención de Calamidades y Desastres”, FOPREVE, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Comunitario para adelantar estudios de riesgos, diseñar códigos y normas y preparar planes de evacuación. Con el Decreto 1265 de 1986, asigna la competencia de elaborar programas de prevención de amplia cobertura, levantar el mapa de riesgos naturales en Antioquia, así como adelantar gestiones comunitarias educativas y organizativas, por último, confeccionar un código de sismoresistencia de fácil comprensión (Coupé, 2011).

De otra parte, en Medellín y la región metropolitana, se divulgan diversas normativas respecto al tema.

NORMATIVA	FUNCIÓN PRINCIPAL
Decreto 15 de 1985	define las “zonas de riesgo potencial por la ocurrencia de desastres naturales”, e identifica 300 hectáreas destinadas a la reforestación

Decreto 450 de 1985	Establece unas “zonas de emergencia por la desestabilización de rocas” en El Picacho y en Nuevos Horizontes. Es el primer reconocimiento oficial que los desastres “ocurren principalmente al interior de los asentamientos y sus causas se deben a las inadecuadas prácticas constructivas y al manejo del territorio dado por los pobladores”.
Decreto 857 de 1985	Establece el Programa de Rehabilitación de Barrios Subnormales, adscrito a la Secretaría de Desarrollo Comunitario.
Decreto 520 de 1986	Plantea la necesidad de construir albergues para alojamiento de emergencia.
Decreto Metropolitano 377 de 1986	Crea el Comité Operativo Metropolitano de Emergencias, COME, para elaborar análisis de vulnerabilidad, planes de contingencia y emergencia, y para atender las diferentes fases de un desastre.
Acuerdo 71 de 1987 Plan de Desarrollo de Medellín	En su capítulo 9, asume el Decreto 15 de 1985 y propone integrar los esfuerzos del Estado y de la comunidad para elevar la calidad de vida, disminuir los desequilibrios sociales y limitar la expansión urbana, integrando a la ciudad los asentamientos sin mayores problemas de terreno y algunas zonas de riesgo por inundaciones y deslizamientos. Procede a un inventario de las zonas de riesgo y detecta 74 asentamientos subnormales ocupados por unos 152.000 habitantes. Plantea entonces el traslado de 1385 viviendas por riesgo geológico y define que, en los barrios subnormales, “la Administración emprenderá el saneamiento básico, dotación de acueducto y alcantarillado; controlará efectivamente los riesgos geológicos de inundaciones y deslizamientos, prohibiendo el asentamiento de población en las zonas de alto riesgo y restringiendo la ocupación de sectores de riesgo potencial”

La anterior información, depositada en el trabajo de Coupé (2011), evidencia el desarrollo e incorporación de la gestión de riesgo, si bien es desde la atención en desastres, va incursionando en plantear estudios que permitan identificar los escenarios de riesgo y los factores de amenaza que pueden afectar zonas de la ciudad, así como la relación que se tiene de las afectaciones a las poblaciones asentadas en barrios informales más recientes.

Es de resaltar, que Coupé menciona que en el Plan de Desarrollo de 1987, ya se mencionaban acciones del Municipio en los casos de alto riesgo “en aquellos casos en que el asentamiento esté en zonas de alto riesgo de deslizamiento o inundación, la Administración no sólo no hará inversiones y proyectos, sino que procederá al desalojo de los pobladores, suministrándoles alternativas viables para solucionar su problema de vivienda y procediendo al control y protección ambiental de estas zonas”.

En esta perspectiva, el Plan fortalece CORVIDE como entidad responsable de la producción de vivienda popular, que desarrolla unos 20 proyectos urbanísticos para la relocalización de unas 6.000 familias.

“El programa de Rehabilitación de Asentamientos Subnormales se inscribe en este Plan de Desarrollo y busca mitigar la vulnerabilidad y el riesgo, contempla la realización de estudios, la dotación de servicios públicos y de equipamiento social y comunitario, la ejecución de obras de infraestructura, y confiere un papel importante a la Secretaría de Desarrollo Comunitario y a la División de Habilitación de Vivienda de las Empresas Públicas. Este programa permite el desarrollo de acciones de mejoramiento en Moravia y luego en los barrios 13 de Noviembre, 8 de Marzo, 20 de julio, entre otros. En conclusión: durante este periodo, se reconoce la magnitud de la problemática de las zonas de riesgo en el país y sus relaciones con el hábitat popular, y se formulan políticas para la reubicación y el mejoramiento de los asentamientos populares. Pero es claro que aún se confunde el riesgo con la amenaza y que ésta se limita a la que generan movimientos en masa y/o inundaciones.” (Coupé, 2011)

El texto de recorrido histórico que elabora Cupé (2011), permite ver como las normativas de atención de desastres y manejo del riesgo, se van entrelazando con las dinámicas de crecimiento urbano, con la particularidad de una ciudad que va creciendo a partir de procesos de planeación informal, en donde otras lógicas de ordenamiento y construcción de vivienda son las constante. Pero, también en una ciudad que tiene cada vez menos suelo para el uso de vivienda; los mejores suelos o están ya ocupados o son parte de proyectos urbanos, en donde constructores ya están planteando propuestas. Esta situación, sumada a los altos flujos poblacionales, que traen migrantes y desplazados por el conflicto armado; lleva a que sean los suelos menos óptimos los que sean ocupados por las nuevas familias que arriban a la ciudad. Son las laderas, los bordes, los retiros de quebrada y demás zonas, que no han sido copadas por el mercado inmobiliario las que quedan disponible para estos nuevos habitantes.

“El conocimiento sobre desastres generado desde las ciencias sociales en las últimas tres décadas ha permitido identificar las causas de los mismos en las características de la sociedad que los soporta, configuradas a través del tiempo, y no en la simple ocurrencia de un fenómeno natural. En este sentido, las formas de concebir los desastres, la conciencia sobre aquello que puede generar riesgo y por ende las formas de evitarlo, se vuelven determinantes, pues condicionan la posibilidad de evitarlos o de reponerse de su impacto.” (Quintana, 2011).

Desde la relación de riesgos y ordenamiento territorial, es aún más visible que los desastres no son naturales y que los riesgos se pueden gestionar. A finales de la década de los ochenta, ocurre el trágico deslizamiento de Villatina, en 1987; seguido de grandes inundaciones en el Valle de Aburrá en 1988. Para estas fechas, surge, en cuanto el tema de riesgos y desastres: “La Ley 46 de 1988 y el Decreto 919 de 1989 definen el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres, obligan a los alcaldes a crear Comités de Emergencia y fortalecen el concepto de “prevención” en la planificación.” (Coupé, 2011).

Esta directriz de nivel nacional, abre el espectro de entendimiento del riesgo, mejor aún va ubicando con mayor fuerza la relación riesgo, prevención y planificación. Como reacción ante lo sucedido en Villatina, “En Medellín y la región metropolitana: En respuesta a ambas tragedias, el Proyecto de Acuerdo 135 de 1987 propone “la creación de un Instituto para la Defensa de las Laderas de Medellín, para manejar en forma adecuada los problemas geológicos, geotécnicos y de orden social de las laderas, sin tener que seguir actuando bajo las presiones cada vez que ocurre una emergencia”. (Coupé, 2011).

Bajo este panorama, es de resaltar que en conjunto el Concejo de Medellín y el Centro de Estudios del Hábitat Popular, CEHAP, de la Universidad Nacional, convocan un espacio de evaluación de este proyecto y consideran que, sin crear un nuevo ente, se hace necesario articular las entidades existentes, en lo posible abarcar todas las zonas de riesgo e incluir un enfoque socio- económico a la evaluación y a las posibles estrategias de respuesta.

Durante el final de la década del 80, se suscribe un convenio entre el Instituto de Crédito Territorial y el Municipio de Medellín para desarrollar conjuntamente diferentes programas de vivienda destinados a la población asentada en zonas de riesgo. En ese mismo año, 1988, se firma el Decreto Municipal 401 endonde se amplían las zonas de alto riesgo potencial con base en una conceptualización del riesgo que se precisa a partir de estos eventos de 1987 y 1988. Luego de estas inundaciones, la Administración Municipal de Medellín prohíbe la explotación de algunas canteras y crea el Fondo Metropolitano de Emergencias, FOME, para atender damnificados. (Coupé, 2011).

De otra parte, se evidencia la necesidad de articular a los demás instrumentos de planificación con el tema de riesgos. Se tiene entonces que, los Planes de Ordenamiento Territorial de las Zonas Norte y Sur del Valle de Aburrá (Acuerdos Metropolitanos 05 y 06 de 1988), desarrollados por el AMVA, buscan “un equilibrio entre el medio natural y el espacio construido y se constituyen en una herramienta para la ordenación del territorio y

para la prevención de desastres en sus áreas de jurisdicción”. Por su parte, el Plan de Desarrollo de Medellín de 1989, contemplaba temas como, congelar terrenos para la expansión urbana, reformulación del programa del Cordón Verde, delimitación de zonas para reforestación y protección ecológica, la rehabilitación de asentamientos populares urbanos y suburbanos, la reubicación masiva de familias localizadas en zonas de alto riesgo y difícil recuperación, y el manejo de la subnormalidad para su incorporación a la ciudad formal; pero este Plan no fue aprobado. Cabe resaltar que “el plan considera la problemática de la violencia cuyo “diagnóstico ha sido simplificado” y de la informalidad que “se ha tomado como sinónimo de ilegalidad” en la construcción de vivienda, la producción y distribución de bienes y la prestación de servicios.” (Coupé, 2011)

En el año 1989, ante el crecimiento de la ciudad, desde las prácticas por fuera de la planificación municipal, se crea el Comité Asesor de Vivienda Popular con el fin de establecer mecanismos para rehabilitar zonas “subnormales”, así como evitar y controlar las construcciones en zonas con condiciones de riesgo.

El anterior recuento, evidencia cambios y propuestas interesantes alrededor de como la administración está abordando el tema del riesgo; ya no de manera tímida relacionado con la planeación. Al contrario, ya se habla de medidas desde la planeación urbana para el manejo de zonas de riesgo, como el Cordón Verde. Se plantea trabajar el tema de las laderas de manera integral, aunque basados en la condición geológica, pero aparece en este panorama, la conformación desde la informalidad de algunos barrios y la incidencia del contexto de violencia de la ciudad, que está sobrellevando el duro contexto de los años ochenta. Por último “Los instrumentos técnicos producidos para la “gestión del riesgo”, pero centrados en las amenazas por movimientos en masa, sirvieron como base para la delimitación de las zonas de riesgo en Medellín.” (Coupé, 2011)

“En el contexto de las diferentes tragedias mencionadas, se precisa la concepción de los riesgos y las formas de intervención; se revisa la política de vivienda y se introducen elementos tendientes a la transformación del Estado con la Constitución de 1991.” (Coupé, 2011). En la década de los 90, ocurren dos eventos de gran magnitud, el terremoto de Murindó (Antioquia) en 1992 y Tierradentro (Cauca) en 1994. En cuanto a Medellín, de presentaron diversas emergencias y desastres de menor magnitud, constantes remociones en masa en las zonas de ladera y crecientes de quebradas. En medio de este contexto, el nivel normativo avanzó en:

“Nivel Nacional:

- La Ley 09 de 1989 o Ley de Reforma Urbana fortalece la planificación local; entrega a los alcaldes el manejo de la problemática habitacional y exige el cumplimiento de la función social de la propiedad privada. Así, en la perspectiva del presente trabajo, es importante señalar que los Municipios adquieren la obligación de “integrar los asentamientos subnormales a la ciudad formal” y los alcaldes son responsables de “la elaboración de un inventario de los asentamientos humanos que presentan alto riesgo para sus habitantes en razón de su ubicación en sitios anegadizos o sujetos a derrumbes y deslizamientos, o que presenten condiciones insalubres para la vivienda” (artículo 56).

- El Decreto 919 de 1989 organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y plantea algunos temas de especial importancia para el presente trabajo, como el del Sistema Integrado de Información, y la necesidad de vincular a las operaciones en caso de desastre a las entidades y personas que hicieron estudios de vulnerabilidad; además define algunos conceptos como el de desastre que se considera como

...“el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello, la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”.

- El Plan Nacional de Desarrollo La Revolución Pacífica para el periodo 1990- 1994 muestra que muchos conceptos construidos en las últimas dos décadas se incorporan a la planificación y a la definición de los objetivos de la política ambiental:

“Mejorar la calidad de vida en los centros urbanos; reorientar los procesos de ocupación del territorio con el fin de desestimular la ocupación del espacio a expensas de áreas naturales frágiles y/o estratégicas; ajustar y fortalecer la gestión ambiental con mejores arreglos institucionales y jurídicos; articular el proceso de gestión ambiental con el de prevención de desastres en todos los ámbitos de la planificación”.

