

La experiencia de Desarrollo Urbano de Medellín – Escala Barrial/Comuna

Luis Fernando González Escobar

Profesor Asociado Escuela del Hábitat

Facultad de Arquitectura,

Universidad Nacional de Colombia sede Medellín¹

Introducción

No cabe duda que en estos momentos la ciudad de Medellín en Colombia, se ha convertido en un punto de referencia en el panorama latinoamericano y de otras latitudes –hay que decirlo sin temor-, debido al logro casi improbable de cambiar en apenas una década esa imagen de ciudad violenta y capital del narcotráfico a una en donde la transformación urbana juega un papel central en el proceso de afirmación de una democracia local vital y de la búsqueda de la paz, con el urbanismo y arquitectura como componentes claves del mismo. Arquitectura que va desde los proyectos mediáticos, con alardes formalistas aclamados en muchos escenarios y reconocidos con premios internacionales, hasta los que pretenden como principio crear ciudad desde sus habitantes, especialmente la población más vulnerable y excluida.

Si bien buena parte del gran establecimiento arquitectónico, entendiendo por tal los eventos, los seminarios internacionales, las revistas más conspicuas y *fashions*, y los premios más mediáticos, se ha dejado seducir o han promovido los proyectos formalistas y mediático -como es obvio por su propia razón de ser-, a la par, en una parte de la ciudad de Medellín y del Área Metropolitana, también se han desarrollado proyectos de gran calado en el mejoramiento de la calidad de vida urbana, en la promoción de un hábitat urbano digno, donde la segregación sea menos evidente, y la justicia socio espacial y la equidad territorial sean posibles de alcanzar, sino en el presente en un futuro próximo.

¹ Arquitecto Constructor, con Maestría en Estudios Urbano Regionales y Doctorado en Historia de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín.

Es necesario afirmarlo de entrada: hay ejercicios valiosos en términos de intervenir sectores periféricos y marginales, apoyados en proyectos y metodologías cuya aplicación lejos de ser una fórmula son ejercicios conscientes para entender la complejidad multidimensional donde se interviene. Pero también es necesario decir que, de igual manera, hay errores, muchas cosas que corregir y aprender con modestia. La autocomplacencia no ha sido buena consejera como tampoco lo es el “adanismo”, fundamentalmente el de carácter



Biblioteca España, en el barrio Santo Domingo Savio, Comuna Nor Oriental de la ciudad de Medellín. Construida entre el 2006 y el 2007, con diseño de un grupo de arquitectos liderado por Giancarlo Mazzanti. Desde entonces se ha convertido en un ícono y referente urbano, además de un imagen internacional, proyectada adicionalmente por los premios de arquitectura ganados, entre ellos el de la VI Bienal Iberoamericana de Urbanismo y Arquitectura de Lisboa en 2008. Fotografía de Luis Fernando González E., 2007.

político que desconoce los procesos previos para sostener la idea de lo inédito para obtener réditos electorales o sostener sin ninguna modestia el origen de las cosas a partir de ellos.

La idea de una ciudad que de un momento a otro resurge como el ave fénix de las cenizas, indica que el fuego que destruyó no la consumió del todo. En las cenizas estaba el germen, todo el acumulado que había para darle una fuerza vital a ese resurgir. Jamás se parte de la nada, hay procesos previos, actores que en su tozudez persistieron, propuestas que fueron forjadas en medio del anonimato, proyectos que se experimentaron en pequeña escala, ideas que no cristalizaron por falta del escenario adecuado y ahora encontraron el nicho apropiado. Hay un conjunto de factores que permitieron darle esa cara renacida a la ciudad de la imposibilidad para que sea el ejemplo evidente a principios del siglo XXI.

Precisamente la transformación urbana de Medellín desde el hábitat barrial es lo que quiero destacar en este texto, privilegiando el análisis crítico de las intervenciones pero

entendiendo el marco donde se ha insertado y se insertan esas intervenciones urbanas, pero atendiendo también el proceso de donde han devenido.

1. Imágenes del pasado que definieron el presente

En un texto incluido en un periódico de la ciudad de Medellín en 1945, un tal Antonio J. Vélez H., con mirada perspicaz, aguda y crítica, muy lejos de las apologías tan en boga ayer como hoy, describía el contrastado panorama urbano que se vivía por esos años:

El febril proceso de transformación que se observa en todos los sectores del perímetro urbano de la ciudad, muestra a todas luces el afán constante de sus dirigentes y de las entidades particulares, por hacer de ella una de las más bellas y confortables del país. Sus edificios de regia contextura moderna, se levantan altaneros como queriendo dominar las cimas enhiestas de la cordillera, y como bandera que simboliza el anhelo dominador de la raza. El confort siempre creciente de sus residencias, busca la perfección y emula en muchos casos con las de otras ciudades europeas.

Pero al lado de esta suntuosidad, de esta elegancia, que bien corresponde a la sociedad que la disfruta, se observa un contraste que francamente es desconsolador. Basta salir un poco del centro de la ciudad para encontrar un cuadro que es completamente distinto al que se deja esbozado y que repugnan al cualquier observador desprevenido. Grandes hacinamientos de familias pertenecientes al bajo fondo de la sociedad, y en su totalidad a la clase trabajadora, viven, no digamos sin confort, sino lo que es más grave, en una forma que peca contra la moral, la higiene y aún contra la misma estética social. Pequeños cuchitriles, carentes de agua, de luz y de aire, sirven de alojamiento a estas familias meritorias dentro del gran conglomerado a que pertenecen, y sus anhelos de mejor estar personal se pierden dentro del tráfigo común de la ciudad²

² Antonio J. Álvarez H., “Problemas de actualidad”, en *El Correo*, Medellín, núm. 5344, 24 de junio de 1945, p. 4.

Han pasado 66 años entre el momento de aquella descripción y lo que sucede en el presente. Muchas cosas evidentemente han cambiado, pero también otras parecieran detenidas en el tiempo y, por lo tanto, la radiografía de mediados del siglo XX podría aplicarse a situaciones de principios del siglo XXI; por ejemplo, y de manera fundamental, una ciudad abocada a un proceso de transformación urbana debido a los cambios en las dinámicas económicas, en donde buena parte



“La Cara de la Miseria”, fotografía publicada en 1955, con la que se ilustraba las condiciones de pobreza de un sector creciente de población que se asentaba en las inmediaciones del centro de la ciudad de Medellín, en gran parte desplazados por la violencia política iniciada en los campos de Colombia desde 1945. Reproducción tomada de *El Correo*, Medellín, núm. 10764, 25 de marzo de 1955, p. 1.

de la gran arquitectura de edificios comerciales y bancarios respondían a esas dinámicas pero contrastando agudamente con el enorme nivel de pobreza y de precariedad habitacional sigue siendo determinante del desarrollo urbano. De igual manera la clase dirigente, los promotores y los mismos arquitectos siguen emulando los modelos metropolitanos como imaginario de confort y estética, algo que también pareciera detenido en el tiempo, pese a las críticas, cambios discursivos y propuestas planteadas en tantos decenios.

Pero, es necesario decirlo, salvadas las distancias temporales hay significativos cambios en tanto esa arquitectura paradigmática del presente ya no es exclusiva en los sectores de elite ni del gran capital, como tampoco se localiza en su totalidad en sus territorios sino que se ha extendido en los últimos años a otros entornos urbanos que en aquel momento no se hubiera pensado fueran posibles. Mientras que el discurso sobre la vivienda y los pobres urbanos, se ha transformado radicalmente, en la medida que la mirada compasiva, cristiana y con remanente higienistas de aquel autor, ha dado lugar a otros más comprensivos de las dinámicas sociales y urbanas de los sectores populares, adicional a que las intervenciones

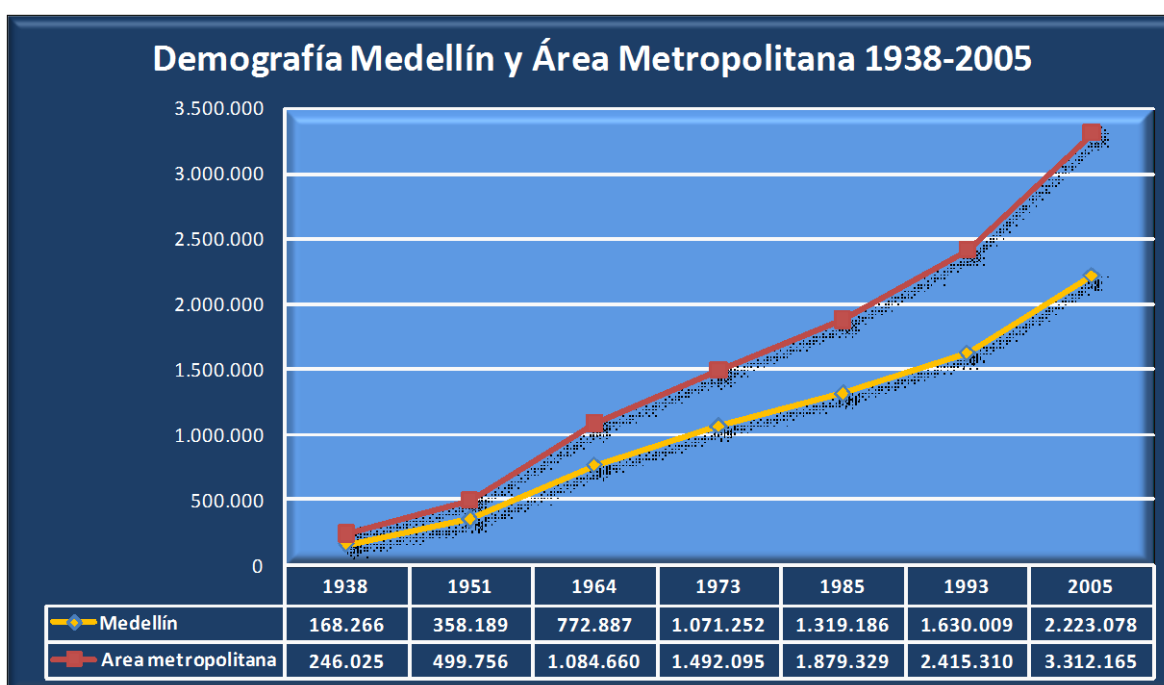
en infraestructura han dotado de alcantarillado, acueducto y luz eléctrica a un 99% de las viviendas, pese a que estas puedan ser “cuchitriles” o viviendas precarias, con materiales deleznable, sin legalización de los predios, etc. Ya no están cerca al centro de la ciudad sino cada vez más alejadas, en los límites urbano-rurales, en las laderas de los Andes centrales, con fuertes pendientes y en grave riesgo geológico. Teniendo que reconocer que pese a esos evidentes cambios el déficit de vivienda se mantiene constante en términos de proporcionalidad con respecto al total de las viviendas construidas en la ciudad.

Esa imagen del pasado, descrita literariamente en la cita, es el un punto de partida para la comprensión de los algunos de los fenómenos urbanos actuales. En los años cuarenta en la ciudad se descubrió la “miseria” urbana como la contraparte no deseada del desarrollo industrial. Como narra el cronista, a pocas calles de la ciudad bancaria, industrial y comercial, con sus edificios modernos emblemáticos, se incubaba una dinámica de marginalidad debido a grupos migrantes atraídos por las posibilidades de incorporarse como fuerza de trabajo en la proclamada “capital industrial de Colombia”, carácter que se fortaleció con la creación en esta ciudad de la Asociación Nacional de Industriales –ANDI- precisamente en 1945, el mismo año de la descripción reseñada.

Para principios de los años 1940 el número de habitantes se acercaba a los doscientos mil, pero el crecimiento de la industria y posteriormente los efectos del periodo histórico conocido como *la violencia*, entre 1945 y 1965, incrementaron de manera notable la población urbana de Medellín, pues para 1951 había duplicado su población con respecto a 1938, ya que eran 358.189 los habitantes y en 1964 la triplicó al ser 1'071.152 sus habitantes³. Con una tasa de crecimiento poblacional del 6.0%, casi similar a la del periodo siguiente, 1951-1964, cuando fue del 6.1%, la industrialización, la violencia política y la migración fueron de la mano para definir un panorama de concentración poblacional que si

³ Autores como el historiador Marco Palacio extienden esta violencia al menos hasta 1965 y consideran que este vocablo se asigna a un periodo de 20 años de crimen e impunidad facilitados por el sectarismo político de los partidos tradicionales liberal-conservador “que dislocó la vida de decenas de miles de familias y comunidades. En las regiones andinas y en los Llanos Orientales, un 40% de la población padeció directa o indirectamente su impacto”. Fueron comunes los asesinatos y las masacres aunque sin poder precisar el número de víctimas: “un estudio reciente informa de 194.000 muertos, distribuidos en una violencia temprana (c. 1945-1953) en 230 municipios con 159.000 muertos y otra 'tardía' (1954-1966) con unos 35.000 en un centenar de poblaciones”. Marco Palacio, *Entre la legitimidad y la violencia Colombia 1875-1994*, Santafé de Bogotá, Editorial Norma, 1995, pp. 190-193.

bien no sólo fue en Medellín sino en Bogotá, Cali y Barranquilla, formando lo que se conoció como la “cuadricéfalia urbana” de Colombia⁴, tuvo expresiones particulares allí. Si en los años cuarenta del siglo XX en la ciudad de Medellín se descubrió la “miseria” y la tenía a pocas cuadras del centro histórico, en la Estación Villa, llamado este sector como “barrio de lata”⁵, para los años sesenta se dio un proceso de urbanización acelerado que no pudo ser ni previsto ni atendido por el Estado, por lo cual los nuevos pobladores urbanos que no accedieron a los proyectos oficiales acudieron a dos formas básicas: la “urbanización pirata” y la invasión ilegal con la construcción de “tugurios”.



