

SERIE INVESTIGACIONES FORHUM No. 1



GESTION, PLANEACION Y PARTICIPACION EN COLOMBIA: REFLEXIONES CRITICAS

CEHAP - CINEP - FUNDESOC - CITCE/FUNCOP



COMPILADORES

FABIAN BEETHOVEN ZULETA RUIZ

NORA ELENA MESA SANCHEZ

RAFAEL FERNANDO RUEDA BEDOYA

Gestión, planeación y participación en Colombia
reflexiones críticas / CEHAP [et al.] ; Fabián
Beethoven Zuleta Ruiz, Nora Elena Mesa Sánchez,
Rafael Fernando Rueda Bedoya. comps. -- Medellín
FORHUM, 1992.

103 p. -- (Serie Investigaciones Forhum . No. 1)

PLANIFICACION PARTICIPATIVA / PLANIFICACION UR-
BANA / PARTICIPACION POPULAR / POLITICA DE VI-
VIENDA / MOVIMIENTOS SOCIALES / POLITICA URBA-
NA / GESTION URBANA / MEDELLIN / SANTAFE DE
BOGOTA / BARRANQUILLA / PUERTO TEJADA

Primera Edición 1992

Se permite la reproducción parcial, citando la fuente

Digitación:

Claudia María Restrepo Sandoval

Olga Patricia Ramírez Gallego

Ligia Sofía Rodríguez Agelvis

Diseño y diagramación electrónica (Ventura Publisher):

Rodrigo Ayala G.

Edición:

Programa de Formación de Recursos Humanos para la
Autogestión del Hábitat Urbano en el Area Andina -FORHUM

Coordinación Regional

Medellín, Colombia

Ilustración:

Título: Los Notables

Autor: Fernando Orozco

Técnica: Monotipo

Tamaño: 18.5 cms. x 19 cms.

Impresión:

IMSERGRAF LTDA.

Tiraje: 1.000 ejemplares

**CENTRO DE ESTUDIOS
DEL HABITAT POPULAR -CEHAP-
MEDELLIN**

**CENTRO DE INVESTIGACION Y
EDUCACION POPULAR-CINEP-
SANTAFE DE BOGOTA**

**FUNDACION PARA LA DEMOCRACIA,
EL DESARROLLO SOCIAL Y LA ECOLOGIA - FUNDESOE
BARRANQUILLA**

**CENTRO DE INVESTIGACIONES
UNIVERSIDAD DEL VALLE -CITCE-
CALI**

**FUNDACION PARA
LA COMUNICACION POPULAR -FUNCOP-
POPAYAN**

COMPILADORES:

Fabián Beethoven Zuleta R.
Nora Elena Mesa*
Rafael Fernando Rueda*

SINTESIS DE LAS INVESTIGACIONES CORRESPONDIENTES AL PROYECTO COLOMBIA DEL PRIMER CICLO DE INVESTIGACION (1991) DEL **PROGRAMA DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION DEL HABITAT URBANO EN EL AREA ANDINA -FORHUM-**: PROGRAMA DE COOPERACION SUR - SUR CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE HOLANDA, A TRAVÉS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES D.O.S., QUE INVOLUCRA A LOS PAISES BOLIVIA (CERES), COLOMBIA (CEHAP), ECUADOR (CIUDAD) Y PERU (CIDAP)

TABLA DE CONTENIDO

	PAG.
RECONOCIMIENTOS	5
PRESENTACION	7
1. HACIA UNA GESTION ALTERNATIVA, ELEMENTOS ESTRUCTURANTES, UNA APROXIMACION A LA CIUDAD DE MEDELLIN Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES	11
Centro de Estudios del Hábitat Popular -CEHAP- Universidad Nacional de Colombia Seccional Medellín	
INTRODUCCION	13
1.1 LA PLANEACION Y EL TERRITORIO EN LA CIUDAD DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA	19
1.1.1 Enfoques y concepciones	20
1.1.2 Elementos relacionantes	22
1.1.3 División territorial	24
Conclusiones y recomendaciones	27
1.2 USOS, PERCEPCIONES Y SIGNIFICADOS DEL TERRITORIO	30
1.2.1 Cuatro instancias territoriales	30
1.2.2 Atributos del espacio - valoraciones sociales	31
1.2.3 Significados sociales y culturales	32
1.2.4 Densificación de los barrios consolidados	32
Conclusiones y recomendaciones	33
1.3 APROXIMACIONES A LA COYUNTURA EN LA CIUDAD DE MEDELLIN	38
1.3.1 Contextualización social del crecimiento	38
1.3.2 El presupuesto de la ciudad	41
1.3.3 El sector informal y la microempresa en Medellín: La terciarización de la ciudad	43
Conclusiones y recomendaciones	44
Bibliografía general	49

2. LA PLANEACION ZONAL PARTICIPATIVA: UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCION SOCIAL?.	53
Centro de Investigación y Educación Popular -CINEP	
2.1 LAS EXPERIENCIAS DE GESTION ZONAL EN BOGOTA MARCO DE REFERENCIA.	55
2.2 LA EXPERIENCIA DE LA ZONA 2	56
2.3 LA EXPERIENCIA DE LA ZONA 4 SAN CRISTOBAL SUR	59
2.4 KENNEDY - ZONA 8: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACION.	61
2.5 EL ESTADO COMO PROMOTOR DE LA PARTICIPACION	63
Análisis y conclusiones.	65
Propuesta pedagógica.	68
Bibliografía	74
3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA URBANA DE BARRANQUILLA (1960 - 1990)	75
Fundación para la Democracia, el Desarrollo Social y la Ecología -FUNDESOE-	
3.1 LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU RECONOCIMIENTO COMO FORJADORES DE LA HISTORIA.	77
3.2 DEFINICION Y CARACTERIZACION DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS	77
3.2.1 Movimientos sociales urbanos.	77
3.2.2 Categorías y tipologías de los movimientos sociales-urbanos	77
3.2.3 Raíces históricas de la Barranquilla moderna.	78
3.3 EL PERIODO DEL FRENTE NACIONAL Y LA CRISIS DE LOS AÑOS SESENTA (1957 - 1974- 75)	79
3.3.1 Panorama económico político de la ciudad	79
3.3.2 Evolución demográfica, migraciones y asentamientos sub-normales en Barranquilla	81
3.3.3 Respuesta a la crisis de la dirigencia de la ciudad	82
3.3.4 Evolución espacial, sectores sub-normales y movimientos sociales en Barranquilla.	83
3.4 BARRANQUILLA EN LOS ULTIMOS 15 AÑOS	84
3.4.1 Panorama económico político	84
3.4.2 Aspectos demográficos	85
3.4.3 Movimientos sociales y estructura urbana	85
3.5 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS EN BARRANQUILLA EN TODO EL PERODO DE ESTUDIO (60-90)	86
Conclusiones	87
Recomendaciones	88
Bibliografía	90

4. SISTEMAS URBANOS, POLITICAS ESTATALES Y MOVIMIENTOS SOCIALES.	
PUERTO TEJADA. UN CASO DEL SUR-OCCIDENTE COLOMBIANO	91
Centro de Investigaciones -CITCE- Universidad del Valle	
Fundación para la Comunicación Popular - FUNCOP-	
4.1 LA INVESTIGACION	93
4.2 EL METODO DE INVESTIGACION	94
Conclusiones y recomendaciones	96
Bibliografía	102

RECONOCIMIENTOS

CEHAP - FORHUM hace un especial reconocimiento a las instituciones miembros del Comité Nacional del Programa FORHUM y a los equipos que en cada una de ellos lideraron el primer ciclo de investigaciones FORHUM-Colombia, esfuerzo sin el cual no hubiera sido posible reunir el material síntesis de la presente compilación.

Igualmente, agradece a las organizaciones sociales y populares, a las instituciones públicas y

privadas y a los funcionarios y técnicos que contribuyeron con apoyo e información al trabajo investigativo representando un soporte importante para el logro de sus objetivos.

Resalta, que la publicación de la presente compilación se hace con el apoyo que el gobierno de Colombia y Holanda han establecido en el marco del convenio para el desarrollo del Programa FORHUM.

PRESENTACION

1. EL PROGRAMA DE FORMACION DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION DEL HABITAT URBANO EN EL AREA ANDINA -FORHUM-

Este es un Programa de cooperación Sur-Sur, realizado conjuntamente entre el Centro de Estudios del Hábitat Popular -CEHAP (adscrito a la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia -Seccional Medellín); el Centro de Investigaciones - CIUDAD (Ecuador); el Centro de Investigación y Asesoría Poblacional -CIDAP (Perú); y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y social -CERES (Bolivia). El Programa cuenta con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos; la coordinación regional andina la realiza el CEHAP; y tiene una duración de cuatro años (1991-1994).

FORHUM es un Programa que desarrolla un conjunto de acciones de capacitación de recursos humanos para que estén en condiciones de afrontar con solvencia la búsqueda de soluciones a las crecientes necesidades que en materia de hábitat enfrentan grandes grupos de la población urbana en nuestros países. A continuación explicamos los componentes centrales de FORHUM.

Como antecedentes y justificación del Programa, se parte de reconocer que los países del Area Andina viven un **acelerado proceso de urbanización** que se concentró en su etapa inicial en las ciudades principales (una o dos en cada país) y que, más recientemente, se ha generalizado hacia los **Centros Urbanos Intermedios**, con tasas de crecimiento dos o tres veces por encima de los ya altos promedios nacionales.

El resultado de este acelerado proceso de urbanización es un **crecimiento desequilibrado de las ciudades**, que incide negativamente en las condiciones de vida de la población urbana, en particular de la población de más bajos recursos.

En torno a esta creciente problemática existe una **marcada carencia de recursos humanos capacitados** para intervenir adecuadamente en el manejo, administración y resolución de los problemas que genera este proceso de urbanización y los sistemas formales de enseñanza, que dada su rigidez, no se encuentran en condiciones de responder a estas necesidades de formación.

1.1 OBJETIVOS

Los objetivos de FORHUM buscan: generar y fortalecer vínculos entre los países, centros y agentes urbanos de la región, dentro de una expresión de cooperación intrarregional; formar recursos humanos que puedan intervenir adecuadamente en la problemática urbana planteada; contribuir a crear condiciones para que en el mediano plazo, los países de la región puedan alcanzar formas de desarrollo independiente dentro de las cuales se mejore el nivel de vida de los sectores sociales de menores ingresos.

1.2 EL PERFIL DEL PROGRAMA

Marco Institucional

El Comité Binacional del Programa: Conformado por la contraparte Holandesa y Colombiana. Es la máxima autoridad ejecutiva del Programa. **La Coordinación Regional del Programa:** La realiza el CEHAP. Es el encargado de coordinar las relaciones entre las entidades ejecutoras del Programa con el Ministerio de Relaciones Ex-

teriores de Holanda, a través de la NUFFIC como entidad monitora. **El Comité Regional del Programa:** Conformado por los cuatro directores o el delegado de las entidades ejecutoras y la Coordinación Regional. (Coordina las orientaciones del Programa). **Las Instituciones Ejecutoras Nacionales del Programa:** CEHAP - Colombia, CIUDAD - Ecuador, CIDAP - Perú y CERES - Bolivia.

Orientaciones

Social y territorialmente, FORHUM se ocupa de la problemática urbana que enfrentan los sectores sociales de bajos ingresos de ciudades intermedias y en zonas de las ciudades grandes.

Académicamente, FORHUM enfatiza en la formación de recursos humanos a distintos niveles, dentro de una concepción integral del hábitat urbano.

Institucionalmente, FORHUM se sustenta en la capacidad actual y potencial de las entidades ejecutantes dentro de una noción de cooperación intrarregional. Así mismo se busca difundir y multiplicar la experiencia hacia otras entidades similares a nivel nacional, andino y latinoamericano.

Contenidos

El Programa se orienta a reforzar y transferir **conocimientos**, a distintos niveles en los siguientes aspectos: Manejo de elementos teóricos y conceptuales sobre la problemática urbana; manejo de metodologías y estrategias de investigación, planificación, diseño, ejecución y evaluación de programas y proyectos; educación y transferencia de conocimientos; manejo de técnicas y sistemas de recolección y sistematización de información.

Modalidades de Trabajo

FORHUM se implementa combinando un conjunto de **modalidades de trabajo**, tales como : La **capacitación** de recursos humanos sobre los contenidos del Programa; la **investigación** como insumo básico para la capacitación; la **difusión**

de los resultados del Programa; la **documentación e información** de todos los componentes del Programa; y la **cooperación institucional** a nivel nacional y regional andino.

1.3 EL GRUPO META (BENEFICIARIOS)

De manera **directa** se trabaja para capacitar a: funcionarios técnicos y autoridades de los organismos públicos (municipal, regional y nacional); dirigentes y líderes de organizaciones poblacionales (de primero, segundo y tercer nivel); profesionales y técnicos que de manera individual o asociada trabajan o buscan trabajar en apoyo a procesos urbano-populares; investigadores y personal de planta de los equipos y/o asociados a los equipos de los Centros involucrados en el Programa.

De manera indirecta, se busca beneficiar a: la opinión pública y organismos locales, nacionales e internacionales, buscando transferir los avances y logros del Programa, para sensibilizarlos respecto a los problemas urbanos detectados.

1.4 SUBPROGRAMAS

Para el desarrollo del Programa se tiene prevista la realización de las siguientes **actividades, estructuradas en forma de Subprogramas:** Preparación, planificación y diseño general del Programa; investigación de soporte a los procesos de capacitación; cursos para profesionales y técnicos en planificación y autogestión del desarrollo local; talleres para líderes y pobladores; talleres para autoridades y funcionarios de gobiernos y organismos de desarrollo local; foros nacionales de globalización y difusión de resultados; curso regional de fortalecimiento institucional y capacitación de personal (Bolivia); cursos regionales de intercambio y formación a nivel andino; publicaciones; documentación e información; coordinación e intercambio regional; evaluación final y seguimiento.

Estos subprogramas están estrechamente articulados entre sí, generando un proceso de retroalimentación permanente, tanto en su nivel nacional como regional y andino.

Adicionalmente, el Programa tiene un soporte de implementos, equipos y un respaldo en imprevistos.

2. INVESTIGACIONES DE SOPORTE A LOS PROCESOS DE CAPACITACION

La investigación es la base fundamental para toda la estrategia pedagógica y educativa de FORHUM. Así en los cuatro países se desarrollan procesos investigativos de mediano alcance (tanto en zonas de grandes ciudades como en ciudades intermedias) con cuyos resultados se alimentan los contenidos básicos de la estrategia pedagógica, las acciones de capacitación, la difusión y el intercambio a nivel nacional y andino. Con el desarrollo de los procesos investigativos se busca lograr los siguientes **objetivos**: recopilar y organizar información sobre varios centros urbanos intermedios, generando una base para

la capacitación y para la definición de acciones futuras; realizar informes-memorias diagnósticando la realidad actual de los centros urbanos intermedios; generar mejores condiciones para un desarrollo científico-tecnológico independiente en la región; sostener una relación activa y de diálogo entre las acciones de educación e investigación sobre asuntos del hábitat; brindar a los centros urbanos intermedios una base de información actualizada sobre su problemática y propuestas de alternativas al desarrollo; servir de base para alimentar un intercambio regional andino a partir del conocimiento coordinado de la problemática de su hábitat.

Para el caso Colombiano, se convocó por el CEHAP en 1990, a un "Seminario Nacional sobre el estado de la Investigación Urbano-Popular en Colombia". Con base a sus resultados, previos criterios, nos distribuimos en principio, **cuatro regiones de investigación representativas** de la problemática que FORHUM desarrolla, y en cada una de ellas se conformó un equipo de investigación con su correspondiente proyecto, así:

PROYECTO	ENTIDAD	REGION	CIUDAD
Hacia una Gestión Alternativa: Elementos Estructurantes. Aproximaciones a la ciudad de Medellín y sus contextos territoriales	CEHAP FORHUM	Noroccidente	MEDELLIN
Sistemas Urbanos, Movimientos Sociales y Políticas Estatales: Estudio del caso de Puerto Tejada	FUNCOP UNIVALLE	Suroccidente	PUERTO TEJADA
La planeación zonal participativa: Una estrategia de intervención social?	CINEP	Central	SANTAFE DE BOGOTA
Formas de participación ciudadana en el diseño de políticas de desarrollo urbano	FUNDESOC	Norte	BARRANQUILLA

* Las entidades mencionadas conforman el Comité Nacional del Programa FORHUM

Los cuatro proyectos abordan la gestión urbana en distintos niveles: Medellín, lo hace desde lo barrial urbano; Santafé de Bogotá desde lo zonal y distrital; Barranquilla a nivel municipal; y Puerto Tejada desde lo municipal- regional.

El proyecto nacional tiene como objetivo el de documentar y registrar experiencias de gestión urbana y regional, así como diseñar modelos de capacitación para dicha gestión con los grupos meta del Programa. El interés de los proyectos es avanzar en el campo de las formas alternativas de planeación del devenir de las comunidades. En general las investigaciones tocarán te-

mas como: los actores sociales involucrados en la gestión urbana, los intereses que representan y defienden, el rol que juega el Estado; los cambios generados por la experiencia en su medio; los resultados materiales, políticos, culturales; los roles e intereses que apoyan esta gestión o que la promueven y conclusiones, recomendaciones y/o propuestas en torno a la problemática investigada.

Rafael Fernando Rueda B.
Coordinador Regional
FORHUM.

SERIE INVESTIGACIONES FORHUM No. 1

**HACIA UNA GESTION ALTERNATIVA:
ELEMENTOS ESTRUCTURANTES,
UNA APROXIMACION A LA CIUDAD DE MEDELLIN
Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES**



**CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR -CEHAP
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA - SECCIONAL MEDELLIN**

Medellín, 1991

EQUIPO DE INVESTIGACION

DIRECCION ACADEMICA:

Arq. Gilberto Arango Escobar*
Arq. Nora Elena Mesa Sánchez*
Econ. Rafael Fernando Rueda Bedoya*

INVESTIGADORES:

Hist. Fabian Adolfo B. Zuleta Ruiz
Arq. Beatriz Gómez Salazar**
Antr. Diego Herrera Gómez
Econ. María Cristina Ramírez Toro
Econ. Ana Mercedes Múnera Brand***
Comun. Juan Carlos Ceballos Guerra
Arq. Cecilia Inés Moreno Jaramillo***
Arq. Ebroul Huertas Gómez*
Lic. María Cecilia Múnera López**
Arq. Pedro Pablo Peláez Bedoya**
Ar. Edgar Arroyo Castro*

AUXILIARES DE INVESTIGACION:

Est. Arq. Jaime López
Comun. Javier Quintero Rivillas
Poblador Angel María Duque
Poblador Yolanda del Socorro González

APOYO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRAFICO

Bibl. Martha Silvia Molina Molina
Unidad de Documentación - CEHAP

SECRETARIAS:

Olga Patricia Ramírez Gallego
Rosa Elena Arboleda Toro

DIGITADORAS:

Claudia María Restrepo Sandoval
Disney Sorelly Corrales Jaramillo
Ligia Sofía Rodríguez Agelvis

CONDUCTORES:

Freddy Aristizabal
Jorge Ivan Acevedo

- * Profesor Asociado, Universidad Nacional de Colombia - Seccional Medellín
- ** Profesor Asistente, Universidad Nacional de Colombia - Seccional Medellín
- *** Instructor Asociado, Universidad Nacional de Colombia - Seccional Medellín

1. HACIA UNA GESTION ALTERNATIVA, ELEMENTOS ESTRUCTURANTES, UNA APROXIMACION A LA CIUDAD DE MEDELLIN Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES

INTRODUCCION

La planeación y la participación

La planeación en nuestro medio ha sido netamente espacialista desde sus inicios. Si bien, en el contexto de la planeación nacional se han evidenciado nociones de carácter social y económico, en lo Urbano-Regional se privilegian los análisis y las políticas de carácter espacialista, aunque pretendan entronques con otras aproximaciones de las ciencias sociales.

Tal visión de la planeación Urbano-Regional tiene su principio en la teorización que se ha hecho de los procesos de urbanización en las diferentes formaciones sociales. Su definición debía fundamentarse en la relación compleja sociedad-espacio, superando el reduccionismo "espacialista". El equívoco del espacialismo consiste en la determinación atomística de sus unidades de análisis y en adoptar el error metodológico de yuxtaponer a su enfoque, conceptos trasplantados desde otras teorías científicas. Las críticas del espacialismo y de sus fracasos pudieron hacerse mediante el desarrollo teórico de las ciencias sociales. El espacio así se aceptó con estos desarrollos: que no es posible aislarlo como estructura independiente; que no era receptáculo donde ocurrían procesos, sino que hace parte de los mismos procesos de producción, y fundamentalmente que el espacio es producido históricamente, al mismo tiempo que es parte determinante de los procesos sociales.

Se puede afirmar, sin embargo, que en nuestro medio, la aproximación teórica de la planeación ha sido aquella del enfoque Dualista del desarrollo, de la concepción de la urbanización como productora de población marginal y por consi-

guiente, la de entender a la ciudad conformada por dos sectores o por dos ciudades.

Se podría decir que en los inicios de la década de los cincuenta y hasta los setentas es utilizada en las oficinas de planeación la teoría de la marginalidad, y en ésta, es importante el análisis que se hace del papel de los "pobres" en el contexto de la urbanización. Para esta época son comunes las políticas de erradicación de tugurios. Se piensa que si se excluyen las evidencias de la pobreza de la ciudad, se logra limpiar los indicios de la modernidad.

Luego esta política "espacial-ecologista", de erradicación, es cambiada por aquella que retoma como principio, pero siempre dentro de la teoría de la marginalidad, a la autoconstrucción como elemento crucial para garantizar un desarrollo armónico.

Para 1976 se había desarrollado la Conferencia de Vancouver, en donde se instauró la autoconstrucción como eje fundamental para el desarrollo, y se incorporó lo que venía haciendo desde hacía unos años John Turner. Se acepta en Colombia y en Medellín un papel protagónico a los pobladores, pero como individuos y no como grupo social. Se les vincula a "mecanismos comunitarios" para construir su hábitat, sus viviendas, sus servicios y sus infraestructuras. Se les descarga en sus hombros la ineficiencia estatal, en cuanto se les deja a su decisión el poblamiento, el asentamiento y la consolidación y por consiguiente los problemas derivados de estos procesos.

Si bien, la autoconstrucción como política todavía prevalece en nuestro medio, se puede afirmar que ella ha estado presente con varios matices. Al comienzo (en el 76 y años siguientes), la

política es aplicada al pie de la letra. Mas tarde, sin embargo, algunas entidades estatales se comienzan a capacitar para el logro de mejores proyectos en este sentido (como el SENA y el ICT), lo que va a cualificar a la autoconstrucción en sí. Posteriormente, por el surgimiento de las ONGs., y por la dinámica social en curso, se van dando elementos organizativos populares que hacen que las comunidades vayan siendo mucho más exigentes con el Estado. Pasándose de unas experiencias de autoconstrucción en donde los pobladores eran solo mano de obra, a experiencias en donde son ellos quienes exigen contraprestaciones a cambio de su trabajo.

Se puede decir que la oficina de Planeación en Medellín o la planeación en general, nunca se vincula a estos procesos, pero a través de ellos, se cambia la política de erradicación de tugurios por la de "dejar hacer" con cierta permisividad, con el fin de desentenderse de esta problemática "espacial de la otra ciudad", para poder canalizar sus obras y su actuar primordialmente a la ciudad moderna, a su adecuación y adaptación, a las inversiones en infraestructura, a sus obras públicas y a su embellecimiento.

La planeación en la década del 70 y comienzos de los 80, continúa con su visión espacialista-dualista del desarrollo, y si bien, se incorporan disciplinas diferentes a las físicas, siguen siendo marginales en sus entronques con la línea principal de análisis. Esta no se cambia. Se sigue utilizando su concepción para garantizar todo lo necesario a las políticas en la ciudad moderna. La "otra ciudad" se deja de lado, se la incorpora solo cuando es necesario, cuando se requiere su conteo, o su evidencia. Lo social, lo cultural, lo económico, parecen ausentes. Y estas referencias aunque cumplen un papel en el interior de las oficinas, siguen siendo tangenciales por que no se las involucra a los análisis de la situación actual, no se les atribuye papel protagónico para plantear políticas de investigación. Sólo se las reconoce para sustentar empréstitos, planes de inversión, o capítulos sociales, económicos y culturales de los planes de desarrollo.

La década del 80 marca otro principio de realidad, se torna alarmante la situación crítica de pobreza y de baja calidad de vida que vive la población del Area Metropolitana y de Medellín en particular. Se hacen mucho más evidentes los

deterioros de las condiciones de vida por las situaciones de inseguridad y de violencia generalizada, que se agudiza mucho más para el final de la década.

Ahora "la otra ciudad", para el Estado, es incorporada como parte de la solución. Si antes era foco de violencia, ya se comienza a mirar con otros ojos. La planeación sin embargo todavía no ha cambiado en cuanto a prácticas sociales y continúa ajena a la vida ciudadana. Tiene que ser otra dependencia, la Consejería para Medellín y el Area Metropolitana, la que empiece a ejercitar mecanismos de participación, involucrando a los distintos movimientos sociales, organizaciones cívicas y líderes comunitarios, en los procesos de diálogo y concertación.

La Oficina de Planeación, ajena a las prácticas participativas solo plantea la teoría de lo que puede llegar a ser un trabajo con los pobladores, en el seminario "Alternativas de Futuro para Medellín y su Area Metropolitana", organizado por la Consejería. Como su quehacer siempre ha estado alejado de la situación real, poca importancia tiene para su análisis la consideración de la participación en la práctica de la planificación.

La tradición existente acerca de la participación de los pobladores y ciudadanos en la vida democrática colombiana ha sido precaria. Se ha implementado como medio para cumplir un objetivo que se ha trazado y decidido en forma externa al que-hacer cotidiano de los pobladores, y para su intervención se convoca a la participación.

La participación es y ha sido un sinónimo de utilización. La frase tan conocida de yo participo, tu participas, el participa, nosotros participamos, vosotros participais, ellos deciden, expresa lo que ha significado la participación como cultura de "uso del semejante" para cumplir objetivos de otros. No tiene involucrada la relación entre iguales, sino entre un detentador de un poder y un subalterno. Este sentido de participación no es lo que el término debe significar realmente: "Participar significa ser parte, y ser parte implica contener en uno el proceso; y en cierta forma, ser uno el proceso". Se hace evidente la necesidad del conocimiento del objeto sobre el cual se va a participar, tener acceso al nivel de información requerido para ello. Esto significa que co-

mo elemento o parte de un todo, cada individuo debe tener el mismo nivel de conocimiento sobre la situación objeto de análisis.