- En este contexto, la Ley 02 de 1991 modifica el artículo 56 de la Ley 09 de 1989 y obliga los alcaldes a mantener actualizados los inventarios de zonas de riesgo y a optar por reubicar los pobladores o rehabilitar los asentamientos. Para ello, el gobierno promulga la Ley 03 del mismo año y establece el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, sin definir los estándares de calidad.
- Luego de la promulgación de la Constitución de 1991, se plantea la política ambiental del país (Documento DNP 2544, 1991), incluyendo la prevención de desastres y el fortalecimiento de la planificación.
- Posteriormente, se promulga la Ley 99 de 1993 que crea el Ministerio del Medio Ambiente, reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA. En este marco, la gestión del riesgo adquiere una dimensión ambiental.

En Medellín y la región metropolitana: Se toman algunas decisiones tendientes a adecuarse a los cambios definidos a nivel nacional o inclusive, en algunos casos, a adelantarse a estos cambios:

- En este periodo, continúa el convenio Col 88/010 y se inicia el convenio Col 94/012, para fortalecer la gestión del riesgo y definir los lineamientos para la elaboración del Plan Estratégico para la Prevención y Atención de Desastres. Ambos convenios contribuyen a la evaluación de las amenazas asociadas a fenómenos naturales; incorporan el concepto de prevención en la planeación y el desarrollo de la ciudad, y se constituyen en modelo para otros municipios del país con la elaboración de una metodología para la zonificación de la amenaza, la vulnerabilidad y el riesgo que, años más tarde, será aplicada, con algunas innovaciones, en el PIOM de la quebrada La Iguaá.

Además estos estudios han permitido desarrollar conocimientos en torno a “las condiciones y limitaciones que ofrece el medio natural para adelantar acciones y programas de mejoramiento barrial y rehabilitación” (Flórez, 2007)

- El Decreto 498 de 1990 ordena el traslado de algunos sectores de Villa Tina y el Pinal- La Arenera a San Antonio de Prado, donde CORVIDE desarrolla el proyecto El Limonar, con 2425 soluciones de vivienda.

- El Acuerdo 38 de 1990 o Estatuto de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción, en Medellín y la región metropolitana, plantea una importante normativa para la ciudad informal y pretende frenar la disminución de las especificaciones en las normas y restituir condiciones de habitabilidad, lo que implica formular programas de vivienda nueva y de mejoramiento barrial, e intervenir en los asentamientos no controlados.
- En el marco de la Constitución de 1991, se elabora un proyecto de Acuerdo para el Estatuto Metropolitano del Ambiente que hace énfasis en la importancia de los estudios geológicos y geotécnicos para la evaluación de los riesgos, y de los retiros de quebradas. En su artículo 226, define el riesgo ambiental como “todo hecho, obra y omisión que ocasiona amenaza inminente para la comunidad en su vida, en su integridad física y social, en su salud, en sus bienes o en la calidad ambiental básica a que tiene derecho, conforme con los principios constitucionales”.
- El Decreto 295 de 1992 declara unas zonas de alto riesgo geológico y ordena la reubicación de sus habitantes.
- El Acuerdo Metropolitano 09 de 1993 amplía el perímetro urbano e incorpora 674,35 hectáreas a la zona urbana de Medellín, de tal manera que 185.000 personas en 78 sectores entran a ser parte de la ciudad formal.
- En octubre del mismo año, ante “las especiales condiciones coyunturales de deterioro y la particular condición de riesgo de su territorio, se formula el Plan Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales” en Medellín, PRIMED, como proyecto piloto de rehabilitación urbana y mejoramiento de vivienda, en sectores como Nuevos Conquistadores, el Pan de Azúcar y el Picacho. Se logra así la construcción de una serie de obras de protección y mitigación y la incorporación de varias hectáreas como zonas de riesgo recuperable.
- Posteriormente, en 1993, se crea el Instituto Mi Río con el fin de enfrentar la problemática del río Medellín y de sus afluentes, y en particular los riesgos de inundaciones y deslizamientos en los cauces.
- En 1994, el AMVA realiza una reforma interna, para su adecuación a la Ley 128 del mismo año, que establece la estructura administrativa de las Áreas

Metropolitanas, y se convierte en la máxima autoridad ambiental y de planeación del Valle de Aburrá.

- Igualmente en 1994, el Acuerdo 14 crea el Sistema Municipal para la Prevención y Atención de Desastres, SIMPAD, en Medellín.” (Coupé, 2011)

Los avances en esta década fueron sustanciales y relevantes para el abordaje del tema de riesgos, con mayor implicación en la planeación territorial y del desarrollo de la ciudad. No obstante, el tema siguió siendo subsidiario al de la planificación territorial; si bien se dio un impulso a los estudios de riesgos y amenazas, aún estaban supeditados a ubicar polígonos con restricciones para construir o zonas que aunque ya tuvieran asentamientos deberían ser desalojadas. Es importante resaltar que se da lugar a la consecución de fondos para el tema de prevención y atención de emergencias, esto gracias al carácter humanitario que toma la ocurrencia de los desastres.

En este recorrido por los antecedentes históricos, ocurren dos eventos catastróficos que se entrelazan con la expedición de dos normativas de gran importancia. Por un lado, en 1997 es promulgada la Ley 388 o Ley de Ordenamiento Territorial, la cual emite directrices en aras de mejorar los procesos de construcción y desarrollo de los entes territoriales. Dos años después ocurre una de las tragedias más significativa del país, el terremoto del Eje Cafetero, el cual pone a prueba la respuesta durante y después de la emergencia; retando de manera contundente a los sistemas de planeación territorial, tanto por la complejidad de la reconstrucción, como a la joven Ley de Ordenamiento, que se queda corta ante estos sucesos.

Por último, la Ola Invernal del 2010 y 2011, evidencia lo que se intentaba pasar por alto; los impactos generados por el Cambio Climático golpeaban con contundencia el país. De este suceso, emerge la Ley 1523 de 2012, la cual adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Esta Ley abrió las puertas a posicionar el tema de gestión de riesgo en niveles de mayor importancia, se resalta de los aportes de esta norma (Ley 1523, 2012):

- La Gestión de Riesgo es un proceso social de responsabilidad de todos y todas (autoridades, instituciones, pobladores)
- Se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, el mejoramiento de la calidad de vida.

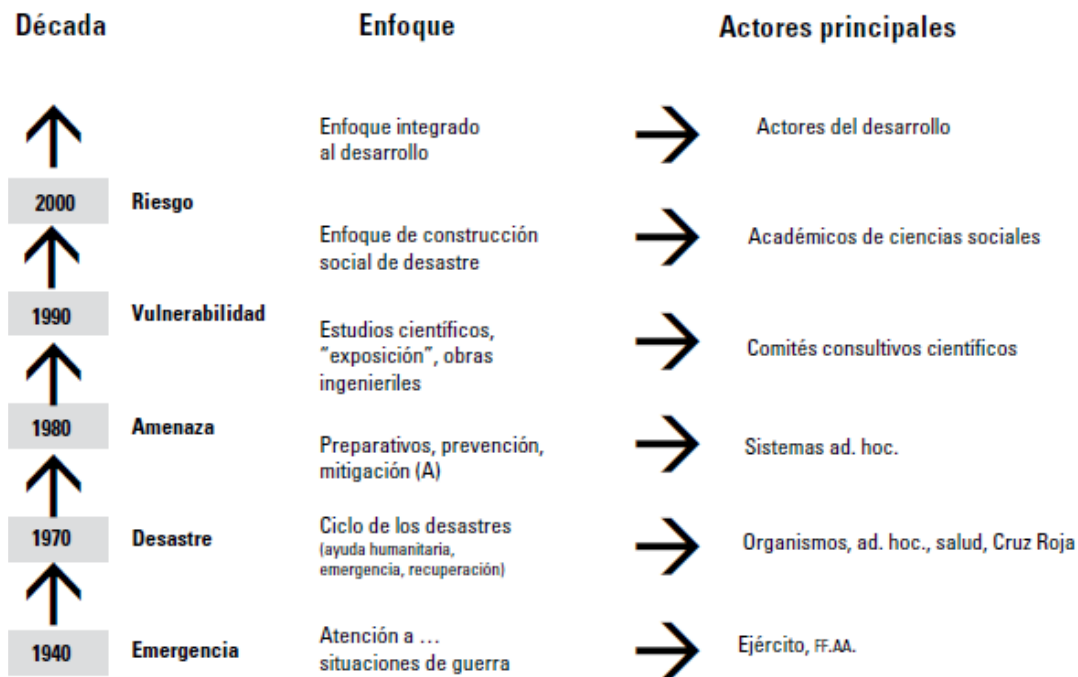
- Se asocia a los planes de desarrollo, sostenibilidad ambiental, ordenamiento territorial y participación comunitaria.
- Debe tener un sistema institucional, fondos económicos y relevancia de decisión.
- Orienta el proceso de la Gestión de Riesgos en: Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres.

3.1.1.2 Cambio de paradigmas, transformación de conceptos

El profesor Andrea Lampis, ha adelantado estudios sobre la evolución conceptual y normativa del tema, resalta en el cuadro de la Figura 3-2, la evolución hasta el posicionamiento del riesgo, enmarcado en las políticas de desarrollo; lo que ha dado pie a que las políticas globales de planeación urbana, ya no vean el riesgo como un simple dato de donde construir y donde no, sino que vieren a profundizar en el tema, como forma de adaptarse a los fenómenos del cambio climático, la adaptación del modelo capitalista; todo enmarcado en lo que para unos es, la resiliencia urbana.

Es de resaltar como con el paso del tiempo y de acontecimientos catastróficos, desde las guerras, los ciclos naturales, el crecimiento desmedido de las ciudades, la mega explotación ambiental y el cambio climático, han permitido que la gestión de riesgos evolucione, así como sus conceptos fundamentales. Pero, así como se enmarcó al inicio de este documento, con las nociones de territorio, ordenamiento, etc; los conceptos son construcciones sociales, enmarcados en momentos históricos y políticos concretos.

Figura 3-2: Evolución de los enfoques sobre desastres 1940-2010.



Fuente: DNP 2012 (Lampis, 2013)

El mapa conceptual compartido por el profesor Lampis, evidencia la evolución de los conceptos y componentes, los enfoques y los actores principales asociados; partiendo de la emergencia, entendida como consecuencia de, hasta llegar al riesgo, que es la relación de diferentes factores, que puede acarrear diversas consecuencias, entre estas, desastres que pongan en peligro la vida y la estabilidad. Resalta también como los actores primordiales, pasan de ser las entidades de respuesta al acontecimiento ya inminente, a ser responsabilidad de los actores del desarrollo, señalando así, que el riesgo tiene que ver, profundamente, con el modelo de desarrollo y sus formas de realizarse.

La conceptualización de los términos de la gestión de riesgos, no solo pasa por el campo de lo técnico, morfológico, hidrológico y físico-ambiental; están también cargados de las nociones políticas y las tensiones de poder del contexto. Del mismo modo, el uso de la gestión de riesgo como herramienta en la planeación, también está atravesado por lo político y por desde donde se quiera abordar la realidad.

Como lo exponen Coupé y Lampis, el riesgo fue confundido mucho tiempo con la amenaza. Fue explicado como fenómenos aleatorios e impredecibles, incluso como castigos de la

naturaleza inclemente o de dioses castigadores. El Riesgo, está compuesto por dos variables, fundamentalmente, formando la siguiente ecuación (ver Ecuación 3.1):

$$R = A * V \quad (3.1)$$

Riesgo, es igual a la amenaza por la vulnerabilidad. Por *Amenaza* se entiende como un peligro latente de ocurrencia de un fenómeno, de origen natural, externo, que lleve a daños o pérdidas de vidas, desestabilizando individuos o comunidades. Por *Vulnerabilidad* es el nivel de exposición, susceptibilidad o fragilidad física, económica, social ante la ocurrencia o efectos de una amenaza, es propio de los sujetos; el *Riesgo* es entonces, la probabilidad de encuentro de estos dos factores. El *Desastre* es el encuentro y desencadenamiento de hechos por la conjunción entre amenaza y vulnerabilidad. Estas definiciones, basadas desde la postura del riesgo, desde la mirada físico espacial, de los fenómenos naturales y el manejo social de estos.

Sin embargo, ha ido emergiendo otras formas de ver, concebir, deconstruir y plantear el tema de la gestión de riesgos. Este cambio de paradigma nace de los procesos más cercanos a otras formas de comprender y vivir el territorio; desde concepciones menos antropocéntricas y más cercanas a la naturaleza como vital, dinámica y parte fundante de las relaciones territoriales. Desde el pensamiento telúrico originario, emerge esta otra forma de abordar el tema de los riesgos.