La “urbanización pirata”, ya largamente estudiada, era en su concepción básica, “un asentamiento que surge por iniciativa del propietario de la tierra, ante la alta demanda por parte de los sectores populares. El urbanizador asume la parcelación del espacio, entendida como definición de las manzanas y de los espacios públicos, y la definición del loteo y luego, vende parcelas a crédito y en forma individual, mediante contrato, sin cumplir con ciertas normas de urbanización vigentes a nivel nacional y/o municipal, especialmente en

⁴ Efectivamente estas cuatro ciudades comenzaron a concentrar el mayor número de pobladores urbanos del país, pasando del 8.76% del total de habitantes en 1938, al 14.15% en 1951, el 25.45% en 1973 y el 26.91% en 1985, cuando ya la tasa de crecimiento había disminuido ostensiblemente.

⁵ *El Correo*, Medellín, núm. 11.605, 22 de agosto de 1957, p. 9.

materia de infraestructura”⁶. Ya en los años cuarenta se alcanzaron a desarrollar alrededor de diez y seis barrios piratas y en 1966 se calculaba que se habían construido al menos setenta y seis, con sesenta y nueve barrios urbanos y siete rurales, una población de 183 mil habitantes en 25.774 viviendas, y una extensión del 23.3% del desarrollo urbano de Medellín⁷. Su construcción se mantuvo aún después de 1968 cuando se promulgó la Ley 66 mediante la cual se regularon las actividades de urbanización, construcción y crédito para la adquisición de vivienda, a la vez que se definió la obligatoriedad de licencia para el desarrollo de proyectos, y la inspección y vigilancia del cumplimiento a través de la Superintendencia Bancaria.



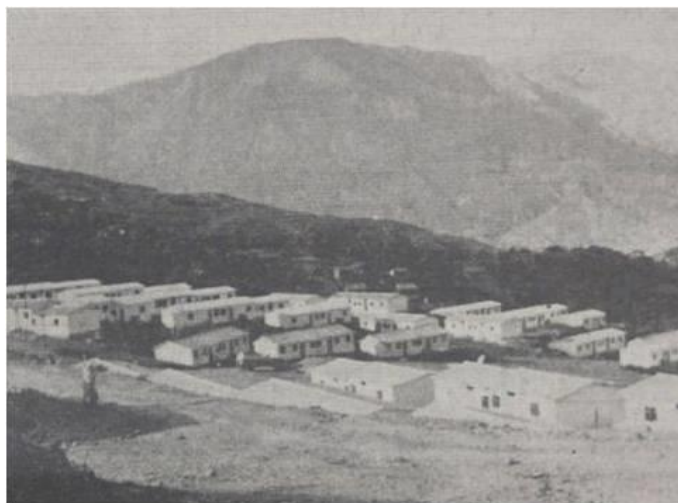
Artículo de prensa con fotos ilustrativas de las dinámicas de ocupación ilegal, mediante invasiones con tugurios y barrios piratas en la ciudad de Medellín en el año de 1966, asociando esta situación con la violencia política vivida en Colombia en el periodo 1945-1964. Reproducción tomada de *El Correo*, Medellín, núm. 13.969, 5 de octubre de 1966, p. 6.

Por su parte el término "tugurio" comenzó a popularizarse en la ciudad hacia el año de 1959, cuando la prensa dio cuenta de la construcción de "ranchos", donde "centenares de

⁶ Françoise Coupé, *Las urbanizaciones piratas en Medellín: el caso de la familia Cock*, Medellín, Centro de Estudios del Hábitat Popular, Universidad Nacional de Colombia, 1993, p. 7.

⁷ *El Correo*, Medellín, núm. 11.605, 22 de agosto de 1957, p. 9. Aunque en su momento no se hacía la precisión de ser un desarrollo por parte del propietario quien parcelaba y vendía, incluyendo como tales a otros desarrollos informales que incluían la apropiación ilegal de los terrenos.

personas desplazadas por la violencia en épocas recientes, o condenadas por la más absoluta miseria, a una vida cuyo drama espantoso es inenarrable. Cada choza está compuesta de un único cuarto, en el que duermen y comen más de diez personas, en las más alarmantes condiciones higiénicas”⁸. Barrios construidos fundamentalmente en lata y madera⁹ que se hicieron tristemente famosos, como el de *La Alpujarra* que llegó a alojar unas dos mil personas antes de erradicación en la década de



Viviendas construidas en 1959 por el instituto Mi Casita del municipio de Medellín al noroccidente de la ciudad de Medellín para reubicar los habitantes del sector tugurial de La Alpujarra, cuyo asentamiento fue demolido. Esta agrupación de viviendas se denominó Villa del Socorro y cuarenta y cinco años después sería parte de la intervención del Plan Urbano Integral –PUI– de la Nor oriental. Reproducción tomada de *El Correo, Medellín, núm. 11237, 7 de abril de 1959, p. 1.*

1960 y su posterior traslado al nororiente de la ciudad al nuevo barrio Villa del Socorro, construido con ese propósito, mientras los buldócer destruían las precarias viviendas en el lugar que luego sería ocupado por el Centro Administrativo de La Alpujarra.

Los tugurios y los barrios piratas, aparecían en los titulares de la prensa de la época como las secuelas que había dejado la violencia, aunque como bien lo señala Françoise Coupé, estos eran un “producto lógico del sistema político y social imperante, de coyuntura histórica y del mercado de la tierra urbana, dando respuesta a la necesidad de los sectores populares de acceder a un lote y producir una vivienda”¹⁰; buena parte de esta coyuntura histórica se debió en el caso particular de Medellín, a lo que señala la misma investigadora Coupé, a los incentivos que generó la municipalización progresiva de los servicios públicos y la definición de políticas de uso del suelo y las normas de planeación, centrados en los

⁸ *El Correo*, Medellín, núm. 11.237, 7 de abril de 1959, p. 1.

⁹ “Son de una triste construcción estas barracas que nada envidian a las peores barriadas de las más pobres ciudades asiáticas. Una tabla sirve para todo. Es una puerta, es techo, es mesa, asiento, arma. Es la aplicación de la madera en la más amplia extensión de la necesidad”. *El Correo*, Medellín, núm. 11.605, 22 de agosto de 1957, p. 9.

¹⁰ Françoise Coupé, *Las urbanizaciones piratas...Op. cit.*, p. 5.

planteamientos de la sectorización y el *zoning*, propuesto por el Plan Piloto definido entre 1948 y 1951 por Paul Lester Wiener y José Luis Sert, aunque aprobado sólo a finales de 1959.

El gobierno nacional a través del I.C.T. (Instituto de Crédito Territorial) respondió con construcciones masivas de vivienda, el gobierno municipal desde los años 1940 con barrios obreros, barrios modelos para empleados y las viviendas de Casitas de la Providencia (institución que se había creado en 1956 enfocada a construir viviendas “para las clases pobres de Medellín”), las elites empresariales con barrios modelos para obreros, la iglesia católica mediante el asistencialismo y la caridad cristiana con proyectos como “Barrios de Jesús”, en Belén-San Bernardo, al occidente de la ciudad, cuya primera casa se inauguró en julio de 1961.

Producto del accionar del I.C.T., se adelantaron entre 1949 y 1986 no menos de 90 proyectos en la ciudad de Medellín, con más de 35 mil soluciones de vivienda de varios tipos¹¹. Pero buena parte se concentraron en la parte nororiental y noroccidental de la ciudad, donde se hicieron masivos desarrollos de vivienda en barrios como Alfonso López (en 1960, con 670 viviendas), Pedregal (entre 1961-1963, 1731 viviendas), Las Playas (entre 1961 y 1977, con 1731 viviendas), Florencia (en 1962, con 1945 viviendas), Doce de Octubre (entre 1970 y 1986, con 5.930 viviendas, aunque se estipulaba un proyecto de 6500 viviendas), Francisco Antonio Zea (entre 1971 y 1974, con 887 viviendas) o Altamira (en 1975, con 1178 viviendas), para señalar algunas de las de mayor importancia; pero, paralelo y alrededor de estos proyectos oficiales, fueron desarrollándose otros proyectos de barrios piratas significativos como La Esmeralda, Castilla, El Diamante, Aures, entre otros.

De esta manera se configurarían las mayores aglomeraciones de vivienda en la ciudad, de tales dimensiones que para 1982 ya vivían en estos barrios reunidos en la denominada Comuna Nororiental, cerca de 442,000 personas, que representaban el 27% del total poblacional en el 15% del espacio de la ciudad, mientras que la Comuna de El Poblado, al

¹¹ Ver al respecto Instituto de Crédito Territorial ICT, *Medio siglo de vivienda social en Colombia 1939-1989*, Santafé de Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico-Inurbe, 1995, pp. 195-196.

sur oriente, “en un espacio similar Habitarían 30,250 persona, o sea, el 2.01% de la población de la ciudad”¹². Allí estarán pues localizadas las mayores densidades habitacionales –la común a Nororiental para 1990 tenía una densidad de 354 habitantes por hectárea–, se acumularían las mayores carencias en términos de infraestructuras recreativas, deportivas, culturales y de espacios públicos urbanos, pues estas no fueron previstas de manera adecuada en los desarrollos viviendistas adelantados desde la década de 1940. De igual manera, es la etapa de la configuración de los procesos de segregación socio espacial, de la cual sólo se empezaría a estar conscientes en la última década del siglo XX, cuando comenzaron a evidenciarse los déficits de calidad de vida y los bajos indicadores de desarrollo humano.

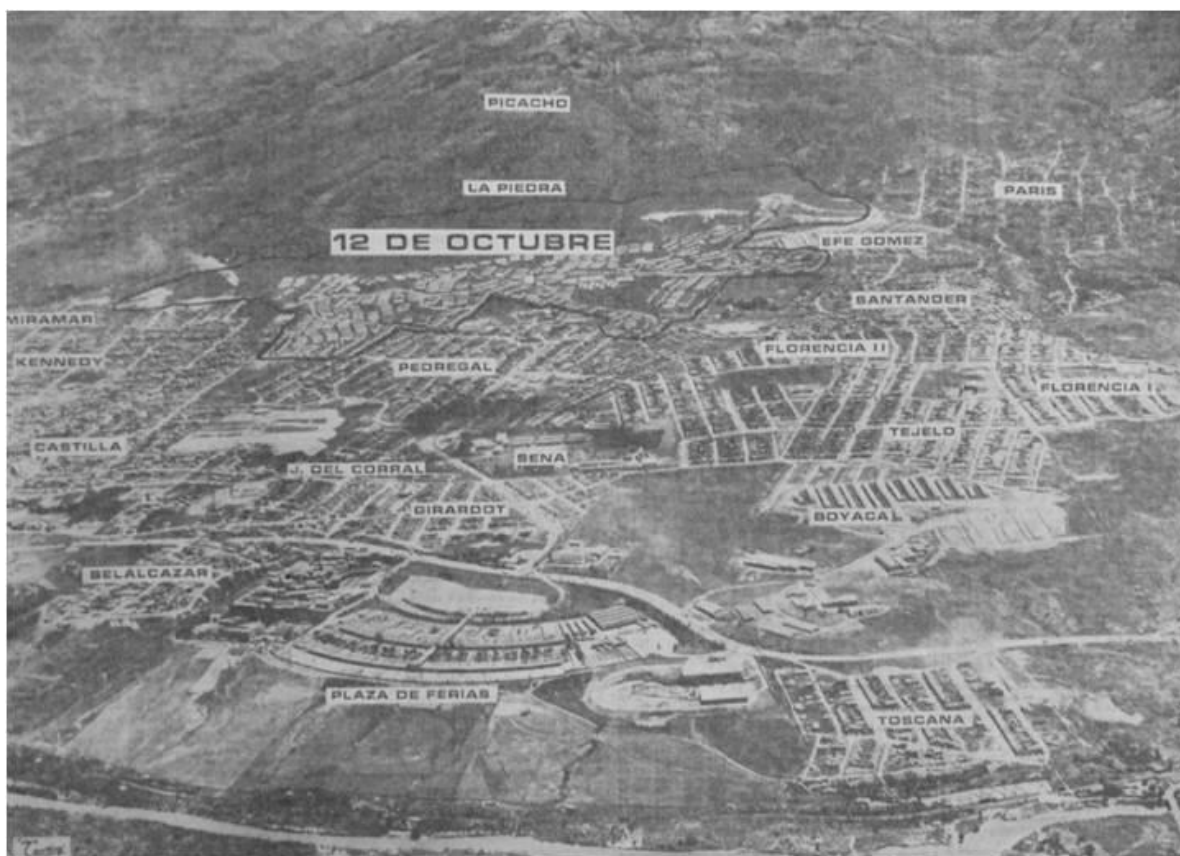


Imagen aérea del conjunto de barrios construidos por el Instituto de Crédito Territorial en la parte nor oriental de la ciudad de Medellín entre 1961 y 1971. Reproducción tomada de El Correo, Medellín, núm. 16.320, 6 de agosto de 1971, p. 13.

¹² Pedro Santana, *Mejoramiento barrial. Moravia Medellín Colombia*, Eschborn, 1986, p. 37.

Precisamente es en estos barrios donde se expresaría con mayor intensidad las problemáticas sociales entre finales de los años 1980 y principios de 1990, cuando la conjunción de crisis económica y desempleo, crisis de justicia, guerrillas urbanas, delincuencia común y las bandas de narcotraficantes con sus sicarios, generaron un escenario conflictivo, violento y con un control territorial del cual estaba ausente el Estado, lo cual tuvo profundos efectos en la vida de estos barrios y, por extensión, en toda la ciudad. Los representantes del Estado perdieron legitimidad en los barrios populares de las comunas del norte y del centro oriente y centro occidente, los cuales fueron controlados por actores armados de distinta procedencia –guerrillas, paramilitares, milicias populares, bandas delincuenciales- que se disputaron desde entonces hasta el presente el poder. La segregación socio espacial se hizo más evidente y la estigmatización de los habitantes residentes allí fue una de sus consecuencias.