La planeación y la territorialidad

Si bien, abordar el problema de la territorialidad alude a una espacialidad física, no por ello debemos quedarnos en el fenómeno, en la mera apariencia. El objetivo apunta a develar, en esta manifestación espacial de señalamiento de fronteras o límites, los múltiples intereses que se conjugan en el espacio y en el tiempo, fruto de relaciones económicas sociales, políticas y culturales. El espacio se enfatiza aquí como territorio sobre el cual se cierne el poder de un Estado -con todas las implicaciones propias a la naturaleza del Estado que se analiza - sin soslayar cualquier otro análisis que, en otros niveles, de cuenta de ejercicios de poder sobre territorios.

El enfoque territorial, así asumido, trabajará sobre los límites que se establecen de manera cortante y radical como fronteras políticas, verbigracia los límites de una municipalidad, que desde la constitución se concibe como un ente territorial; frontera administrativa que toma un nuevo cariz bajo la perspectiva descentralista y participativa enmarcada en el modelo neoliberal, que obliga a un replanteamiento de los conceptos de la planeación y un sentido de apertura que puede llegar a desbordar cualquier frontera.

Mirada, en este contexto, la frontera del espacio es una realidad política que tiene una letra jurídica, pero que puede estar sujeta a presiones de distinto orden: económicas en un modelo de apertura, de manejo político administrativo cuando se trata, por ejemplo de competencia entre Area Metropolitana y municipalidad, o presiones vitales que inciden sobre el espacio físico como sucede con las dinámicas urbanas que presionan a las delimitaciones formales.

En este sentido, hablar de fronteras es hablar de PODER sobre un espacio. No puede existir Estado de derecho sin límites y no habrá territorio que no se torne en la figura privilegiada de cada poder del Estado. Hasta en la reivindicación de conflictos el territorio toma signo de valor para el

Estado. El territorio se convierte en la imagen reconocida por los otros, es decir, en su cuerpo, así como el hablar de un sujeto individual hace alusión a su "territorio corporal" a su imagen, que da cuenta de él ante los demás. Esto explica porqué para una nación no tener su territorio es un trauma. Desde el momento en que se demarcan las fronteras de un territorio, éste toma cuerpo, no por figura de substancia, sino exactamente porque tiene unos límites o bordes, - líneas más sensibles a los sentidos, según Aristóteles-

Paul Claval dice que "la finalidad de la delimitación no es científica, sino que busca el control de la gente, lo que interesa es escoger una buena dimensión, ésta depende de lo que se busque obtener de las poblaciones".³

En la medida del desarrollo del trabajo podremos entender bajo esta óptica, el establecimiento de fronteras. Se indaga por el papel que juegan las fronteras municipales que tienen territorio definido, frente a las Areas Metropolitanas, entes administrativos carentes de él.

Cada pueblo aspira a la independencia, pues es la única manera que tiene de dotarse de una estructura social completa y de repartir sus miembros sobre la totalidad de la escala de estatus y privilegios. Si el poder cambia, si cambia la ideología, todo o parte del sistema de límites entra en crisis y corre el riesgo de desestructurarse. Por esta razón dice Raffestin que el poder tiene necesidad de límites y de fronteras para "encasillar", es decir, para controlar, para organizar, para ampliar, para facilitar, pero también para vigilar, para encerrar y al final para reprimir.

Todos estos razonamientos, nos han conducido a inscribir, en el análisis, las divisiones territoriales de Comuna, comunidad, barrio; así como las delimitaciones normativas de usos, densidades, índices de ocupación y construcción, sectorización, etc, que apuntan a un control del territorio y a su manejo fiscal; además, se toman los perímetros urbanos y sanitarios junto con la estratificación socio-económica, acciones que inciden en los manejos de tarifas e impuestos y generan fenómenos de movilidad. El territorio, así visto, es el ejercicio de aplicación de la Planeación ins-

3 Paul Claval. Espace et Pouvoir: P.V.I, 1978

trumental que, como se analiza más adelante, obedece a la concepción espacialista de la Planeación en nuestro medio.

Basados en lo anterior, asumimos algunas definiciones de tipo instrumental que buscan, ante todo, clarificar las diferencias con el fin de lograr precisiones, así:

Entes territoriales: Entendemos como tales los que así son definidos por la constitución y las leyes. Según esta definición, el único ente territorial que vamos a trabajar a fondo es el municipio. Para la investigación constituyen territorios, los descritos institucionalmente, referidos a límites o fronteras geográfico-espaciales, y que tienen un carácter jurídico-administrativo y político. Por lo tanto, son aquellos que forman un "corpus" y sobre los cuales se manifiesta un ejercicio del poder.

Otras territorialidades: Son todas las demarcaciones de territorio, hechas expresas por una institución administrativa de orden municipal, sobre los cuales se señala un ejercicio de poder -o jurisdicción- para fines de organización y administración como sucede, por ejemplo, con las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales.

Límites territoriales: Establecen delimitación o fronteras en un ámbito geográfico, pero sus fines apuntan al ejercicio:

- de la administración,
- de la aplicación de normas,
- de la política.

Mirada así la problemática, toma importancia la atención que se debe prestar a toda reestructuración de los sistemas de límites o fronteras, pues ningún cambio es inocente. Si esto sucede, termina por influenciar la existencia misma del hombre a través de la territorialidad vivida cotidianamente.

Pero si miramos más a fondo, además de la carga jurídica que la frontera señala para el ejercicio del poder y del dominio, tenemos que pensar que de hecho, toda acción que se traduce en relaciones con el entorno y relación con los seres y los objetivos, necesita la creación de límites y si existen debe tenerlos en cuenta.

La noción de límites es una noción de ubicuidad y, por lo tanto, no nos podemos sustraer a ella. El límite, desde este ángulo ha acompañado los grandes mitos y todas las cosmogonías fundamentando con ésto la diferencia, expresión que se hace nítida en el texto de Mircea Eliade "Lo sagrado y lo profano" que hace referencia a que toda creación es inaugurada por una división instauradora de límites, bien sea espaciales o temporales.

Tomado así el límite es portador de la diferencia, o mejor, la diferencia suscita el límite. Ambos son esenciales. A partir de ese momento podemos establecer comparaciones, observar dónde hay barreras, de qué tipo y por qué, reflexionar sobre los obstáculos, etc.

El límite no es arbitrario, aunque en principio parezca. La respuesta al por qué del límite depende del ángulo desde donde se formule la pregunta, y tiene su lógica en el sistema de relaciones que establece el hombre y que son necesarias para mantener su estructura. A raíz de este proceso se establece en el espacio un tejido de relaciones que se van plasmando en las delimitaciones territoriales contenedoras de los objetos significantes y que obedecen a "leyes" de naturaleza física, biológica, social, moral y estadística.

Esas "leyes" nos permiten referenciar unos tipos que dan lugar a fronteras o Límites: físicas, que tienen por soporte una cresta, una línea divisoria de aguas, un canal, etc. En geometría, la frontera está delimitada por medios astronómicos. La antropogeografía, se delimita a partir de criterios culturales, étnicos, lingüísticos, religiosos, etc. Este último tipo de frontera, que por regla favorece a las colectividades, es menos frecuente de lo que se puede pensar, por eso el trabajo busca avanzar en este aspecto, confrontando esta territorialidad (centrada en el ejercicio que de ella hace la comunidad), con la territorialidad institucional, que da cuenta del ejercicio del poder.

La frontera antropogeográfica y la percepción territorial

Usos, percepciones y significaciones

Debemos comenzar por hacer explícitas las concepciones del territorio y la territorialidad urba-

nas que guían nuestra investigación para pasar más adelante a presentar nuestro análisis sobre el caso específico de Medellín y particularmente el de las zonas habitadas por los sectores de bajos ingresos.

La primera es la evidencia sensorial, la percepción inmediata del medio físico y social como una serie de capas, de "conchas", que aparecen una después de la otra, teniendo como centro al sujeto que experimenta, que vive ese espacio: cada capa o "concha", es definida por un cambio cualitativo en la percepción, la cual no puede ser transferida a otros. Así el espacio es una entidad discontinua y heterogénea y su percepción es personal, emotiva, comprometida y valorada.

La segunda se refiere a la expansión del conocimiento espacial adquirido mediante elaboración abstracta. El espacio es contemplado por un observador que no lo habita, en el que cada punto es, a priori, equivalente, referido a un sistema de ejes de coordenadas con un origen arbitrario; la percepción es un principio neutral, impersonal, sin compromiso y de valoración libre. La gente habita el espacio como "un accidente", y toma, bien fragmentos distantes o adyacentes de ese espacio. (Moles y Rohmer, 1972).

En la primera concepción, afloran cuestionamientos o conflictos, en la medida en que se presenta multiplicidad de centros, tantos como personas existen en el planeta. En términos teóricos esto nos lleva a la discusión sobre el conflicto entre el "yo" y los "otros". Para nuestro propósito puede ser descrito como eventuales fricciones que aparecen entre los límites de las "conchas", los cuales pueden dar pie a confrontaciones o acuerdos, y en todo caso, a negociaciones y concertaciones.

En la segunda concepción, se actúa bajo la asunción de que cada ser u objeto que ocupa el espacio es en principio equivalente a los ojos del observador, quien eventualmente propone una organización espacial acorde con "su" punto de vista, donde la "coexistencia, orden y obediencia, es el resultado tácito obtenido o esperado". (José Luis García. Antropología del territorio).

Ahora, aunque la relación entre ambas concepciones y los responsables de cada una de ellas, respectivamente los usuarios y los planificado-

res, debe ser directa, ambas concepciones deben estar simultáneamente presentes en la mente, pero manejadas bajo la óptica del comportamiento y del medio, dándo a cada una su respectivo peso, acorde con las diversas circunstancias: edad, sexo, educación o experiencia.

Pero si, como decíamos atrás, asumimos el territorio como el ámbito de actividades y relaciones sociales, no podemos determinarlo simplemente por sus concepciones espaciales, físicas y materiales, sino que hemos de asumir que en su configuración entran en juego las elaboraciones significativas que operan como mediadoras en las relaciones que los seres humanos establecen entre sí y con el medio natural y construído. "Entre el medio físico y el hombre se interpone siempre una idea, una concepción determinada". (José Luis García, Op. cit.).

Por eso es necesario considerar siempre tanto los componentes objetivos como los subjetivos del territorio. Por lo mismo no podemos conceptualizarlo a partir de la simple observación directa, sino que es necesaria también la interpretación acerca de las percepciones, la semantización, los usos y las funciones del mismo para sus pobladores. Al habitar un espacio determinado, esto es, al actuar y pensar en un cierto ámbito, el ser humano establece los territorios individuales y colectivos. De ahí su relevancia social e histórica. No podemos pues, pasar por alto la dimensión simbólica y significativa del ordenamiento territorial. En su permanente proceso de habitar, el ser humano crea discontinuidades, establece límites y fronteras, las cuales no son solamente materiales, sino también y principalmente, sociales, culturales, simbólicas. En su estructuración, intervienen tanto las prácticas sociales como las creencias, los valores, la memoria y la imaginación.

De otro lado, estos territorios no son tampoco entidades fijas, ni exclusivas. Hay por supuesto una dimensión temporal en las territorialidades humanas. Los ciclos y los ritmos culturales tienen gran incidencia en la dinámica territorial. Así mismo, la vinculación y/o participación en diferentes grupos, define para el individuo variados territorios y múltiples vivencias de los mismos. El individuo y las colectividades no pertenecen ni actúan en un sólo territorio, ni tie-

nen cada uno de ellos una percepción única, sino que simultánea o sucesivamente habitan unidades territoriales muy diversas, las cuales perciben, usan y semantizan de múltiples maneras. Tenemos entonces que la territorialidad es una realidad compleja determinada por características físicas y la vivencia subjetiva. A esto hemos de agregar el ordenamiento y la regulación política que sobre éste ejerce la colectividad.

Es importante anotar las variaciones en magnitud del territorio, de lo individual a lo colectivo, de lo privado a lo público, partiendo de la alcoba, pasando por la sala, la cocina o el "hogar", llegando hasta la calle, la plaza, la ciudad entera. Es claro que el individuo al nacer tiene una territorialidad mínima circunscrita al ámbito materno y que a medida que crece ensancha su territorio, hasta abarcar la ciudad, la región, o ámbitos aún más amplios, para luego, en la edad madura volver a concretarse en el hogar. Es claro entonces que las diferencias de edad, de sexo, de cultura, de condiciones socio-económicas determinan también valoraciones y vivencias diversas del territorio.

Se podrían plantear entonces, tres instancias para definir el territorio: el espacio físico, la dimensión cultural y la dimensión de la regulación política.

Descomponer el análisis de la territorialidad en estos tres elementos constitutivos permite descubrir y reconocer de manera sistemática, las conexiones y desarrollo desigual de la estructura territorial global. El territorio como espacio físico comprende los aspectos naturales (topografía, hidrografía, emplazamiento, clima, etc.) y los construidos (forma, volumen, distribución, densidad, materiales, colores, etc.). La dimensión cultural nos remite tanto a la acción del hombre sobre el medio natural para producir el medio construido, como la percepción, valoración, significación y apropiación del uno y del otro. La dimensión de la regulación política nos remite a las formas de control, normatización, posesión o dominio que guían las conductas colectivas en el ámbito territorial. Todo esto implica que no podemos entender el territorio como elemento aislado, que signifique por sí mismo, sino que sólo puede ser comprendido en sus articulaciones al conjunto de la vida social.

En la ciudad actual los órdenes clásicos han sido cuestionados, dislocados, transformados. Las nuevas teorías sobre el espacio y la ciudad, aplicables al análisis del territorio, plantean la necesidad de ver la ciudad como una suma de fragmentos, (de territorialidades), articulados entre sí, pero no necesariamente formando una "unidad" en el sentido estricto del término, con una dinámica, un ritmo de cambio constante, que deben ser tenidos en cuenta para su planificación.

Igualmente, se han formulado críticas a la concepción de la cultura en general y específicamente a su expresión urbana, como totalidades integradas con una identidad única, común, colectiva. Y no sólo se afirma la fragmentación presente de las formaciones culturales, sino que se cuestiona la pertinencia y validez de los proyectos unificadores, centralizadores y homogenizantes.

Queremos recoger para nuestra labor analítica éstas, relativamente nuevas formulaciones, sin desechar el principio "holista" de que el todo, digamos la ciudad, es mayor y más complejo que la suma de sus partes o fragmentos, sean estos sectores de barrio, barrios, zonas, comunas, etc. Desde el punto de vista de la cultura, tampoco consideramos negativa la diversidad y la diferencia, pero si afirmamos que la posibilidad de que esas diferencias y contradicciones entre sectores y grupos sociales (con base en la clase social, la cultura local o regional, la edad o el sexo) no generen conflictos insalvables que conduzcan a la violencia generalizada, como la que estamos viviendo, tiene como condición la existencia de un marco mínimo pero básico de acuerdo social que permita la interlocución, y por esa vía la resolución civil de los conflictos. No propugnamos por un modelo homogeneizante, que nos parece no sólo iluso y anacrónico, sino inconveniente.

Contexto social del crecimiento:

La formación del hecho urbano, se entiende como un proceso cíclico y en este sentido, se identifica la articulación de sus manifestaciones con los momentos de la coyuntura económica.

Igualmente se verifica en la investigación las tendencias conformadoras de una problemática

nueva en el crecimiento urbano, que no se identifican con factores externos, sino con factores de carácter interno, que determinan una dinámica de tipo endógeno en la práctica de apropiación territorial, lo cual va a tener repercusión en una caracterización diferente del fenómeno migratorio, en el crecimiento físico de la vivienda, y muy especialmente en la composición de los grupos de población, donde se demarcan tendencias y configuran demandas, antes ausentes, respecto a equipamiento social, coberturas y políticas sociales.

El presupuesto de la ciudad

Se observa y analiza la composición y manejo de los recursos presupuestales municipales; y en este contexto se identifican desequilibrios en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas de inversión. En el mismo sentido se registra en el ejercicio financiero y administrativo una visión inmediatista, carente de prospectiva, en la decisión política, respecto a los gastos, las asignaciones y la obtención de las rentas, lo cual agrava e incrementa los costos de vivir en la ciudad y limita la capacidad política de respuesta estatal frente a los nuevos actores urbanos.

El Sector Informal y la Microempresa

En el marco de lo anterior, la investigación reconoce la dinámica del sector informal, la microempresa y su impacto en la economía urbana. Caracteriza algunos aspectos de esta problemática y su correlación con la estrategia gubernamental de internacionalización y apertura económica.

Se plantea así, el interrogante respecto de la economía frente a un comportamiento dual y dicotómico, generándose una contradicción de base entre los procesos de producción de vida y los procesos de producción social; lo cual evidencia la necesidad de replantear los enfoques de teoría y política económica, así como las jerarquizaciones de las lógicas económicas en las prácticas de localización en la espacialidad urbana.

En esta perspectiva se aportan algunos datos importantes referentes a la ubicación y participa-

ción de los grupos de población y especialmente de los niños y las mujeres, en las fuentes de trabajo, mostrándose un elevamiento de sus índices, pero también un proceso negativo indicado por bajos niveles en la calidad de vida y de trabajo, y la desprotección en la normatividad e institucionalidad; aspectos éstos que en su conjunto, sirven de soporte para el desarrollo de proyectos de cualificación y capacitación de quienes están vinculados a estas economías, a fin de dotarlos de institucionalidad, que les garantice su participación en las decisiones y un desarrollo autosostenido.

1.1. La planeación y el territorio en la ciudad de Medellín y el Area Metropolitana

Se ha retomado la relación que se gesta en la formulación y la práctica de la planificación en el territorio base de su quehacer y la participación ciudadana prevista y hecha posible en este proceso.

Bien es sabido que se debe tener presente en el proceso planificador, a los agentes en su confrontación de fuerzas por lograr el dominio y control territorial bajo objetivos precisos, y a la forma como se incorpora la ciudadanía en la toma de decisiones, ya sea bajo formas de representación o de participación.

En las etapas de la investigación llevada a cabo se constató que la planificación como práctica ordenadora del territorio, que busca el logro de objetivos hacia el "equilibrio" global y propiciadora del bien general de la comunidad, ha caducado como dinámica social y poco ofrece ya, para que por medio de la continuidad de estos principios, se pueda llegar hacia el real mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías urbanas. Es necesario profundizar un cambio que bajo el principio de la democracia participativa transforme las prácticas de trabajo presentes en aquellas, que abran espacios a nuevas dinámicas socio-culturales y ambientales, con el fin de construir una "nueva" ciudad. Requerimos que la constatación aquí presentada involucre responsablemente a los funcionarios, técnicos y administradores municipales y metropolitanos para que replanteen su que-hacer cotidiano de ejercicio del poder y del conocimiento, en pro de un

trabajo y una administración realmente democrática.

La investigación desarrolló el análisis profundo de lo que representa la planificación, su incidencia política, su repercusión económica, social y cultural; el análisis de las prácticas institucionales que tienen como base un territorio para el ejercicio del poder; la jerarquía del poder, la jerarquía administrativa, la forma de organización hacia el proceso mismo de la planificación, sus instrumentos y normas. A su vez se dio una importancia grande al proceso de División Territorial, en el sentido de su incidencia en la vida ciudadana por el control que se ejerce a través de él, y lo crucial que llega a ser en el manejo y fiscalización de la población hacia políticas precisas. De otro lado, se analizaron los procesos existentes institucionalmente, para la toma de decisiones sobre el desarrollo de la ciudad, de las comunas, de los barrios, en donde es importante la evaluación de los procesos de descentralización hacia la participación que se han efectivamente llevado a cabo, y el potencial o no que ellos ofrecen.

En este marco, la planificación como práctica y como conjunto de políticas, a su vez, ha mostrado que su que-hacer depende de la confrontación de fuerzas existente en cada momento histórico. De esta forma el proceso de planificar la ciudad de Medellín inicialmente, y posteriormente el Area Metropolitana, ha tenido planteamientos y acciones que definen diferentes etapas en su desarrollo. Es así que la historia de los planes de desarrollo, permite advertir una constante: una evolución de los diagnósticos no en el sentido de las soluciones, sino de los aplazamientos y manejos caprichosos de las prioridades. En este sentido, el diagnóstico de cada plan de desarrollo, configura una cadena de problemas que no se solucionan; las soluciones pasan a ser el dato, el diagnóstico aumentado y anticipado de situaciones futuras que no se encaran de manera concreta y práctica. Se expresa, entonces, una contradicción entre la racionalidad que ve e interpreta un problema y la racionalidad de las decisiones. Entre la previsión estratégica en amplias escalas de tiempo y la actuación coyuntural, pragmática e inmediata de los gobiernos temporales.

El objetivo del proceso llevado a cabo va mas allá que el sólo análisis crítico, pretende abrir el debate y la reflexión sobre lo existente con el fin

de buscar salidas reales y posibles a lo encontrado en cuanto a la Planificación, la participación ciudadana y los procesos pedagógicos necesarios en esta nueva dinámica.

1.1.1 Enfoques y concepciones

El predominio de un modelo economicista y espacialista de la planeación (en el cual la ciencia económica no cuenta en la integridad de su pensamiento, sino en su pura instrumentación ideológica y vulgarización metodológica), se ha traducido en el estímulo de unas crisis cíclicas que engrosan y tornan compleja -por la cantidad de matices e intereses encontrados-, la problemática urbana de Medellín y del Valle de Aburrá. Estas crisis de carácter local y regional, se apuntalan igualmente en las políticas macroeconómicas de planeación, formuladas sectorialmente por el gobierno nacional, las cuales ignoran o son indiferentes a las implicaciones territoriales, así como a la conveniencia o no de las mismas, y su articulación a los niveles de planeación microeconómicas de las municipalidades.

La ausencia de una concepción y una práctica racional integral en la Planificación Urbana de Medellín y el Area Metropolitana (que tome en cuenta los desarrollos de las ciencias sociales, económicas, las ciencias de la cultura y la ingeniería), se desprende del énfasis dado a los aspectos puramente "técnicos", tras lo cual se pasan por alto o sólo se enuncian de una manera muy descriptiva e indicativa sus presupuestos políticos, sociales e ideológicos, que son utilizados como variables independientes, homogéneas y no conflictivas del proceso de planificación espacial. En este contexto los Planes han quedado escamoteados por una serie de contradicciones y enfrentamientos que su propia fundamentación generan:

- Contradicción-enfrentamiento entre la normatividad y los distintos agentes sociales y económicos.
- Contradicción-enfrentamiento entre la iniciativa privada y el interés público.
- Contradicción-enfrentamiento entre la continuidad y el cambio en los planes, los programas, las políticas y los proyectos.

- Contradicción-enfrentamiento entre el crecimiento desarrollista y la calidad de vida urbana y ciudadana.

Así las contradicciones se generan entre la normatividad establecida con la finalidad de crear una atmósfera de desarrollo "técnico" y los distintos agentes sociales y económicos. El control del desarrollo urbano a través de la normatividad exige privilegiar territorios y sectores, relegar otros a nivel potencial lo que crea roces y querrelas entre los "legisladores" y los propietarios del suelo, los agentes sociales que se ven involucrados por las normas y los distintos agentes económicos que no son tenidos en cuenta como líderes en el momento coyuntural de formulación de cualquier normatividad; esta se asume como solución coyuntural para un grupo específico en el poder, y genera contradicciones con todos aquellos excluidos territorialmente de lo establecido a nivel legal.

La estructura urbana tiene un soporte específico en el suelo urbano, éste no es producto de ningún proceso de producción "sino de las relaciones que garantizan su propiedad a determinados individuos gracias a una estructura jurídica y a la voluntad soberana del Estado". Es la escasez del suelo lo que permite que a través de los usos del suelo, de sus potencialidades, es decir de las rentas derivadas de él, se presenten precios diferenciales del mismo. Es así, un bien factible de ser monopolizado debido a sus características excepcionales de localización y potencialidad.

Esto ha generado efectos directos en el proceso de desarrollo urbano de la ciudad capitalista. Por un lado, el suelo como tal tiende a tener una distribución inadecuada para el conjunto de las actividades urbanas, y de otro, produce situaciones de desequilibrio en la reproducción de los diferentes agentes sociales y en el bienestar de la población. Estos efectos alcanzaron un nivel tal de incontrolabilidad que exigieron al Estado el plantearse como prioritario una intervención sobre el control y regulación de las actividades privadas en la ciudad, de tal manera que se vuelve prioritario en la actual problemática caótica y crítica de la ciudad, la identificación de adecuadas herramientas de planificación, que de una u otra forma traten de intervenir en el mercado del suelo urbano, el cual debido a sus imperfecciones, genera crecimientos desordenados, acen-

túa la segregación urbana y fortalece un proceso tentacular, extensivo e irracional del desarrollo de la ciudad.

Se genera a su vez, contradicción enfrentamientos entre la iniciativa privada y el interés público. Esta contradicción es aparente en cuanto da pie para pensar que lo privado y lo público son dos formas de ejercicio del poder diferentes, sin embargo, la práctica de la planificación presenta a un estado "externo" al conjunto de agentes privados, pero esto es aparente, pues su forma de trabajo, crea contradicciones con algunos de los agentes privados, involucrados en su ejercicio, pero matiza intervenciones que privilegian a intereses concretos en cada momento histórico.

Con el auge del pensamiento moderno en el urbanismo, se llegó al predominio de la zonificación estricta por actividades separadas unas de otras. A partir de finales de la década del 70, cuando se estaba revaluando esta separación estricta, se comenzó a hablar en nuestro medio de mezcla de usos, de desarrollos urbanos integrados y de ciudades dentro de la ciudad. Era una forma de empezar a pensar la descentralización en el nivel local y de prever una relativa autosuficiencia de sectores de la ciudad respecto a su centro principal, buscando mermar la gran demanda de actividades que se concentraban en él.

Hoy no podemos decir con claridad qué principio lógico rige al desarrollo de la ciudad. No existe un criterio claro de una descentralización local controlada y planificada, y tampoco un sentido estricto de zonificación. Encontramos una ciudad llena de mezclas sin control: se permiten usos incompatibles en el mismo sector, se deterioran zonas por la permisividad en usos contaminantes (por ruidos o aire principalmente), se manejan sectores con criterios del momento, sin prever el futuro. Se habla de la descentralización de actividades, pero apenas se comienza por parte del Estado realmente a jalonarlas.

La ciudad ha tenido un proceso realmente crítico y caótico en cuanto a la previsión de su futuro con un sentido más estable y con criterios serios. El patrimonio social de la ciudad se ve destruido cotidianamente, precisamente por esta situación, cada momento normativo cambia influencias sobre zonas. La norma de los usos

del suelo no permite la valoración de nuestro desarrollo y ello nos ha llevado a que cada vez tengamos menos referentes urbanos que nos identifiquen realmente como ciudadanos de esta urbe.