Uno de los principales exponentes de este otro camino, es Gustavo Wilches-Chaux; quien ha aportado interesantes elaboraciones sobre el cambio de paradigma en la gestión de riesgos, su relación con el modelo de desarrollo y las consecuencias desatadas con el cambio climático. La cercanía de Wilches-Chaux con las comunidades indígenas y campesinas del Cauca, han alimentado y orientado sus reflexiones y propuestas. Tanto su trabajo, como los aportes de otros procesos latinoamericanos, a destacar el de las organizaciones bolivianas, que han trabajado en la Gestión Comunitaria del Agua y del territorio, dieron forma a la Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina y a la emergente Gestión Comunitaria de Riesgos.

Bajo este nuevo paradigma, la ecuación y definición de variables, cambia, tenemos entonces que (ver Ecuación 3.2):

$$R = \frac{A+V}{C} \quad (3.2)$$

Riesgo es, la sumatoria entre amenaza y vulnerabilidad, sobre la capacidad. Se entiende *Amenaza* como una situación de daño, que no está relacionada con la naturaleza por sí misma, se para en desmitificar que ésta es la enemiga o castigadora de la humanidad, al contrario es la dadora de vida, que al no entender sus ciclos vitales, los humanos han estigmatizado, siendo estos quienes violentan el proceso ecológico y ecosistémico. La amenaza no es un factor externo e inalcanzable, para modificarlo, aplacarlo, controlarlo se necesita reducir los niveles de vulnerabilidad. Estas amenazas también son construcciones sociales, políticas y económicas, creadas conscientemente como herramientas del modelo de desarrollo.

La *Vulnerabilidad* no es un estado de los sujetos, es una situación que se puede trascender, transformar o erradicar, a partir del aumento de las *Capacidades*. Las situaciones de vulnerabilidad, son producto del contexto económico, político y social. El *Riesgo* es entonces las situaciones dialécticas que surgen del devenir del modelo de desarrollo, que genera situaciones de vulnerabilidad que controla a partir del encuentro con situaciones de amenaza e imposibilitando el aumento de las capacidades.

“El "desarrollo" como causa de desastres... cómo el llamado "desarrollo" (representado en el paso de un modelo de vida rural a uno urbano, el cambio de patrones culturales propios por patrones importados, la "mala copia" de modelos de desarrollo surgidos de otros procesos económicos, históricos y sociales, etc.), sustituye unas vulnerabilidades por otras o crea nuevas y más graves vulnerabilidades, cuando no genera también nuevas amenazas. Para que le podamos quitar las comillas al "desarrollo", ese proceso debe conducir a mejorar la calidad de vida de las personas (y no sólo los indicadores económicos) y a reducir la vulnerabilidad de las comunidades en sus diferentes expresiones (física, ecológica, técnica, económica, social, etc.) en lugar de incrementarla” (Wilches-Chaux, 1998)

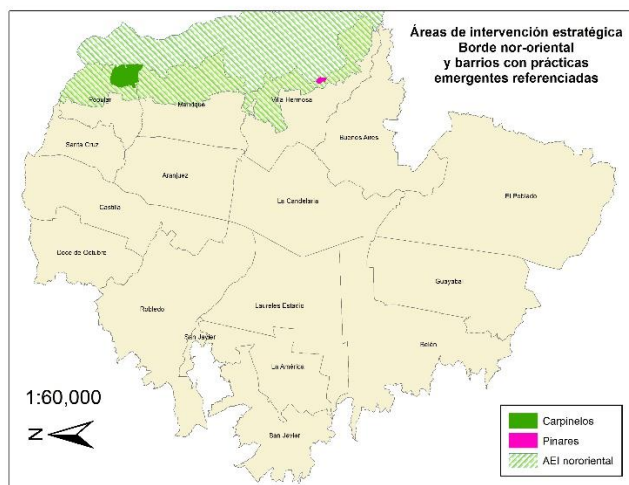
Si bien este nuevo paradigma no es muy conocido y está en constante construcción, hay interesados en el tema que han ido aportando y abonando reflexiones frente a este enfoque; uno de ellos es Edwin Torrejano, geógrafo y profesional en el tema de Gestión de Riesgos y Gestión Comunitaria de Riesgos (GCR). Como parte de la elaboración de este ejercicio, se le realizó una entrevista y se resalta una interesante observación:

“La Gestión Comunitaria del Riesgo, es la posibilidad de poner sobre la mesa el trasfondo político de cómo hemos pensado la naturaleza y la ecología; pero sobre todo de acercar a la gente de los sectores populares, quienes son los más afectados por “los riesgos y amenazas”, que se les hace creer que estas son mala suerte, un castigo de Dios o las acciones de la naturaleza inclemente y no que son riesgos creados por el mismo modelo que los excluye. Que los llevo a salir corriendo del campo a la ciudad, en donde ya no hay donde construir y en donde sus condiciones de subsistencia cambian radicalmente.” (Torrejano, 2015)

3.1.1.3 Escuela de formación en Gestión Comunitaria del Riesgo: un aporte a los instrumentos de gestión del territorio

La Corporación Montanoa, de la ciudad de Medellín, ha ido acercándose a este tema y estas formas de abordarlo, sumándole la relación con el ordenamiento territorial. Durante el primer semestre del 2015, en conjunto entre Montanoa y Convivamos, se llevó a cabo un ciclo de talleres de formación en Gestión Comunitaria de Riesgos, con la participación de integrantes de CBDT de la Comuna 1 (Popular) y 3 (Manrique), al igual que en la Comuna 8, en donde se construyeron conjuntamente reflexiones alrededor de este tema y su relación con el Mejoramiento Integral de Barrios, estrategia política de intervención en los propios territorios.

Figura 3-3: Territorios donde se desarrolla la estrategia de Gestión Comunitaria de Riesgos.



Fuente: Elaboración propia

En medio de la coyuntura de discusión del POT, del dinámico contexto de intervenciones urbanas y de las condiciones geológicas y de las condiciones de construcción de las viviendas, el tema del riesgo llamaba la atención de los y las habitantes de estas zonas. Pero este tema, se veía como un tema técnico, en el cual no hay injerencia comunitaria y en donde hay que esperar la intervención del Estado, bien sea para una obra de mitigación, una orden de desalojo o un posible reasentamiento.

La metodología utilizada para la búsqueda de información, fue la participación directa en los espacios de formación y el grupo focal, con quienes hicieron parte de este proceso. Al acompañar este proceso, facilitar algunos momentos de formación y escuchar los análisis de los y las participantes; se encontró una práctica emergente de planear y ordenar el territorio, basado en los principios de la GCR se replanteó la forma de entender las situaciones de riesgo, la relación del tema con la construcción de macroproyectos y el potencial de las capacidades comunitarias.

En primer lugar, la GR para los participantes de los talleres, era un argumento técnico de la administración para desalojarlos de sus viviendas. Dicho argumento, tiene ña característica de no ser comprensible y en ocasiones, ni siquiera público, dado que no se entregan estudios técnicos, sino que solo se da una orden de desalojo o es el argumento para negar un apoyo de mejora de vivienda.

Fue una constante, que se confundiera riesgo con amenaza. Se asocian los términos, por su uso cotidiano de equivalencia. De igual forma no era muy claro cuales factores

componen el riesgo, ni la historia de su evolución, ni su estrecha relación con el ordenamiento territorial.

Al preguntar al grupo sobre qué se entiende por riesgo, las respuestas fueron ligadas a amenazas que les pudieran dejar sin vivienda, más que daños a la integridad personal: esto es puede ser un indicador de como el término ha llegado y se ha caracterizado más por su relación con la existencia y permanencia de sus casas en zonas no aptas, ni reconocidas por la administración. Es de resaltar que las personas participantes, asocian el manejo institucional del riesgo, con la experiencia de la construcción de la Biblioteca de Santo Domingo (Biblioteca España), en donde muchas familias fueron sacadas de sus casas, éstas fueron demolidas para dar paso a la construcción de dicho equipamiento. A las familias les dijeron durante mucho tiempo que estaban en zonas de alto riesgo y ahora, veían una construcción de gran tamaño y peso; la cual ya presenta problemas en su estructura. Al referirse a esto, lo asocian con que no es tanto el alto riesgo, si no el alto costo.

Figura 3-4: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.



Fuente: Archivo Corporación Montanoa-a. Abril 2015.

En un siguiente momento, se les solicitó a las personas participantes ubicaran en una fotografía aérea de su sector, la ubicación de sus viviendas. Seguido a esto, que ubicaran las amenazas en el territorio que ellos y ellas puedan identificar, también zonas donde han ocurrido desastres y donde creen, potencialmente pudiesen ocurrir; por último, zonas que tengan conocimiento, sean catalogadas de riesgo por la administración.

Figura 3-5: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.
Ubicación de factores de riesgo en el territorio.



Fuente: Archivo Corporación Montanoa-a. Abril 2015.

Llamó la atención la dificultad de ubicarse en la aerofotografía y el diálogo sobre la percepción de verse desde arriba y no de frente en la imagen. Esta situación, llevó a que no muchos se motivaran a participar; pero después de una reflexión sobre el temor a la herramienta, más no falta de información, varias personas se animaron a participar. Esta situación evidenció un dato importante: por la desconfianza y creencia de no tener la suficiente formación técnica para el manejo de ciertas herramientas, se aísla de trabajar con estas y utilizarlas. Al hacer la reflexión sobre que el nivel de conocimiento territorial es lo más importante y que el manejo de los instrumentos técnicos se va ganando; se fueron animando.

Esta situación dio paso a ir abriendo la reflexión sobre cómo influye la forma en que se perciben y valoran a ellos mismos como comunidad y esto como hace parte de las situaciones de vulnerabilidad que hay que trabajar. Si se fortalece la capacidad de lectura y conocimiento territorial, en lo que ya son fuertes y se afianza el acceder al manejo de herramientas técnicas; el aumento de esta capacidad, disminuirá la situación de vulnerabilidad ante el riesgo de salir de su territorio por desconocimiento. La GCR es en sí misma una metodología de trabajo para el fortalecimiento de las capacidades comunitarias. Como se puede ver en la foto de la Figura 3-6, la participación aumentó, luego de ir alimentando la reflexión anteriormente descrita.

Figura 3-6: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.
Ubicación de factores de riesgo en el territorio.

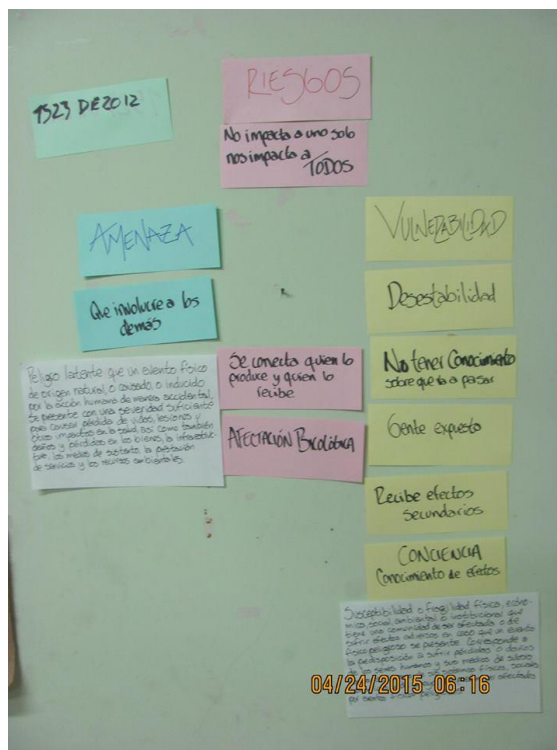


Fuente: Archivo Corporación Montanoa-a. Abril 2015.

Seguido a la ubicación en la aerofotografía, en donde ubicaron desde amenazas de tipo geológico, estructural y de manejo ambiental, también se ubicaron dos temas principales; presencia de actores armados y rumores de construcciones por parte de la alcaldía. Se solicitó, de esa información, priorizaran cuales son los riesgos más relevantes y que componen estos fenómenos. De esta manera se fue desglosando y abordando los conceptos de ambas corrientes de trabajo en gestión de riesgos. Parte de ese ejercicio se ve reflejado en la fotografía de la Figura 3-7.

Los riesgos seleccionados para el ejercicio, fundamentalmente fueron comunitarios, principalmente, remoción en masa, accionar de actores armados y desalojo por obras. Al abordarlos con la metodología de la GCR, emergieron reflexiones interesantes sobre el papel del tema de riesgo para apropiarse de suelos, la negativa de intervenciones de mitigación a la vez que realizan obras de gran calado, lo que reforzó el análisis de riesgo de qué y el costo de intervención en ciertos proyectos que están ligados con la imagen de la ciudad, por encima de solucionar necesidades de sus habitantes.

Figura 3-7: Fotografía Taller 1. Gestión Comunitaria de Riesgos.
Componentes de situaciones de Riesgo.