La literatura y el cine fueron los que en primera instancia develaron la compleja situación que se vivía en estos territorios urbanos y el drama de los sectores populares. La literatura “sicaresca”, como la bautizó el escritor Héctor Abad Gómez, puso en evidencia la cultura de las bandas juveniles, los sicarios al servicio de los capos del narcotráfico con sus imaginarios y su corto horizonte de mortalidad, en obras como *No Nacimos p’ Semilla*, del periodista Alonso Salazar, hoy el alcalde de la ciudad, que fue publicada en 1990. El cine de Víctor Gaviria puso en escena, en obras como *Rodrigo D. No Futuro* rodada en 1990, no solo la estética, la música, el rostro de esos jóvenes sino su lenguaje, el “parlache”, propio de una cultura urbana surgida de la marginalidad territorial y la segregación socio espacial.

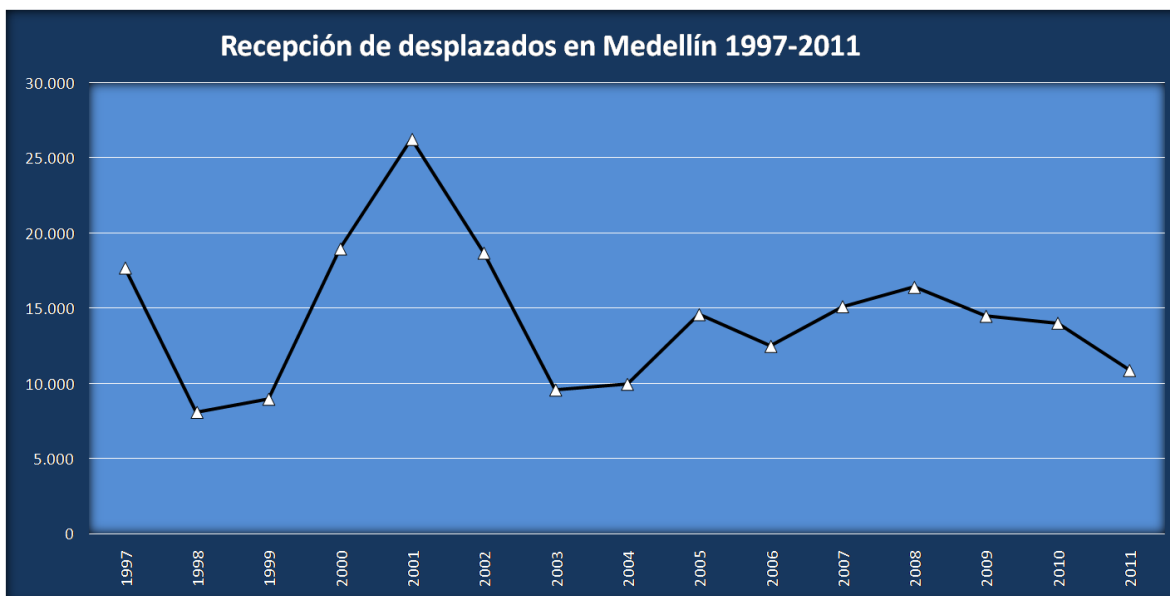
La respuesta estatal a esta situación fue la creación en 1990 de la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, con el propósito oficial de “formular políticas generales y coordinar las acciones de las distintas agencias del Estado a través de la Dirección del Programa Presidencial, con el objeto de apoyar al Gobierno y a la comunidad en la superación de la crisis por la que atraviesa”¹³. Fuera del discurso oficial la pretensión era la retoma del control territorial y la legitimación estatal en estos escenarios barriales

¹³ *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED*, Medellín, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana-Municipio de Medellín-Corvide-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1993, p. 21.

mediante proyectos sociales, educativos, económicos o de comunicación -uno fundamental como fue el programa de televisión *Arriba Mi Barrio*, con los que los jóvenes se identificaron y los barrios, como su nombre lo indica, se identificaron plenamente y fueron reconocidos en la ciudad-, junto con proyectos de orden físico como la construcción de los Núcleos de Vida Ciudadana, que sirvieran como espacios públicos a la vez que lugares de referencia y encuentro comunitario, tal el caso los construidos en Villa del Socorro y La Esperanza¹⁴. Adicional a ello se dispuso la implementación del denominado Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales –PRIMED–, del cual se habla más adelante.

Al escenario de violencia armada urbana se sumó otro ciclo de violencia rural-desplazamiento-ocupación ilegal urbana que se empezó a incubar en el país desde 1985 pero se expresó con mayor intensidad hacia 1997 y entre los años 2000 y 2002. Los ejércitos paramilitares que enfrentaron en una guerra sucia el control territorial a las guerrillas de izquierda (FARC, EPL y ELN), con la connivencia de sectores políticos gubernamentales y de las elites sociales y económicas regionales y nacionales, generaron uno de los mayores dramas humanitarios del mundo. El desplazamiento forzado en Colombia en el periodo 1985-2010, cuyas cifras han sido punto de discusión álgida entre el gobierno nacional y las organizaciones de derechos humanos, osciló entre los 4,9 millones que dice el CODHES y los 3,7 millones que reconocen las entidades oficiales; siendo aún conservadora la última cifra, está por encima de los desplazamientos por conflictos armados en otros países del mundo, como los de Irak, Afganistán, Pakistán, Congo o Somalia.

¹⁴ Mientras que el primer proyecto de Villa del Socorro fue “coyuntural y un poco improvisado, bajo la idea de coordinar organizaciones barriales alrededor de proyectos físicos y romper la insularidad de la ciudad. De una manera empírica e intuitiva se definió una intervención en la zona nororiental en un barrio de alta conflictividad. Se inició un programa de mejoramiento del espacio público y el equipamiento urbano”, el segundo en La Esperanza, “surgió de la intención de complementar un proyecto en la zona noroccidental de Medellín para equilibrar territorialmente las intervenciones. Este proyecto tuvo una intervención y unas metodologías precisas. Si bien había surgido de una solicitud concreta de la comunidad, para llevar a cabo un plan de demolición de un liceo construido por la comunidad para reemplazarlo por otro de mejores estándares, la intervención aplicó los contenidos desarrollados alrededor del concepto de Núcleos y giró el proyecto hacia una propuesta más contundente y compleja”. Ver sobre el particular y el desarrollo de este programa a Luis Fernando Dapena Rivera, *Núcleos de Vida Ciudadana. Racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Artes, 2006.



Medellín fue una de las ciudades de mayor recepción de la población rural desplazada en Colombia, con unos 216.288 desplazados entre el año 1997 y agosto de 2011, de acuerdo con la oficina de Acción Social del gobierno nacional, teniendo el pico más alto, como lo muestra el gráfico siguiente, en el año 2001 con 26.256 desplazados que llegaron a la ciudad. Ver cuadro anterior, “Recepción de desplazados en Medellín 1997-2011”.

Nuevamente las tasas demográficas volvieron a acentuarse, luego del descenso experimentado en el periodo intercensal 1973-1985, en el que bajó al 2.3% para toda el Área Metropolitana, mientras que en el periodo 1985-1993 se incrementó al 2.8%. No volverían a repetirse las tasas del periodo de *la violencia*, pero se incrementa la población en términos absolutos en más de un millón de habitantes en el periodo 1985-2005. Población que se asentará en lugares periféricos en la estructura urbana ya poblados aumentando su densidad y sus problemáticas o extendiendo la malla urbana de manera informal en zonas de laderas con altas pendientes y fuerte restricciones geológicas, a lo largo de las cuencas de los ríos y quebradas, e incluso zonas que ya habían sido desalojadas

como el “morro de basuras” de Moravia, el que de nuevo fue ocupado por numerosas familias a causa del ciclo de violencia iniciado en 1985¹⁵.

De esta manera se complejizaron aún más las problemáticas de los barrios populares en términos de accesibilidad, infraestructura, espacios públicos y, obviamente vivienda, aparte de los de índole socioeconómico, sino que cada vez se extendía la malla urbana por fuera del suelo urbano hacia las áreas consideradas rurales y no contempladas en los Planes de Ordenamiento Territorial implementados desde 1999 como de expansión urbana. Teniendo en cuenta que de los 105.2 km² de suelo urbano solo 5.20 km², estos es, el 1.36%, es considerado como de expansión. Es evidente entonces el agotamiento del suelo urbano y, por tanto, requiere la ciudad de otro modelo de ocupación territorial, donde el mejoramiento barrial y la renovación urbana deben jugar un papel fundamental no solo en términos presente sino en el futuro inmediato, como se ha planteado en el POT en el planteamiento de crecer hacia adentro.

2. Los antecedentes del Mejoramiento Integral Barrial MIB.

En una investigación de la Maestría en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, se parte de considerar que el MIB no era un hecho nuevo ni en aquella ciudad ni en otras ciudades del país, entre ellas Medellín, y el uso extendido del concepto desde la última década del siglo XX se debe en buena medida por su asociación “a las políticas y

¹⁵ En un censo realizado a 29.176 familias dentro del estudio denominado *Identificación y caracterización socioeconómica y geotécnica de las zonas de alto riesgo no recuperables*, realizado por la Escuela del Hábitat, se encontró que la problemática del desplazamiento estaba en el fondo de la ubicación en estas zonas de riesgo, pero de estos, sólo el 17.8% señalaron hacerlo en razón del conflicto armado, mientras que el 31.7% lo hacían por cuestiones económicas, un 24.8% por asuntos familiares o barriales, 18% por proyectos de desarrollo, 6.1% por motivos laborales y 1.9% por desastres. Habían zonas o barrios donde el 100% era población desplazada, como en Enciso, La Montaña, Montañitas, Potrerito, San Félix, Villa Hermosa, El Consejo, El Cucaracho, El Pinal, Las Coles, Unión de Cristo, Aldea Pablo VI, Andalucía, La Loma, Pieses de Palo Blanco, Zamora, Mano de Dios, Caracolí, La Oculta y Salinas. Sectores donde se ubicó población significativa debido a la violencia: 13 de Noviembre, Bello Horizonte, Blanquizal, Carambolas, Carpinelo, Caycedo, El Compromiso, El Paraiso, El Salado, Golondrinas, Granizal, Juan XXIII, La Cruz, La Libertad, La Sierra, Llanaditas, Santodomingo Savio 1, Versalles 2, Villa Liliam, entre otros. Ver: Universidad Nacional de Colombia sede Medellín-Escuela del Hábitat/CEhap, *Identificación y análisis de las características socioculturales y geotécnicas de las zonas de alto riesgo no recuperable de la ciudad de Medellín*, Medellín, Escuela del Hábitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia, 2005.

lógicas de financiación promovidas por los organismos multilaterales”¹⁶. Dichas organizaciones han posicionado el tema en el ámbito internacional, han recomendado su implementación como una buena estrategia de los gobiernos locales para afrontar los temas de pobreza urbana, pero de tiempo atrás se ha venido trabajando en temas de rehabilitación barrial, mejoramiento de barrios o erradicación de tugurios, muchas veces desde una perspectiva limitada, si se quiere remedial y sectorial en los propósitos, pero cada vez con una perspectiva más compleja, con una concepción de hábitat, alimentada conceptualmente por los eventos mundiales o internacionales sobre el tema -desde Hábitat I, pasando por Hábitat II, hasta las declaraciones del Derecho a la Ciudad y el Hábitat-, por la firma de tratados internacionales -Agenda Hábitat de 1996, Objetivos del Desarrollo del Milenio ODM de 2000-, o por el financiamiento de proyectos por organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional que fueron aportando herramientas, metodologías y conceptos que se amalgamaron con las experiencias específicas de los gobiernos locales con intervenciones en los territorios de los barrios marginales de las ciudades colombianas.

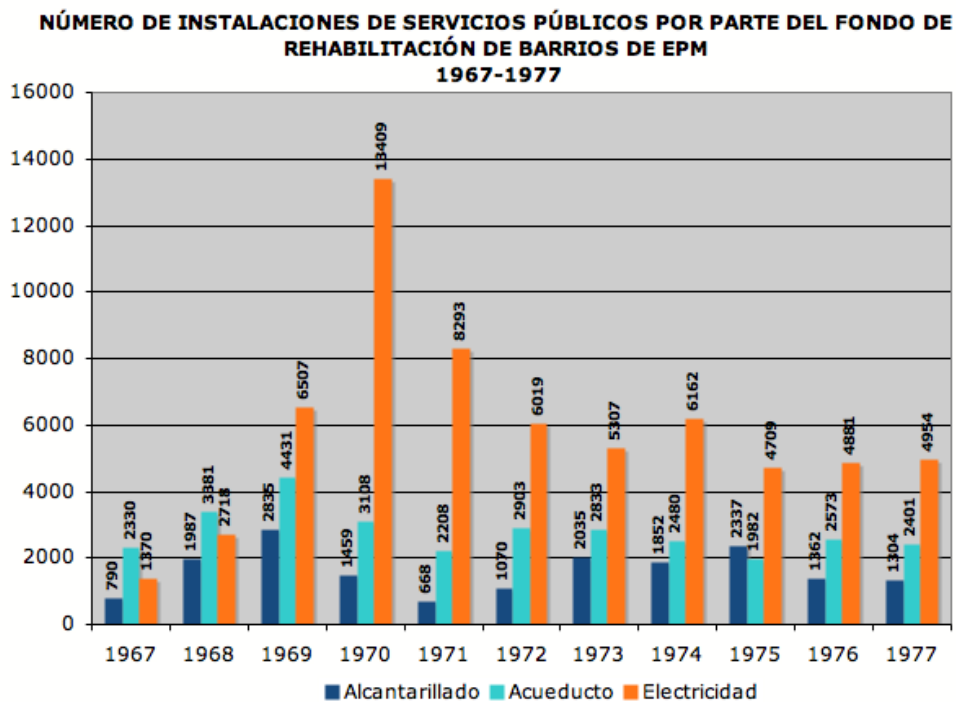
En el caso específico de Medellín, se pueden hablar de al menos tres experiencias importantes que son antecedentes en mejoramiento y rehabilitación barrial, cuyas actuaciones fueron determinantes en acumular tanto experiencia institucional como técnica, y en las que hay una memoria referencial e, incluso, relaciones de causalidad con las intervenciones actuales ya determinadas como Mejoramiento Integral Barrial.