Existe también contradicción-enfrentamiento entre la relación que debe darse en los diferentes niveles de la planeación y los programas, políticas y proyectos formulados. La práctica de la planeación supone una articulación jerárquica y paralela entre todas las instancias estatales; entre cada gobernante, con quienes lo precedieron en cuanto a sus programas y proyectos; en la existencia de una visión común sobre la realidad y en cuanto a la integración de saberes y principios en pro de un verdadero sentido de desarrollo.

El que los Planes de Desarrollo, históricamente indiquen no ser el producto de un proceso real de concertación y participación de los intereses económicos y sociales, públicos y privados, ha provocado a largo plazo el desgaste y capacidad potencial de competencia internacional de los grupos empresariales, y a corto y mediano plazo un profundo deterioro de la base social, acompañado de un quiebre de la capacidad de operación y control de las instituciones del gobierno.

Como prolongación y evidencia de esta problemática, se han presentado:

- Utilización de instrumentos y conceptos de planificación de carácter no duradero, que buscan beneficiar a un sector económico privado, que momentánea y coyunturalmente, o en forma continua pero no hegemónica, inciden en las políticas y programas de gobierno, en sus niveles administrativos y legislativos regionales y municipales, o en estos mismos niveles, a escala nacional.
- Traslados mecánicos y no analíticos de las directrices de los planes nacionales, a los planes regionales y locales, que conducen a un desentono e interferencia entre los intereses económicos y sociales públicos y privados en las escalas nacional, regional y local.
- Frente a la desmedida y nociva intervención de agentes privados, a través de facciones políticas o gremios económicos en las deci-

siones de gobierno, se ha llegado a una mal concebida "planeación técnica", al estilo empresarial, con lo cual se quiere ocultar el carácter diverso y divergente del interés público, así como la necesidad de herramientas políticas de orden social y no partidista para la concertación de intereses.

Esta neutralidad técnica oculta la proliferación de decisiones políticas enfrentadas, que se parcelan o atrincheran en las oficinas del Estado, desde las cuales los intereses sectoriales particulares buscan un desarrollo independiente y soberano.

Por último, se presenta contradicción y enfrentamiento entre los principios que rigen el proceso de desarrollo, y la verdadera calidad de vida que se está propiciando en el conjunto de la ciudadanía. Se está lejos de alcanzar una correspondencia entre los objetivos que marcan el desarrollo económico y aquellos del bienestar de la población en forma integral.

1.1.2. Elementos relacionantes

La administración pública municipal y Metropolitana es un escenario donde confluyen distintos vectores institucionales y desde donde se originan fuerzas que tienen una limitada o amplia capacidad de decisión sobre los asuntos propios de la economía, la política, la cultura, la educación, etc. Sin embargo estos conjuntos y subconjuntos de organismos e instituciones de poder, que están disponiendo y decidiendo procesos sustanciales de la ciudad no actúan con criterios de concertación, sino que en sus operaciones repiten actividades, cruzan e interfieren intereses y propósitos, y provocan enfrentamientos de funcionarios, funciones, organizaciones civiles y pobladores. Bajo ésta situación se malogran recursos, se neutralizan resultados o se genera distorsión donde lo que se quería era un enderezamiento o superación de estados anómalos.

Vale la pena destacar acá la consecuencia, en el ámbito de la competencia de poderes, de una instancia administrativa que no sea entidad territorial. La constitución da a los gobiernos un territorio para ejercer su poder político. Dominio claramente delimitado. Permite decisiones sobre un

ámbito de su jurisdicción. Cuando una instancia administrativa, como el Area Metropolitana, carece de territorialidad, choca con las otras territorialidades existentes, con sus competencias, con su poder. Esto explica por qué cuando la Junta Metropolitana expresa por ley competencias de macro-normas, por encima de los alcaldes, de los concejos municipales, está "violando" la capacidad de ejercicio del poder que tienen en sus límites. Se quiebra su dominio político por otro externo ajeno a sus problemáticas y luchas. Por ello muchas normas definidas por la Junta que por ley se deberían cumplir, no son respetadas por los municipios, aunque su ejercicio vaya en contra de lo establecido por la Ley.

Es así que entre el Area Metropolitana y la oficina de Planeación Metropolitana se han generado roces de competencias que se revierten posteriormente en la no acción efectiva sobre un área con un sentido de acatamiento a lo establecido jurídica y legalmente. Se ha privilegiado la acción en el municipio-núcleo y se han dejado de lado las aplicaciones hacia los otros municipios, se superponen funciones, no por coincidir con objetos de trabajo específicos, sino por lo que la primera institución ha entrado a suplir a la segunda por incumplimientos.

En el contexto actual, las acciones de instituciones como el Area Metropolitana y Planeación Metropolitana, tienen por las características de sus propiedades y compartimentos internos, un desarrollo aleatorio y desigual en cada municipalidad. El aprovechamiento de los recursos y la aplicación de las estrategias, dependen no de la consideración del Valle de Aburrá como una totalidad diferencial, de desarrollo desigual y con problemas sociales internamente solidarios, dependientes de factores económico-sociales y culturales estructurales comunes, sino de una visión preferencial centrada en el "municipio-madre".

En esta consecuencia, se identifican varios factores desequilibrantes de las relaciones y dirección de las fuerzas que interactúan en el Area Metropolitana:

- Insolidaridad jurídica y discontinuidad entre la norma jurídica de las municipalidades y el Area Metropolitana. Contradicción y conflicto entre los estatutos de ordenamiento territorial

metropolitano y los que la respectiva norma municipal exceptúa, aplaza o aplica.

- Sobreimposición del municipio-madre sobre los municipios pequeños: carencia de criterios estructurales y concepción de sistema integral geográfico.
- Enfrentamiento de los sistemas y técnicas de gestión aplicados por empresas de carácter descentralizado (E.E.P.P.) con los de la propia trama institucional metropolitana y del municipio-madre. Aquí quedan implicados en posición de enfrentamiento o interferencia continuada:
- Los aparatos tecnocráticos y sus respectivos lenguajes, que se agravan y enfrentan cuando el Area Metropolitana vincula personal en el campo de la planeación, duplicando esfuerzos y recursos, por no existir una real voluntad política de poner en su punto a cada entidad con sus funciones y hacerlas cumplir.
- Las distintas clasificaciones de las concepciones y las prácticas de planificación dispersas (espacial y temporalmente): planes generales, programas, proyectos, planes parciales, programas especiales, proyectos fraccionados, etc.

Las Jerarquías administrativas funcionan al interior del Municipio, con el mismo criterio como se relacionan con la comunidad: vertical, burocrática y de decisiones no participativas, contrastando con las normas de gestión participativa.

Las oficinas de gobierno municipal y Metropolitano no están capacitando para tener una base conceptual, programática, de recursos e instrumentos hacia una investigación para la intervención y un sistema real de información con un sentido transformador. Se improvisa y se ejerce un proceso de trabajo que sólo llena tareas y programas con un sentido de lo inmediato, olvidando lo posible, lo proyectable, lo esencial.

La investigación es todavía muy personal, coyuntural, episódica y sin prospectivas, la práctica de la planificación ha estado desprovista de una concepción y un método de investigación particulares y sistemáticos cualitativamente diferen-

ciada de la investigación académica (pues tiene unos intereses operativos que le son consustanciales) y articulada puntualmente a desarrollos investigativos académicos con los cuales se cruce y de los que se pueda derivar utilidad.

La operatividad y gestión del gobierno no han estado ligadas al conocimiento y estudio de las realidades sociales en donde actúan, sino que ha dependido de ciertos pragmatismos, derivados de la emergencia social, o de los grupos de presión que en forma extemporánea, frecuente e interesada, le dicen al gobierno dónde hay una "necesidad" y en qué tiempo debe resolverla, muchas veces desconociendo la configuración interna y estructural del problema, así como el impacto sobre otros grupos sociales e intereses públicos.

Al vacío de la investigación, se le agrega el vacío de sistemas de información y comunicación internas; la información se ha abordado en niveles muy generales, y no existen estímulos para que los funcionarios produzcan conocimiento científico, a partir de sus prácticas y experiencias laborales. El espacio laboral, se concibe así, sólo como lugar de una operatividad mecánica, perdiéndose el sujeto de su labor productiva: las comunidades y sus unidades relacionantes (la empresa, el trabajo, el espacio de residencia, entre otros). En esta perspectiva, la información que circula en las oficinas y dependencias, está cubierta por lo más cotidiano y frecuente, quedando la acción pública del funcionario, en el plano de lo gregario y rutinario.

El conjunto de estos aspectos, permite registrar que el material de información que se tiene de las comunidades, de procesos cuantificables y transformaciones cualitativas, es relativamente precario, inconexo, superficial y temporalmente desactualizado.

En este contexto no se sabe con certeza cuál es la intensidad de los resultados de las políticas que se "aplican", pues la ausencia de una concepción de la investigación y de una práctica de la información, tiene como componente la indiferencia a evaluar resultados y sistematizar experiencias de Planeación. De esta manera, el desarrollo de la norma jurídica, la rigurosidad de su aplicación o la aplicación de excepciones, nunca se sabe, y es por ésto, en parte, que se desco-

noce el grado de legitimidad y presencia de la autoridad de gobierno.

De otro lado está la situación entre diferentes compartimientos gubernamentales, que no integran sus políticas, ni tienen forma de composición para la articulación lo que genera enfrentamientos e incumplimientos, muchas veces derivados del carácter de la constitución de un organismo, no elegidos popularmente como la Junta Metropolitana pero de un poder superior que un Concejo Municipal, propiciándose en cuanto a normas y propuestas de desarrollo y control, conflictos y no acatamiento de sus decisiones.

En este orden de ideas, vale la pena analizar las dificultades que se presentan en el nivel de las competencias políticas. En la composición de la Junta Metropolitana hay un sentido más de suprapoder derivado de la legislación que una composición verdaderamente democrática. Su composición presidida por el Alcalde de Medellín, ya le está dando gran poder de decisión al municipio núcleo, en detrimento de los otros municipios; además de que tiene un concejal directo de Medellín. Este poder es mucho mayor que el de los otros municipios diferentes: 2 representantes de los Concejos y un Alcalde, quienes pueden coincidir o no del mismo municipio, ser de grupos políticos diferentes, y por consiguiente, poder o no coincidir para formar un bloque a favor o en contra de las decisiones del bloque de Medellín. Los otros dos representantes designados por el Gobernador, parece más que sean representantes de los gremios (el constructor principalmente) con el fin de acudir a este organismo de poder, ya que las juntas de planeación de los municipios son sólo organismos asesores, sin poder alguno.

1.1.3 División territorial

La División Administrativa del territorio es componente fundamental en la organización de límites del que-hacer de la planificación. Se constató que las diferentes divisiones territoriales establecidas por diversas sectorizaciones (desde 1963) han conservado un criterio de no identificación de territorios homogéneos y de no propiciar organización para un verdadero ordenamiento jerárquico del territorio en cuanto a

prestación de servicios. Se ha dividido para el control, la información y la recolección fiscal de impuestos.

Sin embargo, la división territorial ha tenido otros componentes que han entrado en la dinámica ciudadana y del desarrollo. Tal es el caso del privilegio político partidista hacia las Juntas Administradoras Locales mucho más que la búsqueda de una importancia administrativa cívica. La sectorización marca una intencionalidad de incorporación legislativa del Municipio a las posibilidades de participación ciudadana, pero con demasiadas cortapisas para realmente permitirla. Se conservó la separación por accidentes topográficos o naturales y vías; se dividió el interior de las antiguas comunas, no se aprovechó esta oportunidad para definir una homogeneización del territorio, ni mucho menos por una caracterización derivada de la cobertura de servicios planificada.

Esta territorialidad, fruto de la sectorización, marca un espacio dividido pero por fronteras desconocidas por la población. Se puede definir que la pertenencia real de un conglomerado a su comuna es muy pobre, pues nunca se ha planteado una división administrativa pensando en la población, en sus identificaciones, en sus relaciones. Poco se ha dado a conocer del significado de comuna dentro del sentido de conocimiento territorial, ni mucho menos de poder participar en su definición y planificación. Así la sectorización existente es sólo una división sin contenidos. Unas líneas geográficas sin separaciones reales, pues un territorio se separa de otro porque existen diferencias y cambios latentes y reales entre ellos, o porque se expresan planes y programas diferentes, no por el sólo límite "per se".

A su vez, la división, en cuanto al futuro y uso potencial de zonas, que establece en forma muy velada las Empresas Públicas, determina por su intervención, factores de segregación urbana de la población en cuanto a la prestación de los servicios públicos con determinadas calidades.

Las EE.PP. han sido consideradas como una entidad de carácter "técnico" debido a sus principios y realidades de eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Sin embargo, esta apariencia técnica ha demostrado a una entidad co-

mo un "supra-poder" en el nivel local, regional y nacional. Se ha encontrado que el papel que cumple la oficina de EE.PP. en el desarrollo y en la fijación de políticas, ha desbordado, casi siempre a las oficinas obligadas por sus funciones, de fijar los parámetros de principio para la planificación del territorio.

Empresas Públicas ha asumido, en la ciudad primero, y en la década del ochenta después con el Área Metropolitana, la función de órgano planificador. Ha sido la que ha fijado parámetros de futuro a zonas y subzonas de la ciudad de acuerdo a criterios de crecimiento posible, por la proyección de los servicios públicos. Ha permitido apertura de terrenos o las ha cerrado, así como el aumento de densidades o su control, la integración de otros usos o su exclusión, todo a través de los criterios de suministro de los servicios públicos.

Se puede asumir, que el asentamiento subnormal es otro producto de una doble moral y una doble mentalidad que EE.PP. de Medellín ha observado en el cumplimiento de sus objetivos:

- a. Por un lado, lugares donde actúa con toda una política de planificación previa, adecuada, técnicamente realizada, teniendo en cuenta el crecimiento poblacional y su asentamiento futuro, hace las proyecciones de servicios en el tiempo y propicia que un territorio tenga involucrada una potencialidad de desarrollo real. Es decir, adecúa territorios de la ciudad y del campo con una previsión de futuro. Asumimos que Empresas hace esta previsión para territorios de asiento de población de estratos que pueden pagar esta adecuación: medios y altos.

Con esta política se ha expandido el perímetro sanitario de la ciudad, se han abierto zonas de desarrollo, se han aumentado densidades en sectores consolidados más viejos, y se han cambiado de uso agrícola a uso urbano sectores del municipio y de zonas vecinas.

- b. Otra forma diferente de provisión de los servicios públicos se lleva a cabo en zonas de la ciudad de asiento de población de estratos bajos y medios bajos. En ellas no es la planificación del servicio lo que define la prestación, sino que a medida que el casco urbano

se expande en sus laderas, por acción de los procesos de posesión hacia terrenos de bajas especificaciones y de bajo control institucional, se van creando necesidades hacia servicios públicos de la población ya asentada en estas zonas, generándose una intervención de incorporación de ellas por parte de Empresas, lo que jalona nuevas presiones hacia la expansión de la urbanización y hacia la demanda de servicios públicos.

Así han crecido la zona Nor-oriental y su periferia, las periferias de la zona Nor-Occidental, Centro-Oriental, Centro-Occidental y Sur-Occidental del municipio de Medellín, y se sigue la presión hacia nuevas expansiones. En este caso las Empresas Públicas van detrás de las demandas, aunque se haga una adecuada previsión y planificación de los servicios.

Detectamos así dos territorialidades de la ciudad. Una en la que se define el territorio hacia el futuro con una posibilidad de servicios públicos, y otra que define un territorio carente de servicios, que tiene una intervención detrás de los procesos de asentamientos de la población, es decir, que no es hacia el futuro.

En forma mucho más segregadora y con criterios dinámicos, se presenta la división territorial de la población en estratos socio-económicos, debido a políticas de fijación de tarifas para la recuperación de la inversión en servicios públicos. Se utilizan factores meramente físicos y de características aparentes sobre la construcción asentada en cada sector de la ciudad para definir qué estrato representa. Realmente no es una estratificación socio-económica de la población sino una estratificación de las construcciones. No se involucra factores de índole socio-económico, lo que supone que el habitante (y su familia) de un sector de la ciudad tiene una integral correspondencia con su casa de habitación. Es decir, se supone que cada familia vive en donde puede y quiere vivir, nunca hay criterios de análisis del desfase de esta relación en la vida real. Creemos que este factor de división es uno de los que más movilidad por expulsión, está causando en la ciudad.

Por último se analizaron organismos hacia la participación ciudadana como son las Juntas

Administradoras Locales y las Juntas de Acción Comunal, a la luz de los nuevos principios de "democracia participativa" que quedaron establecidos en la nueva carta constitucional.

Sobre los primeros se constató que estamos lejos todavía de que el proceso de descentralización, en el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, sea realmente un proceso consolidado, éste está en sus inicios y presenta pobreza en todos los ámbitos: no son todavía canales de comunicación ni entre sus comunidades ni entre la administración, el Concejo y los organismos estatales. A su vez hubo una muy baja participación de la población en la elección de las mismas. Se les han delegado funciones de carácter intrascendente o de difícil e imposible aplicación.

Resulta contrastante, que aun cuando la reforma municipal de 1986 prevea a nivel interno municipal, mecanismos de participación ciudadana y establezca la posibilidad del Referéndum, la participación de usuarios en las juntas de Gobierno de las empresas de servicios públicos, la participación ciudadana en la elaboración de planes de desarrollo y la creación de las JAL como fruto de la división administrativa del territorio en comunas y corregimientos, ellas se soslayan, suavizan o aplazan indefinidamente.

Este proceso de descentralización al ámbito municipal, que si bien representa un proceso de adecuación del Estado a nivel de las necesidades de desarrollo en el contexto internacional y obedece a unos requerimientos de transformación y de cambio del ámbito administrativo Estatal, con el fin de adaptarlo a las necesidades del proceso de desarrollo del modelo neo-liberal, representa y encarna también la determinación de un proceso social y una dinámica conflictiva concreta que exige un cambio de mentalidad y de la práctica cotidiana.

Sin embargo, es interesante advertir que la descentralización implica el reconocimiento de la existencia de un sujeto con base territorial, con una representatividad local y con una capacidad de gestionar intereses colectivos. Es decir, es la relación entre descentralización y democracia. A su vez implica la transferencia de competencias y recursos desde el Estado central a ese ente territorial.

De las JAC se quiso interrogar su vigencia histórica y si son organizaciones que recogen una división territorial de la población. Sobre lo primero se constató que si bien la dinámica y forma de trabajo ha estado definida por principios de "clientela" política desde los partidos políticos y desde las mismas juntas, se ha comenzado a vislumbrar un cambio en estas formas de trabajo, pues diferentes líderes están surgiendo en el contexto barrial lo que está generando tendencias de renovación en cuanto a formas de trabajo y de composición de las Juntas. De otro lado, en el segundo interrogante previsto, se encontró que las Juntas tienen una jurisdicción sobre un territorio para su dominio y trabajo.

Esto corresponde algunas veces, a una identidad real comunidad-territorio, pero muchas veces no lo es pues, la posibilidad del dominio político ha propiciado que sectores territoriales se desprendan de la jurisdicción establecida y se conformen en una nueva junta, propiciando el peligro de la atomización de las mismas y el descontrol de procesos comunitarios integrados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El desarrollo analítico de las concepciones y las prácticas de la Planeación local, permiten en principio, reconocer cuatro grandes aspectos, donde se concentran los vacíos e interferencias para un desarrollo integral del hábitat. Ellos son:

- Los Aspectos Conceptuales
- Los Aspectos Normativos
- Los Aspectos Territoriales
- Los Aspectos Organizativos

Aspectos conceptuales

El desconocimiento o desprecio de nociones teóricas y el empirismo en la formulación de políticas; el congelamiento de los esquemas de análisis; la utilización mecánica de los aportes metodológicos y conceptuales de la investigación universitaria; la precariedad de los sistemas de información, la escasa circulación de información científica actualizada entre los funcionarios del Estado; y el no desarrollo integral de la investigación, permiten concluir:

- Que la definición de la territorialidad institucional y la demarcación de Areas territoriales ha superpuesto el concepto empírico de frontera administrativa, así como la carga ideológica de su significación política y jurídica, al concepto teórico integral y vital de Límite, el cual comprende una lógica de relaciones contenedoras de objetos significantes que responden a leyes de naturaleza física, biológica, social, cultural y estadística.

De esta manera se ha desvirtuado el conjunto de fuerzas de poder que inciden potencialmente en el espacio urbano, lo cual entraba la visión y aplicación de un concepto estratégico que permita el ejercicio del poder decisorio de la ciudadanía y de la comunidad en los asuntos administrativos que directa e indirectamente le interesan, a través de la articulación y el uso lógico-racional de los conceptos de frontera y límite.

- La Planificación demostró que la hegemonización de su concepción y de su práctica por la tesis espacialista, así como la subordinación de lo social a una visión puramente numérica, tiene una vinculación directa y recíproca con el uso mecanicista y utilitarista de las disciplinas sociales y de las relaciones interdisciplinarias, creando falsificaciones y estereotipos en los conceptos y experiencias de la investigación, participación y organización de la planeación.

Aspectos normativos

- La falta de una racionalidad jurídica correlacionante con las dinámicas y transformaciones de la cultura, el medio ambiente, en su relación con el espacio y la economía; el uso arbitrario de instrumentos jurídicos; la inactualidad de la norma, el que la norma vaya "detrás de los hechos"; el "dejar hacer"; la adecuación de la norma y las políticas a los "efectos" y no a sus estructuras "causales"; la no incorporación real a la implementación de la norma y en la operatividad interna de las dependencias municipales, de los conceptos de democracia participativa y descentralización territorial; la instrumentación de las relaciones con las comunidades y los ciudadanos, la limitación legal de las funciones que

se le delegan a organismos de elección popular como las Juntas Administradoras Locales, permiten concluir:

- Que la norma como delimitadora del territorio con atributos específicos ha propiciado la acentuación de la segregación de la población en el uso del espacio de la ciudad, en cuanto ha buscado perpetuar la situación existente, caracterizada por las marcadas diferencias de calidades espaciales y está propiciando que se rebajen los cánones establecidos para la vivienda de interés social.

Se encuentra así, que el desequilibrio detectado en el desarrollo urbano de la ciudad capitalista, no se puede atenuar sólo con el control a través de la norma. Para ello se requiere la incorporación de las herramientas jurídicas establecidas por la ley novena y la constitución política sobre expropiación de tierras -aún por la vía administrativa-, la implementación de los bancos de tierras, darle todo el carácter social al espacio público, pero por encima de todos ellos, el carácter social del suelo.

- Que lo establecido como macronorma, producidas por poderes de jerarquía superior al municipio muchas veces no es cumplido ni acatado por los municipios, y se imponen lecturas amañadas de tipo localista, político y económico, se presentan así, competencias derivadas del ejercicio político sobre territorio reconocido legalmente. En este contexto, es conflictivo, lo establecido legalmente sobre la composición de la Junta Metropolitana y las competencias con los alcaldes populares y los concejos de los municipios miembros del Area. No es correlativo el poder político de los alcaldes y concejales elegidos popularmente y el supra-poder delegado por decreto, para los miembros de la Junta Metropolitana. Se hace necesario un cambio legislativo en lo referente a la reglamentación del Area Metropolitana en cuanto a darle competencia territorial, así como, a la elección popular de los miembros de la Junta Metropolitana.

- Que la oficina de Planeación Metropolitana requiere ser reconceptualizada a la luz de la nueva norma constitucional, y se requiere de la capacitación de sus funcionarios para redimensionar su hacer y poder cumplir con lo establecido legalmente: lograr el planeamiento concertado de la ciudad, con la participación de los pobladores de los municipios, del plan de desarrollo Metropolitano y de los programas que de él se desprenden. No es posible cumplir con este objetivo si se sigue con prácticas de planificación alejadas de los directamente implicados y se carece de voluntad política para reconocer la importancia de la práctica planificadora con un criterio jurídico y orgánico que establezca la metodología de la investigación científica como fundamento obligatorio del análisis social e institucional y de la decisión política.
- Que hay carencia de elementos y planteamientos adecuados que permitan una comprensión estructural y coyuntural de los problemas del Area Metropolitana. El desbordamiento de las fronteras y de los límites por los procesos socio-culturales de los municipios del Area, no encuentran en contrapartida una coordinación de carácter político y legislativo. Hay descoordinación, derivada de las incongruencias legislativas y de las luchas partidistas en provecho del dominio territorial municipal, causándose que la realidad urbana y regional del Area sean un conjunto de desequilibrios de todo orden y de conflictos en escala de gran magnitud y complejidad.

Aspectos territoriales

- La división por estratos socio-económicos de la ciudad, su finalidad tarifaria, su eventual conversión en instrumento clave de la política fiscal, su aplicación y extensión a otros aspectos como la valorización, impuesto predial, etc., y la identificación de los estratos por las características físicas de la vivienda; el desarrollo de prioridades de orden vial, zonificación y división espacial, sin atender los contextos socio-culturales y ambientales; la contradicción y conflicto entre los estatutos de orden territorial metropolitano y los que la

norma municipal excepciona; el desarrollo de una organización territorial con una visión para el control informativo estadístico y fiscal; el hegemonismo de Medellín con respecto a las otras municipalidades; el desarrollo de otra planeación desde EEPP, con un criterio dual de la territorialidad: una con futuro y posibilidad de servicios públicos, y otra, carente de servicios, que tiene una intervención detrás de los procesos de asentamientos de la población; permiten concluir:

- Que la sectorización que divide el Municipio de Medellín en comunas y barrios en el área urbana, y corregimientos en el área rural, con las cuales se define el perímetro urbano denota una división para el control y el manejo estatal, más que para identificar espacios homogéneos y agruparlos según sus características socio-culturales o por jerarquías de prestación de servicios.
- Que el uso de indicadores físicos para caracterizar los estratos socioeconómicos, trae como resultado la demarcación o señalamiento de una diferenciación unilateral que, una vez toma vigencia en la aplicación del cobro de tarifas, acentúa la segregación socioespacial de Medellín y los municipios conurbados y un desarrollo de la movilidad tipo "expulsivo" y errático.
- Que ante la notoria mezcla y desconocimiento de las territorialidades que interna y externamente a los municipios genera la conurbación y la disgregación de las relaciones institucionales que esto produce, se causan colateralmente dificultades en la identificación de los agentes que deben solucionar las situaciones de conflicto que viven sectores barriales integrados, y hace posible la negligencia en la atención de responsabilidades de carácter intermunicipal y multilateral. Es importante la búsqueda de una estrategia de organización territorial desde la base, que tenga como principio la jerarquización del mismo con la incorporación de todos los diferentes niveles de servicios necesarios para una vida digna en los sectores y áreas barriales, en las comunas y ciudades.