Fuente: Archivo Corporación Montanoa-a. Abril 2015.

Esta Escuela de Formación se desarrolló en varias zonas y comunidades en la ciudad, entre esas la Comuna 8, quienes articulan este tema con el Mejoramiento Integral de Barrios. El surgimiento de esta opción de ver un problema recurrente, desde otro punto de vista, aún mejor, desde una opción que profundiza en los orígenes del concepto y el uso político de esta herramienta técnica.

Por otro lado, retomando lo que académicos como Sletto y Appadurai, los procesos formativos de los pobladores de los sectores excluidos del modelo de ciudad, permiten no solo abrir espacios de participación y denuncia, sino de construcción de propuestas, estrategias y acciones colectivas que transformen los territorios directamente. Sletto afirma que la planificación emergente puede contribuir a la conceptualización de un "estudio de la planificación de los insurgentes", es decir, una forma metodológica y pedagógica que, mediante la creación de espacios inventados para la participación de múltiples

interlocutores, interrumpe arreglos institucionales y favorece prácticas más democráticas de planificación.

Figura 3-8: Fotografía panorámica Comuna 1



Fuente: Juan Fernando Martínez

3.1.2 El Avalúo Social: Instrumentos de gestión territorial desde el barrio

Las intervenciones urbanas en la ciudad en los últimos años han generado diversas reacciones, desde las de aprobación por el mejoramiento de la imagen de la ciudad ante el mundo, pasando por los constructores quienes ven su renglón económico activo y llegando a las comunidades de las zonas cercanas o epicentro de las nuevas obras. Si bien, como se nombraba en la entrevista a Norela Ruíz, las comunidades no se oponen al desarrollo de la ciudad, pero tampoco están de acuerdo que éste, sea a pesar de ellos. Son muchos los habitantes que vienen de desplazamientos forzados de otras zonas del país o la ciudad.

Durante el 2015, la Corporación Convivamos, concentró buena parte de sus esfuerzos en consolidar y fortalecer la iniciativa de los CDBT, para ello apoyó los espacios de formación,

pero sobre todo el impulso a los procesos que aportan a esas nuevas estrategias de defensa y transformación territorial. Como parte de estas estrategias, se acudió a indagar, profundizar y atreverse a proponer, ajustada al contexto territorial, la herramienta de Avalúo Social.

El acercamiento a este tema se da a partir de conocer previamente la experiencia que se ha venido desarrollando en Bogotá, en el barrio Veracruz de la Localidad de Fontibón, por parte del proceso de Aerovecindades (afectados de los barrios circunvecinos del Aeropuerto El Dorado) Desde el año el 2012, este proceso comunal ha sido acompañado por parte del profesor Carlos Torres y el Grupo de Investigación en Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad, de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá (GIPUHVI-UN).

La posibilidad de abordar este tema, emerge por la creciente preocupación de los habitantes de las zonas de los barrios de borde se encontraban preocupados, por lo que empezó como rumor, pero se fue convirtiendo en una realidad que se acercaba lentamente. Las órdenes de desalojos impartidas por la alcaldía, en razón de la implementación del tan mencionado Cinturón Verde.

En la Comuna 8 ya se había iniciados las visitas, compras y los desalojos por motivo de la obra, sin embargo la información no era clara, ni pública sobre su implementación en las otras comunas adyacentes. No obstante, la presencia de funcionarios de Planeación, generaron en la población mayor incertidumbre. Sumado a esto, varias familias habían recibido visitas y notificaciones por estar en zonas de riesgo, de posibles desalojos. Una de las dificultades encontradas, es la falta de información institucional y la gran presión sobre la población sobre la implementación de obras, que si bien aún no tenían información detallada, si era públicamente conocido que se realizarían estas grandes obras.

Este proceso de búsqueda de estrategias que permitieran comprender las dinámicas urbanísticas de la ciudad, el proceso de construcción del Plan de Ordenamiento Territorial y las situaciones de riesgo a las que se verían enfrentados como comunidades organizadas (esto último teniendo en cuenta que se venía del proceso de Formación en Gestión Comunitaria de Riesgos); contó con la participación activa del CBDT del barrio Carpinelo 1, la Corporación Montanoa y el equipo de Convivamos, quienes asumieron el reto de las herramientas desde el diseño metodológico y la apuesta política.

Con este panorama y con la cercanía a la experiencia de Aerovecindades, se opta por indagar y ajustar la herramienta de Avalúo Social, dado que esta permite reconocer lo ya avanzado en el tema de Construcción Social del Hábitat, que ya se venía trabajando en esta Comuna, igualmente; es la posibilidad de afianzar el trabajo e impulso de los CBDT, quienes venían trabajando el tema de permanencia en el territorio, pero también la intención de ahondar los temas técnicos de la planeación territorial, en lo cual se venía avanzando con la Escuela de Formación en Gestión del Riego.

Este trabajo se hace de la mano entre pobladores del barrio Carpinelo 1, integrantes del CBDT del mismo barrio, la Corporación Convivamos, la Corporación Montanoa, el Grupo de Investigación en Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad, de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá, Oxfam y el Ayuntamiento de Barcelona (estos dos últimos como financiadores). Ratificando lo que se ha planteado sobre las características de los procesos de planeación emergentes, que han basado parte de su estrategia en la articulación de diversos actores territoriales, académicos, de Cooperación, que permitan realizar intervenciones que superen el asistencialismo y que estén pensadas en aras de potenciar procesos reales de participación y de posibilitar prácticas alternativas en la ciudad.

Se expondrá en este apartado lo hallado de esta experiencia como práctica emergente de participación real y directa en los procesos de ordenamiento y planeación territorial. Parte de lo aquí consignado, constituye un segmento de la publicación fruto del trabajo de la articulación de las organizaciones ya mencionadas. La publicación, que lleva el título de “Estudio sobre Plusvalía y Avalúo Social. Análisis de los Instrumentos de Gestión y Valoración de los Intangibles Sociales en los procesos de Ordenamiento Territorial” es el primer avance de un trabajo aún inconcluso y con mucho por recorrer.

“La herramienta de Avalúo Social aún está en construcción, en consolidación y en constante diálogo. No hay que perder de vista que es un proceso largo, dado que en cada experiencia se deben reconocer los criterios y los avances, además de desarrollar los propios de cada contexto y, primordialmente, lo que tiene que ver con la elaboración colectiva de las categorías y sus posibles valores. Paralelo a esto, no hay que descuidar el trabajo organizativo comunitario que sustenta esta herramienta, que no es más que un aporte a las múltiples formas de defensa y propuesta de construcción barrial desde sus habitantes.” (Guzmán & Ramírez, 2015)

3.1.2.1 Acercamiento a las experiencias territoriales

Como parte del ejercicio de investigación se realizó una aproximación documental y un recorrido en campo, para reconocer, tanto la problemática territorial como al proceso de construcción de la herramienta de Avalúo Social en ese contexto; indagar sobre sus alcances, propuesta, metodología, componente jurídico y aportes al fortalecimiento organizativo. De este primer momento, emergieron preguntas sobre las categorías posibles para el caso del barrio Carpinelo, en Medellín y las estrategias metodológicas para articular esta propuesta con el acumulado de trabajo que ya tienen.

Se hizo necesario situar el proceso y el contexto, antes que la herramienta. La experiencia de Avalúo Social en Bogotá, con Aerovecindades, lleva desde el 2012 y aún es una herramienta en estado de ajuste y validación; dado lo dinámico de las situaciones contextuales, como el cambio de alcaldía, los procesos internos de la organización de vecinos y los ritmos del acompañamiento de la Universidad, por ser esta una herramienta de construcción colectiva, implica lo propio del trabajo conjunto: acuerdos, intereses, tensiones, negociaciones.

“Se realizó un primer escaneo sobre la información oficial del barrio, sobre todo la relacionada con obras de intervención contenidas en el POT. De igual manera, un acercamiento al proceso del CBDT, el conocimiento de ellos sobre las obras, los procesos de solicitud de información, casos de anuncio de desalojo, etc. En esta etapa se definieron los parámetros para el ejercicio piloto, teniendo en cuenta dos características principalmente: 1) Vivienda ubicada en alguno de los tres posibles polígonos de intervención, y 2) Participación en el proceso organizativo (ser parte activa del CBDT o participar en las actividades que este convoque); esto último para articular desde el inicio que la herramienta depende de la estrategia y la fortaleza organizativa.” (Guzmán & Ramírez, 2015)

La posibilidad de realizar una prueba piloto, permitió que las personas participantes en el ejercicio, pudieran ver no solo el resultado, hecho herramienta, si no como se pueden construir herramientas de recolección, organización y procesamiento de datos, que

permitan evaluar con parámetros e indicadores propios, los procesos que no se tienen en cuenta ni avalúan los modelos de la ciudad actual.

La prueba piloto permitió que se realizaran varios pasos técnicos, dentro de lo que se debe tener en cuenta para un avalúo comercial. Realizando este procedimiento, los participantes del proceso manifestaron que a quienes les han hecho la propuesta de reasentamiento, les realizaron visitas, más no se realizaron todos los pasos que se estaban explicando, se deben tener en cuenta para calcular el precio de las viviendas. Se construyó el siguiente formato, con el cual se visitaron las tres viviendas, en compañía de dos integrantes del GIPUHVI-UN, personas del CBDT, dos estudiantes de la carrera de construcción de la UN, sede Medellín, integrantes de Convivamos y Montanoa.

Para las visitas se elaboró una guía de recolección de información, basada en la utilizada en el proceso de Bogotá (Torres, 2014) y los ajustes pertinentes para el contexto de la zona.

“Esta herramienta de recolección se elaboró con asesoría del profesor de la Universidad Nacional, sede Medellín, Carlos Mauricio Bedoya (Facultad de Arquitectura, Escuela de Construcción), quien orientó las preguntas e ítems de observación en campo de las viviendas: materiales, procesos constructivos; las características a tener en cuenta en los procesos de autoconstrucción de viviendas, el reconocimiento de mejoras estéticas y estructurales por mitigación de riesgos. A su vez, este profesor recomendó a las dos estudiantes del programa de Construcción, quienes elaborarían los levantamientos de las plantas arquitectónicas y la materialidad de los inmuebles” (Guzmán & Ramírez, 2015)

Figura 3-9: Ficha de recolección de información física viviendas
Ejercicio Piloto de Avalúo Social

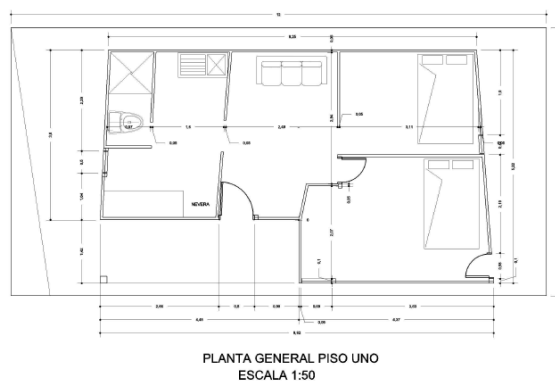
DATOS GENERALES									
Familia					Informa				
UBICACIÓN									
Comuna					Barrio				
Sector					Dirección				
INFORMACIÓN DEL BIEN									
Titulación					Tipo				
Uso del suelo	Urbano	Rural	Residencial	Comercial	Mixto	Otros			
Tipo de inmueble	Apartamento		Casa		Lote	Lote comercial	Otro		
Características	Área total				Área construida				
	No familias	Personas x familia	Total personas		No pisos				
	Edad de los habitantes								
	<1	1 a 5	6 a 17	18 a 55	>55	Fondo		Alto	
	Frente								
Vida del inmueble	Edad de la edificación				Proyectada				
	Estado de conservación								
ESPECIFICACIONES									
Acueducto	Alcantarillado			Energía			Teléfono		
Alumbrado P	Gas			Transp			Rec Bas		
DESCRIPCIÓN									
(Sala, comedor, cocina, baño, terraza, jardín, alcobas)									
CONSTRUCCIÓN									
(Fachada, muros, piso, cubierta, estructura, escaleras, ventanas, puertas)									
Historia predial									
Participación comunitaria									
Gestión de riesgos familiar									
Observaciones generales									

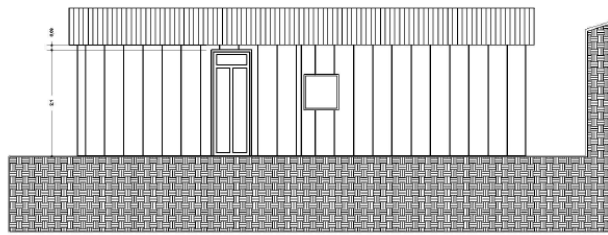
Fuente: Elaboración de Montanoa (Guzmán & Ramírez, 2015)

Con esta guía (Figura 3-9) se realizó la visita a cada vivienda, encontrando, como elementos similares:

- Aunque las viviendas sean autoconstruidas, quienes las hicieron tienen conocimientos de construcción, bien sea por trabajar o haber trabajado como maestros de obra o por venir de familias o vecindarios donde están estos trabajadores.
- La amplitud de los espacios es pensada a partir de las necesidades de las familias, al igual que las formas, materiales y dimensiones en que la casa fue creciendo paulatinamente con el tiempo. Aunque las casas no tienen planimetrías, la distribución del espacio, es acorde a las necesidades.
- En el proceso de construcción, participaron familiares y vecinos, tanto en el trabajo como en la consecución de materiales.
- Si bien no cuentan con medidas técnicas de construcción, las viviendas cuentan con algunas estructuras, adecuaciones y medidas de mitigación de riesgo. Sobre todo en la elaboración de las bases y soportes de las viviendas y en la preparación del terracedo del lote.