2.1. El Fondo de Rehabilitación Barrial de la ciudad

En la década de 1960, como ya se ha visto en páginas anteriores, el intenso desarrollo de barrios piratas e invasiones mediante los cuales los nuevos ocupantes urbanos se procuraron una solución de vivienda ante la incapacidad gubernamental para hacerlo, puso a la institucionalidad municipal en la encrucijada de impedir su multiplicación mediante la normativa que obligaba al licenciamiento previo de acuerdo con los parámetros definidos por el Plan Regulador de la Ciudad –derivado del Plan Piloto de Wiener y Sert– y la no

¹⁶ Ver Carlos Alberto Torres Tovar, Jhon Jairo Rincón García y Johanna Eloísa Vargas Moreno, *Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios en Bogotá. Hábitat y vivienda*, Bogotá, Facultad de Artes-Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, 2009, p. 24.

dotación de servicios sino la obtenía, o ver su proliferación con condiciones donde la baja calidad habitacional eran evidentes. Frente a esta situación se impuso el pragmatismo y en 1964 se creó el Fondo Rotatorio de Habilidadación de Barrios que estaba adscrito al Departamento Administrativo de Valorización de la ciudad, el cual pasó dos años después a ser la División de Habilidadación de Viviendas de las Empresas Públicas¹⁷.



Con esta determinación las Empresas Públicas comenzó a dotar a los barrios con acueducto, alcantarillado y energía como el criterio fundamental de rehabilitación, con tal velocidad que pronto muchos de los viviendas quedaron conectados alcanzando coberturas bastante representativas para el momento, como se puede observar en el cuadro anterior para el periodo 1967-1977¹⁸. Era claro y evidente que para la administración la instalación de servicios públicos era “un criterio suficiente de rehabilitación de barrios, incluyendo dentro de lo legítimo, de lo no “pirata”, asentamientos que presentaban enormes carencias habitacionales y de integración a la estructura urbana. Los diagnósticos se reducían a

¹⁷ La creación se dio mediante el Acuerdo núm. 37 de 1964 y su posterior traslado por el Acuerdo 23 de 1966.
¹⁸ El cuadro “Instalaciones de servicios públicos hechas por el Fondo de rehabilitación de barrios de EPM” fue modificado por B. W. Blaesser, *Clandestine Development in Colombia: The Pirate Housing Submarket of Medellín*, Chicago, Agency for International Development Blaesser, 1981.

conteos de población, viviendas y cobertura de servicios públicos, desconociendo los aspectos socio-culturales y las condiciones de la población en términos de escolaridad, empleo, servicios comunales u organizaciones sociales”¹⁹.

Dos hechos son fundamentales para considerar este programa como antecedente lejano de los inicios del MIB: primero, que desde entonces las Empresas de Mejoras Públicas de Medellín se convierten en un antecedente tácito de normalización de los asentamientos subnormales al seguir dotándolos de servicios poco tiempo después de su instalación, lo que para muchos se convierte incluso en un acicate para la invasión de predios aún en sectores con alto riesgo y vulnerables hasta donde llega la cobertura, por lo cual en la ciudad se alcanza el 99%; segundo, como bien lo anotó hace tiempo la investigadora Françoise Coupé, se empezó a mencionar “la alternativa de mejoramiento barrial como viable”²⁰, dejando de lado los términos despectivos de lo “pirata “ o “marginal”, y con la participación de las instituciones gubernamentales de entonces (el Instituto de Crédito Territorial), en concordancia con la participación comunitaria mediante las organizaciones populares, en ese entonces aglutinadas en las denominadas Juntas de Acción Comunal²¹

2.2. La experiencia de Mejoramiento Barrial aplicada al morro de Basuras de Moravia

La experiencia de intervención y mejoramiento del sector de Moravia ha sido sinuoso, difícil, con avances y retrocesos, y se ha extendido desde 1983 cuando se plantó por primera vez la necesidad de intervenir los barrios del morro de basuras de Moravia y se extiende aún hasta la actualidad, cuando está en plena ejecución el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, formulado inicialmente en 2004, pero que ha sufrido reformas hasta el presente.

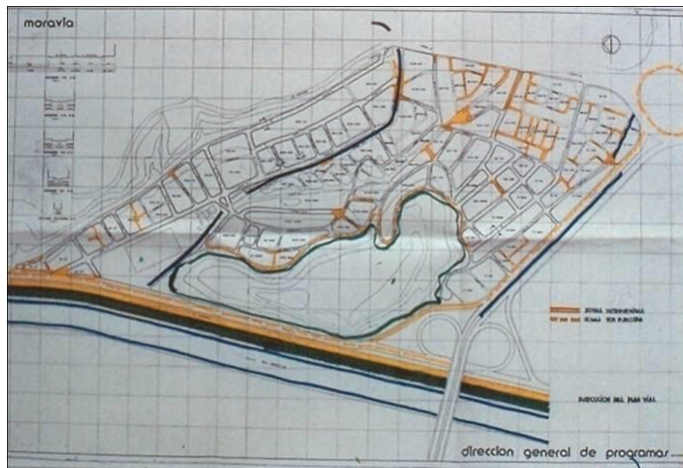
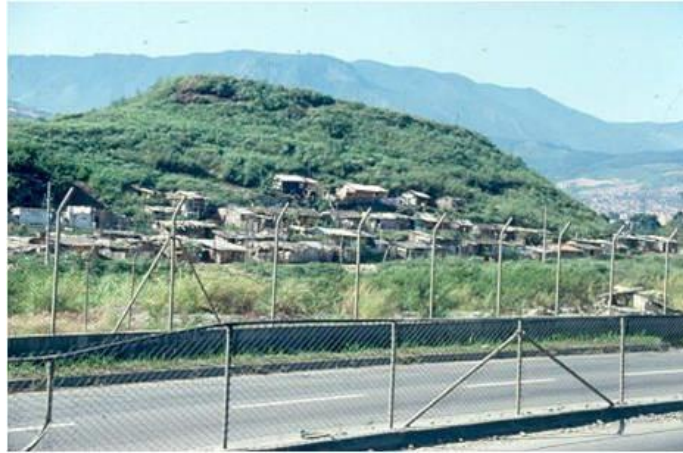
¹⁹ Juanita López-Peláez y Luis Fernando González Escobar, “Marginalité et inclusion urbaine à Medellín (Colombie): un regard historique à partir des instruments de planification”, en *Autrepart Revue de Sciencis Scoiales au Sud*, París, Variations & Dynamiques Urbaines, núm. 47, septiembre de 2008, p. 198.

²⁰ Françoise Coupé, *Las urbanizaciones piratas...Op. cit.*, p. 7.

²¹ Estas Juntas de habían creado durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo, mediante la Ley 19 de 1958, como una manera de promover la participación de la comunidad, pero se han visto como el mecanismo mediante el cual el Estado se relacionaron con estas comunidades y lograron su control político. Pero aún así fueron determinantes en muchas de las transformaciones urbanas barriales.

En realidad se puede hablar de cuatro etapas: una primera, entre 1984 y 1988 con el “Programa de Rehabilitación del antiguo basurero”; una segunda etapa entre 1994 y 1997 con el Plan de Desarrollo y Convivencia de Moravia, pero que se venía planteando desde 1990 a raíz del conflicto urbano que se estaba viviendo; la tercera, que se plantea en 1999 con el proyecto “Estudios y diseños para la formulación del plan parcial del macroproyecto mejoramiento integral del barrio Moravia”; y, por último, el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia formulado entre 2002 y 2004, por la Escuela de Urbanismo, de la Facultad de Arquitectura, de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín que con los cambios posteriores introducidos a este proyecto aún están en ejecución, como se podrá ver más adelante.

En esta parte de antecedentes se



El Cerro de Basuras de Moravia, al norte de la ciudad y próximo al río de Medellín, un sector tugurial formado desde 1961 y en el cual se adelantó un programa de mejoramiento barrial entre 1983 y 1987. La foto intermedia es uno de los planos de la intervención y abajo la labor constructiva del mejoramiento de viviendas en unos de los sectores configurados alrededor del basurero. Fotografías de Gilberto Arango, 1988 en: <http://www.agora.unalmed.edu.co/galeria>

refiere estrictamente al que se planteó en 1983 y se ejecutó entre ese año y 1988, cuando este asentamiento cubría un área de 40 Ha, habitadas por 14.632 personas en 3.362 viviendas, con una densidad promedio de 681 habitantes por hectárea. Si bien el sector se había comenzado a poblar lentamente a partir de 1961, la administración municipal determinó que allí se ubicara el basurero municipal en 1977, el cual alcanzó no sólo su capacidad de carga en 1983 sino que la superó al punto que creó una topografía artificial, un gran cerro de basura, alrededor del cual se configuraron siete barrios (Moravia, Llanitos, Fidel Castro, Los Llanos, El Bosque, Milán y la Montaña de Basura), algunos por invasión y otros con un poblamiento dirigido desde sectores de izquierda, con el apoyo de sectores religiosos católicos seguidores de los principios de la Teología de la Liberación. No sólo se trataba de asentamientos con condiciones precarias por estar en el basurero o cerca de él, con ausencia de infraestructuras, sino que significaba en mucho un sector contestatario de la sociedad, con su organización y sistema de relaciones establecidas desde entonces.

El programa adelantado con la participación de la cooperación internacional (la GTZ del gobierno de la entonces República Federal Alemana), se planteó como un “típico programa de mejoramiento barrial”²², que incluía los subprogramas de Reordenamiento Urbanístico –reubicación de viviendas in situ y liberación de áreas para espacios públicos–, Rehabilitación Física del Servicios –dirigido a la instalación de servicios públicos–, Equipamiento Social y Comercial Productivo –destinado a la educación, la recreación, la cultura, el bienestar social y las actividades económicas alternativas–, Legalización de la Tenencia de la Tierra y la Titulación, y el de Mejoramiento de Vivienda.

La intervención logró de manera parcial los objetivos de la rehabilitación, pues si bien se hizo una restructuración de predios, se adelantó un reordenamiento urbanístico para desarrollar un plan vial que no se cumplió sino parcialmente en las vías de acceso o penetración, se canalizaron las quebradas y caños, se construyó una infraestructura mínima (escuela, centro de salud, casa comunal, canchas deportivas y juegos infantiles), se proveyó muy parcialmente de los servicios públicos, se formó el grupo precooperativo con el nombre de Recuperar como forma de alternativa económica, se reubicaron viviendas in situ

²² Pedro Santana, *Mejoramiento barrial. Moravia Medellín Colombia...* Op. cit., p. 11.

y otra parte se tuvieron que reubicar por fuera en el sector de Vallejuelos, y se construyeron viviendas por autoconstrucción, también es cierto que la pretensión de “rehabilitación y remodelación del lugar” para garantizar el menor impacto sobre la población, chocó con la lucha de intereses comunitarios por la redistribución del suelo urbano (entre el sector de los ricos” de los sectores más consolidados y los sectores más marginales en el propio cerro), y entre la comunidad y la administración municipal por la legalización de predios²³ y la desconfianza mutua, por cierto rechazo a la reubicación de viviendas por fuera de la zona ante la falta de suelo y de recursos arquitectónicos, la falta de alternativa de intervención al cerro de basuras que continuó siendo un factor de perturbación ambiental y sanitario.

Pero sobre todo la mayor causalidad se debe atribuir a la falta de continuidad en el proceso por los cambios administrativos locales, sumado a que en los inicios de los años de 1990 Moravia fuera escenario de las confrontaciones de grupos del narcotráfico, las bandas y el conflicto armado, grupos que ya tenían presencia e influencia allí pero que tácitamente se tomaron el poder allí como ocurrió en otros sectores urbanos, quedando inconclusos los acuerdos interinstitucionales y los de estas con la comunidad. Un vacío de poder estatal que permitió de paso de nuevo la ocupación del cerro de basuras que parcialmente se había liberado con aquella intervención, de tal manera que comparado con la población de 1983 para el año 2003 se había incrementado en más de 18 mil habitantes, y un incremento de la densidad superlativo como se observa en el cuadro siguiente.

	1983	2003
Habitantes	14.632	33.411
Densidad	681 Hab. por Ha.	782 Hab. por Ha.

Pese al abandono de este proyecto y la no continuidad posterior, los principios rectores en términos de rehabilitación para el mejoramiento barrial *in situ*, las metodologías de intervención aplicadas, los ejercicios y dinámicas de negociación y participación, fueron

²³ La dinámica de este programa estaba definida por el tiempo aportado por el grupo familiar a las actividades del proyecto a cambio de Bonos de Ayuda Mutua. Un número predeterminado de estos bonos era el pago del terreno y la posibilidad de su escrituración. Se creó una desconfianza administración-comunidad porque la primera durante un tiempo no escrituró y esto afectó el ritmo de participación y, por tanto, de acceso a los bonos. *Ibíd.*, p. 177.

elementos tenidos en cuenta para ser incorporados después en el desarrollo del *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín*. A partir de 1999 hay intentos por retomar este proyecto, teniendo como operadora y garante de los acuerdos interinstitucionales a Corvide (Corporación de Vivienda y Desarrollo Social), es decir, la entidad que desde la municipalidad era la responsable de la política municipal de vivienda, pero esta vez bajo la concepción de un Plan Integral, tal y como se concibió en el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- de Medellín, aprobado en ese año. Iniciativa que se llevaría a un convenio interadministrativo para que la Escuela de Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín elaborara el Plan Parcial de Mejoramiento Integral del Barrio Moravia, entre 2002-2004 que si bien no se cumplió de acuerdo a lo planteado en términos de las propuestas de vivienda, algunas obras importantes fueron adelantadas, como el Centro Cultural, diseñado por Rogelio Salmona, o el Parque Lineal sobre la quebrada La Bermejala, entre otras obras.