Aspectos organizativos

- La desmedida y caótica intervención de agentes privados a través de facciones políticas o gremios económicos en las decisiones del gobierno; la falta de mecanismos de gran solidez y credibilidad, de concertación del sector público, privado y de las comunidades en las escalas nacional, regional y local; el no reconocer qué sectores y con qué tipo de intereses participan de la cotidianidad ciudadana para la definición de una planeación integral y estratégica; la discontinuidad de los programas, el comienzo y no culminación de compromisos; la duplicación, repetición de tareas, descoordinación real entre las secretarías; el predominio de una estructura vertical en el diseño jerárquico de la administración pública, el uso de criterios clientelistas para la vinculación del funcionario público, su exclusión de procesos activos y participativos de conocimiento y decisión, el excesivo formalismo en las relaciones jerárquicas; permiten concluir:
 - Que la crisis de la Planeación, más que expresar una crisis de su intencionalidad, evidencia un impedimento orgánico procedente de su estructuración burocrática, lo cual pone en tela de juicio los métodos de concertación tradicionales y los esquemas de relación y reconocimiento de las organizaciones sociales de base.
 - Es necesario que las formas de participación ciudadana establecidas, sean realmente manejadas por sus miembros sin la manipulación ni el tutelaje de los organismos estatales. Hay necesidad de crear espacios de capacitación dinámicos, donde los ciudadanos, quienes deben hacer uso primordial de su derecho a la participación y a la decisión del destino de su territorialidad, garanticen con principios transparentes y de ecuanimidad el ejercicio de la democracia y propicien una democratización de los procesos técnicos, políticos y sociales de dirección y gestión gubernamental.
 - Que la forma como el Gobierno concibe la descentralización, está restringida al simple traslado de competencias sin que se

permita una transformación de relaciones sociales y políticas, así como el acceso de nuevos grupos a las esferas del poder. Por esto se insta la opción de construir las bases de la participación en el contexto integral de la cultura, en donde se vaya gestando un proceso de apertura a la participación, de los movimientos sociales y regionales (Fals Borda), o se construya la democracia a través de un proceso de creación cultural y no de consumo (Zuleta).

1.2 USOS, PERCEPCIONES Y SIGNIFICADOS DEL TERRITORIO

Las referencias, las percepciones, los usos y los significados que suscita una parte o la totalidad de la ciudad a quienes la pueblan, están atravesados como la misma ciudad, por ambiguas, contradictorias, dispares y complejas relaciones socio-económicas y culturales.

El crecimiento de la crisis y, por otra parte, de la vitalidad, enmarca las contradictorias referencias que la ciudad brinda a los pobladores de los barrios populares de Medellín.

Esa doble condición del entorno físico-espacial y del medio social inciden, en buena medida, en el grado de apropiación y reconocimiento de los habitantes, con la ciudad.

El territorio y las territorialidades son en este caso, los ámbitos físico-espaciales y socio-culturales que, mediatizan la percepción uso y apropiación de la ciudad.

1.2.1 Cuatro instancias territoriales

Este estudio parte de la consideración de cuatro instancias conceptuales y metodológicas que, durante los últimos años han orientado el curso de la planeación y planificación de la ciudad.

Area metropolitana

Es una figura administrativa. Fue creada para coordinar las políticas sobre planeación y desa-

rollo urbano en cada municipio del Valle de Aburrá.

Para los pobladores es una noción que significa un conjunto desordenado, identificado someramente por el Valle, sus vertientes y el río.

Puede convertirse en un elemento de referencia y apropiación a través, por ejemplo, de una preocupación general de todos los habitantes de estos municipios por el manejo ecológico integral del Valle y el río.

Ciudad

Para unos teóricos no existe una ciudad sino dos. La una es planificada, organizada y legalizada. La otra es una ciudad no planificada y caótica.

Para otros teóricos no existe en Medellín ciudad, por la ausencia de voluntades con un propósito de vida común. No es que física y urbanísticamente no haya ciudad. La hay, a pesar de su intrincada trama. Pero en los aspectos políticos, sociales y culturales están los vacíos. Los pobladores no sienten una pertenencia ni una apropiación de los espacios de la ciudad. Es muy difícil la comunicación entre los individuos y los grupos, son casi imposibles los encuentros. Hay un sentimiento de desarraigo y desterritorialización. No hay una vida civil cívica ni ciudadana.

Para la configuración de una vida cívica y ciudadana es necesario, por lo menos, un sólido imaginario colectivo configurado alrededor de la ciudad. En Medellín algunos edificios del centro son marcas reconocibles. Pero su apropiación está demasiado estratificada. No son elementos de identificación social. Si se confronta la percepción de los pobladores con cualquiera de estas teorías, la conclusión es que la ciudad, como conjunto, no es un referente territorial común para los ciudadanos.

Comuna

Es una categoría que permite una división de la ciudad para procedimientos políticos-administrativos. Es una racionalización pragmática y operativa.

El término se ha empleado en los últimos años para nombrar sectores de la ciudad caracterizados por sus conflictos socio-económicos y culturales, su violencia interna y su relación, especialmente con los traficantes de drogas y la descomposición orgánica que concitan.

Es un término despectivo y discriminatorio. En este caso, se emplea de manera muy distinta para la que fue concebido.

A pesar de esto, los pobladores de esos barrios organizándose, han creado asociaciones en las comunas, agrupando corporaciones comunitarias con intereses y objetivos similares, intentando conformar redes para atravesar con un mismo trabajo de beneficio común aquellos sectores de una o varias zonas de la ciudad.

Algunas entidades del Estado han apoyado estas redes de organizaciones, emprendiendo planes y programas que apuntan a una recuperación del concepto en provecho de los pobladores; sin embargo carecen de diseño estratégico y responden a un interés puramente defensivo.

El barrio

Los barrios, aludidos en este estudio, rompen, en su composición física, urbanística, social y cultural todos los esquemas previos de análisis. Porque son barrios diferentes, intrincados, complejos, dinámicos.

No son unidades armónicas en su interior. Como la ciudad, están fragmentados y atravesados por tensiones y conflictos.

Para los sectores populares el barrio es muy importante en la configuración de la territorialidad urbana. En las prácticas sociales cotidianas y en el imaginario colectivo tiene más peso que otras categorías especiales y sociales como la comuna y el Area Metropolitana.

Los barrios su entorno físico y socio-cultural, se pueblan de significado y de sentidos. Evocan historias particulares y comunes.

Se convierten, por esto, en referentes colectivos. El barrio es el último reducto de las identificaciones colectivas; del reconocimiento ciudadano.

Es el territorio de las bandas de delincuentes y dialécticamente, de las organizaciones comunitarias.

Los pobladores tampoco perciben el barrio como un espacio uniforme, armónico y coherente. Entre otras razones porque las organizaciones o corporaciones cívicas y comunitarias, las fundaciones no gubernamentales y las instituciones estatales, para desarrollar programas y proyectos locales y/o para administrar la ciudad, dividen, subdividen y atomizan el barrio en sectores, manzanas y cuadras o calles, buscando "Territorialidad" para su acción.

1.2.2 Atributos del espacio-valoraciones sociales

El espacio físico, compuesto tanto por sus elementos naturales como por una variada gama de patrones arquitectónicos formales y funcionales, condiciona en parte el desenvolvimiento cotidiano de los hombres que habitan la ciudad. A su vez, estos hombres imprimen una marca en esos espacios. Es un condicionamiento mutuo.

Los enfrentamientos violentos entre grupos de un barrio o de pandillas de diversos barrios, como fenómeno socio-cultural, inciden en la vivencia y apropiación del territorio. El radio de acción de cada uno de estos grupos es reconocido por los pobladores de un sector, de un barrio o de una zona. Por medio de la intimidación tácita o explícita estos grupos han delimitado "su territorio".

Esta apropiación no es sólo por parte de las pandillas, los demás grupos sociales, unidos por intereses comunes, señalan, con su posesión cotidiana, diversas territorialidades. En esta apropiación inciden en buena medida, los atributos físicos del espacio: el fácil acceso y unos lugares, su ornato y visibilidad, sus posibilidades lúdicas, en últimas la morfología urbana. Y así mismo, las vías de penetración y la disponibilidad del transporte.

Toponimia y nomenclatura

Los nombres que los pobladores asignan a los espacios reflejan su modo de apropiación y las referencias que constituyen entre un vecindario.

Son en su mayoría, lugares de encuentro, punto de vivienda colectiva, de prácticas culturales, religiosas, recreativas, lúdicas, sociales, económicas: tiendas, graneros, carnicerías, parques, heladerías, almacenes, salones de billar, templos, escuelas.

Los accidentes topográficos, por otra parte, son, para los pobladores, referencias territoriales, lugares para orientar a los forasteros y para delimitar territorios.

De la percepción al uso y apropiación del territorio

Cada poblador, mentalmente, elabora un mapa de su territorio. Puede o no capacitarse con él de otros, asemejarse al croquis empleado por las oficinas gubernamentales o por las corporaciones barriales.

Al nombrar los lugares de este territorio y recorrerlo, cada persona comienza a apropiarse de él, a llenarlo de significados y valoraciones, vertir en sus esquemas de percepción ese abanico de juicios y prejuicios que en última constituyen el sentido que para esa persona y extensivamente para el grupo tienen las distintas territorialidades.

Esta experiencia de apropiarse del territorio está cruzada por el aprendizaje cultural ligado a cada poblador y al grupo. No es una actitud neutral aquella de valorar el territorio. Está permeada por la herencia de normas, valores, convenciones, hábitos y lecturas.

La poca movilidad de los pobladores de los barrios populares dentro de la ciudad, ha permitido que se difundan y arraigan las valoraciones dadas por un vecindario a los elementos de su territorio. La conservación de los nombres para distinguir los espacios y la promulgación de historias y leyendas que acompañan esos nombres, ha sido otro factor de apropiación del territorio por parte de generaciones posteriores.

1.2.3 Significados sociales y culturales

En los barrios habitados por pobladores de menores ingresos ha habido un crecimiento de

la crisis y, así mismo un crecimiento de la vitalidad.

En primer lugar, ha crecido la crisis porque ha aumentado el desempleo y consecuentemente el "rebusque". Se ha densificado el área física. El hacinamiento es muy alto. Las zonas destinadas antes a la recreación o a la ocupación del tiempo libre están ahora construidas. Las áreas para la prestación de servicios comunales no han aumentado en la misma proporción del crecimiento demográfico. Es un crecimiento de la crisis.

Para afrontar medianamente estos problemas, consecuencia de políticas macroeconómicas y sociales, los pobladores de los barrios populares se han organizado, en muchos casos, o han buscado apoyo en entidades estatales exponiendo sus dificultades y sus pocos pero valiosos recursos. Han surgido innumerables asociaciones locales, encabezadas por jóvenes dirigentes, mujeres y adultos insatisfechos con la politización de las organizaciones tradicionales barriales. Sus objetivos han trascendido la mera dotación de obras públicas. Buscan satisfacción a las necesidades materiales, educativas, culturales y económicas. Han perfilado su labor desde la recreación de los niños hasta la consolidación de microempresas y creación de fuentes de empleo. Son organizaciones, compuestas por pobladores, pretenden sensibilizar al vecindario y a los pobladores de la zona de los problemas físico-urbanísticos y socio-culturales de la ciudad y, de acuerdo con esto, actuar en su solución. A medida que evolucionan estas asociaciones adquieren la autonomía y la experiencia necesarias para concertar con el Estado y otras instituciones privadas. Es un crecimiento de la vitalidad.

1.2.4 Densificación de los barrios consolidados

Los programas gubernamentales de dotación de servicios públicos y construcción de áreas comunales en los denominados barrios piratas pretendieron aumentar la calidad de vida de sus pobladores.

El costo social de estos programas se reflejó en el proceso de densificación de estos barrios consolidados y en la transformación de hábitos y prácticas culturales.

Para cancelar esa prestación de servicios públicos los pobladores tuvieron que buscar otras fuentes de ingresos, renunciando las madres de familia al cuidado de sus hijos y éstos a su estudio y capacitación, para vincularse al mercado laboral.

El espacio valorizado con la inversión de capital fue dividido y subdividido. Los pobladores aprovecharon la rentabilidad de estas áreas residenciales y comerciales.

El uso y apropiación de estos espacios se transformó. Simultáneamente desaparecieron en gran parte prácticas de cultivo en solares, cría de animales domésticos y ornato de las casas. En el espacio público se edificaron viviendas y edificios en los terrenos baldíos, en las orillas de las quebradas y en las mangas, usadas antes para ocupar el tiempo libre o zonas recreativas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El territorio

La ciudad carece de referentes espaciales y sociales que permitan la identificación de los pobladores. No hay una apropiación real de la ciudad, debido en parte, a la gran segmentación de las referencias espaciales. Algunos elementos matizan esta ausencia, especialmente los parques principales del centro de la ciudad, o las avenidas más transitadas, en cuyas franjas se instalan comercios, cines y otros servicios.

Es preciso desarrollar un proyecto colectivo de ciudad en sus aspectos físico-urbanísticos y socio-culturales. Que el patrimonio urbanístico y cultural sea un referente histórico para el ciudadano, que se propicie una apropiación de los espacios públicos de la ciudad.

El Área Metropolitana, como territorio, no es un referente claro. Una noción del Área en su conjunto no la tiene los pobladores aunque algunos accidentes geográficos insinúan esa referencia. Es el caso del Valle y el río y las avenidas.

Esta categoría administrativa de división del espacio urbano podría servir para el planeamiento

y desarrollo de programas de integración entre los municipios de beneficio global.

La comuna, otra figura administrativa, en su configuración respondió sólo a criterios técnicos y físicos de la división de la ciudad para la planeación urbana. No se contemplaron los vínculos históricos, sociales, culturales entre los pobladores de las dieciséis comunas de la ciudad.

Muchos de estos sectores no han sucumbido totalmente a esta segregación. En los últimos años las organizaciones comunitarias se han asociado para formular programas y proyectos de beneficio social en una zona o comuna. Estas corporaciones cívicas han promovido la integración por medio de encuentros recreativos, artísticos, educativos y comerciales.

Estas unidades territoriales son susceptibles de retomar para formular proyectos de gran escala por parte del Estado, sus entidades y otras instituciones. Para lograr este propósito es preciso contemplar los nexos sociales y culturales en el devenir cotidiano de todos los pobladores de estas zonas.

El barrio como unidad territorial de menor escala, es para los pobladores de los sectores de bajos ingresos un referente espacial y cultural más próximo a su vida cotidiana. Porque es el escenario donde cada persona se relaciona con los vecinos, los distintos espacios enmarcan las redes sociales, los códigos expresivos de comunicación, los valores, hábitos y prácticas culturales.

No es, por esto, el barrio ordenado y coherente. Es por el contrario, caótico, complejo, conflictivo, en sus relaciones sociales, su apropiación y uso.

A pesar de las diversas territorialidades mezcladas en el barrio y de las múltiples acciones que instituciones gubernamentales y no gubernamentales, comunitarias y cívicas desarrollan en cada una de ellas, el barrio es la unidad territorial más arraigada en sectores de menores ingresos.

Para la planeación, gestión y evaluación de proyectos diseñados por instituciones o corporaciones comunitarias, encaminadas a la construcción de vida ciudadana, la escala barrial debe

ser el principal apoyo. No porque sea el escenario de dificultades y contradicciones, de vicios y limitaciones sino porque a pesar de esto sigue siendo el referente más sólido de los pobladores.

Pensar en estos proyectos implica una inter-relación y comunicación constante entre las instituciones y organizaciones vinculadas a programas sociales en los barrios para evitar la dispersión y el desaprovechamiento de los recursos, procurando en esto una mejor eficiencia y utilidad de los beneficios para una y otra.

Al formular estas propuestas no se ha pensado en una ciudad homogénea, sin conflictos, ni en una idealización de las percepciones y opiniones de los sectores populares. Es preciso reconocer, ante todo la diferencia y diversidad de hábitos y prácticas, la convergencia de múltiples instituciones y organizaciones, cada una con una visión propia sobre el hábitat y la construcción de la ciudad; todas ellas, ejecutoras de proyectos que inciden en el devenir cotidiano de los sectores de menores ingresos.

Es posible y necesario desarrollar proyectos zonales y generales de la ciudad sin atenernos a la configuración de una escala barrial pero, simultáneamente, promover en los barrios la consolidación y recuperación de lazos de solidaridad y vecindad y el reconocimiento de un patrimonio histórico y cultural local, zonal y urbano en general.

No planteamos aquí (es conveniente repetirlo), que el barrio sea la instancia mágica, redentora en la planeación, de la ciudad.

Sólo proponemos que a cada tipo de intervención en el desarrollo urbano y social de la ciudad, debe corresponder un ponderado análisis sobre la idoneidad de una u otra escala de acción.

Desde el punto de vista de la territorialidad urbana de los sectores populares hemos encontrado también varios elementos dignos de destacarse:

- La ciudad en su conjunto aparece como un elemento difuso para los habitantes de estos sectores (y nos atreveríamos a decir para el conjunto de los habitantes de la misma). No

hay referentes espaciales o sociales comunes, que permitan la identificación colectiva con la ciudad, y por tal motivo el sentido de pertenencia a la misma es vago, y no genera comportamientos de solidaridad, de respeto u orgullo. No hay una apropiación real de la ciudad. Lo que se encuentra a nivel de los referentes espaciales, sociales y culturales es una gran segmentación, segregación, fragmentación de la ciudad. De ahí nuestro planteamiento sobre la ausencia de sentido cívico y vida ciudadana.

Algunos elementos sin embargo son rescatables: ciertos ámbitos del centro de la ciudad: el parque de Bolívar, el parque de Berrío, el parque Norte, la Oriental, la Minorista, o El Estadio.

Sería necesario trabajar en la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, entendida ésta no solo en sus aspectos físicos y urbanísticos sino también y sobre todo en los sociales y culturales. Hacer posible la apropiación real de los espacios públicos, de los parques, de zonas recreativas y deportivas, de los museos y teatros, etc; respetar, proteger y promocionar el patrimonio urbanístico y cultural como referente histórico fundamental para el ciudadano; propiciar eventos colectivos libres, no segregados ni discriminatorios, que eduquen en la convivencia y la tolerancia. Es necesario emprender una labor de corto y largo plazo al respecto.

Partiendo de la ciudad como territorio, pasamos a examinar dos entidades territoriales, una mayor, el Área Metropolitana; y otra menor: La comuna, buscando establecer la vigencia de las mismas para la percepción, la apropiación y el uso ciudadanos.

- Con respecto al primero de ellos, el territorio del Área Metropolitana, encontramos que es aún menos claro, menos definido para el conjunto de los pobladores. Solamente algunos elementos de orden geográfico como el Valle del Aburrá o el río Medellín, u obras públicas en proceso y con un futuro ciertamente incierto como el Tren Metropolitano, dan al habitante una vaga noción del área en su conjunto. Se tiene una noción precisa de la ubicación de ciertos municipios concretos del

área metropolitana, por su vecindad y por las relaciones establecidas con pobladores de esos sectores, como es el caso de Bello o Girardota. No por ténues, difusos o inciertos deben ignorarse del todo estos aspectos. Podrían servir de base para ciertos macro proyectos en esas mismas dos líneas: el manejo ecológico del Valle y del río, y el manejo de la infraestructura urbanística, de servicios públicos y transporte.

- En relación con el segundo, las comunas, como subdivisión de la ciudad, encontramos que su estructura actual es problemática. La división en las dieciseis comunas que actualmente se consideran en la ciudad parece responder a criterios físicos y geográficos bastante elementales, que dejan de lado no solo consideraciones históricas, sociales y culturales que vinculan o separan a los pobladores de las diferentes áreas, sino que ni siquiera parten de estudios físico-geográficos detallados, con lo cual más que favorecer una adecuada planeación y manejo físico, urbanístico, social y cultural, se entraba este proceso. Detectamos un fuerte sentido de segregación y discriminación en las referencias cotidianas a las "comunas populares" de la ciudad. No obstante lo anterior es evidente un creciente proceso de apropiación de la "comuna" como territorio, con múltiples potencialidades para sus habitantes. Comienzan a producirse campeonatos deportivos, festivales, foros, etc, a escala de comuna, y en ese proceso se configuran ya las primeras asociaciones entre organizaciones barriales. Un replanteo de los criterios de base para la definición de las comunas que se apoye en estudios detallados de la historia, los vínculos sociales y culturales entre sus habitantes, la topografía y microgeografía de los sectores, podría enriquecer y potenciar "la comuna" como unidad territorial de la ciudad, despojándola del carácter segregativo que hasta el presente ha tenido.

- Examinamos con particular atención el barrio como unidad territorial. Encontramos que este tiene hoy en día mayor vitalidad como referente espacial y cultural que cualesquiera de las otras entidades mencionadas hasta aquí. La apropiación del espacio público, de la calle, de la esquina, de los establecimientos pú-

blicos del barrio por sus habitantes nos parece fuera de discusión. El uso intensivo de los mismos es evidente. Los habitantes de estos barrios se identifican con ellos, allí desarrollan sus redes de relación social, códigos de expresión y comportamiento: sus valores, gustos, estilos, etc. se moldean en este ámbito fundamental. Son barrios cuya morfología, topografía y estructura son mucho más abigarrados, más intrincados, más caóticos si se quiere, pero ciertamente muy vivos. Desde el punto de vista social no son menos complejos y problemáticos. Como lo hemos señalado en el cuerpo de esta investigación estos barrios están atravesados por una serie de tensiones, de enfrentamientos, divisiones a veces muy agudos. La historia reciente no nos permite caer en idealizaciones o ingenuidades al respecto.

- Es muy importante subrayar aquí cómo el territorio del barrio (como otras escalas territoriales de la ciudad) comprende a su vez una multiplicidad de territorialidades que a veces se superponen, pero que las más de las veces se intersectan e inter cruzan. Desde el punto de vista estatal se definen unidades territoriales peculiares en función de la estratificación socioeconómica, prestación y cobro de servicios públicos, parroquias, escuelas y núcleos educativos, puestos y atención en salud, bienestar familiar y hogares infantiles, servicio de transporte público, etc. Cada una de estas instituciones establece su propia segmentación de la ciudad, la comuna y el barrio, prestando poca o ninguna atención a la dinámica social y cultural de los habitantes. Este hecho intensifica el sentido de fragmentación, disgregación e incoherencia territorial de los pobladores. A esto se suma el hecho de que también a nivel de las propias organizaciones formales e informales de los habitantes de los sectores populares se reproduce este esquema: los territorios de las Juntas de Acción Comunal no corresponden siempre al barrio, sino que muchas veces operan en sectores o partes de los mismos; similar cosa ocurre con los grupos de mujeres, jóvenes, grupos artísticos, clubes deportivos y barras, bandas o pandillas.

Pero a pesar de todo ello podemos afirmar, con base en el análisis adelantado, que en el

momento actual el barrio es la unidad territorial más fuerte para el habitante de las zonas populares de Medellín. Esto es cierto no solo en relación con aspectos "positivos" como pueden ser el reconocimiento mutuo, la existencia de referentes y marcas espaciales y culturales claras, el sentido de pertenencia e identificación tanto individual como colectiva, las organizaciones cívicas, recreativas, deportivas, artísticas, etc. Sino aún en aspectos negativos como son las bandas y pandillas delincuenciales o las "milicias populares".

Esto nos hace pensar en que un proyecto de construcción de vida ciudadana, y más genéricamente de construcción de ciudad en nuestro medio, debe tener un fuerte apoyo en la escala barrial. Más aun si pensamos en la formulación de una propuesta de gestión alternativa para la ciudad. Existen a nivel de los barrios una serie de organizaciones y de personas con una gran experiencia en el manejo de los asuntos comunitarios a esa escala. Se registran también múltiples experiencias de gestión y control barrial de proyectos: infraestructura vial, servicios públicos, iglesias, escuelas, puestos de salud, etc. han sido realizados por ellos. Esa es una demostración de las potencialidades del trabajo a esta escala territorial, y al mismo tiempo un punto de partida para nuevos y más exigentes proyectos. Porque no estamos planteando que todos los elementos estén dados, o que estén ausentes los problemas y las dificultades. Los barrios a su vez están fragmentados, divididos, enfrentados en algunas ocasiones. Algunos líderes o dirigentes tienen vicios, limitaciones, intereses personales, o han hecho malos manejos. Estos son hechos que no pueden ser ignorados y que no son fáciles de solucionar. Nuestro planteamiento no es que sea fácil sino que es posible desarrollar un trabajo de gestión, implementación y control de proyectos urbanos a escala barrial, y que en la medida en que los barrios como territorios, es decir como ámbitos físico-espaciales y socio-culturales se fortalezcan, pueden convertirse a su vez en punto de apoyo para la construcción de entidades mayores como las comunas y la ciudad misma.

- En cuanto a la intersección y cruce de territorialidades producto de la multiplicidad de en-

tidades gubernamentales y no gubernamentales, formales e informales, la búsqueda no ha de ser necesariamente la unificación de todas ellas. Es posible que el reconocimiento y el respeto de la esfera de acción de cada una de ellas, resultado de su carácter peculiar y de su misma historia, validen cierto grado de diversidad en su escala y esfera de acción. No hay duda sin embargo que es posible y deseable el logro de una mayor unidad y sobre todo de una mayor coherencia entre ellas, que haga posible la intercomunicación para la gestión, implementación y control de proyectos comunitarios.

- Lo anterior no quiere decir que haya que esperar a consolidar un proceso a escala de barrio para pensar en otras escalas. Es posible, conveniente y necesario actuar simultáneamente en las comunas y en la ciudad como totalidad, pero teniendo como prioridad el barrio, frenando el proceso de deterioro que vienen sufriendo, recuperando el control y la solidaridad vecinal, fortaleciendo las organizaciones existentes y creando otras nuevas a medida que el proceso así lo demande. La consolidación de proyectos a escala de comuna y ciudad tendrán mayores perspectivas siempre y cuando cuenten con una sólida base de apoyo en los barrios, u otras escalas territoriales locales.
- Quizá no sobra insistir que cuando planteamos aquí la necesidad de construir y desarrollar un proyecto de ciudad, vida civil y cívica, no estamos asumiendo ingenuamente un modelo unificador y homogenizador. No estamos propugnando por una ciudad sin conflictos. Cuando afirmamos la importancia de los referentes colectivos y de la identidad cultural urbana, estamos simplemente sosteniendo la tesis, compartida por muchos de los estudiosos de nuestra realidad, de que es necesario construir un marco cultural de respeto por el medio ambiente, por el espacio público, por el patrimonio cultural, por la historia, por la opinión divergente, por la diferencia racial, política, religiosa y por la vida misma. Se buscarían pues, aquéllos elementos mínimos comunes que garanticen la tolerancia y el respeto del otro, y por esa vía la convivencia pacífica, a pesar de los conflictos que inevitablemente seguirán existiendo.