Figura 3-10: Vivienda No 1

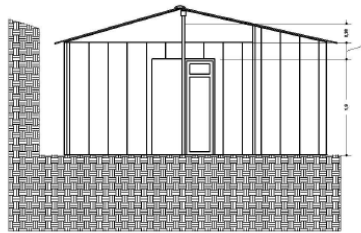




FACHADA PRINCIPAL
ESCALA 1:50

TIPO	ALTO	ANCHO	SILLAR	TOTAL
V-1	0.70	0.70	0.91	1
V-2	0.55	0.50	1.22	1
V-3	0.41	0.50	1.28	1

TIPO	ANCHO	ALTO	DETALLE	TOTAL
P-1	0.80	2.10	Principal	1
P-2	0.80	1.90	Alcoba	1
P-3	0.91	1.80	Patio	1



SECCIÓN A-A
ESCALA 1:50

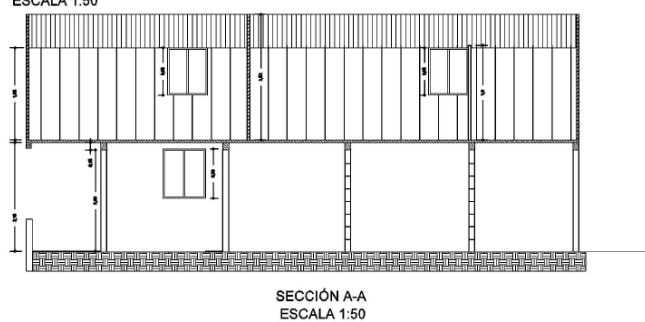
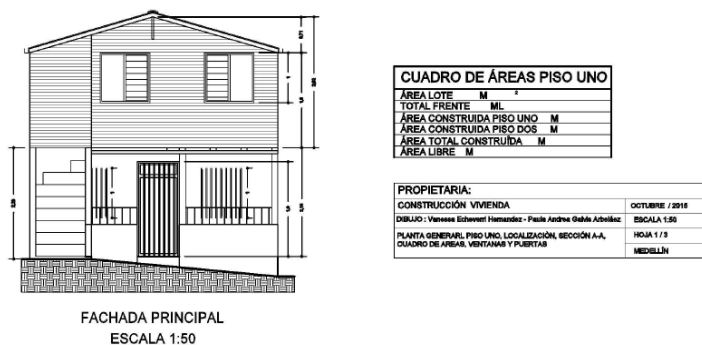
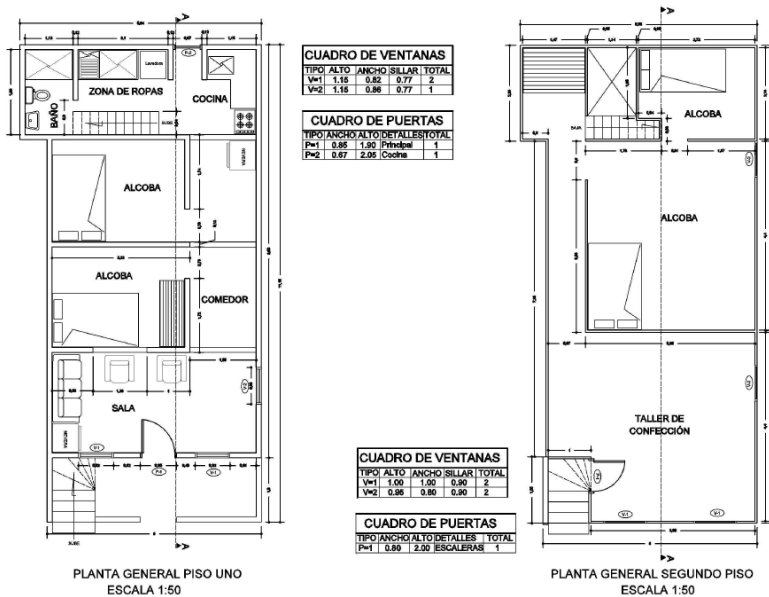
CUADRO DE ÁREAS PISO UNO	
ÁREA LOTE	M ²
TOTAL FRENTE	ML
ÁREA CONSTRUIDA PISO UNO	M
ÁREA TOTAL CONSTRUIDA	M
ÁREA LIBRE	M

PROPIETARIA:	
CONSTRUCCIÓN VIVIENDA	OCTUBRE / 2016
DIBUJO: Vanessa Echeverri Hernandez - Paula Andrea Galán Arbeláez	ESCALA 1:50
PLANTA GENERAL, PISO UNO, LOCALIZACIÓN, CUADRO DE ÁREAS, SECCIÓN A-A, VENTANAS Y PUERTAS	HOJA 1 / 3
	MEDIELLÍN



Fuente: (Guzmán & Ramírez, 2015)

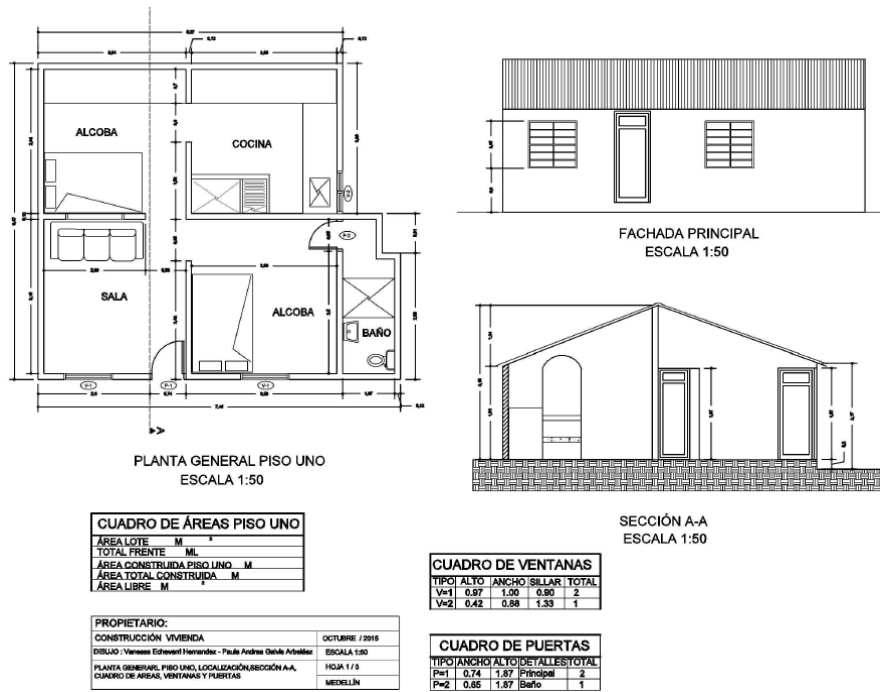
Figura 3-11: Vivienda No 2

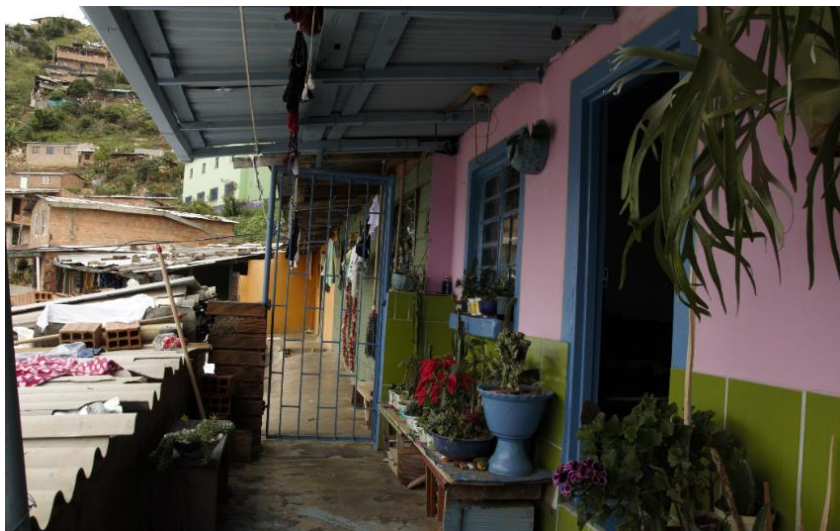




Fuente: (Guzmán & Ramírez, 2015)

Figura 3-12: Vivienda No 3

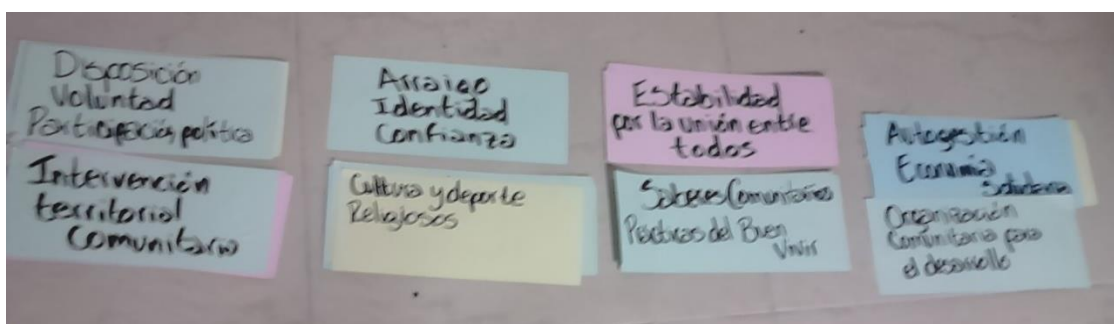




Fuente: (Guzmán & Ramírez, 2015)

Seguido a las visitas, se realizó un taller, con metodología de grupo focal, en el cual se realizó una socialización de la experiencia de Bogotá y de las personas, distintas a la comunidad que estaban participando en este proceso. De igual manera se realizó una explicación por parte del grupo de la UN Bogotá cuales fueron las categorías de intangibles que construyeron con el proceso de Aerovecindades y se solicitó que los y las participantes iniciaran a hacer una lluvia de ideas sobre cuáles son las actividades, valores, prácticas y redes que les parece más valiosas de vivir en el barrio

Figura 3-13: Aportes de los participantes en el taller de intangibles sociales.



Fuente: (Guzmán & Ramírez, 2015)

“Este ejercicio es de gran importancia para la construcción del Avalúo Social, ya que es completamente necesaria una definición de los intangibles sociales ajustada a cada contexto urbano, debido a que las dinámicas socio-espaciales son particulares de cada territorio, y aunque se mantienen unos puntos comunes, es pre-requisito el

análisis de sus particularidades más significativas. Así mismo, la construcción y aplicación del Avalúo Social no se consigna como una “receta” o fórmula unívoca; por el contrario, es fundamental el establecimiento de los elementos propios de cada territorio y, en este sentido, se requiere una construcción metodológica particular, tanto en su diseño como en su aplicación, que dé cuenta de las complejidades (que no impedimentos), para lo cual es necesario un extenso proceso político, técnico e investigativo en el desarrollo de esta herramienta.” (Guzmán & Ramírez, 2015)

De este ejercicio se agruparon los aportes en las siguientes categorías (Figura 3-14):

Figura 3-14: Aportes de los participantes en el taller de intangibles sociales.