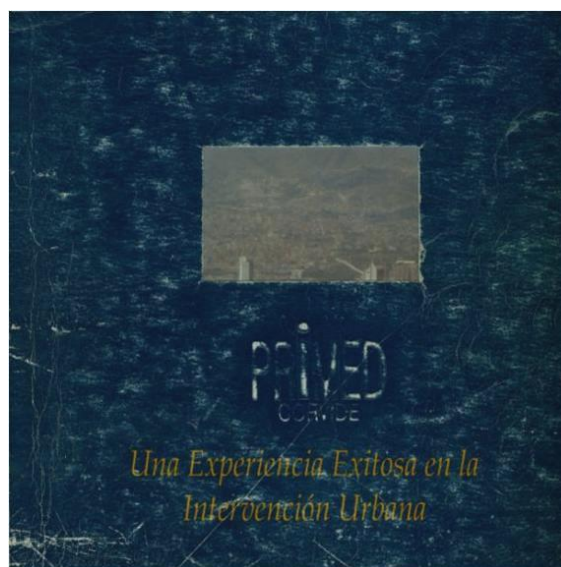
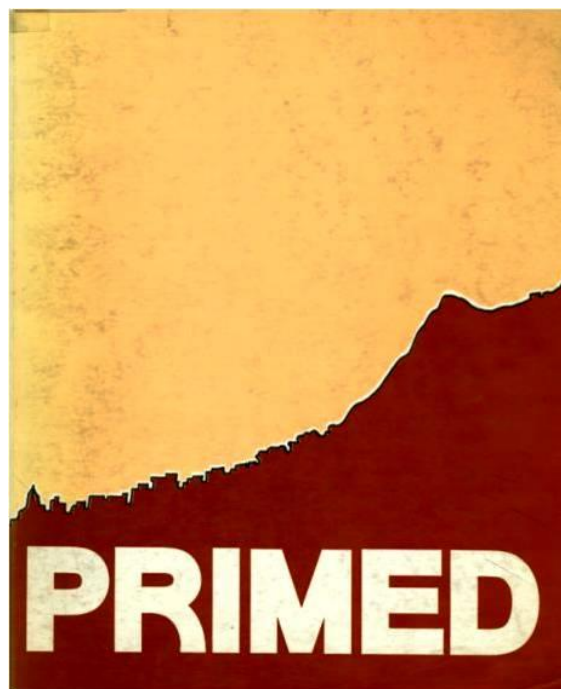
2.3.El PRIMED. Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín

Como se ha señalado, esta fue parte de una estrategia más amplia mediante la cual el gobierno colombiano buscó el acercamiento a territorios urbanos olvidados, segregados y controlados por actores armados ilegales y narcotraficantes, buscando la manera de recuperar ese control y la gobernabilidad perdida. Fue un acuerdo de cooperación financiero establecido en 1992 entre el gobierno alemán –mediante el banco Kfw–, el gobierno colombiano –por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Hacienda y Desarrollo Económico-, PNUD, y el gobierno local de la ciudad de Medellín, a las que le sumaron un componente participativo mediante organizaciones sociales de la ciudad y comunitarias barriales.

El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín, se fundamentó en la experiencia de Moravia, pero adoptó en el proceso principios conceptuales de la Estrategia Facilitadora del Plan de Acción Mundial, propuesto en 1996 en Hábitat II, cuando se señala que el “proceso de formación de barrios mediante consolidación

progresiva es una forma de crecimiento real de la ciudad aun no reconocida, que complementa y equilibra la producción formal del suelo urbano”, aunque se le daba prioridad por los distintos actores a la urbanización extensiva; sin embargo, “la consolidación de los barrios en formación, requiere un gran esfuerzo de coordinación de las acciones de las diferentes entidades sectoriales con interés en la gestión urbana. El Mejoramiento Integral de Barrios es la respuesta estratégica al deterioro de la calidad de vida en los nuevos asentamientos, a la pérdida de legitimidad estatal, el deterioro ambiental y la perturbación de la convivencia barrial en los núcleos urbanos más complejos”²⁴

La primera fase del programa se desarrolló entre 1993, cuando se formalizó su creación (mediante del decreto 021 de ese año), y el año de 1998, año en el cual las inversiones alcanzaron los 52 mil millones de pesos. Si bien se planteó una segunda etapa entre 1999 y 2005, la liquidación en el 2002 de CORVIDE, Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, que era un organismo descentralizado y el responsable de la operación de la estrategia y en el desarrollo de las políticas habitacionales, dio al traste con la continuidad del programa.



Portadas de dos trabajos donde se evalúa la experiencia PRIMED: arriba, *Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín PRIMED*, Medellín, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana, 1993; abajo, *Primed. Una experiencia urbana exitosa*, Medellín, Unesco/EDP-Secretarías de Desarrollo Comunitario del Municipio de Medellín, 1996

²⁴ *Primed. Una experiencia urbana exitosa*, Medellín, Unesco/EDP-Secretarías de Desarrollo Comunitario del Municipio de Medellín, 1996, p. 42.

El programa tuvo como componentes fundamentales la planeación y gestión, promoción y participación comunitaria, mejoramiento barrial y mitigación del riesgo, mejoramiento y reubicación de viviendas, y legalización de predios, en barrios de las comunas Nor Occidental (El Progreso No. 2, El Triunfo, Mirador del Doce, Picacho y Picachito), Centro Occidental (El Salado, Las Independencias y Nuevos Conquistadores) y Centro Oriental (Trece de Noviembre y partes de El Pinal y Los Mangos)

Este programa fue escogido por la Agencia de las Naciones Unidas para participar del Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai en 1998. A parte del listado de obras físicas realizadas en los distintos barrios²⁵, fueron destacados otros valores derivados de allí y considerados como criterios estratégicos que se podían implementar a futuro:

- Orienta los futuros asentamientos de laderas, es decir, dirige su poblamiento con el criterio de "planificar es prevenir".
- Beneficia a las familias más pobres de la ciudad, su contenido es de inversión social.
- Valora los procesos informales de crecimiento de la ciudad, proponiendo mecanismos flexibles para su incorporación institucional. Reconocer en lugar de ignorar.
- Interviene un problema que no podrá ser eludido por la ciudad: poblar laderas es un reto permanente que asume Medellín.
- Interviene el 25% de la informalidad relativa de la ciudad (12%) y consolida la metodología, contando con alto impacto²⁶.

²⁵ Cuarenta proyectos de mejoramiento de infraestructura barrial con la participación comunitaria mediante los denominados "convites"; la construcción de 3 colegios y una escuela, construcción y mejoramiento de 7 restaurantes comunitarios y 4 salones múltiples, construcción de 2.800 m² en puntos de encuentro y parques, adecuación de un centro de salud -zona nor-occidental- y se construyó un centro de salud -zona centro oriental-, recuperación de 5 Ha de terrenos clasificados como de alto riesgo, 4.100 mejoramientos de vivienda con subsidios en el *Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social (INURBE)*, titulación de 3.010 predios, canalización de 640 metros de micro cuencas deterioradas y entrega de 5.180 predios. http://www.ayuntamientopuentenacional.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Programa_Integral_de_Mejoramiento_de_Barrios_

²⁶ *Ibíd.*

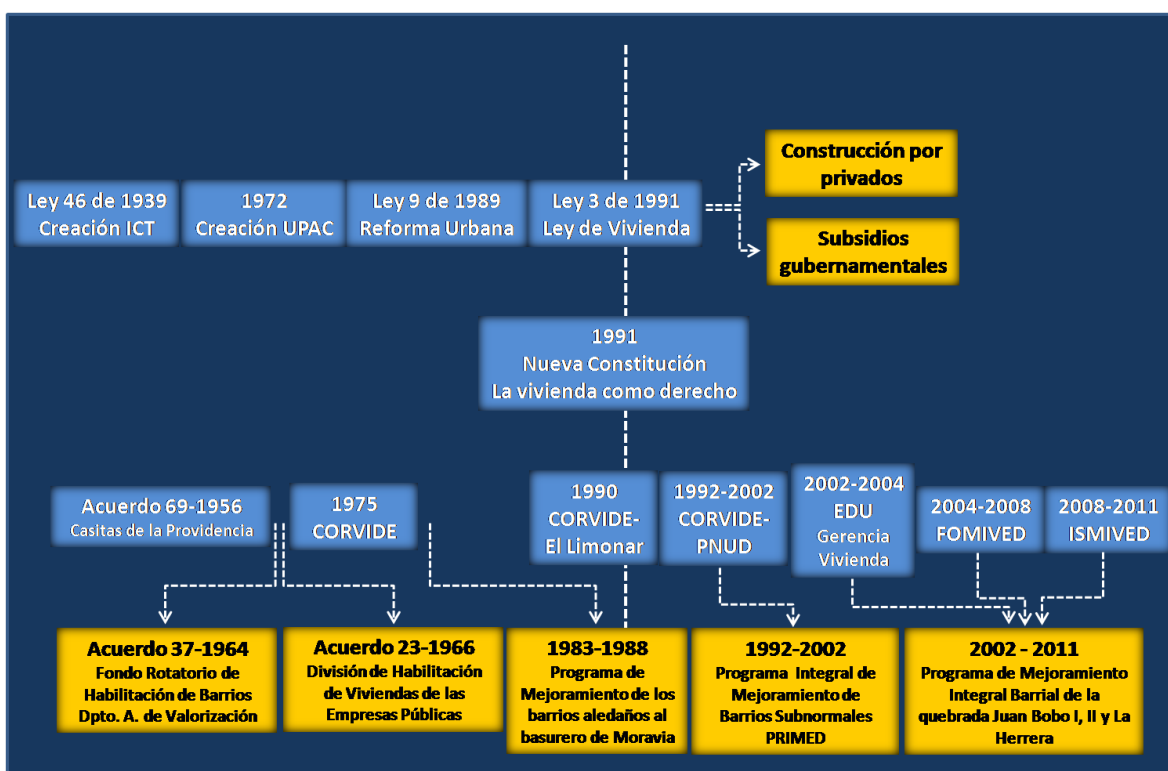
De hecho estos criterios fueron base de muchos de los planteamientos recogidos en las propuestas, programas y proyectos de las administraciones posteriores. El Plan de Ordenamiento Territorial de 1999 plantea incluso un proyecto estratégico en el tema de Vivienda y Hábitat, denominado “Mejoramiento integral Primed Fase II”²⁷ en los barrios de la parte Nororiental y en la zona centro Oriental de la ciudad, que si bien no se cumplió fueron la base para los planteamientos de los Programas Urbanos Integrales formulados a partir del 2004. Pero, adicional a ello, es necesario tener en cuenta que el sustrato conceptual y el acumulado técnico administrativo y de gestión se transfirió a estos desarrollos en la medida que varios de los profesionales que participaron del Primed estuvieron direccionando parte de los proyectos de Mejoramiento Integral dentro de los PUI de ambas comunas.

3. Las políticas de vivienda y el MIB en el presente en la ciudad de Medellín

Hay que tener en cuenta el giro dramático que se planteó en la sociedad colombiana entre finales de los años 1980 y principios de 1990, cuando una serie de medidas políticas fueron tomadas con el fin de responder a las situaciones complejas que vivía la sociedad en razón de la amenaza del narcotráfico y del conflicto interno que se vivía; así, los procesos de descentralización iniciados hacia 1986 con el Acto Legislativo que definió la elección popular de los alcaldes a partir de 1988, fue un punto de quiebre importante, pero lo fue aún más cuando en 1990 se hizo la convocatoria y elección popular de la Asamblea Nacional Constituyente, la que aprobó una nueva Constitución Política en 1991, esto es, un nuevo pacto social que entre los derechos fundamentales que incluyó estuvo el derecho a una vivienda digna y la promoción de viviendas de interés social.

²⁷ Retoma la Propuesta de Intervención Primed Fase II 1998-2003 que fue formulada en la administración de Juan Gómez Martínez (1998-2000), para intervenir en los barrios La Avanzada, Carpinelo, Aldea Pablo VI, El Compromiso, María Cano y Carambolas del sector Nor Oriental y en los barrios Las Estancias, Villa Turbay, La Sierra, Villa Lilliam, Ocho de Marzo y Juan Pablo II en la Centro Oriental. Pero en la administración de Luis Pérez el Primed se suspendió y la operadora Corvide fue liquidada.

Junto a los cambios de orden político, de manera paralela entre 1989, Ley de Reforma Urbana²⁸, y 1997, Ley de Desarrollo Territorial²⁹, se dictaron una serie de normas y leyes que configuraron un gran dispositivo legal que cambió el enfoque al tema de la vivienda y su relación con la ciudad, recogidos en gran parte en la última de las señaladas que, entre otras cosas, se plantea como objetivos garantizar que “que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres”; además de explícitamente señalar “facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales” o considerar la “función pública del urbanismo”



Esquema general de la evolución de la política de vivienda en Colombia y Medellín 1939-2011

²⁸ Ley 9 de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, compra-venta y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”. Diario Oficial, Bogotá, núm. 38.650, 11 de enero de 1989.

²⁹ Ley 388 de de julio 18 de 1997, Diario Oficial, Bogotá, núm. 43.091, 24 de julio de 1997.

Allí, como señalaba, se recogieron aspectos que como lo señalado en la Política Urbana “Ciudades y Ciudadanía” formulada en el gobierno de Ernesto Samper en 1995, hacían que la vivienda ya no fuera mirada como un problema aislado sino que recogiendo planteamientos internacionales, introdujeron el concepto de hábitat, considerado como una relación entre la vivienda y el entorno (próximo y remoto), en donde se debían garantizar unos atributos urbanos fundamentales en términos del suelo, los equipamientos, los servicios públicos, el transporte, el espacio público y, aún, el patrimonio arquitectónico. Pero, de igual manera se plantea desde esta política la necesidad de que las acciones no fueran aisladas ni sectoriales como tantas veces se había criticado por eso mismo esboza el concepto de macroproyectos urbanos como “acciones urbanas integrales con potencial estructurante o reestructurante de la ciudad”. Así que mucho de lo planteado en la Ley 388 (Ley de Desarrollo Territorial) recogía lo que se había esbozado en Ciudades y Ciudadanía, con lo cual se le daba una cualificación al tema de la intervención urbana y un espaldarazo a la visión integral, de ahí que los Planes de Ordenamiento Territorial definidos por la Ley de 1997 incluyeran la posibilidad de tratamientos urbanísticos de mejoramiento integral, ya fuera mediante planes parciales, actuaciones urbanas integrales o macroproyectos como efectivamente viene ocurriendo en muchas ciudades del país.