Tal vez sea conveniente también advertir, que cuando hemos tratado de expresar, interpretar y analizar el punto de vista ciudadano, la percepción, valoración, significación de los diferentes ámbitos territoriales de la ciudad para el habitante de los barrios populares, no hemos asumido (y no creemos que tenga sentido hacerlo) sus conceptos, opiniones, interpretaciones etc. como "autónomos", "autóctonos" o "puros". Sabemos bien que el pensamiento "popular" está profusamente informado y estrechamente entrelazado con los discursos oficiales del Estado y de las clases dominantes a través de la escuela, de la iglesia, de los partidos políticos tradicionales, así como de la subversión y la delincuencia a través de múltiples canales. Reconocer esto no quiere decir tampoco que no tenga raíces propias. De hecho lo popular es más bien un híbrido en el cual se combina lo propio con reinterpretaciones y resemantizaciones de lo ajeno, formando un complejo cultural nuevo. Esta última reflexión nos sirve como punto de apoyo para otra de nuestras conclusiones: no es posible pensar en crear una nueva dinámica de vida ciudadana, no es posible contando únicamente con las organizaciones populares existentes. Si bien hemos expresado claramente que nos parece un hecho altamente positivo y con enorme potencial, el que exista una multitud de organizaciones en los barrios populares, su carácter a veces puramente contestatario, su metodología de trabajo no siempre democrática y participativa, su excesiva y frecuente dependencia del Estado, o de los partidos políticos, entre muchos otros problemas, las hacen muy endeble para asumir por sí solas en su estado actual, la responsabilidad de planear o siquiera concertar la planeación con el Estado. De ahí la necesidad imperiosa de adelantar procesos educativos generales, acerca de la democracia participativa, y específicos acerca de la planeación concertada por ejemplo, para nuestro campo de trabajo.

- Es igualmente necesario señalar, para no recaer en posturas ingenuas, utópicas o populistas, que no es posible hacer una gestión integral, democrática de la ciudad, tomando en consideración solamente el punto de vista de

las organizaciones populares o, más ampliamente, cívicas, sino que esas propuestas deben, necesariamente ser confrontadas con criterios técnicos, de racionalización y democratización del gasto. Solamente así se podrá lograr, a mediano plazo, una compaginación del interés local y los intereses ciudadanos, de la reproducción cotidiana y la reproducción social e histórica de la vida urbana.

El crecimiento urbano

Desde la óptica ciudadana el "crecimiento" en los barrios populares ha sido tanto un crecimiento real y objetivo, como un crecimiento subjetivo. Se ha producido un crecimiento real y objetivo en ciertos aspectos físicos y urbanísticos: ha aumentado el número de viviendas y las existentes han evolucionado, consolidándose en cuanto a estructura, materiales, dotación de servicios básicos; han crecido en altura, haciéndose más comunes las construcciones en dos y hasta tres pisos; se han subdividido muchas viviendas, creándose dos o tres viviendas en el área antes ocupada por una sola. Ha crecido igualmente la dotación de algunos servicios colectivos; pavimentación de vías, construcción de senderos, escalinatas y algunas obras de conducción de aguas servidas y aguas lluvias, así como placas polideportivas.

Este fenómeno de densificación está dando cuenta de un crecimiento demográfico significativo, que en estos barrios debe ser más alta que el estimado del 1.8% anual calculado para el conjunto de la ciudad.

En relación con la vida social y cultural de los pobladores, sin embargo, lo más significativo es el crecimiento de ciertos elementos problemáticos; el crecimiento del costo de vida y particularmente de las tarifas de servicios públicos (agua, energía eléctrica y teléfono); crecimiento igualmente de la delincuencia y de la violencia al interior de los barrios y comunas populares. También ha crecido el subempleo y el desempleo, y consecuentemente la pobreza y la miseria.

Parejo con estos han crecido ciertos elementos subjetivos pero no por eso menos reales ni menos problemáticos; ha crecido el sentimiento de

abandono, segregación y desarraigo. Ha crecido el miedo, la desconfianza, el descontento. Ha crecido la deserción escolar, el consumo de drogas, la muerte y la familiarización con ésta.

De otro lado, no se puede negar que han crecido también ciertos elementos y procesos que podemos considerar positivos, como son la conciencia de la crisis social que viven estos sectores y la ciudad en su conjunto. Esto se evidencia hasta cierto punto en el Estado mismo con la creación de la Consejería para Medellín la que a su vez ha impulsado programas en distintos frentes; el plan de Acción Social; los Hogares de Bienestar; los restaurantes escolares y otros. Los pobladores por su parte no se resignan tampoco a la situación, ni se limitan a demandar atención del Estado, sino que han generado sus propios espacios y procesos de discusión, análisis y respuesta a la crisis. Se han creado, revitalizado o renovado múltiples formas organizativas: hay mayor interés y participación juvenil en las juntas de acción comunal; los grupos de mujeres y jóvenes han cobrado una dinámica sin precedentes, lo mismo que los clubes y comités deportivos, los grupos y asociaciones culturales y artísticas, etc.

Hemos sintetizado estos procesos contradictorios con la fórmula "crecimiento de la crisis vs crecimiento de la vitalidad". Se debe potenciar el crecimiento de los elementos que alimentan esta última tendencia para poder contrarrestar los primeros.

Luego de concluida esta investigación queda clara la necesidad planteada en el programa FORHUM de formular y desarrollar una **Estrategia pedagógica** que tienda a mediano y largo plazo a la construcción de una **escuela pedagógica** de formación y capacitación para la autogestión del hábitat urbano.

En consecuencia, es necesario plantear sus enfoques y concepciones, los contenidos, las metodologías, los instrumentos y las prácticas. En ese sentido, los insumos y experiencias que FORHUM desarrolla son de gran utilidad.

El **grupo meta** central considerado para el desarrollo de la estrategia definida en el programa FORHUM, adiciona un trabajo particular con la población articulada al sistema educativo (profe-

sores y estudiantes) tanto de primaria, como de secundaria y de universidad.

Para el caso de Medellín y el Area Metropolitana, la estrategia pedagógica se articularía en torno a la temática de la **gestión zonal participativa**, con énfasis en la dimensión cultural.

1.3 APROXIMACIONES A LA COYUNTURA EN LA CIUDAD DE MEDELLIN

1.3.1 Contextualización social del crecimiento

El crecimiento de la ciudad ocasionado por la expansión del perímetro urbano edificado, se registra en Medellín desde los años 50, bien por el desarrollo incontrolado de asentamientos populares, por la construcción de programas planificados agenciados por el sector privado o el Estado, o bien por la simple expansión gradual del tejido urbano.

De manera ininterrumpida, se han configurado cíclicamente, dependiendo del comportamiento de los mercados formal e informal de vivienda, "frentes" de urbanización que en períodos cortos de tiempo, han satisfecho aparentemente, la demanda que en un momento dado se ha acumulado en cada uno de estos mercados.

Estos frentes de urbanización acelerada, en el caso de los mercados formales, ha sido el resultado de coyunturas de expansión económica de los sectores ligados a la construcción o a momentos de crecimiento de la inversión pública en el sector.

En el caso de los mercados informales, la aparición de estos "frentes" de urbanización concentrada, se puede afirmar, ha obedecido a períodos en los cuáles la demanda insatisfecha de suelo urbano por parte de los sectores populares, se resuelve por la vía de la invasión masiva de tierras, único mecanismo posible de acceso a ésta, desde el momento en que se reprimió la urbanización pirata en la ciudad.

La crisis profunda por la que ha venido atravesando la ciudad ha puesto en evidencia que las

zonas populares aparentemente consolidadas, con un nivel de cobertura de servicios básicos y en las que se creía suficientemente satisfechas las demandas comunitarias, son las que quizás están planteando la problemática urbanística y social más profunda y compleja. Este fenómeno coincide con el hecho de que, es en estas zonas en donde se presentan las manifestaciones del crecimiento más activo de la ciudad.

Las áreas de vivienda popular

Las evidencias de un crecimiento vegetativo acelerado en las áreas populares ya consolidadas de Medellín, así como de sus estructuras físicas edificadas, lleva necesariamente a un replanteamiento de las prioridades en la definición de las políticas orientadas a atender los efectos del crecimiento de la ciudad. Este cambio de prioridades supone desplazar parte de los esfuerzos que se realizan en la ciudad, orientados a atender los problemas de la periferia, hacia la satisfacción de las necesidades que se han ido acumulando por años en los barrios más consolidados de las comunas populares. Lo anterior se ha corroborado en el análisis de la evolución demográfica sufrida en estos barrios durante la última década, así como, en su estructura predial y edificada.

En cuanto al crecimiento de la población y la densificación de las áreas mencionadas se observó que éstos reflejan un proceso muy acentuado alcanzando en la actualidad, un promedio de 350 a 490 habitantes por hectárea. Densidades que han sido incrementadas entre un 37 y 56 por ciento, en barrios de invasión y piratas, durante los últimos 10 años.

Se han encontrado, por ejemplo barrios que en 1980 ya tenían prácticamente edificado todo el terreno disponible en las manzanas lo cual es particularmente preocupante, si se tiene en cuenta que se trata de estructuras precarias, y con los desequilibrios propios de los procesos urbanos autoconstruidos.

Se puede afirmar con base en estos indicadores que es evidente la existencia de una fuerte tendencia al **crecimiento endógeno** de los barrios de habitación de la población de bajos ingresos y que ello indudablemente esta planteándole un reto nuevo a la planificación de la ciudad y en

general a la gestión de los recursos, las oportunidades y demás satisfactores propios de la vida urbana.

Algunos elementos demográficos en la composición barrial

En este punto cabe preguntarse qué grupos de población son los que mayor peso tienen en el fenómeno de crecimiento que hemos venido analizando.

Al estudiar las curvas demográficas se evidencia el predominio claro en todas las comunas de la población joven (15 - 24 años) sobre la población infantil (1 - 14 años); que dicha población joven representa más de la tercera parte del total.

Esta realidad, tiene una gran importancia en la medida que se trata justamente de los grupos de población que generan en la ciudad las mayores y más calificadas demandas. En efecto en este grupo (15 a 29 años) no solo se forman los nuevos hogares (o familias), fuente de demandas por nuevas viviendas, sino que justamente es en este período de la vida en el cual satisfactores como la educación secundaria y vocacional, la recreación, en sus diversas manifestaciones (presencial, activa, etc), la cultura igualmente en diversas formas y prácticas etc., además del empleo como problema prioritario en las condiciones estructurales de desempleo que aquejan nuestras ciudades, se constituyen demandas que de no ser satisfechas se traducen en factores de fuerte tensión social, cuyos efectos negativos son de impacto general sobre toda la comunidad urbana.

Cabe señalar aquí que estos jóvenes, habitantes de los asentamientos populares de la ciudad son en su mayoría nacidos en Medellín, hijos de la ciudad y por ello mismo demandantes de los derechos que esta circunstancia les confiere como **Medellinenses**. En consecuencia, su actitud como ciudadanos será necesariamente una respuesta al grado de satisfacción o insatisfacción con que se ha desenvuelto su existencia en el vecindario, el barrio, la comuna y la ciudad.

Ya no es pues el caso de los migrantes de los años 60 - 70, cuya condición de recién llegados,

limitaba psicológica y prácticamente su capacidad para demandar con mayor vehemencia y claridad sus derechos a la ciudad.

El crecimiento físico, la vivienda y el contexto barrial:

En cuanto al análisis de saturación morfológica al nivel de la estructura predial y de manzanas, se observó, que durante el período se ocuparon las áreas vacantes e interiores de las manzanas y lotes vacíos, a tal punto que prácticamente se saturaron de edificaciones, quedando solamente un reducido número de patios pequeños de ventilación e iluminación.

Para ilustrar lo anterior, se observa que en invasiones de frontera (barrios con 10 o 20 años de fundados) y en invasiones consolidadas el espacio libre o no construido de las manzanas se redujo en promedio a la mitad; en tanto que en barrios piratas antiguos se redujo a una tercera parte, con casos como el de La Rosa donde se redujo el área libre a una quinta parte de la existente en 1980. En los barrios edificados por el Estado, tiende a mantenerse constante el nivel de ocupación de las manzanas en primer piso, con excepción del barrio Villa del Socorro, en el cual el área libre se reduce a la mitad. Por el contrario en los barrios de clase media la ocupación de las manzanas no se modifica para nada.

Igual cosa ocurre con el crecimiento de las edificaciones para las cuales se encontró que no sólo se saturan éstas en el primer piso, sino que también ha ocurrido un importante crecimiento en altura. En muchos barrios se llega a triplicar y más, el área ocupada de las manzanas por edificaciones construídas en dos o más pisos durante el período (invasiones y barrios piratas). En el caso de los barrios de clase media, se presenta un leve incremento de la estructura edificada en altura, explicable por el reemplazo de casas por edificios; pero en estos, tanto la densidad como la ocupación en primeros pisos permanece estable.

La simple construcción de las (placas) losas existentes en edificaciones de primer piso, en los barrios de frontera de invasión y piratas con un avanzado grado de consolidación, prácticamente triplicaría el parque habitacional existente en

edificaciones de un piso en esos barrios. Esto sin contar con el potencial de crecimiento de 3 y 4 pisos. En suma, se puede afirmar que gran parte de estas terrazas (losas) van a dar lugar tarde que temprano a nuevas viviendas, las mismas que en gran medida serán ocupadas por población adicional a los barrios, incrementándose así la densidad de población en los mismos, con los efectos que hemos señalado.

El índice mínimo de habitabilidad recomendado internacionalmente para garantizar un desarrollo normal de las actividades de una familia es de 10 m²/ por habitante. Si este es menor se convierte en crítico para la calidad de vida de las familias, aspecto que se agrava por las condiciones precarias de los espacios públicos y de los servicios básicos y comunales.

El costo de vivir en la ciudad y los nuevos actores

Es indudable que el principal conflicto que enfrenta la ciudad de Medellín, ahora y hacia el futuro inmediato, es el de resolver la paradoja mediante la cual, la prestación adecuada de los servicios urbanos básicos de educación, salud, energía, agua potable, recolección de basuras, transporte, etc. implica un aumento permanente en los costos de instalación, operación y mantenimiento. Entre tanto crece proporcionalmente el porcentaje de la población que se encuentra sometida a una situación de simple supervivencia económica, que a su vez es demandante en forma creciente de nuevos y mejores servicios urbanos. A esto se suma la circunstancia que los recursos de inversión del gobierno municipal han venido decreciendo aceleradamente en la última década, en razón del crecimiento exagerado del funcionamiento del aparato burocrático y la carga creciente de obligaciones por concepto de servicio a la deuda interna y externa.

Pensar que por la vía de los subsidios es posible superar la paradoja del aumento de los costos de incorporación, operación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios urbanos, es conducir a la quiebra las instituciones responsables de su prestación y manejo. Existe hoy en día una política orientada a la búsqueda de un desarrollo sostenible y autocosteable. Esto sugiere la idea de que en teoría, cada ciudad tendrá el nivel

de servicios e instalaciones que sus recursos y la capacidad para administrarlos, le permita desarrollar.

Como alternativa al antiguo modelo Estatal centralista, ha sido evidente que en los principales conglomerados urbanos del país, la organización social ha experimentado profundos cambios estructurales que modifican el anterior régimen, hasta incluso sustituirlo.

El esquema simplista definido por los actores sociales y sus diferentes roles: Estado, sector privado y comunidad, es removido por uno más complejo que incorpora no sólo nuevos actores sino también, más calificación con mayor capacidad en la gestión y liderazgo.

Estos nuevos actores sociales, que principalmente representan los intereses de las grandes mayorías de la sociedad civil, están representados por:

- Las organizaciones no gubernamentales, las que con objetivos muy diversos se han convertido en mediadoras eficaces entre las comunidades y el Estado, así como en interlocutoras obligadas para la resolución de la mayoría de los grandes problemas nacionales.
- Las propias organizaciones sociales, que en forma autónoma han venido surgiendo entre las comunidades con propósitos y objetivos múltiples, pero en definitiva como medios o mecanismos para la supervivencia, para acceder a beneficios y satisfactores sociales básicos. Estas organizaciones en buena medida han sido una respuesta a la inoperancia de aparatos como la acción comunal.
- La presencia creciente de lo que se conoce como el sector social de la economía, representado por el movimiento cooperativo, de asociaciones mutuales etc. y que se perfila como un soporte estratégico para el desarrollo social.

De esta forma, al complejizarse el panorama de la organización social urbana se crean las bases para una gestión más democrática y

participativa, pero al mismo tiempo para incorporar a los sectores sociales a la administración, operación y mantenimiento de gran cantidad de procesos e instalaciones, tradicionalmente responsabilidad del Estado o por su conducto del llamado sector privado.

Se trata de incorporar criterios de democracia participativa en los procesos técnicos de gestión Estatal, que permita su operación en dos direcciones: Eficacia y calidad en el desarrollo de proyectos sociales con sus propios equipos profesionales, técnicos e igualmente mecanismos de participación comunitaria en las prácticas de gestión y decisión de esos mismos proyectos en los que necesariamente se deben involucrar.

1.3.2 El presupuesto de la ciudad

Los ingresos del Municipio de Medellín en la década del 80⁴

De las rentas totales, el 58% se obtienen por la vía tributaria o gravámenes directos; industria y comercio y predial aportan el 53% del total de los ingresos municipales, siendo el resto: de los tributarios el 5% y los no tributarios del orden del 6%

Las transferencias equivalen al 10% de las rentas totales. En casi su totalidad provienen de E.E.P.M.M. liquidadas conforme al ejercicio anual de su actividad de prestación de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y teléfono. Participación reglamentada por Acuerdo Municipal.

Prospectiva

- Los ingresos no se incrementan al ritmo que crecen las necesidades de la ciudad, dada la composición hasta hoy fija de los rubros rentísticos.
- No hay correspondencia entre la composición de las rentas y los costos de mantener, expandir, operar y mejorar las condiciones in-

4 Se toma como representativo el período 1980-1987

fraestructurales y de servicios de la municipalidad. Esta afirmación se propone como hipótesis porque en el medio no se han calculado este tipo de costos.

- Se hace necesario diseñar una política fiscal que resuelva los problemas anteriormente planteados, mediante una investigación multidisciplinaria, para poder rebasar el límite en que se han movido las rentas municipales encaminados a la eficiencia en su cobro y al control de la evasión. También es necesario y previa la evaluación de su utilidad proceder a efectuar los cálculos enunciados.
- Así mismo, las tendencias de implantación del modelo neoliberal en el ejercicio estatal así lo ameritan. El impacto social de dicho modelo no se ha ponderado; de no hacerlo quedaría sujeto al criterio de decisiones políticas nacionales, de grupos locales y de imposiciones internacionales.
- Es oportuno asumir como primera medida el ejercicio de la planeación e investigación económica sectorial que dé cuenta de la planeación, operación, costos, calidad y expansión, entre otros, de los servicios prestados.

Los egresos del Municipio de Medellín en la década del 80

Las prioridades se ordenaron en la práctica, así:

1. Servicios personales:	29%
2. Servicios de la deuda:	26%
3. Inversión:	20%
4. Transferencias:	17%
5. Gastos generales:	8%

Las finanzas municipales tienen un comportamiento rígido porque es observable que el 72% de los gastos realizados, en la década, son contraídos con anterioridad a la elaboración del presupuesto propiamente dicho, mientras que sólo el 28% permitieron una relativa autonomía en su manejo y se refieren a inversión y gastos generales. Tal situación se puede considerar como consecuencia de políticas anteriores sin el componente prospectivo.

En un ejercicio financiero y administrativo de esta naturaleza, parece instaurada una visión y ac-

ción inmedatista y de corto plazo que ignora el impacto futuro de sus decisiones y transfiere los costos de las mismas. Tanto económicos como políticos.

Se aprecia a partir de los datos una tendencia al estancamiento que se expresa en desequilibrios entre crecimiento físico y ordenamiento urbano, y entre crecimiento demográfico y acumulación de los déficits en cada uno de los servicios prestados por las instituciones públicas del orden municipal.

El comportamiento de los gastos mantiene una tendencia general de asignación, pero no se puede afirmar esta misma propiedad en la asignación anual de cada una de las variables. Se evidencia una propensión, por parte de políticos y administradores públicos de decidir los gastos de manera global.

Generalidades sobre el plan de inversiones municipal

Entre las herramientas técnicas para la elaboración de propuestas de inversión, la más usada es un listado de necesidades de acuerdo a la naturaleza de cada una de las entidades municipales. Los diagnósticos sectoriales no son de uso generalizado y con referencia a un banco de proyectos solamente se detecta como necesidad en Planeación Metropolitana.

Los criterios utilizados para la selección de propuestas de inversión son la disponibilidad presupuestal, la magnitud del problema que se este considerando, y no es criterio significativo la lógica y racionalidad de la prestación de los servicios, la presión de las organizaciones de la comunidad y la previa inclusión en el plan de inversiones.

Las inversiones se deciden entre cada una de las secretarías, Planeación Metropolitana y la comisión del plan, y las aspiraciones sólo se logran parcialmente. En el período considerado las inversiones destinadas a las entidades de Obras Públicas y Bienestar Social tienen mayor probabilidad de ser ejecutadas y aparecen con menor probabilidad aquellas inversiones en salud, desarrollo comunitario, educación y seguridad.

El proceso de asignación de los recursos de inversión incluidos en el plan de inversiones presenta como tendencia general, ausencia de sistematicidad, desarticulación y atomización. Las inversiones incluidas en el plan no jalonan la organización territorial, se hacen con un retraso evidente a sus requerimientos y sobre déficits acumulados de largo plazo.

1.3.3. El sector informal y la microempresa en Medellín: la terciarización de la ciudad

La coyuntura de la problemática urbana, presenta como tema de reflexión, el de la dinámica del sector informal y la microempresa, que tienen impacto en la economía urbana y el hábitat popular.

Aunque se han hecho investigaciones, entre otras, la de la Cámara de Comercio y el CIE de la Universidad de Antioquia "Dinámica y bases de políticas para las microempresas del Valle de aburrá", se destaca la necesidad y urgencia de profundización en sus componentes, pues en ellos se explicitan, los problemas del espacio público, el conflicto social y la violencia.

En esta perspectiva se destaca que si bien en las estadísticas sobre el empleo, el aporte de la economía informal es bastante relevante, sin embargo, sus pequeñas unidades productivas no cuentan con una real y adecuada institucionalización, pues no son definidas sus manifestaciones ni como microempresa y tampoco como familia empresa. Todavía no se separa con precisión el concepto microempresarios del sector formal o informal, ya que a esto ni se los descalifica como empresarios que manejan una pequeña empresa, pero igualmente no se descalifica como dinámica económica. Lo que parece descalificarse son los presupuestos jurídicos normativos que sustentan esa separación económica y que hace que la normatividad no esté respondiendo a la vida misma de la ciudad cuando el 57% del empleo es generado por esas pequeñas unidades de producción, de los cuales más del 70% son negocios de un sólo trabajador y no son distintos en su "informalidad".

La dualidad, "sector formal - sector informal" plantea una dicotomía de dos economías: Eco-

nomía formal - economía informal; sin embargo, lo que se distingue es que "una economía" está en función de la acumulación y "la otra" en función de la supervivencia, y ambas se articulan, se complementan, hacen posible el crecimiento y la reproducción urbana. Lo que sí parece indicar esta dicotomía es que la reproducción social está separada de la reproducción de la vida cotidiana de grandes sectores de la población. Esto muestra la necesidad de revisión de enfoques sobre las dinámicas económicas urbanas y sobre el imperativo de nuevas clasificaciones tipológicas que trasciendan la agrupación informal-formal para permitir comprender sus lógicas económicas y la espacialidad urbana de esas lógicas económicas. Aspectos por ejemplo, como el no pago del total de las prestaciones sociales, la no afiliación de los trabajadores a la seguridad social, la evasión de impuestos y el cumplimiento de normas urbanísticas no es sólo característica de los informales sino también de los formales, sobre todo en lo referido a la evasión de impuestos, y de prestaciones sociales.

En otra dirección las estadísticas y la observación directa están mostrando que grupos amplios que usan el "rebusque" en lo informal son carentes de educación básica, administrativa y capital lo cual los obliga a permanecer a un nivel de reproducción simple, subsistencia en forma permanente y no "coyuntural".

En este contexto un aspecto importante de observar es el incremento de la participación económica de la mujer, su participación ha variado. En 1976 la población económicamente activa femenina era de un 37.4%. En 1988 de un 42.1%. El empleo femenino alcanzó una tasa creciente anual de 5.2% (1984-88) y el empleo masculino decreció un 3.7% esto con la tendencia a incrementarse. En 1988 en las cuatro ciudades principales del país el aumento de la tasa fue de 6% en lo femenino y un 3.3% en lo masculino. Hay diferencia en salarios para la mujer y segregación para la mujer casada embarazada. Aunque en 1986 el nivel educativo de la mujer era mayor que el de los hombres en el promedio. La fuerza laboral está cada vez vinculada con mayor nivel educativo.

Finalmente si pensamos el sector informal a nivel global y en su rol en la economía mundial podríamos pensar que esta tendencia de creci-

miento de pequeñas unidades productivas en el "rebusque" va paralela a la terciarización de la economía urbana especialmente para atender el sector servicios personales. Su aporte en la generación de empleo parece enmarcarse en una tendencia de mediano plazo de unas nuevas divisiones de trabajo y espacialidades económicas a nivel mundial, que se generan en parte por la explosión científico tecnológica, especialmente con la informática y computarización. La ciudad es el gran mercado, allí se consume pero no necesariamente se produce, se disloca la lógica crecimiento industrial = crecimiento urbano. Las redes de producción y distribución interactúan pero la espacialidad de esta interacción es a nivel del planeta y en esta escala la variable tiempo se torna fundamental para la reproducción del capital.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al igual que en la mayoría de las ciudades mayores en América Latina, sometidas a un proceso intenso de urbanización, en Medellín sucesivas administraciones durante las últimas décadas, concentraron sus esfuerzos en tratar de responder a los efectos del crecimiento urbano a partir del suministro de servicios básicos de infraestructura: energía, agua potable y alcantarillado; logrando gradualmente desarrollar una capacidad creciente de respuesta frente a la permanente demanda ejercida por los nuevos asentamientos espontáneos que en forma sistemática se asentaban en sus laderas. En efecto puede afirmarse que el programa "habilitación viviendas" de EE.PP. ha logrado un importante papel como proveedor de servicios a los asentamientos populares, piratas o de invasiones, que hoy representan cerca del 50% del tejido urbano desarrollado de la ciudad.