Gran Categoría (Conceptual)	Mediana Categoría (Aterrizada a la realidad y transversal a varios conceptos)	Variable presente en la Encuesta (El numeral marca su presencia en la encuesta)	
Tradición	Arraigo y temporalidad en el territorio	1 Información básica	
	Temporalidad redes económicas y sociales	3. Dinámica de uso y producción de la vivienda	
Territorialidad	Herencia y generaciones Familiares	2. Composición de habitantes en la Vivienda	
	Construcción del territorio	2. Composición de habitantes en la Barrio	
	Equipamentos comunitarios, usos sociales (CONCEPTO AMPLIO, PRESENTE EN REDES SOCIALES ALGUNAS Y TAMBIÉN EN TERRITORIALIDAD)	4. Origen físico de Equipamientos	4. Equipamientos Culto Iglesias.
			4. Equipamientos Educación Básica Jardín
			4. Equipamientos Recreación. Parque zonal
			4. Equipamientos Recreación Cancha Múltiple
REDES SOCIALES		4. Tiempo Libre.	
	Solución colectiva a la vivienda	4. Equipamientos Salón Comunal	
		4. Equipamientos. Tienda de Barrio	
	Participación Política y ciudadana	2 Número de Hoagres en la vivienda	
		8.A Junta de acción Barrial-Comunal	
Economía informal	Economía por redes	8.B Junta de trabajo Comunitario	
	Sustento popular	5. Localización por redes sociales.	
Gestión comunitaria del Riesgo	Prevención de infraestructura y social frente a diferentes amenazas ambientales	3. Dinámica de uso y producción de la vivienda	
	Reacción comunitaria	3. Vulnerabilidad socio-económica	
		3. Capacidad y planes de contingencia	

Fuente: (Guzmán & Ramírez, 2015)

3.1.2.2 Parámetros locales que aportan a la herramienta y metodología de Avalúo Social

En la experiencia de pilotaje de la propuesta de Avalúo Social, fueron emergiendo algunas particularidades, que le dieron características propias del contexto territorial y momento histórico por el que atraviesa la ciudad, sin dejar de lado las bases metodológicas y políticas de la propuesta.

Estas características, potencialmente se pueden convertir en nuevos insumos y aportes a la herramienta que permita avaluar de manera más equitativa las viviendas que puedan ser objeto de desalojo por obra. No hay que olvidar que, como estrategia el Avalúo Social es efectivo si se desarrolla de manera colectiva y colaborativa. Tanto en su ejecución metodológica, como en su despliegue técnico y político.

Para llegar a esta posibilidad se resaltan dos fuentes de aportes, vitales para comprender esta herramienta en el actual contexto. En primera medida, los acumulados de herramientas y estrategias que desde el trabajo conjunto con la academia han aportado al fortalecimiento de los sectores populares y reconocido sus aportes a la construcción de la realidad de las ciudades colombianas. Entre estas, se reconocen, fuertemente, por las organizaciones, el papel de la Construcción Social del Hábitat y el Mejoramiento Integral de Barrios.

Por otra parte, es de destacar la persistencia, dedicación y constancia de las organizaciones comunitarias, quienes desde lo popular barrial, han propiciado diversas estrategias de trabajo articulado entre ellas y puntos de encuentro con sectores académicos, permitiendo un reconocimiento y diálogo de saberes entre pares de conocimiento y acción territorial. Este acumulado permite que hoy en día, el movimiento popular urbano, esté en un punto de mayor cualificación y que reconozca sus aportes a la ciudad desde las técnicas utilizadas en la consolidación de los barrios nacientes.

Si bien, las reivindicaciones barriales actuales son otras, las organizaciones barriales y comunales han ido ganando espacio en ganar conocimientos técnicos de ordenamiento y planeación territorial, así como por muchos años su fuerte fue la construcción física. Como parte de esta apuesta por la construcción y validación de instrumentos populares de planeación y ordenamiento territorial, se suman los encontrados en medio del pilotaje de Avalúo Social.

a) Gestión Comunitaria de Riesgos

Como se planteó anteriormente, la ley 1523 de 2012 (Política Nacional de Gestión de Riesgos) define que la Gestión de Riesgos (GR) es un proceso social que involucra a todos los estamentos de la sociedad, y plantea tres fases fundamentales en la Gestión de Riesgo: Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres; crea herramientas de gestión financiera para la Gestión de Riesgo en los ámbitos nacional y local; y de manera incidente posiciona la Gestión de Riesgo dentro de los procesos de ordenamiento territorial, obligando a que se tenga en cuenta dentro de la elaboración de los POT.

Dentro de este marco normativo, se entiende, entonces, que si se reconoce la Gestión de Riesgo como un asunto de todos, se puede registrar que el mejoramiento que muchas familias hacen de sus viviendas, partiendo de un reconocimiento de los factores de amenaza y de un trabajo de aumento de capacidades, no son adecuaciones o mejoras, sino intervenciones de reducción de los posibles riesgos que mitigan los factores de amenaza.

El tema de Gestión de Riesgo está aún en exploración y en consolidación; sin embargo, la Ley 1523/12 abre variadas puertas que, como en el caso de la herramienta de Avalúo Social, pueden ser tenidas en cuenta a la dar valor a las viviendas de barrios como Carpinelo. El tema del Riesgo ha sido uno de los detonantes de desalojos y reasentamiento en la ciudad, pero también ha sido utilizado como mecanismo de gestión de suelos que quieren ser activados dentro de los proyectos urbanos.

En el caso del Carpinelo, si bien ninguna de las tres familias de las viviendas en las que se realizó el ejercicio piloto participaron en el proceso de formación en Gestión Comunitaria de Riesgos, algunas otras familias sí lo hicieron y han iniciado no solo un proceso de formación técnica, sino de construcción política del tema del riesgo en estos territorios. Estos conocimientos han permitido que algunas familias participantes de los procesos de formación hayan iniciado la construcción de sus planes de riesgo familiares y barriales.

Sumado a lo anterior, con las intervenciones que se hacen en las viviendas reconociendo una situación de amenaza, se pueden generar nuevos ítem de valoración, tanto a la inversión en la mejora de la infraestructura de la vivienda, como a la elaboración y puesta en práctica de planes, rutas y protocolos de reducción y manejo de desastres.

Dentro de lo identificado en el caso de la Vivienda 1, se encontró que la familia realizó intervenciones en para disminuir las condiciones de vulnerabilidad a causa de los factores climáticos y ambientales.

En las fotografías se resaltan dos intervenciones de cubierta de protección hechas a la vivienda. Al preguntar el por qué, la respuesta de la persona entrevistada fue que los niños de la familia se estaban enfermando por exposición al viento frío y el polvo, por lo que decidieron cubrir los factores de amenaza para disminuir la situación de vulnerabilidad presente.

Otro ejemplo de Gestión de Riesgo es la concepción de uso del espacio que tuvieron al construir la casa. Esta vivienda está segmentada en tres partes, casi iguales en proporción; uno de esos segmentos es la sala, la zona de encuentro común de la familia. Al preguntar el porqué de un espacio tan amplio, se manifestó que hay dos niños en la familia y necesitan espacio para jugar, sin verse obligados a hacerlo siempre fuera de la casa, expuestos a diversos riesgos.

En el caso de la Vivienda 2, la familia realizó una intervención a gran escala para dar estabilidad a la vivienda; adecuaron columnas de soporte enterradas bajo la vivienda. En la Vivienda 3 se presentó una situación muy particular, que demuestra que más que mejoras, hay reconocimiento de escenarios de riesgo. Durante el proceso de culminación de la construcción de la vivienda, el propietario y constructor de esta, decidió picar una roca de la ladera para ganar ese espacio para edificar, dando como resultado que una parte de la vivienda se afectó por un pequeño deslizamiento de tierra, causado por la pérdida de estabilidad al quitar la piedra que ayudaba de soporte. Esta situación hizo que él decidiera no seguir picando y retirando la piedra, sino que la integrara a la estructura de la casa, adecuándola para hacerla útil dentro de la vivienda.

Vemos entonces, como estos son algunos ejemplos de lo que durante años han decidido hacer las familias de las zonas que presentan algunas condiciones de amenazas geológicas o hidrológicas de la ciudad. La Gestión de Riesgos, la mitigación, la adaptación y mejoramiento de las condiciones de las viviendas, los espacios públicos, las vías y de más

construcciones en el territorio han sido medidas para permanecer con mejores condiciones en los barrios. No es posible decir que cada intervención física en las viviendas sea una obra de GCR, pero sí se puede evidenciar que hay acciones conscientes y planeadas para evitar daños y desastres mayores. Estas acciones no siempre se realizan con los mejores recursos, pero sí, se procura sea optimizando los que se tienen.

b) Población en situación de desplazamiento

Si bien de los casos del ejercicio piloto solo una de las familias está en situación de desplazamiento, se reconoce que en el barrio hay varias familias en la misma condición. Estas familias no han sido cobijadas por los beneficios jurídicos, que le asegura a esta población su derecho a la vivienda digna, consignado en la Ley 1448/11, en la Sentencia de la Corte Constitucional T-191/13 y en la Sentencia T-239/13.

Esta realidad, el estudio piloto mostró que estas familias desplazadas de sus territorios pueden volver a ser desplazadas, ahora por las obras que está llevando a cabo la ciudad. Una de las preguntas más recurrentes en caso de que se deba salir y se pueda entrar a un proceso de negociación de la vivienda o de reasentamiento, es si hay un reconocimiento de que el Estado no ha garantizado los derechos de esta población.

Otra situación recurrente es que buena parte de las familias desplazadas no se encuentran registradas ante la Unidad Nacional de Víctimas, lo que dificulta aún más el acceso al derecho.

c) Valor social en la construcción de la vivienda

A diferencia del caso del barrio Veracruz en Bogotá, el barrio Carpinelo está compuesto, en su totalidad, por viviendas que fueron construidas por sus mismos moradores y la mayoría no cuenta con títulos de propiedad o escrituras. Son viviendas que cuentan la historia de las familias que las habitan; que van creciendo al ritmo que lo hace el núcleo familiar y su economía; por ende, son viviendas que no son construidas en tiempos cortos o definidos, sino que van cambiando de forma, reorganizando los espacios, mejorando los materiales a lo largo del tiempo. Es entonces este *tiempo socialmente invertido*, posiblemente, un factor a tener en cuenta en la herramienta de Avalúo Social, cuando se aplica en barrios de origen informal y con ausencia o mínima presencia de intervención estatal.

Sumado al escalonamiento en el tiempo, se destaca que muchas de las viviendas son producto de la acción colectiva de las familias o los vecinos, quienes en jornadas de trabajo colectivo construyen sus propias viviendas. Otra característica a resaltar en la construcción de las viviendas es el método de construcción, que en general, al ser de autoconstrucción, se basa en la experiencia de quienes la construyen, que en algunas ocasiones son los mismos habitantes o vecinos del mismo barrio. En estos casos, es a partir de la experiencia en el sector de la construcción de muchos de los habitantes del barrio lo que ha posibilitado la edificación de estructuras con medianas especificidades técnicas que las hacen sostenerse y permanecer en las condiciones restringidas de estas zonas de la ladera.

Específicamente, en el caso de la Vivienda 1, estos tres factores de este tópico se vieron representados de la siguiente manera:

- **Tiempo socialmente invertido:** La vivienda se inició solo con dos de las tres partes que ahora la conforman, esto limitado por la existencia de los materiales y la posibilidad de transportarlos hasta lo alto de la ladera. Pasado un tiempo, la familia logró conseguir los recursos para continuar con la construcción del resto de la vivienda, fue reuniendo materiales que les sirviera, hasta completar lo suficiente para continuar la construcción.
- **Producción colectiva familiar:** Esta familia está en situación de desplazamiento; llegó al Carpinelo porque otros familiares habían logrado conseguir un espacio donde construir y gestionaron un lote para los que arribaban. Este núcleo familiar inició la construcción de la vivienda con los materiales que tenían a disposición y recibieron colaboración de familiares y vecinos para el banqueo, la consecución y el transporte de los materiales. Sin embargo, la construcción, en su mayoría estuvo a cargo de los integrantes del núcleo familiar (dos adultos y dos niños); entre ellos elaboraron la estructura y ejecutaron la construcción de su propia vivienda.
- **Método de autoconstrucción, basado en la experiencia práctica:** En este caso, el padre de familia, quien ha trabajado en la rama de la construcción, fue quien ejecutó y orientó la construcción de la casa, la distribución del espacio, el uso de los materiales, etc. Es esa experiencia la que logró que la vivienda, a pesar de la precariedad de los materiales, tenga algunas especificidades en la técnica con la que fue construida que le permiten reducir su situación de vulnerabilidad estructural.

En el caso de la Vivienda 2, la familia ha realizado mejoras y ampliaciones, a medida que ha ido creciendo, y ha logrado convertir parte de la vivienda en zona de uso

productivo, que es la base de la economía familiar. En la Vivienda 3, el proceso de construcción fue muy meticuloso, dado que su dueño viene de una familia dedicada a la construcción y desde muy joven inició a trabajar en ello, lo que contribuyó a que su casa tenga unas buenas especificaciones técnicas.

Estos valores no son tenidos en cuenta en caso de costear y proponer los precios en caso de tener que negociar las viviendas cuando no son los sus habitantes los que han tomado la iniciativa. La ejecución de esta herramienta permitió evidenciar que, ni tanto para los evaluadores no se tiene en cuenta esta información, pero ni los propietarios la tiene presente como información importante. Esto se convierte en un reto para todos, en un ejercicio de memoria y reconocimiento.