Pero, curiosamente, mientras se garantizaron estos derechos y se pasó de una mirada *viviendista* a un enfoque de hábitat, por otro lado la Ley 3 del 15 de enero de 1991, conocida como la “ley de Vivienda”, formulada el mismo año que la Constitución garantizaba el derecho a la vivienda, cambiaba la manera en que el Estado había venido concibiendo la política de vivienda, dejando de ser constructor a ser promotor, y enfocando sus acciones no a la oferta sino a la demanda. En esta Ley reformó el Instituto de Crédito Territorial I.C.T., el que había construido miles de viviendas, y creó el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana –Inurbe-, como coordinador del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, además de prestar asistencia técnica, hacer otorgar créditos a los municipios y administrar los recursos para el Subsidio Familiar de Vivienda que se entregaría a las familias para acceder a una vivienda, base fundamental del nuevo sistema y cuyas viviendas a partir de entonces serían construidas por los privados y no por el sector público. Desde este momento se establece una lucha entre la vivienda como derecho

y la vivienda como bien de consumo o mercancía, tensión que se mantiene vigente hasta el presente, aunque en algunos casos buscando complementar de manera armoniosa.

Por otro lado, no cabe duda que la descentralización como la elección popular de alcaldes fue medidas que tuvieron repercusiones notables tanto en términos positivos como negativos, las que tienen en discusión sus bondades, principalmente por las capturas de las rentas municipales y regionales por parte de actores ilegales y corruptos. Pero dentro de las medidas benéficas se puede considerar la posibilidad de llegada al poder local de alternativas políticas con una mirada más consciente y profunda acerca de las realidades de los entornos urbanos. Podría decirse que más modernas y cualificadas a lo que sucedía hasta el momento, planteando alternativas que se salían de los esquemas tradicionales, determinando unas nuevas dinámicas, como sucedió a partir de 1995 en Bogotá con la administración del filósofo Antanas Mockus y su propuesta de “Formar Ciudad” a partir de la Cultura Ciudadana, o en el caso de Medellín, con el alcalde Sergio Fajardo entre el 2005 y 2007, quien se planteó hacer de “Medellín la más educada” y terminó impulsando lo que se llamó “Urbanismo Social”.

A partir de la última década del siglo XX, con los aportes de las reformas políticas, de las leyes urbanísticas y de planeación, y el reconocimiento de las actuaciones en los principales centros urbanos, estas prácticas se consolidaron allí, dándoles continuidad, como en el caso paradigmático de Medellín, sino que se extendieron hacia otros centros urbanos de menor jerarquía, actuando como operadores no necesariamente los entes gubernamentales sino organizaciones no gubernamentales como el caso de Fedevivienda con el desarrollo del proyecto piloto del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios de la Comuna 10, sector Las Palmas de la ciudad de Neiva (Huila):

Sin pretender configurar una línea de causalidad directa, se puede decir que todo lo anterior conduce a que en agosto de 2009 el Consejo Nacional de Política Económica y Social - Conpes-, aprobara el documento llamado “Lineamientos para la consolidación de la política

de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB”³⁰, que así se convierte en la política oficial del gobierno, como una “estrategia para reducir la pobreza urbana, a través del conjunto de acciones físicas, sociales, ambientales, económicas y jurídico-legales para la integración e inclusión de los asentamientos precarios dentro de la estructura funcional y productiva de la ciudad”³¹, donde precisamente recoge como antecedentes para su formulación, entre otros, los casos paradigmáticos del Primed y el Urbanismo Social.

Bajo el concepto de Urbanismo Social, término controversial por principio, se recogieron los principios conceptuales de la Ley 388 de 1997 sobre intervención urbana integral, algunas iniciativas ya formuladas desde el POT de Medellín de 1999 –Mejoramiento integral de Moravia y Mejoramiento Integral Primed Fase II-, junto a las nuevas iniciativas planteadas en el Plan de Desarrollo 2004-2007, “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”, de la administración de Sergio Fajardo, que le diera respuestas a la crisis de gobernabilidad, los altos niveles de pobreza, la desigualdad social y la obsoleta estructura económica y social. En la idea del Plan de promover un Desarrollo Humano Integral se propuso en una de sus cinco líneas, “Medellín, un espacio para el encuentro ciudadano”, a “que el territorio, en sus dimensiones de espacio público y de vivienda, constituyan un hábitat que dignifique a quienes desarrollan su vida diaria en él. Esto supone atender factores, como el de las condiciones para la movilidad de los ciudadanos, así como un especial cuidado en la sostenibilidad de los recursos naturales del territorio como factores

³⁰ Consejo Nacional de Política Económica y Social, “Lineamientos para la consolidación de la política de Mejoramiento Integral de Barrios – MIB”, Documento Conpes 3604, Bogotá, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Departamento Nacional de Planeación – DDUPA, 24 de agosto de 2009.

³¹ La base conceptual fundamental se resume allí de la siguiente manera: “En este contexto, dado que la política MIB tiene como propósito fundamental fortalecer a las entidades territoriales para adelantar programas y proyectos de MIB, y que éstas a su vez deben contar con la participación efectiva de las comunidades involucradas, se establece como unidad básica de intervención de los lineamientos de política para el MIB al barrio, entendido como “el agrupamiento de viviendas y zonas residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal”, lo anterior en concordancia con lo establecido por la Ley 388 de 1997, en su artículo 22, acerca de la participación ciudadana en el ordenamiento del territorio. No obstante, la intervención de mejoramiento integral podrá agrupar varias unidades básicas o barrios, en el marco de los instrumentos de gestión y planificación que cada entidad territorial determine, en concordancia con su autonomía, características y condiciones locales”. *Ibíd.*, p. 9.

que inciden en la salud y en otros factores de la calidad de vida de quienes ahora habitamos la ciudad y de las generaciones por venir”³².

De ahí que los denominados P.U.I., fueran determinantes para cumplir con esas metas trazadas, aunque este fuera un feliz hallazgo en el propio proceso de intervención, más no era una concepción previa, conceptualizada y definida como se conoce ahora. El P. U. I como elemento determinante de la acción integral en zonas barriales con bajos índices de calidad de vida y de desarrollo urbano, tiene un punto de partida casi incidental, en la medida que partió del desarrollo inicial de un sistema de transporte masivo de mediana capacidad, como fue la propuesta del Metrocable, que se formuló desde el 2001 y se inauguró en julio de 2004. Este sistema de movilidad urbano conectó a barrios populares implantados en las laderas de las montañas nororientales de Medellín (Santo Domingo Savio, Popular y Andalucía) con el sistema Metro en la estación Acevedo, salvando un desnivel de 400 metros en sólo dos kilómetros de recorrido, lo que muestra lo abrupta de la topografía. Pero el sistema de movilidad no estaba pensado en términos de urbanismo ni

Programa Estratégico PUI Proyecto Urbano Integral Nororiental

ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

El Proyecto *Acciones con mi Barrio* en la zona nororiental beneficiará a más de 150.000 habitantes de 12 barrios de las comunas 1 y 2 de la ciudad así:

ESPACIO PÚBLICO

• 1 m² por habitante mientras que la ciudad cuenta con 4 m²

TENENCIA DE LA VIVIENDA

• Comuna N°1: Propia un 49%, arrendada el 36% y otra forma de tenencia el 15%
• En la comuna N°2: propia el 42%, arrendada el 45% y otra forma de tenencia el 13%

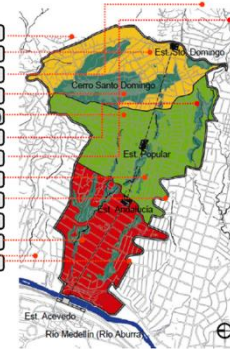
EMPLEO

• Los Barrios de la zona de influencia del proyecto presenta índices de desempleo cercanos al 40%

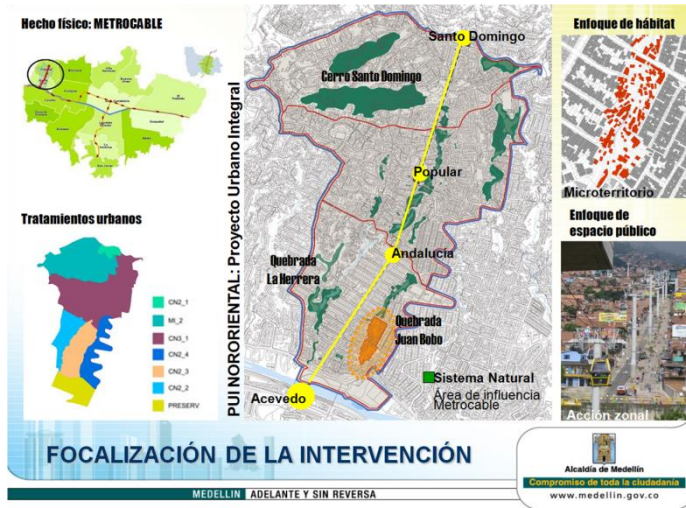
INGRESOS

• Ingreso promedio mensual en los barrios de intervención es de \$147.000
• El 70% de la población de la comuna N°1 se encuentra en los niveles 1 y 2 del Sisben, el 24% en el nivel 3 del Sisben.
• En la comuna N°2 el 61% de la población está en los niveles 1 y 2 del Sisben y el 30% en el nivel 3 del Sisben.

- 1 Santo Domingo 2
- 2 Santo Domingo 1
- 3 La Avanzada
- 4 Nuevo Horizonte
- 5 Popular (Popular1, Popular 2)
- 6 Granizal
- 7 La Esperanza
- 8 Villa del Socorro
- 9 Mosca No.1
- 10 La Francia,
- 11 Andalucía,
- 12 Villa Niza



Área total de intervención: 158 hectáreas



Esquemas de análisis cuantitativo y cualitativo por parte de la Empresa de Desarrollo Urbano para el Programa Urbano Integral PUI de la Nor oriental, barrios Santo Domingo Savio, Popular y Andalucía, teniendo como eje el Metrocable que conecta la estación Acevedo de la Línea A del Sistema Metro y la Estación Santo Domingo. Fuente: www.medellin.gov.co

³² Acuerdo núm. 34, “Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007”, Medellín, 31 de mayo de 2004, p. 6.

espacio público que sólo tomó esa condición en el 2004 cuando se definió uno de los Proyectos Estratégicos de Ciudad, en la Línea 3 del programa de gobierno de la administración Fajardo, con el nombre de “Intervención integral en el área de influencia del Metrocable”.

El objetivo de este proyecto de intervención urbana integral, como está consignado en el documento inicial, era “generar espacio público, construir nuevos equipamientos, recuperar elementos ambientales y adelantar procesos de regulación urbana y generación de vivienda”. Pero curiosamente de lo que más carecía en un principio era de vivienda pues se centraba en la recuperación ambiental de fuentes hídricas, la construcción de un paseo urbano en los bajos del Metrocable, la construcción de una biblioteca como equipamiento cultural y educativo además para el fortalecimiento de la centralidad barrial, recuperar ambientalmente un cerro e integrarlo al sistema de espacios públicos, construir un centro popular de comercio e implementar un plan de movilidad. El ámbito de actuación era limitado

al eje del sistema de transporte y alrededor de las estaciones del mismo, con el propósito de convertirlas en centralidades barriales.



Sistema de Transporte Masivo conocido como Metrocable, que conecta la Estación Acevedo, línea A del Sistema Metro, con la Estación Santo Domingo en la parte Nor oriental de Medellín. Abajo, intervención sobre la calle 107, siguiendo el eje de las pilonas del corredor vial, para configurar el Paseo Andalucía, a su vez el eje del PUI de la Nor Oriental. Fotografías de Luis Fernando González E., 2007.

Pero el germen estaba allí en tanto la visión integral –espacio público, movilidad y vivienda- para generar equidad, democracia e inclusión social, era factible ampliarla a una escala mayor del territorio de influencia e incluir nuevos elementos que desde diferentes dependencias estaban en ejecución pero de manera descoordinada o sin un propósito común. Aparte de construirse el Parque Biblioteca España –convertido en el gran símbolo de la actuación en este territorio-, el Paseo Urbano de la Calle 107 o Paseo Andalucía, los puentes que conectaron lugares no solo desvinculados funcional y territorialmente sino en conflicto permanente entre bandas, el Centro Empresarial de Desarrollo Zonal –Cedezo-, a los que se le fueron sumando nuevos parques, lavaderos comunales, en lugares más alejados del eje del Metrocable, a los que se les sumaría el proyecto de vivienda en la quebrada Juan Bobo.

Así, este “modelo de intervención urbana que articula los componentes físico, social y la coordinación interinstitucional, y que busca resolver problemas específicos de un territorio definido (focalizado)”³³, como lo evaluaba un trabajo de la Universidad de los Andes, se experimentó por primera vez en los barrios aledaños al corredor del Metrocable que, corresponde a muchos de los barrios piratas desarrollados en los años 1950 y 1960 o producto de las reubicaciones de barrios “tuguriales” como el de La Alpujarra en los años 1960, de lo que ya hemos dado cuenta. No era entonces ninguna coincidencia que los Índices de Calidad de Vida y de Desarrollo Humano tenidos en cuenta para definir el lugar de actuación determinaran que este fuera allí.

Las actuaciones en infraestructura vial, en equipamiento comunitario, áreas recreativas, etc., eran sobre unas estructuras urbanas que tenían carencias pero cuyas viviendas estaban consolidadas y no actuaban sobre ellas sino sobre su entorno y, por el contrario, en muchos casos fueron afectadas para la ejecución de obras, pues para construir la Biblioteca España se tuvieron que demoler un número representativo de casas. Pero el proyecto de vivienda sobre la quebrada Juan Bobo, si se quiere un componente menor en toda el área de

³³ Villareal, J., Evaluación Ejecutiva del PUI, Universidad de los Andes, 2009, Citado en documento Conpes núm. 3604, p. 5.

actuación, se realizó con la pretensión del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes que estaban en condición de ilegalidad e informalidad aún dentro del mismo cauce de la fuente hídrica y en su área de influencia.