Con menor eficacia la gestión pública ha participado en la solución de otros aspectos del desarrollo físico espacial de los barrios autoconstruidos, mediante la adecuación de vías y la realización de algunas obras de control geotécnica de los suelos en las que se asimilan este tipo de asentamientos.

En cuanto a los equipamientos sociales: educación, salud, recreación y cultura, la respuesta de

la gestión pública a las demandas de las comunidades ha sido francamente deficitaria, alcanzando en el caso de la educación, un estado de emergencia educativa en las áreas más populares de la ciudad; emergencia que se manifiesta en la baja cobertura del segundo ciclo de educación básica (secundaria), así como en el avanzado deterioro de la infraestructura escolar y de su equipamiento. En recreación estas mismas áreas, acusan niveles dramáticos de desatención en materia de escenarios recreativos y deportivos, así como de soporte técnico educativo e instrumental.

Esta percepción del desarrollo urbano, que asocia el crecimiento de la ciudad con la extensión de la cota sanitaria, es una visión en extremo simplista del crecimiento de la ciudad, en tanto desconoce que en ciudades que han alcanzado el nivel de consolidación de Medellín, el crecimiento físico y demográfico importante desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo es el que se presenta en las áreas populares ya edificadas y consolidadas y no tanto en las periferias de los asentamientos populares como lo fue por muchos años.

La presente investigación ha demostrado que el crecimiento de las áreas populares consolidadas en Medellín ha sido particularmente intenso en los últimos diez años, que en términos demográficos este crecimiento no está asociado a la "persistencia de las migraciones de campesinos", sino que obedece al crecimiento vegetativo de la población residente de estas áreas.

Que este crecimiento se manifiesta igualmente en el incremento de las densidades a un ritmo que de mantenerse planteará serios conflictos en el inmediato futuro, en tanto bien es sabido que la estructura urbanística de la mayoría de estos barrios, su disponibilidad de área libre para equipamientos colectivos, incluso la capacidad de la infraestructura instalada de servicios, son hoy precarios y presentan bajos niveles de cobertura. Esta perspectiva se torna especialmente grave, si se considera el hecho que la disponibilidad de suelo urbano para localizar eventuales servicios complementarios en muchos de estos barrios, es prácticamente nula; y de otro lado que el retraso existente en algunos servicios colectivos, como la educación secundaria es de casi una década, lo cual aleja mucho más la po-

sibilidad de alcanzar niveles de satisfacción aceptables a las demandas sociales en el corto plazo.

Hemos señalado igualmente que el carácter de las demandas sociales y comunitarias que ocasiona este tipo de crecimiento urbano popular que pudiéramos llamar endógeno, trascienden la ideología asistencialista que impera en la mente de gobernantes y funcionarios del Estado, así como en los círculos sociales y los gremios, y por lo tanto no se puede referir solamente a alcanzar condiciones básicas de supervivencia biológica (saneamiento básico accesible, asistencia social primaria), sino que atienda al plano de la reivindicación de ciudadanos ya instalados que demandan el acceso a los derechos y a los bienes de uso colectivo, es decir, el acceso a una educación secundaria completa especializada y vocacional; a una recreación masiva, planificada y promocional de la persona humana; a una cultura diversificada y de acceso para todos; en fin a condiciones de **desarrollo humano modernas y democráticas**.

En el terreno propiamente físico, los nuevos retos tienen que ver, de un lado, con garantizar condiciones adecuadas de operación y mantenimiento de la ciudad ya edificada, sus equipamientos y los sistemas de prestación de los servicios públicos, teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos los costos de operación y mantenimiento de servicios urbanos usualmente son más costosos que lo que se conoce como "hacer obra nueva". Resulta más costoso mantener funcionando una escuela, un centro de salud un sistema de transporte, que crear las condiciones para su puesta en funcionamiento. Pero de otro lado se enfrentan nuevos retos de gran complejidad y que tienen que ver con la necesidad de intervenir estas áreas ya desarrolladas, mediante programas de rehabilitación, como única opción para incorporarles las estructuras o los espacios libres que van a alojar los equipamientos faltantes y que son demandados por las comunidades. Igualmente será necesario intervenir el parque habitacional existente, con programas de mejoramiento habitacional, que permitirá descongestionarlo, garantizando las condiciones sanitarias y de estabilidad que requerirán las edificaciones para poder ampliarse en condiciones adecuadas de habitabilidad.

Este cambio de prioridades, en la lectura de la ciudad de Medellín, sus problemas y potencialidades se debe traducir en un cambio en los criterios que han sustentado la administración de la ciudad, cambios en el aumento y manejo de los recursos públicos, así como un cambio en las prácticas de la gestión de la ciudad. En tal sentido se proponen los siguientes guías de política de gestión urbano:

- La transferencia de mercados a los sectores populares.
- Reivindicación progresiva de la calidad del hábitat popular y su espacio cultural.

Transferencia de mercados

En la actual crisis de Medellín y dada la complejidad de los conflictos con sus profundas repercusiones en la vida cotidiana de sus habitantes, la ciudad ha comenzado a pensar en forma crítica el hecho circunstancial de cómo nunca antes en esta coyuntura los sectores populares han participado en forma decisiva en la identificación de sus conflictos, interrelaciones y en la formulación de soluciones. Por lo cual se abre una posibilidad más real y cercana de concertar una estrategia participativa renovadora de la gestión urbana en el hábitat popular, que facilite condiciones adecuadas de administrar, operar y mantener en una perspectiva de largo plazo, de inversión y recuperación más eficiente de las inversiones sin lesionar progresivamente los ingresos familiares.

Esto supone modernizar, hacer más eficiente y técnico el aparato burocrático municipal y replantear radicalmente el actual sistema de funcionamiento de la administración, al menos referido en los procedimientos de manejo de los recursos y de la toma de decisiones.

Esta transformación interna del aparato municipal debe incorporar a las comunidades en los esquemas de decisión y de ejecución de obras nuevas en la operación, mantenimiento, tareas de media y baja complejidad en las cuales el Estado moviliza importantes recursos humanos, siendo entonces posible vincular a las organizaciones sociales y comunitarias, convirtiéndolas en verdaderas ejecutoras eficientes, redistribu-

yendo los recursos con mayor eficiencia en los barrios objeto de las obras. Asumiendo una forma participativa del Estado que potencie a las comunidades, transfiriéndoles poder y control y asesorando técnicamente para mayor eficiencia, en procesos de concertación y planeación zonal técnica participante, que a su vez permite capacitar para la toma de decisiones, para la planificación y gestión, a los agentes comunitarios en la escala barrial y zonal que con su experiencia y sin apoyo han construido más del 40% de la ciudad.

Sobre el presupuesto y la ciudad

Es un hecho plenamente reconocido el desbalance entre la generación de los ingresos públicos y los requerimientos de mantener, operar y expandir la infraestructura física, social y cultural de la ciudad.

Existe rigidez tanto en la composición de los rubros rentísticos como en el ejercicio de la asignación de los gastos y las inversiones públicas municipales. En cuanto a los ingresos se observa su dependencia en un 58% de la base tributaria. Su fundamento propiamente dicho está asociado al tamaño de la aglomeración, la dinámica de su base económica y la generación de la renta urbana. Valga decir su propiedad predial y la cualificación del espacio construido.

El crecimiento de la economía urbana en general y la base tributaria en particular le fijan de manera determinante la captación de ingresos al Municipio de Medellín.

Los ingresos no tributarios sólo aportan el 6% del presupuesto. Aproximadamente repartidos entre el cobro por sanciones a pagos extemporáneos y algunos servicios pagados total o parcialmente.

Es más significativo el aporte de EEPP de Medellín, 10% del total de ingresos de transferencias por impuestos del valor agregado del gobierno nacional (5% aproximadamente).

Los recursos del crédito entre 1980 y 1987 completaron los ingresos totales en un 15% y están demostrando dependencia del capital financiero y de la deuda externa. Tienen un impacto poste-

rior en la distribución y asignación del gasto y la inversión pública por la vía del costo del dinero en el país y la tasa de devaluación. Es necesario definir cuál es la política crediticia de la municipalidad, sus objetivos precisos, su conveniencia fiscal y la racionalidad de su destinación.

Sobre los gastos municipales entre 1981 y 1989 el ejercicio demuestra como énfasis de la política que los ingresos públicos se comprometieron en un 29% en lo que podríamos llamar una estrategia de empleo, producción de servicios públicos y dinamización de la demanda efectiva de la economía urbana. En segundo orden en amortización y pago de intereses por deuda pública interna y externa 26%. Se puede afirmar que estos dos tipos de gastos se han comportado con rigidez a tal punto que la autonomía relativa administrativa ha recaído sobre un 20% del total, equivalente a la definición de las inversiones y un 8% de gastos generales sin puntualizar sobre las transferencias.

Es indudable que la administración municipal requiere de una revisión en el requerimiento de sus recursos humanos, de la incorporación de innovaciones en los sistemas de organización, información y comunicación tanto en el campo operativo como administrativo que a la par mejoren los resultados de la intervención pública, minimicen los costos de su ejercicio técnico-administrativo y muestren socialmente una mejor calidad de los servicios prestados.

Sobre el plan de inversión

Un ejercicio que es necesario tecnificar de manera integral desde el surgimiento de las iniciativas de las inversiones hasta su aprobación, su evaluación, control y sistematización es el plan de inversiones. La responsabilidad directa se sitúa en los secretarios de despacho, jefes de división y de departamento y funcionarios con responsabilidad técnica previamente asignada, frente al ejercicio de la participación comunitaria.

Los criterios utilizados para la selección de propuestas de inversión son la disponibilidad presupuestal, la magnitud del problema que se esté considerando; se desconoce como criterio significativo la lógica y racionalidad de la prestación de los servicios, la presión de las organizaciones

de la comunidad y la previa inclusión en el plan de inversiones.

Las inversiones se deciden entre cada una de las secretarías, Planeación Metropolitana y la comisión del plan y las aspiraciones sólo se logran parcialmente.

En cuanto a la existencia de normas y procedimientos administrativos para la toma de decisiones al interior del Municipio de Medellín, hay discrepancia frente al orden de ejecución de los proyectos, la coordinación técnica que requiere el proceso y la reasignación de recursos.

Hay carencia frente a la construcción de un método analítico que incorpore de manera amplia y sistemática los logros y obstáculos para revertirlos al contexto general. Enriqueciendo el acervo informativo para la toma de decisiones, incorporando racionalidad a los agentes que intervienen y aportando elementos económicos, sociales y políticos inherentes a las políticas estatales en la intervención de la organización territorial. Es al mismo tiempo esencial construir una memoria, que expresada en una base de datos permita producir una visión retrospectiva y prospectiva en materia de inversiones públicas.

La inversión municipal actual en su contexto futuro

La inversión social se puede considerar altamente restringida, a pesar de que en los últimos años se han hecho ampliaciones en este sentido. Teniendo en cuenta que se refieren como se dijo antes, a la prestación y extensión de servicios, es fundamental ir incrementándola progresivamente porque es probable que el bienestar social reclamado por los sectores populares y su insatisfacción manifiesta hacia la intervención estatal, depende de manera esencial, no sólo en la coyuntura actual sino en el inmediato futuro, de la incorporación de un grupo de población a las acciones estatales ampliando la cobertura de la salud, la educación, la recreación y permitiendo a su vez la generación de un espacio cultural democrático y articulado a la vida y realidades de estos mismos grupos sociales.

El conflicto se sitúa entre lo existente y lo necesario, entre el pasado y el futuro y entre éstos y

el deterioro del patrimonio consolidado en la organización socio-espacial.

La inversión administrativa y financiera debe obedecer a metas cuantificables económica y socialmente.

Como se puede deducir, los cuatro tipos de inversión compiten entre sí y por lo tanto se requiere construir en sentido pleno una política de inversión que estructure la toma de decisiones y racionalice la intervención estatal. Es de anotar, que frente al mantenimiento de la ciudad hay que centrar la atención; se hace necesario bajar sus costos, elevar su productividad, verificar su calidad, su tiempo promedio de duración y su impacto social. Por consiguiente el instrumento presupuestal en su totalidad debe ser también afectado en las tendencias que hoy presenta, para que responda a la realidad económica y social.

Reivindicación progresiva de la calidad del Hábitat y su espacio cultural

Es urgente un cambio en el énfasis del tratamiento de los problemas del crecimiento de la ciudad y particularmente de la ciudad popular, de la periferia emergente, a los barrios urbanísticamente consolidados pero en proceso de densificación acelerada. Se plantea la necesidad de un cambio radical en lo que hasta el presente ha sido el enfoque de la política urbana, en sus aspectos técnicos, operativos, administrativos, sociales, económicos, etc. Esto, en tanto ello supone pasar de una estrategia de intervención orientada principalmente hacia la creación de condiciones mínimas de supervivencia de la población que se instala espontáneamente en las periferias de la ciudad mediante la construcción de una infraestructura primaria de servicios y accesibilidad. A una nueva estrategia de satisfacción de necesidades más calificadas y que en nuestro caso transciende el marco de la obra física o en la que ésta es sólo una componente en un universo de aspiraciones y satisfactores que tocan con el campo de la economía de la población, la economía urbana, de la cultura, de la problemática social y la política. Por ello mismo requieren de un tratamiento más complejo, diverso y especializado.

Instrumentar esta nueva estrategia que caracterizamos como la de la reivindicación progresiva

de la calidad del hábitat popular y su espacio cultural implica entre otras los siguientes conceptos como ordenadores del nuevo modelo:

- Crear condiciones para la operación y mantenimiento adecuado de la ciudad en todos sus aspectos: infraestructura física, infraestructura vial, equipamientos sociales y de servicios, medio ambiente, todo ello tanto en su dimensión física como social y cultural.
- Hacer de la participación el instrumento fundamental de la gestión y del proceso de toma de decisiones en todos los aspectos de la vida ciudadana.
- Redefinir la división de responsabilidades en la administración, control y manejo de los asuntos urbanos y todo lo que constituya el patrimonio colectivo.

Bibliografía

- AGUDELO, Elba Patricia; MONNA CH., Martha Luz. Juntas administradoras locales: una forma de participación comunitaria en el proceso de descentralización. Medellín: Las autoras, 1990. 728 p. Tesis (Trabajadora Social)--Universidad de Antioquia.
- ALCALDIA METROPOLITANA. Plan de desarrollo de Medellín. 1990
- ALEXANDER, Christopher; ISHIKAWA, Sara y MURRAY, Silverstein. A pattern language = Un lenguaje de patrones. Barcelona: Gustavo Gili, 1980. 1010 p.
- AREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRA. SECRETARIA EJECUTIVA. Crónica metropolitana 1987. Medellín : El Area, 1987.
- Crónica metropolitana 1988. Medellín : El Area, 1988.
- Crónica metropolitana 1989. Medellín : El Area, 1989.
- Crónica metropolitana 1990. Medellín : El Area, 1990.
- Estatuto metropolitano de planeación, usos del suelo, urbanismo y construcción. Medellín : El Area, 1988. 218 p.
- Plan de ordenamiento territorial zona norte. Medellín : El Area, 1986.
- Plan de ordenamiento territorial zona sur. Medellín: El Area, 1988. 429 p.
- BORRERO, Camilo. Acción comunal y política estatal : ¿un matrimonio indisoluble? Bogotá : CINEP, 1989. 95 p.
- BOTERO GOMEZ, Fabio; COUPE, Françoise y SALAZAR GARCES, Stella. La norma polémica : análisis de los resultados del Taller Práctico sobre el "Estatuto metropolitano de planeación, usos del suelo, urbanismo y construcción". En: Anotaciones sobre Planeación. No. 32 (Jul. 1989); 59,30p.
- BOTERO GOMEZ, Fabio. La ciudad colombiana. Medellín. Autores Antioqueños, 1991.
- CASTRO, Jaime. Código de régimen municipal. Bogotá: Oveja Negra, 1986. CLAVAL, Paul. Espace et pouvoir. Paris:P.U.I., 1978.
- CLAVAL, Paul. Espace et pouvoir. Paris: P.U.I., 1978.
- COLCULTURA. Proyecto de ley sobre defensa y conservación del patrimonio cultural de la nación. Bogotá : Colcultura, 1990.
- COLOMBIA SIGLO XXI: una aproximación al futuro. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, 1991. 2 v. Entidades patrocinadoras: Cámara de Comercio de Barranquilla, Cámara de Comercio de Bogotá, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Cámara de Comercio de Cali, Confecámaras, Proantioquia, Ciencias.
- CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. Medellín : Señal Editora, 1991. 283 p.
- CUELLAR, Ricardo et al. Imágenes y reflexiones de la cultura colombiana. Bogotá: Colcultura, 1991.
- CURSO DE EXTENSION POSGRADO EN PLANEACION URBANA, LONJA DE PROPIEDAD RAIZ DE MEDELLIN (1989: Medellín). La reforma urbana como instrumento de desarrollo: memorias del Curso de Extensión. En: Anotaciones sobre Planeación. No. 31 (Mar. 1989) ; 244 p.
- ELIADE, Mircea. Lo sagrado y lo profano. Barcelona : Guadarrama, 1983.

- ELJACH, Sonia. Las juntas administradoras locales : en qué va este proceso?. En: Revista Foro. No. 9 (May. 1989) ; p. 94-104.
- FALS BORDA, Orlando. Democracia participativa y constituyente. En: Revista Foro. No. 13 (Oct. 1990) ; p. 23-28.
- La insurgencia de las provincias. Bogotá: Siglo XXI, 1988.
- FORO PERSPECTIVAS METROPOLITANAS DEL SIGLO XXI (1990: Medellín). Memorias del Foro. En: Anotaciones sobre Planeación. No. 35 (1991) ; 226 p.
- GAVIRIA, Victor. El pelaíto que no duró nada. Bogotá : Planeta, 1991.
- GIRALDO ISAZA, Fabio (ed). Reforma urbana y desarrollo social. Bogotá: Camacol, 1989. 589 p.
- GUHL, Ernesto. La geografía y el ordenamiento territorial. En: FALS BORDA, Orlando, ed. La insurgencia de las provincias. Bogotá Siglo XXI, 1988. p. 141-236.
- GUISO M., Horacio y BARRERA C., Héctor. Caracterización y diagnóstico sobre el proceso de estratificación socioeconómica en Colombia. Bogotá: Junta Nacional de Tarifas: Financiera Eléctrica Nacional: Empresas Públicas de Medellín, 1989, 108 p
- HALL, Edward. La dimensión oculta. Madrid : Instituto de Estudios de Administración Local, 1973.
- HUERTAS GOMEZ, Ebroul. Tendencias y coyunturas de la investigación en el hábitat popular. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, 1980.
- La Universidad Nacional, el docente su identidad: algunos temas para la discusión en la Facultad de Arquitectura. Arquitectura, 1987. 27 h.
- JARAMILLO CORREA, Juan Guillermo. Los retos económicos que impone la apertura y la modernización para Antioquia. En: Medellín : alternativas de futuro. Medellín : Consejería
- Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992. p. 245-247
- LA NUEVA CARTA. En: El Mundo. Documentos. No. 113 (Ago. 1991).
- LEFEBVRE, Henry. Barrio y vida de barrio. En: De lo rural a lo urbano.
- El derecho a la ciudad. Barcelona: Península, 1978
- Espacio y política. Barcelona: Península, 1976.
- La vida cotidiana en el mundo moderno. Madrid: Alianza editorial, 1978.
- LEAL BUITRAGO, Francisco; Ladrón de Guevara, Andrés Dávila. Clientelismo, sistema político y su expresión regional. Bogotá. Tercer mundo. 1990
- LONDOÑO BOTERO, Beatriz. Las juntas administradoras locales. Medellín: Concejo de Medellín, 1989. 224 p.
- LONDOÑO DE LA CUESTA, Juan Luis. Ante las cinco aperturas Medellín se abre futuro. En: Medellín: alternativas de futuro. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992. p. 259-271
- LOPEZ DE MESA DUQUE, Beatriz. Participación de la comunidad o lucha de clases en la planeación urbana: el caso de Medellín. Medellín: La autora, 1982. Tesis (Magister en Planeación Urbana) Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura.
- LORA TORRES, Eduardo. Vulnerabilidad de la economía antioqueña frente a la apertura económica. En: Medellín: alternativas de futuro. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992. p. 237-243
- LYNCH, Kevin. La imagen de la ciudad. Buenos Aires: Infinito, 1970.
- La buena forma de la ciudad. Barcelona. 1985.

- MARANSO G., Gloria. Diagnóstico sobre las Juntas de Acción Comunal de Medellín. Medellín : Corporación Región, 1991.
- MEDELLIN. CONCEJO de. Crónica Municipal No. 1223. Medellín : El Concejo, 1960.
- Crónica Municipal No. 1247. Medellín: El Concejo, 1976.
- Crónica Municipal No. 1264. Medellín: El Concejo, 1978.
- MEDELLIN. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION METROPOLITANA. Anuario estadístico metropolitano 1989. Medellín: El Departamento, 1991.
- Rehabilitación de los asentamientos sub-normales: informe. Medellín: El Departamento, 1986.
- Rehabilitación de los asentamientos sub-normales: informe final de labores realizadas. Medellín: El Departamento, 1987.
- MEJIA, María Emma. La relación Estado y sociedad civil : el caso de Medellín. En: Medellín: alternativas de futuro. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992. p. 121-131
- MUNTAÑOLA, Joseph. La arquitectura como lugar. Barcelona: Gustavo Gili, 1974.
- Topogénesis dos. Barcelona: Oikos-Tau, 1979.
- NAZARETH, Carlos Magno. Manejo de los conflictos sociales: fuerza pública y sociedad. En: Medellín: alternativas de futuro. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992. p. 41-61
- NIÑO MURCIA, Carlos. Arquitectura y Estado. Universidad Nacional - Instituto Colombiano de Cultura. 1991.
- PEZEU-MASSABUAU, Jacques. La vivienda como espacio social. México Fondo de Cultura Económica, 1988. 214 p.
- RACIONERO, Luis. Sistemas de ciudades y ordenación del territorio. Madrid: Alianza Universidad. 1978.
- RAFFESTIN, Claude. Fronteirs. En: Cartes et figures de la terre. Paris: Centre Georges Pompidoo, 1986.
- RAPAPORT, Amos. Aspectos humanos de la forma urbana. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.
- RESTREPO SANTAMARIA, Nicanor. Alternativas de generación de empleo frente a la apertura económica. En: Medellín: alternativas de futuro. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992. p. 249-257
- RESTREPO URIBE, Jorge. Medellín, su origen, progreso y desarrollo. Medellín. Servigráficas. 1981.
- RIVEROS, Humberto et al. Propuestas de futuro para Medellín: una visión de sus pobladores. En: Medellín: alternativas de futuro. Medellín: Consejería Presidencial para Medellín y su Area Metropolitana, 1992.
- ROBERT, Bryan. Ciudades de campesinos: la economía política de la urbanización en el tercer mundo. México: Siglo XXI, 1980.
- ROSENFELD, Alex. Educación y movimientos sociales. En: Revista Foro. No. 8 (Feb. 1989) ; p. 42-51.
- ROSSI, Aldo. La arquitectura de la ciudad. Barcelona : Gustavo Gili, 1982. 310 p.
- SALAZAR GARCES, Stella. El desafío de la planeación. En: Anotaciones sobre Planeación. No. 35 (1991) ; p. 152-174.
- SALAZAR, J. Alonso. No Nacimos pa' Semilla. CINEP. Bogotá. Noviembre 1990.
- SEMINARIO INTERNACIONAL ALTERNATIVAS DE FUTURO PARA MEDELLIN Y SU AREA METROPOLITANA (1.: 1991: Medellín). Convocatoria y conclusiones.

SERNA, Alba Lucia. Comunidad, participación comunitaria y concertación. Medellín: INER, Universidad de Antioquia, 1989.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. CENTRO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS. Dinámica y bases de política para las microempresas del Valle de Aburrá. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín, 1991.

USELL, Douglas y Provencher. Antropología Urbana. Mimeógrafo U. Nacional Bogotá. (Versión de Julian Arturo)

VASQUEZ VELASQUEZ, Orlando. Reforma urbana y área metropolitana : texto y contexto. Medellín: Secretaría Ejecutiva del Area Metropolitana, 1989. 387.

VIVIESCAS, Fernando y otros. La Calidad Espacial Urbana de los barrios. Universidad Nacional de Colombia. Medellín. 1989.

WITTGENSTEIN, Ludwig. Tractatuslogica-Philosophicus. Paris: Gallimard, 1961.

ZULETA, Estanislao. Democracia y participación en Colombia. En: Revista Foro. No. 6 (Jun. 1988) ; p. 103-107.

SERIE INVESTIGACIONES FORHUM No. 1

**LA PLANEACION ZONAL PARTICIPATIVA:
UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCION SOCIAL?**



CENTRO DE INVESTIGACION Y EDUCACION POPULAR - CINEP

Santafé de Bogotá, 1991

EQUIPO DE INVESTIGACION

COORDINACION

Luis Fernando Correal

INVESTIGADORES

Luz Dary Bueno C.
Pedro Alfonso Molano
Gloria Helena Henao
Luis Fernando Correal

COLABORADORES

Gilberto Ariza
Gustavo Vásquez
Marta Medina

2. LA PLANEACION ZONAL PARTICIPATIVA, UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCION SOCIAL ?

2.1. LAS EXPERIENCIAS DE GESTION ZONAL EN BOGOTA

Marco de Referencia

Los conflictos sociales en Bogotá han vivido una desconcentración territorial desde los años cincuenta, debido a los cambios de la ciudad y del país en diversos aspectos, particularmente en lo relacionado con el crecimiento de su población y con su proceso de poblamiento.

Hasta la mitad del presente siglo Bogotá seguía siendo una ciudad con una marcada centralidad, una ciudad con un centro administrativo, comercial, institucional, concentrado en el núcleo físico de la ciudad o centro histórico; no obstante su crecimiento mucho más pronunciado que el de todos los demás municipios del país.

Desde mediados de siglo la ciudad entra de manera un tanto brusca a integrarse a la economía mundial, y comienza a vivir un proceso de urbanización muy acelerado que no se corresponde con sus niveles de industrialización y de generación de empleo.

El nuevo impulso desarrollista de postguerra, producido por la arremetida del capital norteamericano en la economía colombiana, se manifiesta en las ciudades y particularmente en Bogotá inicialmente a través de la acción del Estado.