Aflora en el ejercicio, otro tema interesante en lo comunitario barrial; es la asignación de valores económicos a intangibles, como las relaciones vecinales o la participación comunitaria. Este punto abre debates internos, invita a la autoevaluación y la autocrítica, así como a dimensionar que “lo comunitario” no es algo homogéneo y estático, ni imparcial o puro; que en sí mismo contiene tensiones de poder, momentos de baja comunicación, falta de reconocer y potenciar lo individual y colectivo. Sin embargo, reconocer este panorama permite ubicar los aspectos a robustecer y desarrollar, siempre y cuando esa sea la decisión política.

4. Incidencia multiescalar

Tenemos entonces que, la participación en los procesos de planeación de desarrollo local, abrieron grandes posibilidades y opciones de incidencia, más no son suficientes, para tocar temas más profundos de la ciudad que se desea desde los sectores populares. Nos detendremos un momento en cómo estas formas participativas se han ido integrando a las formas institucionales de participación, lo que llevó a masificarlas y tenerlas como parte de los procesos institucionales, pero que a sí mismo, han sido utilizadas para legitimar propuestas que pueden ir en contra a lo que los procesos locales han desarrollado. Esta institucionalización, ha generado que actualmente, en donde la tensión no está únicamente en el desarrollo local, sino en la planeación territorial, se vean los procesos comunitarios en búsqueda de nuevas formas de construcción e incidencia colectiva desde sus propias apuestas.

Partiendo de la caracterización de Gómez (et al., 2012:11) donde:

...Los Planes de Desarrollo Municipal –PDM– correspondientes a los períodos 2004-2007 y 2008-2011, contribuyeron significativamente a la revitalización de la planeación participativa, mediante la configuración de una institucionalidad jurídica, normativa y procedimental que puede ser interpretada como una concesión, ampliación o, quizás, una nueva versión de la hegemonía. Lo importante es que, con ello, se legitimaron ejercicios de planeación participativa que ya venían dándose en la ciudad a diferentes escalas, y se aumentó la confianza en las posibilidades de diálogo que pueden darse entre distintas formas de planear participativamente.

Durante los periodos mencionados anteriormente, se presentó gran parte de la institucionalización de la participación en los procesos de planeación; tanto por el requerimiento que algunas normativas nacionales, como el caso de la Ley 388, hiciesen de la obligatoria participación ciudadana. Sumado a esto, la cooptación de la participación a sido funcional para la legitimación y no posibilidad de construcción colectiva de las propuestas territoriales, las cuales, son socializadas, más no consultadas previamente. Es este uno de los malestares más sentidos por parte de los procesos comunitarios organizados de la ciudad.

Ahora bien, la participación en la planeación, por parte de las comunidades barriales y zonales, no se puede idealizar; recordemos que tanto la institucionalización, como prácticas de la cultura clientelar han permeado algunos procesos participativos; impidiéndoles ser más efectivos en proponer y realizar cambios más estructurales en los territorios. Sin embargo, en el caso de los procesos con mayor tiempo, estos espacios, son la posibilidad de seguir cualificando y fortaleciendo a los vecinos de sus territorios.

...La planeación participativa, (...) se ha convertido en una importante estrategia política de movilización, que invoca a diversos sectores sociales y comunitarios de la región, para generar mayores niveles de confianza entre estos. Son distintos los factores que han incidido en el alto nivel de legitimidad política y validez social que dicha estrategia ha alcanzado, pero quizás el más notable esté relacionado con la idea de que a través de esta se puedan forjar los cambios sustanciales que la sociedad está demandando. La expectativa de lograr consensos entre los diferentes estamentos sociales, unidos por la proyección de un futuro mejor, ha presentado diferentes matices, y por ello sus alcances en la generación del cambio o la transformación también comporta variaciones.

Esta descripción de Gómez (2012: 11), ejemplifica el nivel y escala de la participación. Si bien, genera movilización y expectativas de transformar las realidades; siempre y cuando esto se pueda realizar coordinadamente entre los estamentos de la ciudad; esto se alcanza, mayormente, en la escala local. Lo que lleva a detenerse sobre el punto escalar del impacto de la participación en la planeación.

Los impactos de la participación en lo local se evidencian, tanto en el aumento de personas en los espacios de debate, como en el nivel de detalle de las problemáticas territoriales; no obstante, viéndolo en perspectiva de la incidencia en los cambios estructurales de la ciudad; lo local se queda corto en influenciar, si no está pensado también en trascender esa escala. Lo local, que es lo más cercano a la cotidianidad territorial, es lo que permite que las políticas públicas se hagan realidad, pero, así mismo es la escala que debería alimentarlas y estructurarlas.

4.1 Las múltiples escalas, las ciudades simultáneas.

Lo local tiene también la posibilidad de evidenciar las tensiones territoriales, que si bien se resaltan en las escalas mayores; es en lo local y zonal, donde se revitalizan y potencializan.

En este sentido, la participación, debe trascender lo local, sin abandonarlo; generando procesos de simultaneidad y multiescalaridad, que permitan incidir en las causas que de fondo generan las inequidades de la ciudad y los mecanismos para transformar estas situaciones. Articular la participación en diversas escalas, permite, en el caso de la planeación territorial, incluir las diversas estrategias de incidencia; la movilización, la negociación, la construcción colectiva de los territorios y la cualificación de propuestas de ciudad diferente.

En este sentido, es de resaltar como se ha ido caracterizando lo local, no únicamente como escala menor, si no como el reconocimiento de situarse como periferia, en relación a una centralidad que excluye, basada en la segregación, en la distribución espacial según el sistema capitalista de producción, en la fragmentación del espacio a partir del mercado. Estas características, según Lefebvre (1976) lleva a proclamar una crisis inevitable de los centros; significa la reconstitución de una unidad espacio-temporal, de una unión, sin eliminar las confrontaciones y las luchas. El derecho a la ciudad así formulado, requiere el conocimiento de la producción del espacio. De la reconfiguración de lo espacial de la periferia, ya no como exclusión geográfica, sino como el reconocimiento de una postura política y comunitaria de otra forma de ciudad, donde la construcción territorial colectiva sea el articulador.

Ahora, la participación comunitaria, por sí sola no asegura estos cambios políticos de fondo; sobre todo si, como se ha relatado, se viene de un proceso de institucionalización y reglamentación de la participación. Es por ello, que el llamado es a no idealizar la participación local, en sí misma; si no resaltar los retos técnicos, políticos y pedagógicos a los que se enfrenta, para retomar su papel de análisis crítico de la realidad urbana y de la vida cotidiana. Como plantea Lefebvre, de lo urbano como amenazador del orden, como subvertor de la ciudad.

Bajo estas premisas, recurrir a lo que algunos autores, como Sletto (2012), Miraftab (2009), Holston (2009), entre otros, han titulado “ciudadanía insurgentes” (Holston, 2009) y “planeación insurgente” (Sletto, 2012). Por “ciudadanía insurgente”, Holston (2008), plantea que es un nuevo sujeto que emerge y se evidencia mediante su acción creadora y busca que estas sean, mayormente, desestabilizadora del orden socio-espacial vigente, como lo rescata Urán (2012). Para Sletto (2012) “planificación insurgente”, es la que perturba las relaciones tradicionales, llamando más a un pensamiento crítico y a acciones contundentes;

lo cual el autor, propone ver en las relaciones entre pobladores, académicos, planeadores, Estado; generando una reciprocidad y articulación cooperativa para la gestión territorial colectiva.

Acogiendo estos postulados y enmarcados en el contexto de la ciudad; en donde los retos para las nuevas ciudadanías y los problemas de tiempo atrás, estas nuevas emergencias de sujetos políticos y apuestas comunitarias se perfilan como formas innovadoras y creativas para aportar a la realización de otras formas de concebir las dinámicas urbanas.

Si bien las ciudadanías insurgentes impactan mayormente en instancias locales y microterritoriales; el desafío en Medellín, es como estas prácticas emergentes de planeación contribuyen a incidir en la escala ciudad, permitiendo articular a otros procesos territoriales locales, instancias institucionales, sectores académicos y ciudadanía en general; los cuales, hacen parte de las dinámicas territoriales, pero que sus rangos de influencia se limitan a ciertos campos, dejando de lado la posibilidad de aportar desde miradas críticas, incluyentes y propositivas a un nuevo modelo de ciudad.

Pensar, actuar, incidir y transformar lo local y lo global, abordar la simultaneidad y la multiescalridad, desde estrategias creativas, oxigenadoras, contundentes y eficaces, son entonces no solo retos y desafíos de ciudadanos, sectores y organizaciones; sino también es la apuesta a nuevas y propias maneras de construcciones territoriales conjuntas, colectivas y transformadoras. La disputa del modelo de ciudad, trasciende de la oposición e imposición, al planteamiento estratégico, pedagógico y técnico por parte de los sectores que han sido excluidos, instrumentalizados y negados en las dinámicas urbanas.

Es entonces el emerger de nuevas culturas políticas territoriales, en aras de consolidación de apuestas territoriales, que orientan, más que la planificación, la elaboración de planes de vida territorial; que vinculan lo espacial, no como contenedor, si no como estructurador físico y fundante cultural de quienes lo habitan. Prácticas que desde y hacia lo cotidiano buscan armonizar y dignificar la vida en la ciudad; entendiéndola no como la reproductora de capitales, si no como la recreadora de vida.

Las ciudadanías insurgentes, no es solo un concepto o categorizaron acabada, es una noción dinámica que está en constante movimiento, en búsqueda de aumentar su escala de incidencia, la cual no será posible si se homogeiniza y congela como práctica de una cultura política propia, que parte del reconocimiento de lo que nace y se hace en las periferias.

Este cambio de perspectiva, de nuevo empoderamiento; va acompañado de reconocer las herramientas técnicas y los espacios institucionales, como instrumentos que se direccionan dependiendo de quienes tengan acceso a ellos, reconociendo que las dinámicas territoriales, sobre todo las urbanas, no son entre bloques uniformes e inmóviles; que al contrario, la ciudad recibe múltiples puntos de ver y hacer, que se trascienden desde la acción, más que desde la imposición política y técnica.

Concluyendo, el reto de la escalaridad para las ciudadanías insurgentes que proponen formas emergentes creativas de planeación territorial, va ligada a reconocer y apropiar lo técnico como un una herramienta viable y posible de asumir; replantear las relaciones políticas, desde el reconocimiento de pares con propuestas e ideas de ciudad diferentes, pero posibles, por lo que son válidas para el diálogo y negociación. Ver lo institucional y lo cotidiano, como expresiones de esa escalaridad, que no puede seguir estando ligada a que solo unos sectores pueden hacer parte de estas.

La participación no es solo un requisito de ley; al contrario la ley las inserta por el reconocimiento y validez que han ganado a pulso, gracias a la constancia de los procesos formativos de los sectores populares. Siendo así, estas formas emergentes, que germinan en el contexto actual de los procesos territoriales; que al igual que en otrora, fuesen los procesos de desarrollo, serán ahora los que evidencien el potencial de quienes habitan la ciudad, de quienes conscientemente apuestan a construir otras formas de ocupar, habitar, vivir y disfrutar de la ciudad.

5. Conclusiones

La primera conclusión, es que este es un ejercicio inacabado, que es solo una exploración a solo un segmento de un tema mucho más amplio y con una dinámica tal, que presenta cambios constantes en tiempos cortos. De igual manera, es un ejercicio que invita a cambiar las formas de ver, concebir y sentir, desde la práctica investigativa, hasta las nociones, conceptos y acciones del territorio y de la participación.

El cambio de paradigma en las formas de entender la construcción de espacio y territorio, de trascender la visión antropocéntrica, ampliando la mirada a integrar de nuevo el papel de la naturaleza, para comprender desde la integralidad de los sistemas vivos. Este paradigma emergente, no solo posiciona de nuevo la naturaleza, sino que la ubica como otro actor determinante de la construcción territorial, reconociendo sus ciclos, dinámicas propias y sus cambios por adaptación a las acciones humanas, al igual que la reacción social ante estos.

La participación, como ningún proceso social, se puede ver y comprender desde una sola perspectiva y como dinámicas compactas. Este ejercicio se planteó revisar tanto diversas nociones de territorio, como de participación, desde las normadas, hasta las que la ubican más como una acción política colectiva, direccionada por sectores con posturas y disputas ante concepciones ideológicas diferentes. Es la participación una posibilidad de diálogo y reconocimiento que lleven a nuevas construcciones a partir de la diversidad o por el contrario es la herramienta para que una posición domine el destino de otros sectores, haciendo creer que los subordinados eligieron y aportaron a esta definición. La reglamentación e institucionalización, pueden llevar a hacer de este ejercicio, una forma de control y legitimación, una forma de dominación de quienes lo reglamenten; si esta normativización cierra y estandariza los procedimientos. Pensar en reglamentar este ejercicio político, será más coherentes, si se establece desde reconocer las diversas instancias y procesos participativos, de individuos y comunidades organizadas; las formas de relacionar las decisiones colectivas, en vez de validar cuales son legítimas y cuáles no, solo por los mecanismos utilizados, respetando que hay otras formas de ver el mundo y otras propuestas de modelos de sociedad.