Esta experiencia de la “Intervención integral en el área de influencia del Metrocable” termino por darle nombre a una metodología de intervención en amplios territorios urbanos con graves conflictos y problemas socioeconómicos, la cual, nombrada como PUI y conceptualizada como “un instrumento de intervención urbana que abarca la dimensión de lo físico, lo social y lo institucional, con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención”, como se señala en la presentación del PUI de la Comuna 13, uno de los seis PUIs formulados, algunos de los cuales están en ejecución. En todos ellos destaca la obra urbanística y



Intervención en la quebrada Juan Bobo, en un proyecto de Mejoramiento Integral Barrial, que permitió no sólo disminuir las condiciones de vulnerabilidad y riesgo, sino mejorar las condiciones ambientales, viales, urbanísticas y arquitectónicas, consolidando la permanencia in situ de la población establecida de tiempo atrás, reubicando in situ en torres de cuatro a siete pisos o con mejoramiento de vivienda como se aprecia en las dos fotografías. Fotografías de Diana Moreno, 2008, Empresa de Desarrollo Urbano.

arquitectónica, la cualificación de los espacios urbano, la arquitectura destacable y simbólica aplicada a los equipamientos e infraestructura, pero no incluye necesariamente el Mejoramiento Integral Barrial como una variable. Incluso, es necesario señalar que para la ejecución de las obras de los PUI ha sido necesario demoler más de 3.000 viviendas, mientras que el aporte en vivienda solo ha sido las 800 construidas dentro del PUI de la Nor Oriental.

Se convierte de esta manera la intervención en la quebrada Juan Bobo en un hecho singular del PUI de la Nor Oriental, aunque un hecho destacable dentro de la política de la vivienda en la ciudad. Este modelo de Juan Bobo recogió la experiencia *Primed*, en términos de mejorar y consolidar la vivienda y reasentar de ser el caso pero *in situ*, dotar el entorno de espacio público, hacer una renovación urbana y establecer procesos de legalización. Además se fundamentó en los principios planteados en el POT de 1999 acerca del Mejoramiento Integral, entendida como una estrategia “intervención física con el objetivo de mejorar la mala calidad y deficientes condiciones de vida en los asentamientos humanos de desarrollo incompleto e inadecuado que son susceptibles de tener procesos de consolidación y recuperación”, y cuyo objetivo era objetivo era “trascender condición del mejoramiento físico y material, para replicarse también en aspectos socioeconómicos jurídicos psicológicos organizacionales socioeconómicos, jurídicos, psicológicos, y de empoderamiento de la población sobre la construcción de su territorio, lo que implica desarrollar estrategias de concertación, asistencia técnica y coordinación intersectorial”.

Este proyecto en su etapa inicial implicó el reasentamiento de 158 viviendas de zonas de riesgo y para la liberación del cauce de la quebrada, la construcción de 102 unidades de vivienda en torres de cuatro a siete pisos aprovechando la pendiente del terreno, la construcción de unas 30 unidades de vivienda en el entorno inmediato y el mejoramiento y mitigación del riesgo de unas 400 unidades, aparte de la legalización de 244 viviendas, más las obras complementarias de espacio público que al liberar el cauce y canalizar la quebrada sus márgenes fueron convertidos en unos paseos barriales. Además de los equipamiento comunitarios conformado con ludoteca, salones comunitarios y módulos comerciales. Luego se extendió su implementación en una segunda fase en la misma quebrada Juan

Bobo y con la intervención en marcha en la Quebrada La Herrera, también dentro del PUI de la Nororiental, alcanzando a construirse entre las tres unas 800 viviendas.

A esa primera etapa, con el nombre de Proyecto de Nuevo Sol de Oriente, le fue conferido en noviembre de 2008 uno de los galardones en el VII Premio Internacional de Dubai de Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida, que otorga UN-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos).

De igual manera esta primera etapa se convirtió en el programa piloto del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB que se definió en el ajuste del POT en 2006 (Acuerdo 46). Allí se considera que el PMIB “en una gestión urbana integral atiende los desequilibrios territoriales, ambientales, socioculturales y socioeconómicos, disminuyendo los conflictos derivados por las relaciones entre espacio privado y espacio público, concreta el derecho a una vivienda digna, la protección a moradores, las normas y usos del suelo acordes a la realidad de los territorios, para hacer efectivo el derecho a la propiedad y la consolidación de los patrimonios familiares, colectivos y público”. Enumerando que esa política pública local apuntaba a los siguientes objetivos:

- Reconocer el derecho a tener un lugar en el espacio de la ciudad, en condiciones dignas, adecuadas y salubres desde lo urbanístico ambiental, sociocultural y socioeconómico.
- Reglamentaciones urbanísticas y constructivas específicas con mejor aprovechamiento del recurso suelo emitidas en acto administrativo por el Municipio.
- Focalización articulada de la inversión pública en los asentamientos informales a partir del proyecto urbano para la legalización urbanística con las acciones para el mejoramiento y la consolidación.
- La planificación para tornar regulares los asentamientos precarios se realiza a mayor escala y en forma concertada garantizando transversalidad en las acciones para desarrollar programas y proyectos multisectoriales,

interdisciplinarios, interinstitucionales y flexibles que lleven a la regularidad de la propiedad. Los recursos de inversión para las obras físicas se ejecutan en simultaneidad con proyectos socioculturales y socioeconómicos.

- La focalización de las inversiones debe permanecer en el tiempo, el desplazamiento de las prioridades de gobierno hacia otras áreas de actuación, generaría pérdidas sustanciales en los mayores o menores logros obtenidos.
- Integración de la inversión pública con la participación de los sectores privados, sociales y comunitarios, reconociendo e incorporando sus esfuerzos y capacidades como un activo y factor de sostenibilidad en el proceso de mejoramiento, soportados en la institucionalidad y en los instrumentos de planeación, gestión y financiación que propone la Ley 388 de 1997 para adelantar actuaciones urbanas integrales.
- Incorporación de mecanismos de protección a moradores que prohíban la venta de las propiedades para que los pobladores no sean “expulsados” por los nuevos grupos económicos ligados al desarrollo de la tierra urbana³⁴.

No obstante esta intención de hacer del Planes de Manejo de Barrios Integrales PMBI una política pública de actuación urbana, hasta el momento es la parte menor de la política de vivienda que se plantea de tres maneras: el mejoramiento, la renovación y la expansión urbana. Pese a que se señala proyectos como el Plan Parcial de Moravia como MIB en realidad no lo es pues la reubicación exógena ha sido el criterio para la implementación de la nueva etapa en el sector del antiguo morro de basuras.

La expansión urbana ha tenido mayor importancia, especialmente por el desarrollo del Plan Parcial de Pajarito, proyecto que se propuso desde el 2002 (por el Decreto 602) como una alternativa de expansión del suelo urbano en la administración de Luis Pérez, con una altísima inversión económica en la adecuación de los terrenos para su urbanización, pero

³⁴ *Programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB*, Medellín, Unidad de Asentamientos en Desarrollo y Vivienda-Departamento Administrativo de Planeación, Alcaldía de Medellín, 2007, documento pdf, p. 17.

sin ninguna articulación con la ciudad y con graves problemas de movilidad. Sobre este proyecto apenas iniciado hubo necesidad de replantear la manera de concebir su urbanismo, las características intrínsecas de su implantación y se estableció una conectividad y la movilidad del sector con la construcción de la línea J del Sistema Metro, es decir, el Metrocable entre la Estación San Javier y La Aurora, pasando por las estaciones Juan XIII y Vallejuelos, la cual fue inaugurada en marzo de 2008.

Hay que tener en cuenta que los planes parciales son un instrumento de gestión territorial contemplados en la Ley 388 de 1997, los que se consideraron como “instrumentos de planificación intermedia mediante el cual se diseña la configuración de espacios públicos y privados, que permitirán la aplicación de los instrumentos de gestión y ejecución asociadas”. Adicionalmente se define que los planes parciales son “modelos urbanos integrales que conjugan diferentes condiciones técnicas, jurídicas, sociales, económicas, urbanísticas y financieras con el fin de lograr positivas transformaciones en los espacios urbanos”³⁵. Su implementación puede ser por iniciativa privada, públicas o una asociación entre los dos sectores. Entre 2002 y 2009 fueron aprobados 25 planes parciales en la ciudad de Medellín, de los cuales 21 eran propuestas privadas, dos de carácter mixto (San Lorenzo y Plaza de Ferias) y dos por iniciativa pública: el de Naranjal y el de Pajarito, pero mientras el primero es de Expansión Urbana, el segundo es de Renovación Urbana.

Este Plan Parcial, definido como un Macroproyecto de escala nacional, y renombrado como Ciudadela Nueva Occidente, pretende desarrollar 230,51 hectáreas, con un área neta para viviendas de 188,1 hectáreas, las demás para las cesiones –equipamiento, vías, áreas verdes, etc.-. El total de viviendas que se pretende implantar allí es de 27.271 unidades, con una densidad de 111 viviendas por hectáreas, en los sectores Pedregal Alto, Aurora, Renaceres, Nazaret, Veletas, Chagualón, Montaña, Cascada, Suramericanos, Poblado del Viento, Lusitania, Cantares y Mirador del Valle. Un desarrollo urbanístico que incluye cuatro centralidades barriales y una centralidad zonal que es precisamente a donde llega el Metrocable de la línea J del Sistema Metro, es decir, en La Aurora; adicional a ello la

³⁵ *Planes Parciales, Conceptos y Aplicación*, Medellín, Alcaldía de Medellín, documento en pdf, 2007, p. 3.

construcción, hasta el momento, de tres colegios, parques recreativos barriales y una ludoteca en la Plazoleta de la Villa Suramericana.



Esquema general de la Ciudadela Nueva Occidente, que tiene como punto de partida el Plan Parcial de Pajarito, en un área de expansión urbana al occidente de la ciudad, en el corregimiento de San Cristóbal, donde se propuso un desarrollo de 27.271 viviendas en 230,5 hectáreas, además de cuatro centralidades barriales y una zonal, aparte de la infraestructura complementaria que se incluye este plano ilustrativo. Fuente: www.medellin.gov.co

El desarrollo arquitectónico, en términos de unidades proyectadas, sumando las dos últimas administraciones, como se puede observar en el cuadro siguiente, “Viviendas construidas y en proceso en la Ciudadela Nueva Occidente”, estaría alcanzando al finalizar este año de 2011, el 44.7% del total proyectado en el Plan Parcial. Destacando que la última administración duplica en ejecutoria de viviendas a la anterior administración.

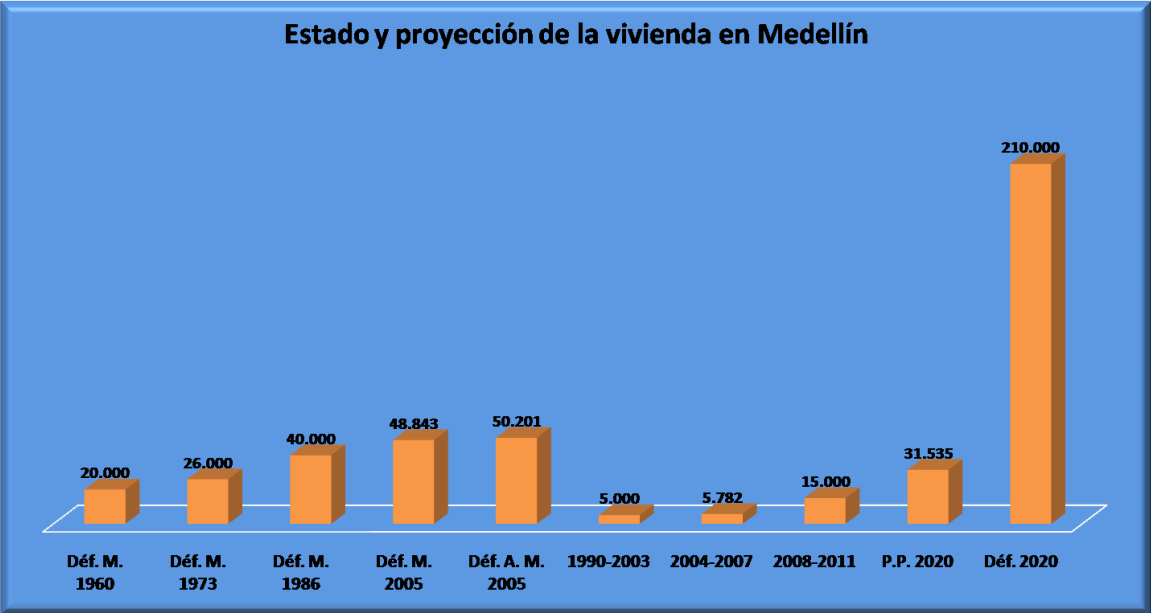
Aparte de estas actuaciones reseñadas se trabaja en implementar el Plan Parcial de Naranjal, que ha tenido serias dificultades desde la primera propuesta formulada en 1999, con el título de Renovación Urbana Integral con sentido social, formulada por los arquitectos Carlos Montoya y Javier Jaramillo. En estos más de once años han sido varias las propuestas de intervención, con cambios en sus concepciones y atendiendo diferentes

intereses. Pero siempre ha sido una constante la manera de definir la incorporación de la comunidad afectada, la forma en que la Vivienda de Interés Social se incluía en una propuesta urbanística con mixtura de estratos socioeconómicos y de establecer el equilibrio financiero, por tanto, de la manera de la participación de lo privado allí; en síntesis, para garantizar aquello que se pide en la concepción de los planes parciales, el “reparto equitativo de cargas y beneficios y de protección a moradores”. Pero esta situación que ha sido difícil de resolver y aún pone en cuestión el inicio de este Plan pese a tantos años de planteamiento y discusiones, y a que existe una última propuesta aprobada, razón por la cual esta intervención no suma todavía a la solución cualitativa y ni cuantitativa del problema de la vivienda desde la escala barrial.