Durante las dos primeras décadas de la segunda mitad del siglo Bogotá comienza a vivir un período de extensión horizontal acompañado de una segregación socio espacial bastante agudizada, con una fuerte injerencia de la iniciativa gubernamental. Pero, a medida que se consolida el modelo de desarrollo capitalista en el campo y en las ciudades, las iniciativas y los procesos de po-

blamiento de los sectores populares de la ciudad, atravesados por serios conflictos, comienzan a marcar pautas tanto al crecimiento físico de la ciudad como a sus procesos sociales más importantes en esta segunda mitad de siglo.

Es pues un proceso de poblamiento, y una lucha por hacerse a un espacio dentro de la ciudad, que se hacen presentes a lo largo y ancho de la ciudad, con el prevalecimiento de varias constantes:

- Por una parte han sido procesos atravesados por el conflicto: las movilizaciones para exigir los servicios básicos, las luchas y las protestas ante las injusticias coyunturales y permanentes han sido el pan diario de los pobladores.
- Característica que si bien es común a la mayoría de los municipios del país, en el caso de Bogotá presenta uno de los más altos grados de represión entre las respuestas estatales.
- Por otra parte son procesos de urbanización y de poblamiento ilegales, pero cohonestados por el gobierno y los partidos políticos: Una ciudad donde más del 60% de los asentamientos son de origen ilegal, y donde escasamente un 1% son invasiones, muestra cómo esa forma ilegal denominada "pirata" ha sido la mejor forma de que el Estado controle socialmente su urbanización.
- Estos conflictos y su forma de cohonestación por parte de los gobiernos de turno han estado apoyados por un marco institucional muy propicio cual es el del limbo jurídico administrativo en que ha vivido la ciudad, limbo que le ha permitido a las clases dominantes y sus correspondientes sectores políticos, adecuar-se a las demandas de los sectores populares organizados, controlando el desarrollo de la

ciudad y lo que es más fundamental: los conflictos sociales.

- Y por una presencia del capital, fundamentalmente en el sector de la construcción pero también en los intereses de la mediana y gran industria, presencia que no implica ninguna confrontación ni ninguna figuración pero sí un fuerte control de las acciones urbanas en materia de vías, infraestructura, tarifas, impuestos.

Todo esto apoyados en los dos partidos tradicionales, con su simple participación en la dirigencia de éstos.

Estas características van a ser determinantes en los frutos que producen en Bogotá en la década de los 80 las reformas al régimen municipal y los primeros intentos por democratizar la vida de las ciudades en Colombia.

En efecto, los procesos de descentralización y participación popular y ciudadana en Bogotá han sido mucho más lentos y engorrosos que en la mayoría de los municipios del país, pues los gobiernos de turno y la clase política han frenado cualquier avance en esta materia.

En cambio las comunidades y grupos organizados le han apostado a la descentralización y le siguen apostando.

Se han dado procesos de búsqueda de gestión zonal de servicios públicos, servicios sociales, en una gran diversidad de zonas, se ha gestado identidad en zonas y sectores, que inicialmente pueden y cuentan con una identidad como zonas, no sólo porque sus procesos e historias sean comunes sino porque cuentan con un interlocutor, un espacio para gestionar, un espacio institucional que les permite legitimar sus necesidades y sus reivindicaciones; todas estas consideradas por ellos y por sus interlocutores como "zonales".

La caracterización de estas distintas formas zonales de abordar las reivindicaciones, estas formas zonales de asumir la participación, tanto en las experiencias zonales comunitarias y populares antes enunciadas como en las iniciativas zonales estatales son el objeto de los siguientes apartes, caracterización que nos va a permitir

entrar a mirar cómo se concibe y se practica la participación en dichas experiencias, qué grados de formación se logran y en qué aspectos, qué logros se obtienen y qué dificultades se dan en esas diferentes experiencias populares y estatales, qué grado de espontaneidad se logra superar en las experiencias populares, qué tanto abordan unas y otras los diferentes aspectos de la vida urbana como son los aspectos físicos, económicos, sociales, culturales y políticos, y qué grados de complementariedad pueden tener y tienen entre sí, esto en la mira de un mejor vivir para los sectores populares de nuestras ciudades.

2.2 LA EXPERIENCIA DE LA ZONA 2

Caracterización de la zona

La Zona 2 o Alcaldía Menor de Chapinero cuenta con 47 barrios y comprende a su interior 3 subzonas con fuertes contrastes:

- **LA COMERCIAL:**
Localizada al lado y lado de los ejes viales: La Avenida Caracas y la Carrera 13.
- **LA RESIDENCIAL:**
De estratos medio y alto; localizada principalmente al oriente de las Carreras 13, 11, 7 y 5.
- **RESIDENCIAL POPULAR:**
Localizada hacia el oriente de la Avenida Circunvalar, más los barrios Juan XXIII y Los Olivos que quedan al occidente de ésta. Es de estrato bajo (2) y queda entre las calles 39 y 70.

Importancia y proceso de la organización y planeación comunitaria en la zona 2 sector residencial popular

En sus inicios, años 30 a 65, los primeros habitantes no tuvieron organizaciones de tipo comunitario. A partir de 1965 se constituyen las primeras Juntas de Acción Comunal en los barrios de la zona, con el interés de consolidarse en "su territorio".

En 1971 se inicia el proceso del "PIDUZOB" o Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá, haciendo que se desarrolle uno de los procesos organizativos más importantes vividos en Bogotá durante este medio siglo: La Defensa de los Barrios de la Zona Oriental de Bogotá frente a La Avenida de Los Cerros. Esto promueve durante casi cuatro años una participación activa y beligerante de las comunidades a través de los Comités Pro Defensa de la Zona Oriental.

Regresa la calma aparente, pero la pugna por la tierra entre urbanizadores de todos los estilos y comunidades hace que se gesten formas organizativas y programas de vivienda comunitaria.

De la concepción inicial de "cuidanderos" se pasa a la de "propietarios de sus tierras" y luego a la de "recuperadores de terrenos y luchadores por un derecho" más allá de la legislación del Estado, y si es necesario, incluso teniendo que confrontarlo.

Antecedentes del plan de desarrollo

Si bien los procesos antes señalados en la organización y planeación comunitaria, han sido antecedentes del Plan de Desarrollo de la Zona, es importante agregar algunos que tuvieron una incidencia directa:

- Creación de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Zona 2.
- Las protestas y luchas de la Zona contra los desalojos y los atropellos de que constantemente son víctimas las recuperaciones de tierra.
- La protesta por el asesinato del líder de la UP, Jaime Pardo Leal.
- La coyuntura Distrital y Nacional de la descentralización administrativa y la posible creación para Bogotá de las JUNTAS ADMINISTRADORAS ZONALES con su respectiva formulación del Plan de Desarrollo Zonal.
- El Primer Cabildo Zonal, realizado en Octubre de 1988, en donde se propone la elaboración de un PLAN DE DESARROLLO ZONAL, con

la participación de las comunidades en el marco de la HUELGA GENERAL, momento importante en la coyuntura nacional, pues estaban realizando luchas y presiones en diversas ciudades.

- Simultáneamente con la conformación del equipo de PLAN DE DESARROLLO ZONAL, surge la Junta Zonal de Educación y Deportes.
- La participación en las protestas y en las luchas de la zona, además de los intentos de organización permitió un buen nivel de relaciones zonales y de conocimiento tanto de personas que venían inquietas por los mismos objetivos, como de la problemática que unía los barrios.

El grupo gestor

El Equipo de Plan de Desarrollo de la Zona 2 es un grupo constituido por jóvenes de la misma zona, con la asesoría de algunas organizaciones no gubernamentales.

Así como en algunas ocasiones se habla de los hijos del 9 de Abril, en el caso particular de la Zona Popular de Chapinero puede hablarse de los hijos de los Comités Pro Defensa, de las luchas populares contra los desalojos, o de las recuperaciones de tierra. Jóvenes en los que ha incidido la formación de los sacerdotes escolapios, enfocada hacia el trabajo popular y cultural. Además de la presencia de los Jesuitas en los barrios San Martín y Sucre, todos los integrantes habían estado acompañando a las Juntas de Acción Comunal en sus negociaciones por servicios públicos y sociales y algunos incluso ya habían sido directivos de éstas.

El equipo actualmente está conformado por profesionales en distintas áreas lo cual ha posibilitado más o menos un buen grado de eficiencia en el diagnóstico y factibilidad de distintos proyectos de tipo zonal, al tiempo que cada uno se desempeña laboralmente en su campo de trabajo (empleados,), lo cual dificulta a veces las labores del Plan de Desarrollo Zonal por problemas de tiempo para cumplir simultáneamente con las dos cosas.

¿Qué es el plan de desarrollo de la zona 2?

Es un trabajo zonal que parte de las necesidades de la zona 2 y que busca el mejoramiento del nivel de vida de sus habitantes, su unidad y organización en la reclamación de sus derechos frente al Estado y en la implementación de proyectos autogestionarios.

Participantes del plan de desarrollo zonal

a. EL EQUIPO P.D.Z.2

Es un Equipo de trabajo e investigación zonal que busca generar el más amplio movimiento participativo y unitario y que encuentre alternativas a las necesidades de los habitantes de los barrios populares de la zona, trascendiendo lo puramente reivindicativo.

b. ASOCIACION DE JUNTAS DE ACCION COMUNAL

c. LAS JUNTAS ZONALES

Constituidas de acuerdo a las áreas de necesidades de la zona que son: salud, educación y deporte, vivienda y medio ambiente, servicios y obras públicas, organización comunitaria y educación pre-escolar.

d. GRUPOS DE APOYO

De carácter barrial. Fueron facilitadores para las primeras acciones del P.D.Z. en la elaboración de las encuestas y las rejillas y su labor llegó hasta la realización de los diagnósticos barriales, a partir de ese momento desaparecieron como forma organizativa y la mayoría de quienes hacían parte de esos grupos de apoyo, posteriormente entraron a conformar las Juntas Zonales.

Proceso de plan de desarrollo zona 2

1er. Cabildo Popular de la zona 2 en Octubre de 1988.

En Enero de 1989 el CINEP hace la propuesta a la Junta de Acción Comunal del San Martín, de elaborar un PLAN DE DESARROLLO ZONAL, con los habitantes de la zona 2.

Es acogida la propuesta y se constituye el Equipo de trabajo, Investigación y Difusión.

Durante los primeros meses del año se constituyen los Equipos de Apoyo en los barrios.

Entre Junio y Julio se realizan los talleres de diagnóstico en cada uno de los barrios.

El 12 y 13 de Agosto de 1989 se reúnen 70 líderes de toda la zona planteándose como objetivos fundamentales:

- Discutir sobre las principales necesidades de la zona en las áreas de servicios y obras públicas.
- Distinguir las necesidades que por su alta inversión debería solucionar la administración o las entidades distritales, y las que podrían solucionarse comunitariamente.
- Conformar las Juntas Zonales en las áreas de servicios y obras públicas; salud; vivienda; educación y deportes; y organización comunitaria.
- Elaborar los planes de actividades de cada una de las Juntas Zonales, con el fin de emprender y gestionar los proyectos planteados en el Encuentro Zonal, además de fijar los mecanismos de coordinación, difusión y fortalecimiento del trabajo comunitario zonal.
- Demostrar las posibilidades de planeación popular, no con eventos aislados sino como todo un proceso de toma de conciencia y participación activa de la comunidad, aportando elementos metodológicos, que resaltarán y ampliarán la importancia de la Gestión Comunitaria, sin reducirla únicamente al hacer con las manos (dar pica y pala).
- Coordinar esfuerzos que van desde la reflexión barrial hasta la Acción y evaluación zonal.
- Vincular los distintos tipos de saberes, que van desde el conocimiento empírico, pero de conocimiento en la práctica de la comunidad, hasta el aporte de la asesoría técnica de organizaciones no gubernamentales que enriquecen el proceso zonal.

En Agosto de 1989 se convoca a un referéndum para medir la aceptación del Plan de Desarrollo. El 2o Cabildo Zonal se lleva a cabo en Septiembre, y convoca a las comunidades y a las autoridades distritales a negociar el Plan de Desarrollo, a mostrar el arraigo del proceso en las comunidades, a ganar su respaldo, y a constituir los Comités de Evaluación y Seguimiento al proceso.

El "Cabildo" difiere en su metodología de la tradicional, por cuanto la convocatoria, coordinación y moderación del evento es realizada por representantes de la comunidad. Igualmente la comunidad es la que inicialmente plantea las necesidades y las alternativas de solución y las entidades son las que responden de acuerdo a lo solicitado.

Después del segundo Cabildo cada una de las Juntas Zonales continúan con sus negociaciones específicas iniciando así en firme la base de Negociación del P.D.Z.

En Septiembre del 90 se realiza el TERCER CABILDO ZONAL POPULAR. Nuevamente con la asistencia masiva de las comunidades de la zona, quienes revalidan el P.D.Z., se presenta el estado de las negociaciones del P.D.Z. haciendo especial énfasis en las negociaciones y las decisiones alrededor del Programa de Participación Comunitaria. Luego del tercer CABILDO ZONAL POPULAR, se continúa con el seguimiento a las obras que hasta el momento se han logrado por parte del P.D.Z., haciendo una interventoría y fiscalía popular.

Concluyendo un poco, con la cronología del P.D.Z. 2 y en general con la historia de la zona, es muy importante señalar que a pesar de los altibajos y también de la inconstancia, la zona ha mantenido un alto grado organizativo, de lucha, y frente a grandes problemas o propuestas del Sector Privado u Oficial ha estado presto a responder y ha presentado sus propias alternativas.

2.3 LA EXPERIENCIA DE LA ZONA 4 - SAN CRISTOBAL SUR -

Desarrollo histórico

La zona 4a ha sido el producto de la acción de los particulares para buscar solucionar su pro-

blema de vivienda: El surgimiento de asentamientos espontáneos es producto de la acción de los urbanizadores piratas. El Estado solamente ha participado de la planeación del uso del suelo en la última etapa pues al lado de la construcción de urbanizaciones éste ha puesto en marcha obras de infraestructura que contribuyen a valorizar los predios de esas urbanizaciones.

Principales características

La zona 4a está ubicada al sur-oriente de Bogotá, sobre la vía que conduce a Villavicencio (la antigua). Las cifras sobre su población son muy contradictorias y presentan diferencias demasiado grandes: el DANE ha proyectado para 1991 según el Censo de 1985 una población de 336.613 habitantes, en tanto que el Servicio Seccional de Salud de Bogotá da cuenta de 480.984 habitantes para el año de 1987.

La estratificación de los barrios de la zona 4a está dividida en 67% de barrios en estrato 2 (bajo), 29.8% en estrato 3 (medio-bajo), y 2.9% en estrato 1 (bajo-bajo).

Iniciativas de organización y participación comunitaria.

En el Sur Oriente de Bogotá la movilización social en busca de soluciones a la problemática de los servicios públicos, de la educación, la salud y otras necesidades básicas, se ha dado mediante la organización en situaciones coyunturales, con mucha beligerancia y con algo de orientación política.

Ejemplos como los Paros Cívicos por el Agua en 1974, 1977 y 1981, o la toma de tierras y el bloqueo a la Vía a Villavicencio como protesta por la falta de servicios de acueducto y de transporte son muestras claras de esos tipos de organización en el Sur Oriente.

En la última década ha venido ganando espacio una nueva forma de organización de las comunidades a través de Organizaciones Comunitarias, por fuera de los partidos políticos o de una estructura partidista política, desde campos especializados (salud, alfabetización, comunicación, etc).

Es así como cerca de diez organizaciones comunitarias, desde su trabajo local y superando lo coyuntural, comenzaron a diseñar y a perfilar un plan de desarrollo para el Sur Oriente, con una característica especial: que cada organización aportara desde su especialidad y sector concreto de trabajo; buscando así una cobertura de toda la zona, tanto en su territorio como en sus problemas.

El plan de desarrollo zonal 1988-1989

Desde 1988, la Fundación PEPASO (Programa de Educación de Adultos del Sur Oriente), el CI-NEP (Centro de Investigación y Educación Popular), la Asociación Promotora Cultural del Sur Oriente), la Asociación Grupo Popular Amistad, EPAP (Educación para Adultos Personalizada), INDEJ, la Fundación Sur Oriente, AVESOL (Asociación de Vecinos Solidarios), y PROVIVIENDA, junto con la Revista EL TIZON y el periódico EL VECINO, empezaron a gestar un proceso de organización tendiente a consolidar un plan de desarrollo para la zona. La idea de este esfuerzo era el de procurar, con el respaldo de las comunidades, la negociación de las soluciones a problemas muy concretos en las áreas de salud, vivienda y servicios públicos, cultura y educación, sin perder la perspectiva de generar organización, y con miras a lograr planes y programas del gobierno distrital para toda la zona.

Se constituye para tal efecto una Mesa de Trabajo que periódicamente durante cerca de tres años ha venido estudiando los problemas, proponiendo soluciones y constatando que el trabajo en torno al Plan de Desarrollo les permite:

- Estudiar las distintas iniciativas y posibilidades de una elección de Juntas Administradoras Zonales en Bogotá con funciones de mayor importancia y trascendencia que las elegidas hasta el momento en algunos municipios del país.
- Enfrentar el clientelismo político ejercido a través de las Juntas de Acción Comunal desarrollando además una organización y un trabajo que trascendiera lo local.
- La Formación frente al manejo presupuestal de Bogotá, el conocimiento de sus finanzas,

el posible funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Zonal.

- La Ausencia de una real planeación en Bogotá y la consideración de que la planeación de la ciudad debía partir de la identificación de los problemas por parte de las comunidades.
- La búsqueda de un proceso integrador y pluralista, el deseo de intervenir en los asuntos públicos, en la gestión de la ciudad y el querer hacer efectiva la participación comunitaria.

Estos antecedentes permitieron plantear unos objetivos del Plan de Desarrollo de la zona. Como objetivo general se propuso el desarrollar un proceso de autodiagnóstico de carácter participativo que tuviera como meta principal la elaboración de un Plan de Desarrollo reflejo de las reivindicaciones zonales de forma cuantitativa, instrumento inicial de negociación con las autoridades distritales, ambientado dentro del Proceso de Descentralización Administrativa.

Los objetivos específicos buscaban:

- La construcción de un espacio de encuentro para las organizaciones barriales de la Zona 4, a través de la Mesa de Trabajo; el intercambio de conocimientos, la conciliación de intereses por medio de la discusión, el desarrollo de actividades conjuntas y la búsqueda de nuevas formas de participación urbana.

También la capacitación a través de talleres y charlas sobre el funcionamiento administrativo y fiscal del Distrito Especial, la promoción de los integrantes de la Mesa de Trabajo al interior de sus organizaciones, y el intercambio de información y aproximación a otras organizaciones territoriales y sectoriales de Bogotá, empeñadas en procesos similares.

En la concreción de estos propósitos se acudió a diferentes tipos de prácticas metodológicas como: Reuniones semanales de la Mesa de Trabajo, Trabajo por Comisiones (Educación, vivienda, servicios públicos, salud, cultura y recreación), Actividades de Investigación (Revisión bibliográfica, Entrevistas, Encuestas, Levantamientos cartográficos), Actividades de Capacitación, y Actividades de difusión como un Cabildo

abierto, Conferencias sobre P.D.Z., El Periódico Zona 4 y el Documento P.D.Z..

En 1989 se continúa y consolida la Mesa de Trabajo mediante una convocatoria amplia a construir un equipo plural de trabajo y la formalización de encuentros permanentes con el equipo en constitución.

En la primera etapa de elaboración del Plan se efectúa un Prediagnóstico por medio de un Encuentro Zonal amplio en forma de Taller, una sistematización de este prediagnóstico mediante trabajo en comisiones.

Una vez procesada la información por parte de las comisiones el trabajo se enfoca hacia la producción de un documento inicial del Plan de Desarrollo y hacia su difusión.

Para esto se concentraron todos los esfuerzos en la realización del Periódico Zona 4, cuyo lanzamiento se lleva a cabo en Octubre de 1989 con motivo del Primer Cabildo Abierto de la zona.

La heterogeneidad de los integrantes de la Mesa, el no logro de un reconocimiento y una aceptación por parte de los pobladores de la zona, al igual que la falta de una planificación de las mismas actividades de la Mesa, y el no responder a las expectativas de capacitación de los grupos, son algunas de las dificultades o críticas que se pueden hacer a este primer año de trabajo.

Aciertos del proceso de 1989 pueden ser la constitución de un espacio de comunicación e intercambio entre las distintas organizaciones, el clima de cordialidad y la informalidad en el trabajo, el paso de la visión de barrio a la de zona, y el promover gente dentro de sus propias organizaciones, en la mesa de trabajo y en la presentación del PDZ ante las autoridades distritales.

El trabajo de los años 90 y 91 busca consolidar la mesa de trabajo, propiciar la vinculación de nuevas organizaciones de base, desarrollar un programa de difusión mediante un proyecto de comunicación alternativa del cual el Periódico "Zona 4" es prioritario, trabajar por el Proyecto del Parque Natural del Sur Oriente de Bogotá, y adelantar un plan de formación interna.

Estas líneas se concretan a principios de 1991 de acuerdo con el plan de actividades de cada una de las organizaciones vinculadas al Plan.

Se le comienza a dar cuerpo jurídico al Proyecto de Comunicación, La difusión del Proyecto de Parque Natural se comienza a organizar al contar ya con tres materiales audio- visuales.

El plan de formación se propone como temática fundamental la de la gestión del Parque.

Hay que resaltar que el año de 1991 fue un año difícil para la Mesa pues la situación del país en general no le fue ajena: la guerra sucia golpeó a sus puertas, algunos compañeros fueron amenazados y como es obvio el ritmo del trabajo disminuyó.

SINTESIS Y ACTUALIDAD

Con respecto al Parque existe menos apoyo sectorial y más apoyo real en elementos técnicos, administrativos e institucionales.

En Comunicación, se detectan y ensayan nuevos medios e instrumentos, se trabaja el proyecto de altoparlantes, el afiche y el plegable del Parque.

En formación no se logra romper el círculo de personas cercanas, cada vez más cualificadas ciertamente, pero cada vez más solas en la zona y en los barrios, aunque cada vez más cerca de la gente de otras zonas y de otros sectores de la ciudad, de los viviendistas, de las madres comunitarias.

2.4 KENNEDY - ZONA 8: UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACION

El poblamiento de Kennedy fue inicialmente inducido por el Estado en el marco de una estrategia de desarrollo urbano para Bogotá, sin embargo, al interior de su comunidad se han desarrollado desde sus inicios procesos participativos comunitarios, espontáneos e independientes, que se podrían aglutinar alrededor de hitos institucionales como la creación del Instituto Nacional de Educación Media INEM en 1970, la construcción de la Central de Abastos

CORABASTOS en 1972, el Hospital Zonal de Kennedy en 1979, o en torno a hechos de carácter nacional como el Paro Cívico del 14 de Septiembre de 1977 o la inundación de Patio Bonito en 1979.

Cada uno de estos hechos ha jugado un papel preponderante en la conformación de formas organizativas que han canalizado el descontento de las comunidades. Estas formas organizativas han sufrido dos tendencias: una, la de las organizaciones claramente estatales, y la otra buscando alternativas en las que la autogestión, la solidaridad y la identidad barrial son su presupuesto.

La década de los 80 se ve envuelta en nuevos vientos de unidad y es así como en 1983 se convoca a una gran asamblea que reúne por primera vez a las tendencias enfrentadas durante la década del 70: los "gobiernistas" y los "alternativos". Y sobre los escombros del Comité Cívico que brilló en los 70s se gesta el proceso de constitución de la Asociación de Juntas de Acción Comunal de la Zona 8.

Luego de una etapa de reconciliación, reflexión y análisis de la realidad, se constituye dicha Asociación, con un carácter pluralista y democrático, logrando un reconocimiento por parte de las organizaciones sociales y políticas existentes en la zona.

En Kennedy los procesos de participación están enmarcados por dos tendencias: una la tendencia alternativa, que concibe la participación como un espacio para compartir, disentir y proponer; y la otra, la tendencia gobiernista, que concibe la participación como el espacio para recibir las migajas que tenga a bien el estado, y para darle el visto bueno a los proyectos que la administración quiera impulsar.

Pero, después de todo este trajinar y superados algunos conflictos ideológicos y de concepción del trabajo comunitario, las tendencias se han propuesto recoger un poco las experiencias válidas generadas en los dos procesos, con el fin de conformar una sola propuesta para impulsar en la zona; propuesta que ha permitido desarrollar una nueva dinámica organizativa, con la cual se ha logrado conformar un equipo que apoya y promueve la formación y construcción de una nueva comunidad.

Algunos logros en esta nueva etapa son:

- El pluralismo ideológico
- La democracia interna
- Una lucha continua por lograr la participación real
- Una lucha por la autonomía frente a las imposiciones del Estado.
- Unos objetivos más amplios para el progreso de la zona
- Se ha roto un poco el localismo.
- Un apoyo mutuo entre los líderes barriales
- Una identidad como kennedianos.

A partir de esta iniciativa, se ha avanzado en la formulación de propuestas reivindicativas y políticas, actividad que se impulsa de forma unitaria. Así se han realizado marchas, paros, foros, cabillos, etc.; todos de forma unificada pero con una participación fundamentalmente del liderazgo, porque la participación de los pobladores es muy escasa aún. Ese es un reto que se tiene que asumir.

Los Comités Sectoriales

Como formas organizativas y de participación, por ser la zona octava una de las más grandes de Bogotá, la Asociación de Juntas creó los Comités Sectoriales en cada uno de los 7 sectores geográficos en que se dividió la zona, con miras a lograr una presencia dinámica y efectiva en todos los barrios que conforman la zona.

Estos Comités tienen como funciones, entre otras, las siguientes:

- Representar al sector ante la Asociación y ante las entidades del Estado.
- Impulsar la representación del sector en la Junta Directiva de la Asociación.
- Elaborar un diagnóstico de las necesidades del sector
- Promover e impulsar los programas de participación y capacitación.

Los principales logros de estos comités han sido la integración de las organizaciones de Kennedy, la identidad como zona, un conocimiento real, por sectores geográficos, de las necesidades

más sentidas de la zona, una mínima capacidad de convocatoria, una difusión más amplia de los procesos adelantados en la zona, y la identificación e integración de un alto número de líderes de todas las organizaciones sociales.

Pero a pesar de estos logros, aún la participación real de los pobladores es muy pobre.

Como conclusión se puede afirmar, que si en algo han acertado los dirigentes de Kennedy fue en la conformación de los Comités Sectoriales como instancias de segundo grado, por encima del localismo barrial.

2.5 EL ESTADO COMO PROMOTOR DE LA PARTICIPACIÓN

Los conflictos y luchas sociales en torno al uso, apropiación y necesidad de mejorar las condiciones de sectores populares, especialmente en la periferia de las grandes ciudades (caso Bogotá), han obligado al Estado a la descentralización de algunas de sus funciones y a la búsqueda o por lo menos la formulación de la participación popular.