La participación en los procesos de planeación, por lo menos en las tres últimas alcaldías, han reconocido la importancia de las organizaciones comunitarias locales; así mismo han implementado estrategias y proyectos para permitir la participación de la ciudadanía. No obstante, esta participación se queda en temas de no gran profundidad y relevancia ante la discusión y disputa del modelo hegemónico; sumado a ello que se han valido de la inserción del lenguaje de los sectores organizados, como la cooptación de algunos líderes comunitarios. Creando así, la lectura de integración e incidencia en las discusiones gruesas de la ciudad, sin permitir realmente tocar la visión política del desarrollo, ordenamiento y planeación del territorio por parte de quienes lo habitan si no propiciando que sea viable para la lógica del mercado global.

El Urbanismo Social y el modelo de ciudad, no reconocen, en niveles urbanísticos, los aportes del trabajo comunitario, solo desde lo discursivo y como forma simbólica de inclusión. Por ende, deja de lado las formas de autogestión de ciudad, de producción de suelo urbano y de construcción de modelos territoriales disonantes con el modelo imperante. La gobernabilidad recuperada, al estar centrada en reconocer de nuevo la legitimidad del Estado y la integración de la población en el desarrollo de la ciudad, desconoce que se pueden presentar diferencias y disidencias al modelo de ciudad; invisibilizando que muchas veces, las diferencias con comunidades organizadas, no son por inclusión al modelo actual de ciudad, si no divergencias políticas y espaciales. No reconocer esto, conlleva a aumentar las tensiones políticas, de gobernanza y de reconocimiento entre la ciudad y los pobladores organizados.

Las prácticas emergentes de participación, surgen de la diferencia entre estar en un espacio como invitados y la posibilidad de inventar procesos, más propios, desde las necesidades y formas de hacer de las comunidades locales. Emergen como respuesta a la poca incidencia en las decisiones de fondo de la ciudad; en donde se abren los espacios para hacer control a la buena administración, pero no a la discusión del modelo de la ciudad. Por otra parte, han ido emergiendo por la cooptación desde la oficialidad, de los discursos y prácticas de la ciudad informal.

Desde la zona nororiental de la ciudad, se han gestado y proyectado estrategias de participación, incidencia y transformación del modelo de ciudad, así como de búsqueda de condiciones más dignas de vida y de Buen Vivir. Si bien, los aportes en estos escenarios, se han dado desde los años noventa; las dinámicas organizativas como los cambios

coyunturales, han generado otras nuevas formas de participación, incluso llevando a trascender las que en algún momento fueron una ganancia, dado que estas, en parte, al ser institucionalizadas, fueron perdiendo la contundencia de su inicio. Son ahora espacios que se han permeado por la dinámica clientelar y han permitido la cooptación del discurso por parte de algunas administraciones. Este contexto llevo al surgimiento de los Comités Barriales en Defensa del Territorio, los cuales acompañados de la Corporación Convivamos, abrieron la posibilidad de entender las intervenciones en la ciudad y reconocerse como comunidades activas ante este panorama.

En cuanto al tema de la Gestión de Riesgos, su posicionamiento dentro de la normatividad y la relevancia política, nacional y local, se fue dando a medida que acontecimientos catastróficos fueron sucediendo; al punto de transformarse de la atención en emergencias a la gestión de riesgos, desde el conocimiento, el manejo, la reducción y la atención. Así mismo, pasa a ser un tema relevante en la planeación territorial, tomando mayor impulso con la inserción de las medidas de adaptación al cambio climático y las ciudades resilientes.

Esta situación dio paso a ir abriendo la reflexión sobre cómo influye la forma en que se perciben y valoran a ellos mismos como comunidad y esto como hace parte de las situaciones de vulnerabilidad que hay que trabajar. Si se fortalece la capacidad de lectura y conocimiento territorial, en lo que ya son fuertes y se afianza el acceder al manejo de herramientas técnicas; el aumento de esta capacidad, disminuirá la situación de vulnerabilidad ante el riesgo de salir de su territorio por desconocimiento. La GCR es en sí misma una metodología de trabajo para el fortalecimiento de las capacidades comunitarias.

Unido a la herramienta de Avalúo Social, la Gestión Comunitaria de Riesgos se perfilan como estrategias potentes para reconocer y consolidar la memoria histórica de la construcción territorial de los barrios populares. De igual manera como posibles estrategias políticas útiles para el proceso de alternativa a las apuestas de ordenar los territorios, a diversas escalas. En el caso del Avalúo Social, es una herramienta poderosa para sistematizar el proceso histórico de construcción de las viviendas y los espacios comunes, dicho proceso no solo visto desde los insumos físicos, los aportes individuales y colectivos y el tiempo utilizado para ello; por último, esta herramienta pone de fondo la discusión de la permanencia o no en los territorios. En el caso de permanecer, al articularse con el Mejoramiento Integral de Barrios, permite insumos para alimentar los instrumentos populares de planeación y construcción territorial.

Por último, la Gestión Comunitaria de Riesgos permite profundizar desde las acciones, hasta la política que la regula. Es importante que las comunidades de los barrios asentados en sectores con condiciones de amenaza geológica conozcan los procedimientos técnicos y que les sea aprehensible dicha información, dado que es el argumento del “riesgo” se han generado movimientos poblacionales que terminan sacando familias, que podrían haber permanecido en su barrio, si se les posibilitase las técnicas y materiales para mejorar las viviendas; pero al salir de sus zonas, se ha presentado que tiempo después se promocionan proyectos de infraestructura u otras construcciones. Se han generado desconfianzas ante las órdenes de instituciones que, bajo el factor “riesgo” gestionan y activan suelos urbanos.

Esto no quiere decir que toda orden de evacuación no sea argumentada técnicamente, ni que el riesgo no exista; es más una invitación a ampliar, formar y potenciar el tema de gestión de riesgos, permitiendo diálogos claros, reconociendo los diversos saberes y actores territoriales.

Bibliografía

- Appadurai, A. (2001). Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics. *Environment and urbanization*, 13(2), 23-43.
- Bayat, A. (2000). From Dangerous Classes' to Quiet Rebels' Politics of the Urban Subaltern in the Global South. *International sociology*, 15(3), 533-557.
- Brand, P(ed). (2009) *La ciudad latinoamericana en el siglo XXI: globalización, neoliberalismo, planeación*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano-Regional.
- Capra, F. (1986). The Concept of Paradigm an Paradigm Shift. *Re-vision*. 9. (1).
- Capra, F. (1996). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona, España: Editorial Anagrama S.A.
- Carvajal, Y. (28 de Junio de 2011). La participación ciudadana en Medellín, una reflexión a manera de balance. Corporación Región. Grupo de Estudio en Ciencia Política y Administración Pública. [Blog]. Recuperado de <http://gecipap.blogspot.com.co/2013/09/1-la-participacion-ciudadana-en.html>
- Constitución política colombiana (1991). Asamblea Nacional Constituyente, Bogotá, Colombia, 6 de Julio de 1991.
- Convivamos, C. (2016). *Convivamos*. Medellín: <http://www.convivamos.org>
- Coupé, F. (2011). La gestión del riesgo en el Valle de Aburrá. Una larga historia. *Gestión y Ambiente*, 14(2).
- Franco, I. D. (2003). *Participación y planeamiento urbano: Entre nuevas y viejas lecturas*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- García Bocanegra, J. C. *Impacto de la implementación de la Ley 388 de 1997 en Medellín (1999–2014): una aproximación desde el poder y la racionalidad (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín)*.

- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L. M., Herrera, G., Aguirre, G., & Giraldo, R. (2009). *Vivir Bien frente al Desarrollo. Procesos de planeación participativa en Medellín*. Misereor.
- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L. M., Herrera, G., Aguirre, G., & Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa. Realidades y retos*. Universidad de Antioquia. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas.(CISH), Grupo de investigación cultura, política y Desarrollo social.
- Guzmán, H. P., & Ramírez, A. (2015). *Estudio sobre Plusvalía y Avalúo Social. Análisis de los Instrumentos de Gestión y Valoración de los Intangibles Sociales en los procesos de Ordenamiento Territorial*. Medellín: Corporación Convivamos.
- Jiménez, C. F. E. (2011). La participación ciudadana en Colombia: reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad estatutaria. *Estudios de Derecho*, 67(149), 61-86.
- Lampis, A. (2013). Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático: debates acerca del concepto de vulnerabilidad y su medición. *Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía*, 22(2), 17-33.
- Lefebvre, H. (1976). El derecho a la ciudad II. En H. Lefebvre, *Espacio y Política*. Barcelona, España: Ediciones Península.
- Ley N° 134. Mecanismos de participación ciudadana. *Diario Oficial de la República de Colombia*, Bogotá, 31 de Mayo de 1994.
- Ley N° 1523. Por el cual se adopta la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial de la República de Colombia*, Bogotá, 2012.
- Ley N° 388. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. *Diario Oficial de la República de Colombia*, Bogotá, 24 de Julio de 1997.
- Londoño Ramírez, M. I. (2012). *La planeación social del territorio, una estrategia entre la participación ciudadana y la legitimación del estado. Prácticas participativas en Medellín, durante las décadas de los 90 y los 2000* (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia, Medellín).

- Morales, P. (24 de Junio de 2015). En Medellín hay 4.574 viviendas en alto riesgo. El Tiempo.
- Múnera, M. C., & Sánchez, L. (2012). Construcción social de hábitat: Reflexiones sobre políticas de vivienda en Colombia. Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica. Hacedores de ciudad, 1, 75-93.
- Parra, E. (2001). La trocha ciudadana. Diez años de la planeación al derecho. Memorias del IV Congreso Nacional. Bogotá: Consejo Nacional de Planeación.
- Pineda, H. D. (2015). *Estrategias de Competitividad y Transformaciones Urbanas: La incidencia de los clúster en la metamorfosis de Medellín: 1995-2013*. . Medellín.
- Planeación, D. A. (2014). Acuerdo 46 de 2014. Plan de Ordenamiento Territorial 2015-2027. Medellín: Concejo Municipal de Medellín.
- 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. Trabajo de Grado Presentado como requisito Parcial Para Optar al Título de Magister en Estudios Urbanos Regionales. Universidad Nacional. Sede Medellín, Colombia.
- Quinchía, S. (2012). Discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, 6(11).
- Quintana, C. S. (2011). La naturaleza social de los desastres asociados a inundaciones y deslizamientos en Medellín (1930-1990). Historia crítica, (43), Bogotá, 198-223.
- Ruíz, N. (2016). Comités Barriales de Defensa del Territorio. Comuna 1.
- Santos, M. (2000). El espacio: sistemas de objetos, sistemas de acción. En M. Santos, La Naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A.
- Santos, M. (2000). Horizontalidades y Verticalidades. En M. Santos, La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona, España.: Editorial Ariel S.A.
- Sletto, B. (2012). Insurgent planning and its interlocutors: studio pedagogy as unsanctioned practice in Santo Domingo, Dominican Republic. Journal of Planning Education and Research, 33(2), 228-240.

- Torres I. E. (2011). Pensamiento crítico y planeación urbano regional desde los derechos sociales y colectivos: planes de desarrollo del municipio de Medellín, Colombia (1991-2011). Estudio de caso-corregimiento de San Antonio de Prado (Tesis Doctoral, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín).
- Torres, C. A., & Carlos, A. (2000). La ciudad: espacio de inclusión y exclusión. *Torres, C.; Viviescas, F. & Pérez, E.: La ciudad hábitat de diversidad y complejidad. Bogotá: UNIBIBLOS-Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes.*
- Torres, C. (2014). *Método para calcular el Avalúo Social. Guía para el Propietario y de las Familias*. Recuperado de <https://avaluo-social.weebly.com/>
- Van Dijk, T. A. (2005). Ideología y análisis del discurso. Utopía y praxis latinoamericana, 10(29), 9-36.
- Velásquez, F. E. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista foro*, (1), 16-25.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia? (pp. 10-11). Fundación Corona.
- Wilches-Chaux, G. (1998). Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo: Guía de La Red para la gestión local del riesgo. In *Auge, caída y levantada de Felipe Pinillo, mecánico y soldador o yo voy a correr el riesgo: Guía de La Red para la gestión local del riesgo*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (La Red).
- Zemelman, H. (2011). *Pensar Teórico y Pensar Epistémico: Los Retos de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*. Ciudad de México: Instituto Pensamiento y Cultura en América Latina.