Viviendas construidas y en proceso en la Ciudadela Nueva Occidente 2004-2011			
Administración Sergio Fajardo 2004-2007		Administración Alonso Salazar 2008-2011	
Nombre	Núm.	Nombre	Núm.
Barrio Las Flores 1	180	Villa Suramericana	624
Barrio Las Flores 2	339	Juegos Suramericanos	732
Barrio Las Flores 3	318	La Aurora	473
Mirador de la Huerta	988	Mirador del Valle II (Comfama)	380
La Aurora	1.458	Mirador del Valle III (Comfama)	698
La Montaña	559	Cantares I (Coninsa)	345
		Cantares II	575
Cascada	258	Barrio La Aurora VIS y VIP	1.207
Total administración Fajardo	4.100	Renaceres (Moravia)	344
		Pedregal Alto	203
		Ceme (Redensificación UG-I)	48
		Ceme (Redensificación UG-V)	152
		Nazaret	287
		Chagualón (La Iguaná)	328
		El Tirol	430
		Montaña adición	43
		Poblado del Viento	288
		Veletas (Comfenalco)	344
		Lusitania	600
		Total Administración Salazar	8.101
Total construido o en proceso			12.201
% frente al total proyectado			47.7%

Es evidente que en los últimos años ha habido un avance notable en términos de la construcción de viviendas para los estratos bajos. La actual administración municipal prácticamente triplica la producción del anterior periodo -15 mil de la actual, frente a las 7.582 de la anterior administración, y entre ambas administraciones en los últimos ocho años -2004 a 2011-, cuadruplican la producción de los trece años de las administraciones de 1990 al 2003, pues estas solo construyeron cinco mil unidades frente a las 20.782 de las administraciones Fajardo y Salazar, como se puede observar en el cuadro anterior.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que la población de bajos recursos, que alcanza a representar el 50.18% de la población –en estratos 0, 1 y 2–, pero que incluyendo también a la población de estrato 3 alcanza el 78%, es realmente poco teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de déficit, calculado en el 2005 en 48.843 unidades, está concentrado en estos sectores. Las quince mil soluciones de la actual administración representan cerca del 30% del déficit actual, pero la proyección es que a futuro la relación entre soluciones y déficit se siga incrementando de manera negativa, pues se ha calculado que para el año 2020 el déficit será de 210 mil unidades y se considera que por planes parciales se podrían hacer 31.535 soluciones, con lo cual se atendería sólo el 15% del mismo.



Ahora bien, de las actuaciones en el proceso de configuración urbana, a partir de la vivienda, el mayor porcentaje de esta se hace desde la expansión y la renovación, y el

aporte del MIB es bajo, pues si tenemos en cuenta que de las más de veinte mil soluciones, de las dos últimas administraciones, apenas 800, esto es, un escaso 4% del total, aunque en términos territoriales y, fundamentalmente, sociales su efecto es mucho mayor.

Esto indica la necesidad de hacer un esfuerzo mayor y plural en el proceso de urbanización presente y del futuro inmediato. Situación que comenzó a ser visionada con la propuesta del Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020, en cuyo diagnóstico construido colectivamente, entre muchos de los problemas encontrados se señalan: la inexistencia de una política habitacional para la población desplazada, como la inversión pública de Vivienda de Interés Social y de Interés Prioritario no está dirigida a los estratos bajos de la población, el privilegio otorgado al mercado inmobiliario y de la construcción, la priorización de los macroproyectos regionales que, paradójicamente, incrementan los déficits cualitativos y cuantitativos, la baja o nula aplicación del MIB, la el bajo nivel de gobernabilidad en el hábitat, el desmejoramiento de la vivienda y el hábitat, por los desarrollos habitacionales de baja calidad, la generación creciente de asentamientos precarios, la altísima habitabilidad sin cobertura y la reducida oferta, entre otros aspectos que apuntan tanto a lo cualitativo.

Y esto es precisamente uno de los factores soslayados desde hace tiempo por la dictadura del número: el problema cualitativo. Uno de los factores fundamentales de la crisis social urbana de Medellín en la década de 1980, fue la numerosa construcción de vivienda sin concepción de ciudad, aglomeraciones sin infraestructuras adecuadas que terminaron por configurarse como guetos, segregados socio-espacialmente y con una grave inequidad territorial. Situación que, precisamente se ha tratado de solucionar mediante con los proyectos con la metodología del PUI, ya referida.

En los últimos años los esfuerzos de construir vivienda de manera masiva en los proyectos de renovación urbana y de expansión, parece sino repetir al menos olvidar algunas lecciones de aquellos procesos. Proyectos como el de las Torres de San Sebastián lo evidencian. Este proyecto formaba parte del Plan Parcial de San Lorenzo, de iniciativa mixta, aprobado desde el año 2003, en un sector sensible de la ciudad en términos sociales,

con una historia de afectaciones y de marginalidad de vieja data, pero, adicionalmente, con una enorme tradición histórica y una memoria popular subvalorada y estigmatizada, que abarca los barrios Las Palmas, San Diego, parte de El Salvador y el antiguo barrio Colón, actualmente conocido como Niquitao.



Pese a los propósitos iniciales y a la construcción de obras como un Colegio de Calidad y la propuesta de renovación urbana en aproximadamente veinte manzanas, el proyecto comenzó afectando buena parte del tejido preexistente y en contra de unos elementos patrimoniales, como el antiguo cementerio de San Lorenzo y una arquitectura modesta pero de valor contextual. Una vía, fundamental en la conexión y la movilidad norte-sur por el oriente de la ciudad, primó



Arriba: esquema sobre los componentes del Plan Parcial de San Lorenzo, en los que se incluye la densificación de vivienda, el mioramiento del espacio público, el respeto por el patrimonio, la ampliación del equipamiento y el enriquecimiento de la conectividad. Abajo panorama de las doce torres construidas en la única manzana desarrollada de las siete a intervenir en la propuesta inicial. Fotografía de Luis Fernando González E., 2003.

sobre el tejido preexistente e irrumpió en él. Mientras tanto la nueva propuesta de vivienda, supuestamente de interés social –en realidad con artilugios se consideraba así cuando en realidad se enfocó por sus promotores a la clase media- se construyó de manera masiva. La propuesta era construir las manzanas sobre el corredor de la Avenida Oriental, con vivienda en densidad alta, cada una con 12 torres, entre 17 y pisos;

a medida que se alejaban de esta avenida y se implantaban sobre las zonas de pendiente hacia el sector del antiguo cementerio, iban disminuyendo el número de pisos, para hacer vivienda de densidad media y baja. Un desarrollo de un poco más de 28 hectáreas y en ellas 6.902 unidades de apartamentos, con una densidad de 45 viviendas por hectárea.

De la propuesta de vivienda inicialmente planteada, solo se construyó una manzana, debido a las fuertes críticas que se le hizo al proyecto, en tanto la asociación pública-privada beneficiaba más a los segundos e iba en detrimento de la ciudad, pero, sobre, por la densidad y masividad de lo construido. En esa sola manzana se construyeron doce torres, de 17 a 21 pisos, en cada piso cuatro apartamentos, hasta sumar 780 apartamentos según los datos de los promotores. Si calculamos un promedio bajo de habitantes, unos 4 habitantes

por unidad, se tendría una población

de más cinco mil habitantes, en esa sola manzana sino espacios recreativos, sólo una placa



Arriba, planta tipo de un apartamento de 42 metros cuadrados en el proyecto Torres de San Sebastián; abajo, corredor en una de las torres que evidencian las condiciones de habitabilidad. Fotografía de Luis Fernando González E., 2003.

polifuncional, para una población infantil y juvenil que era mayoritaria. Un grupo humano tan numeroso solo controlado por el administrador y dos porteros de una empresa de seguridad privada. Sin parqueaderos, pues se pensaba que no se requería, o al menos los promotores así lo presentaron para evadir la normatividad al respecto, con lo que los efectos en el torno inmediato son evidentes para proveer los parqueaderos que evidentemente se necesitaban debido al grupo social que adquirió los apartamentos.

Adicional a ello están las características de los apartamentos tanto en términos técnico constructivos y espaciales. La construcción en concreto vaciado, con entre pisos y paredes entre 7 y 10 centímetros, son unos multiplicadores auditivos que riñen con las formas culturales locales, de ahí que esto derive en conflictos sociales. Los 42 metros cuadrados, manteniendo el mismo número de alcobas, tres por apartamento, implica por lógica la disminución de las áreas de estos espacios mínimos, al punto que las camas y demás menaje tradicional de las familias que ocuparon no cabían y debieron hacer compra de uno nuevo hecho para la dinámica de disminución de los estándares. Reducción de medidas que también se aplica a la altura entre pisos, en donde apenas se alcanza los 2.10 metros, con lo que no solo es problema de áreas sino de volumen. Amén de la desaparición de los espacios sociales, pues en una sola área se plantea la ubicación de un estudio, sala, comedor y cocina, los que por supuesto son más un hecho de amoblamiento y decoración que de espacialidad arquitectónica. Familias con otras estructuras mentales, tradiciones culturales e imaginarios, trasplantadas a estos entornos son en conclusión un generador de nuevos conflictos urbanos. Precisamente este modelo replicado por los privados en distintos proyectos, en sus planes parciales, multiplicó las problemáticas sociales urbanas, que se trataron de amainar con programas institucionales como el denominado “Vecinos y Amigos”, que buscaba mediar en los problemas y conflictos entre los nuevos vecinos de las urbanizaciones.

Buena parte de esta situación es la que se presenta en el macroproyecto de Nueva Occidente, pese a las buenas intenciones de hacer un urbanismo que contempla espacios públicos, áreas verdes, equipamientos recreativos, culturales, deportivos, educativos o de salud, pero con grandes críticas a las propuestas arquitectónicas de densificación en altura.

Apartamentos con áreas reducidas – entre 47 y 49 metros cuadrados con dos alcobas, es el promedio–, en torres de varios pisos, en los cuales se pasaron a habitar familias en situación de vulnerabilidad, reubicados sacados de su contexto barrial y territorial –caso Moravia–, población discapacitada –cognitiva y física, esta última con un creciente número debido al conflicto–, junto desmovilizados, reinsertados y actores del conflicto, han generado un conflictivo escenario que muestra ya cifras alarmantes de homicidios en el sector.

La implantación misma de este macroproyecto en un sector rural, el único considerado con de expansión urbana para vivienda VIS, con gran tradición cultural a la cual se impactó de manera muy negativa, fue una de las primeras críticas a desestimar. Igual en los límites una población ya consolidada en el sector suburbano también fue impactada, generando malestar, miedos y confrontaciones entre los antiguos pobladores y los nuevos residentes. Pero aún para los nuevos habitantes, su transición de habitantes informales a residentes formales no deja de ser una situación problemática en tanto el pago de los costos de permanencia es alto, además de ser desestructuradas de sus tejidos sociales y territoriales³⁶.



Arriba, barrio Las Flores, donde fueron reubicados antiguos residentes de sectores aledaños del antiguo basurero de Moravia; abajo, desarrollo de torres de apartamento en la ciudadela Nueva Occidente, dentro del Plan Parcial de Pajarito, al occidente de la ciudad de Medellín. Fotografías de Luis Fernando GonzálezE., 2003 y 2008, respectivamente.

³⁶ En los últimos días la prensa local ha dado cuenta de la situación conflictiva que se vive allí.

En los últimos días la prensa local ha dado cuenta de la situación conflictiva que se vive allí. Ha querido establecer relaciones de causalidad entre la habitabilidad y la violencia; por ejemplo, se dice que la reubicación de comunidades de diferentes sectores en la ciudadela Nueva Occidente viene causando problemas de convivencia que, sumados a las situaciones de enfrentamiento de combos delincuenciales, la falta de empleo digno, acceso a la salud y educación, han hecho la subsistencia allí cada vez más complicada³⁷. De ahí que si bien se han construido viviendas con entornos complementarios, no se han configurado entidades barriales o tejidos sociales, además de las posibilidades económicas y de empleo formal con el fin de armonizar con su condición de nuevos residentes.

Son muchas otras las situaciones que se critican dentro del nuevo desarrollo de la ciudad; por ejemplo, los proyectos de renovación urbana, mediante edificaciones en altura, con alta densidad, han afectado el patrimonio arquitectónico contextual, al igual que han roto tejidos urbanos, relaciones de vecindario y, en general, la configuración urbanística de los barrios, razón por la cual esta estructuración urbana prácticamente se convierte en un lugar de resistencia cultural. Allí los MIB jugarían un papel fundamental para mantener su valor e importancia en la estructuración urbanística, reconociendo de paso el aporte de las comunidades en la modelación de la nueva geografía, pero aun este instrumento de intervención territorial no alcanza la representatividad en el desarrollo urbano como se ha visto.

El aporte de la arquitectura urbana a la transformación de Medellín, ya sea desde la imagen o de la realidad territorial, es innegable, pero queda un gran reto a futuro a reconfigurar la ciudad desde los barrios. Reto que se empezó a asumir la municipalidad con la creación del Instituto Social de Vivienda y Hábitat –ISVIMED– en el 2008, y la definición del Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020, una construcción colectiva que espera hacer realidad en ese plazo los cinco principios planteados: respeto a la dignidad humana, solidaria social y territorial, equidad social y territorial, participación y corresponsabilidad, y persistencia. Tal vez la manera de cambiar desde la base territorial, es decir, la escala

³⁷ Periódico *ADN*, Medellín, núm. 779, 1 de diciembre de 2011, p. 5.

barrial, no sólo un déficit habitacional cuantitativo cada vez más creciente, sino una realidad socio cultural que no puede ser transformada sólo desde las configuraciones formalistas y mediáticas.

Medellín, 1 de diciembre de 2011.