La descentralización de la que habla el Estado, define cuáles son los espacios de "libre acceso" para las comunidades pero los regula con diversos reglamentos, limitándolos a espacios locales y a actividades de muy poca incidencia en los asuntos macroeconómicos.

Es así como durante los años 1985, 1986 y 1987 se desarrollan en tres zonas de la ciudad Planes de Emergencia Zonal PEZ (de iniciativa popular o comunitaria) y los Talleres de Planeación y Presupuesto (iniciativa oficial).

Estas iniciativas continúan en los años 89 y 90 con la propuesta PNUD de "Participación Comunitaria en la Definición de Inversiones para 1990", para cinco zonas, algunas de las cuales estaban elaborando planes de desarrollo.

De las primeras experiencias (las de 1986-1987) se presentan en este trabajo las correspondientes a Zona 19- CIUDAD BOLIVAR y a Zona 3-SANTA FE.

De las siguientes, las de 1989-1990, se presentan las correspondientes a Zonas 2, 4, y 8.

El Plan de Emergencia Zonal y los Talleres Zonales en Ciudad Bolívar-Zona 19

El Plan de Emergencia Zonal (PEZ) fue una iniciativa comunitaria, surgida en el marco del Programa de Acciones Integradas, para enfrentar, en el caso particular de Ciudad Bolívar, un problema mayúsculo ocasionado por la administración del distrito: la no ejecución del Programa BID: CIUDAD BOLIVAR, una de las intervenciones estatales con mayor inversión externa que se hayan producido en la ciudad de Bogotá, continuidad del PIDUZOB (Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá), iniciado en 1983.

Las acciones del PEZ no fueron más allá del diagnóstico de la situación, las propuestas sólo eran conocidas por algunos miembros del Equipo Zonal, la participación de las comunidades en el trabajo fue baja, y hubo un rechazo a las organizaciones tradicionales (Juntas de Acción Comunal).

El PEZ se colectiviza con la coyuntura de los "Talleres Zonales": Un programa de las Naciones Unidas y la Alcaldía Mayor que busca fundamentalmente desarrollar una acción demostrativa de Planeación Participativa, inducida por el Estado.

Los Talleres Zonales no fueron propiamente un ejercicio de planeación participativa pues los funcionarios que participaban no tenían mayor capacidad de decisión, el gobierno proponía únicamente una "consulta" y no una negociación con base en las necesidades, y los "Consejos Abiertos de Gobierno" fueron solamente espacios donde se presentaron las decisiones ya tomadas e incluso ya licitadas.

Todo esto llevó a las comunidades al cuestionamiento de los Talleres y al estado a reafirmar a las Juntas de Acción Comunal como únicas representantes de los pobladores, generando una desmovilización social, así como una recuperación de la presencia estatal en la zona.

Centro Oriente: Zonas 3-17 (Santa fé - la Candelaria)

La necesidad espontánea de coordinar diversos grupos de trabajo para abordar la situación de la zona en su conjunto hace surgir el Consejo de Organizaciones de Centro Oriente, ente que busca asesoría en una institución externa, el Cinep, que en ese momento está vinculada al Programa de Acciones Integradas en Asentamientos Urbanos, de Naciones Unidas y la Alcaldía Mayor de Bogotá.

El Consejo de Organizaciones de Centro Oriente elabora un Plan de Emergencia PEZ que se convierte en la base del pliego de negociaciones que las comunidades presentan en los Talleres Zonales de Presupuesto y en los Consejos Abiertos de Gobierno promovidos por la Administración Distrital.

En dichos espacios se confrontan las propuestas de la Administración, y particularmente el Plan Vial y la propuesta de construcción de la Avenida de Los Comuneros generan agudas contradicciones entre habitantes y gobierno que no se resuelven.

Después de esta coyuntura los diversos grupos regresan a su trabajo de barrio. La experiencia queda en la memoria de la gente como un ensayo más.

El Programa de Participación Comunitaria PNUD 89-90

Tres años después de los Talleres Zonales, en 1989, el Programa de Naciones Unidas quiso continuar con las experiencias participación comunitaria. Después de analizar las experiencias de Suba, Centro Oriente y Ciudad Bolívar se determina la necesidad de ampliar la cobertura y extender el Programa a cinco zonas más, con un presupuesto de Cien millones de pesos para invertir en obras de infraestructura en cada zona.

Las zonas seleccionadas fueron Usaquén (zona 1), Chapinero alto (zona 2), San Cristóbal (zona 4), Kennedy (zona 8) y Suba (zona 11).

La Administración Central le encarga el proyecto al Departamento Administrativo de Acción Comu-

nal en coordinación con PNUD el Departamento de Bienestar Social DABS, Planeación Distrital y Secretaría de Gobierno.

Las fases del proceso fueron cinco:

- 1: Instalación de los comités prediagnóstico de las zonas y selección de las subzonas de intervención,
- 2: Propuestas de la Administración,
- 3: Convocatoria a líderes y organizaciones del sector escogido en cada zona,
- 4: Concertación de alternativas de inversión y elección de representantes al comité de seguimiento,
- 5: Ejecución de obras y funcionamiento de los comités de seguimiento.

Esta segunda iniciativa estatal de promover la participación comunitaria presenta unas características muy similares en las cinco zonas donde se realizó.

En todas hay un marcado liderazgo de los asesores del PNUD y una incapacidad y un excesivo burocratismo de los funcionarios del DAAC y demás entidades oficiales vinculadas al Programa. Inicialmente la convocatoria a liderar el proceso se le hace a grupos vistos como alternativos pero la incapacidad de éstos de orientar el proceso y de enfrentar y exigirle a los funcionarios hace que la iniciativa termine en manos de las Juntas de Acción Comunal con una muy escasa participación de las comunidades, quedando las organizaciones alternativas relegadas a un papel de veedoras que además no se asume con un carácter de movilización y organización sino con un carácter contestatario.

Los procesos de ejecución de las obras, -los cien millones para cada zona- han sido muy lentos cuando no se han paralizado.

La única experiencia en donde la presión ejercida por la comunidad y las organizaciones alternativas dio resultados positivos fue la de la zona 2 en Chapinero alto. Allí las condiciones iniciales también fueron diferentes puesto que los cien millones tenían parte una destinación más es-

pecífica: cubrir necesidades en diez barrios ya organizados y representados por un equipo, y no en cien o ciento veinte como en Kennedy o San Cristóbal.

ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

Las iniciativas estatales y las iniciativas populares

El panorama que presenta Bogotá, durante los últimos diez años, para poder salir de la cotidiana necesidad barrial a otros espacios más amplios de reivindicación, es particular y obedece al proceso histórico de su conformación de metrópolis política y económica.

El contexto ha estado definido por los siguientes elementos: un marco de conflicto permanente, de fuerte control institucional de los procesos sociales, de cohesión gubernamental de los procesos ilegales de urbanización, y una sub-cultura de no participación generada por el clientelismo y por el retrotraimiento del nivel de participación política al nivel de la subsistencia, de la cotidianidad.

Estas características enmarcan dos formas de participación:

La primera caracterizada por una serie de experiencias e iniciativas populares y comunitarias apostándole al trabajo supra barrial, en distintos niveles de participación: la subsistencia, la inmediatez, la cotidianidad, y la organización colectiva que permite afrontar las reivindicaciones cotidianas y en alguna medida trascender a la reivindicación política frente a la sociedad y al Estado.

La Segunda forma de participación caracterizada por unas muy pocas experiencias de iniciativa estatal buscando igualmente abordar supra-barrialmente algunos problemas y ejercicios de gestión urbana: mejoramiento y adecuación del espacio público, dotación de servicios públicos y sociales, distribución presupuestal, en todos los casos apoyados en recursos externos, extras, que en principio no afectan los recursos ordinarios y los canales tradicionales de asignación presupuestal de obras y servicios en la ciudad.

En síntesis, nos encontramos con iniciativas que vienen de los dos polos de una relación de tensión, conflictiva, contradictoria y dialéctica, entre comunidad y estado, entre pueblo y Estado. Ya sea de propuestas de planeación y de inversión que se originan en Programas estatales y que se le hacen a las comunidades, o de planes de éstas últimas hacia el Estado, aunque éste no sea su único interlocutor.

La dimensión zonal

Unas y otras formas de participación, abordan lo zonal con objetivos relativamente concretos, buscando acceder a recursos, a servicios y a un poder. Esto se hace eficazmente, en algunos casos, o con menos desgaste en otros, pero sí seguramente con menos costos que si se hicieran individualmente.

Estas formas de participación permiten acceder no solo a esos recursos; permiten abordar temas normalmente vedados a la iniciativa individual, al ciudadano, temas o aspectos de orden distrital para el caso de Bogotá, o del campo de las interrelaciones de lo local con lo distrital, como el Plan Vial o las políticas de salud. Llegando con esto al campo de la negociación.

Sin embargo el poder de negociación no se adquiere o no se mejora automáticamente con la unión, con el abordaje de lo común a muchos; el avance en este campo se produce con la concertación, la negociación y la confrontación, en la relación con esos otros, lo que implica tener clara la situación o la condición de la que se parte y a la que se quiere llegar, y no solo la voluntad de integración.

El carácter reivindicativo

Es posible afirmar que tanto en las iniciativas estatales como en las populares se parte de aspectos reivindicativos, las reivindicaciones inmediatas y mediatas están en los menús de todas estas experiencias.

Pero esta característica no determina que dichas experiencias sean o no verdaderamente participativas: es el trascender de lo puramente reivindicativo lo que va a permitir la participación tam-

bién en otras instancias determinantes de la sociedad, en el mundo de las decisiones y de las transformaciones.

Así, la forma como se supere eso puramente reivindicativo permitirá detectar el carácter alternativo y revolucionario que pueden tener algunas de estas experiencias de gestión.

Lo novedoso de las experiencias

Se puede plantear que unas y otras formas de gestión, independientemente del origen de la iniciativa, son una búsqueda de escala y de una escala propicia a la participación, son una aproximación a espacios más democráticos, o si se quiere, todavía democráticos, en la medida que son nuevos y en la medida que rompen la concentración y la centralización en la decisión y asignación presupuestal.

Y lo novedoso en materia de participación es que tienen la posibilidad de generar la participación en todos sus niveles, sin retrotraer o sin supeditar un nivel a otro:

Por su carácter local tienen como origen la participación en los niveles de la subsistencia, o reproducción inmediata, de los aspectos más elementales de la vida. Como espacio zonal o sectorial contemplan el elemento fundamental de la organización colectiva para afrontar esa subsistencia y para expresar y crear identidad. Pero también buscan asumir responsabilidades sociales, de transformación de la sociedad, relacionadas con el mundo de la política y con el Estado, e igualmente asumir papel o rol de movimiento social en su medio, sin desbordar su medio.

Son nuevas dinámicas urbanas, más adecuadas a la forma que han tomado los conflictos sociales, a la manifestación de los problemas urbanos durante los últimos años en la capital, problemas atravesados en general por esa subcultura de no participación enquistada en nosotros a través del clientelismo y de la mercantilización de las relaciones.

Ese es el avance que vislumbran estas nuevas formas de gestión: abren un espacio para abordar y enfrentar la no participación.

Su relativa institucionalización

El Estado ha ido interiorizando la participación como una herramienta de intervención y ya se reconoce como tal por la gran mayoría de las entidades gubernamentales que trabajan directa o indirectamente con la población, con las comunidades. Pero es una institucionalización relativa porque para el caso de Bogotá esta participación no puede ser abstracta sino una participación territorializada, en lo local, en lo zonal. Y eso, a nivel distrital, todavía es muy poco reconocido y aceptado por las entidades y por los funcionarios.

Además, como lo demuestra el análisis particular de algunas de las iniciativas estatales y de las iniciativas comunitarias o populares en esta materia, la respuesta a estas iniciativas tanto por parte de las comunidades como por parte del estado, (otras entidades, funcionarios), ha sido muy poca.

Las iniciativas estatales

Las iniciativas estatales en este campo buscan acrecentar su eficacia en el desarrollo urbano por medio de la participación comunitaria.

Es una participación instrumentalizada, que busca racionalizar y legitimar la acción estatal. Por lo tanto los problemas que enfrentan (como las diferencias de ritmos, las dificultades de relación entre los saberes, las visiones micro y macro de la realidad, el enfrentamiento entre los criterios de rentabilidad y de necesidad, la desigualdad en el acceso a la información y otros más) son problemas que se catalogan como "simplemente operativos".

Y en cambio se sobrevaloran los "frutos" (la presión de las comunidades sobre el Estado, la creación de canales de información y comunicación entre las comunidades y el Estado, y la revitalización de organizaciones ya existentes).

Las iniciativas se quedan en el discurso y no hay cambios en las instituciones, ni en la toma de decisiones, ni en adaptarse al ritmo de los usuarios, escasamente se desarrolla la participación para consultar, o para la ejecución de proyectos, con dinámicas de organización muy efímeras.

Son definitivamente transferencia de responsabilidades.

Las experiencias populares, concepción de Estado, concepción de participación

La participación se ha concebido fundamentalmente como integración, en función de acceder al sistema.

Pero también se ha concebido como proyecto político popular, que busca desarrollar acciones transformadoras del sistema, dentro de un marco de conflicto de clases, buscando desarrollar acciones en busca de poder, acrecentando la capacidad de influir sobre los otros para obtener reconocimiento y satisfacer así las necesidades, y buscando ejercer el poder en todos los campos de la vida colectiva.

La participación vista en el marco del conflicto acepta el desequilibrio pero también la negociación y el compromiso permanente.

Para algunas organizaciones populares empeñadas en estas experiencias la participación ha sido un elemento central de su lucha en busca de unas relaciones igualitarias, tanto en su interior como hacia afuera.

Esta forma de ver la participación se presenta en distintas situaciones:

- Cuando no se está ni en el Estado ni con el Estado, lo que implica una relación de confrontación con éste, sin que haya lugar para la concertación o para la negociación.
- O sin importar el origen de la iniciativa, aceptando que hay distintas lógicas de participación, y que lo importante es que se desarrollen mecanismos de decisión y de gestión, y que los actores sean constructores de su realidad.

Las iniciativas Estatales frente a las organizaciones populares

De acuerdo con esa última posición, la promoción de la participación por parte del Estado

puede ser válida, en la medida que puede generar dinámicas potencialmente autónomas y que se pueden convertir en medios de presión, o abrir espacios institucionales, dando lugar a márgenes de maniobra para acciones transformadoras y/o revolucionarias.

Estos márgenes de maniobra están determinados por:

- La autonomía que tiene el Estado frente a las clases en el poder, que le permite desarrollar acciones que pueden llegar a ser más beneficiosas para los sectores subordinados, pero que le son funcionales a ese estado.
- La autonomía de las instituciones frente al Estado, y
- La autonomía de los funcionarios frente a la institución.

Y así puede percibirse por parte de las organizaciones como una colaboración al Estado en la subvención al capital, o también como un paso hacia la democratización, una ganancia.

Las relaciones entre las experiencias

Se puede decir que la relación entre las distintas experiencias casi no ha existido.

Ya se planteó que ha habido iniciativas de distinto origen: del Estado y de las comunidades; y durante los últimos años; sin embargo su relación ha sido muy poca, aun en donde se registra presencia de una misma organización promotora.

La relación entre los actores y gestores ha sido muy poca, por las distancias dentro de la ciudad, por la excesiva concentración de trabajo entre los activistas, por la atomización de estas en la ciudad, el aislamiento que produce la misma administración de la ciudad, en últimas porque no se han reconocido, porque no se han aprovechado mutuamente, independientemente de su origen, ésto también por lo nuevas.

De por sí entre algunos dirigentes y promotores ya se ha generado la inquietud de trabajar en actividades conjuntas como una presentación con-

junta de planes zonales, la gestión conjunta, la negociación conjunta. Y en algunas oportunidades se han encontrado espacios comunes, pero cada cual, cada organización ha estado en lo suyo, actuando individualmente.

La interpenetración de modelos de participación

El tema de la relación entre las experiencias da pie para que se puedan proponer alternativas.

Por ejemplo hablar de la **interpenetración de modelos de participación**, en el sentido de aceptar la existencia de múltiples modelos de participación, con distintos orígenes, a veces opuestos y enfrentados pero que comparten intereses, recursos, problemas.

Hay la necesidad de abordar esas diferencias y no dejarlas pasar, enfrentando los altos costos representados en la autoexclusión en algunos casos.

Esto lleva a la necesidad de sistematizar las experiencias tanto del Estado (entre los mismos funcionarios y entidades) como de las comunidades, en busca de elementos comunes y en lo posible funcionales a un modelo de promoción de la participación que no sea excluyente.

Propuesta pedagógica

El marco general

El estudio y la investigación nos permiten dar el primer paso hacia una propuesta de formación de recursos humanos para la participación popular en la vida de las nuevas localidades en la ciudad de Bogotá en el futuro inmediato, con la conciencia de que una inercia de más de cien años en materia de vida ciudadana no va a cambiar en pocos meses, y de que un cambio radical en la legislación no puede cambiar las condiciones de vida si no va acompañado de cambios en las actitudes de los ciudadanos y en otras de las condiciones materiales de su existencia que no las puede contemplar la norma y la legislación, como son la economía y la política.

Pero también con la seguridad de que hay condiciones para promover y desarrollar esa partici-

pación entre distintos actores y agentes sociales, involucrados en esta dinámica zonal, en su calidad de líderes y dirigentes barriales y zonales en la ciudad, en su calidad de trabajadores y educadores populares, en su calidad de funcionarios de entidades oficiales y privadas que han visto pertinente y conveniente para sus intereses el trabajar en torno al desarrollo de las hoy llamadas localidades, y a la participación popular en su planeación.

Los destinatarios

Se cuenta pues con destinatarios de la propuesta de formación que presentan diferentes características:

- Dirigentes barriales y zonales ya sensibilizados, preocupados y conocedores de los principales problemas sociales, económicos, políticos y de normatividad que presenta el desarrollo de las localidades.
- Trabajadores populares con experiencia y práctica en el campo de reivindicaciones específicas.
- Profesionales y técnicos que trabajan en entidades de carácter no gubernamental o independientemente, en proyectos de desarrollo entre comunidades o sectores populares.
- Funcionarios de entidades gubernamentales que desarrollan actividades en sectores populares.

Los contenidos

Igualmente se han detectado los posibles contenidos de una propuesta de este tipo, toda vez que se ha identificado el tema: la participación popular en el desarrollo de las localidades y particularmente en los planes de desarrollo para esas localidades.

En efecto, el estudio de algunas de las experiencias tanto de origen popular como estatal, y de sus interrelaciones, sus logros y sus limitaciones, y la confrontación y discusión en Talleres con grupos de dirigentes nos ha permitido definir tres campos de acción en los que se debe

mover la propuesta de formación para los diferentes grupos de destinatarios, campos muy ligados entre ellos pero también independientes:

– El campo de LO ORGANIZATIVO

Las formas organizativas, los mecanismos formales o informales de participación en la vida de las comunidades y de la ciudad, los mecanismos de relación promovidos por el Estado y aceptados por las comunidades, los espacios y canales ya reconocidos y recorridos por éstas.

Las formas organizativas existentes, y posibles, para el abordaje de los planes de desarrollo de las localidades, y de manera particular, las juntas administradoras locales y los consejos de planeación como mecanismos oficiales y constitucionales para la participación.

La relación que se debe desarrollar entre los mecanismos de participación propios a las comunidades, y las formas organizativas que se crean desde el Estado, como espacios y canales de participación.

En este campo los dos aspectos (investigación e información) deben trabajarse con mucha creatividad, pues lo que se busca es que se presente mucha confluencia, mucha inclusión y muy poca exclusión.

Es un campo de investigación y de información simultáneas en materia de formas, espacios, canales, mecanismos y estrategias de participación y de organización. Y se habla de investigación y de información porque es en el campo donde deben confluir de manera más contundente las diferentes iniciativas de participación y de organización que conviven en las localidades, en las zonas de la ciudad, promovidas por el Estado y por la sociedad civil.

Se pretende que de este campo surjan caminos, alternativas, que se estudien las relaciones entre diversas las diversas formas de organización para la planeación y para la participación en las localidades, siempre en el marco de las múltiples relaciones que se dan entre localidad y ciudad o entre localidad y barrio.

– El campo de LA PLANEACION

Los ejes temáticos y contenidos o áreas problemáticas de los planes de desarrollo de las localidades, las fases o principales etapas de los planes, la participación y los distintos niveles y espacios para la participación en ellas.

El abordaje de las reivindicaciones y de las necesidades, sectoriales o no, de la integración de los distintos problemas vividos por los distintos grupos de interés, el de la investigación, del estudio de los problemas y de la búsqueda de propuestas de solución a estos de manera integrada y no aislada, la búsqueda del conocimiento global, integral.

En este campo deben contemplarse las distintas formas de hacer planeación, así como la relativización de las formas conocidas. Es el campo en donde se deben encontrar los saberes, en donde se deben encontrar y confrontar pero orientados al conocimiento, a la identificación de los problemas y a la búsqueda de las propuestas de soluciones, a la acción.

Este campo, como los otros dos, debe estar enmarcado por la dimensión zonal, y en él los diferentes saberes deben aportar de manera especializada pero son miras a construir un conocimiento zonal o local (de localidad), que pueda empalmar con el conocimiento amplio, distrital o metropolitano.

Cuando se hace mención a los saberes estamos refiriéndonos a ese diálogo que está presente en las diversas experiencias de gestión zonal, en unas más que en otras, pero que se ha tornado necesario para el desarrollo de los planes y de los programas que buscan resolver necesidades ya no barriales ni exclusivas a un grupo de interés particular.

Este campo tiene también la característica, dentro de esta propuesta de formación, de ser el que define el tema: la planeación local o zonal, por lo tanto es de donde surgen los temas particulares a resolver y a enfrentar desde la organización así como las áreas de manejo y conocimiento de la ciudad.

- Y el campo de LA EDUCACION - INFORMACION

Educación ciudadana, capacitación para el manejo de la ciudad en sus diferentes aspectos, fiscales y administrativos, en el del manejo de la información sobre la ciudad.

Este campo es el de mayor manejo de información, y en principio tiene tres grandes áreas de información especializada.

Una es la del conocimiento de la ciudad en general, la de la comprensión y manejo de la ciudad como mundo en el que hay que desempeñarse y en el que hay que sobrevivir, y en el que si esto se aprende bien se va a poder vivir mejor, en el sentido más amplio del término. Puede entenderse y concebirse como un área instructiva, de manejo. También se puede entender como el área de la Cívica, de la educación cívica que todo ciudadano debe manejar para desempeñarse bien en su ciudad.

Las otras dos áreas están referidas más a la administración, al control del aparato, a su régimen político, fiscal y administrativo.

Una en la dimensión de la ciudad, la dimensión metropolitana, la de todos los aspectos fiscales, jurídicos y administrativos que cobijan a la ciudad en su totalidad. Comprendiendo la información y el estudio del régimen político, fiscal y administrativo de la ciudad.

Y la otra en la dimensión de lo local, de las localidades, de lo que hasta ahora se ha conocido como lo zonal, también relacionado con su régimen, su manejo fiscal y administrativo. Abarcando desde los criterios para su delimitación, sus autoridades, hasta la definición de su régimen fiscal y administrativo.

Las tres áreas de este campo son las que más comúnmente se han denominado como educativas y a las que se les debe haber trabajado más desde el estado y desde espacios formales, pero con un gran vacío entre los sectores populares o entre las personas, (funcionarios), que deben relacionarse directamente con sectores populares.

El módulo pedagógico

El Módulo Pedagógico que se propone trabajar durante 1991 es parte integral de la Propuesta de Formación para la Participación Popular en la Vida de las Nuevas Localidades en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, pero es solo una parte de esta propuesta.

Destinatarios

Como ya se mencionó en la presentación de la Propuesta Pedagógica, se han identificado una serie de grupos con niveles diferentes de trabajo, motivación, información y preparación sobre el tema general.

Estos grupos son: Dirigentes barriales y zonales, trabajadores populares, profesionales y técnicos, y funcionarios.

En la medida que estos distintos grupos presentan condiciones diferentes, la formación en esta materia también debe ser específica para cada grupo o nivel.

Esto hace necesaria la escogencia de uno de los grupos de destinatarios y así poder desarrollar, para ese grupo, el contenido pedagógico en cada uno de los ejes temáticos ya identificados.

Basados en las consideraciones que arrojó la investigación en cuanto a la dificultad por la que atraviesan los diferentes grupos gestores de las experiencias zonales para ampliarse y ser más, para lograr coberturas de trascendencia tanto en la formación y preparación de los habitantes como en la negociación y concertación de las propuestas, se ha considerado pertinente reforzar el grupo de dirigentes barriales y zonales ya iniciados en la planeación zonal participativa.

A este respecto vale la pena resaltar que:

- Se ve importante y necesario que los trabajadores populares se inicien en el estudio de la problemática zonal, pues la carencia de una visión más amplia impide en muchos casos superar lo puramente reivindicativo, el localismo, y las relaciones desiguales que éstos tienen con las entidades y sectores sociales (Patronos y beneficiarios).

- Igualmente, se ha visto necesario el fortalecimiento de los dirigentes barriales, zonales y distritales que han logrado obtener reconocimiento, que han superado obstáculos y que presentan un perfil alto en las relaciones políticas de los sectores populares frente a otros sectores sociales y políticos de la ciudad.

Pero se ha considerado más importante iniciar este trabajo de formación más sistemática con el fortalecimiento de un sector intermedio de dirigentes o pobladores: el de los dirigentes barriales y zonales que tienen todavía fuertes y continuos lazos de trabajo de base, local, de barrio, de grupo, que son ante todo educadores populares ellos mismos; dirigentes, educadores y pobladores al mismo tiempo; que ya han tenido la oportunidad de conocer problemáticas más complejas en el campo administrativo, fiscal y político de la ciudad, y que están vinculados a trabajos de proyección zonal y en algunos casos distrital.

Contenidos

Se pretende que el módulo abarque para un grupo específico de destinatarios -los dirigentes barriales- los tres campos generales de contenido de la propuesta: lo organizativo, la planeación participativa y la educación-información.

En esa medida para cada uno de los tres campos se han identificado una serie de aspectos o temas específicos que se deberán desarrollar:

a. Tema organización

- Identificación y clasificación de las diferentes FORMAS ORGANIZATIVAS existentes en las localidades y en los sectores en los que se está trabajando.
- Los espacios para la participación que se abren con el Nuevo Régimen Político, Fiscal y Administrativo de la Ciudad.
 - Criterios a tener en cuenta en la Elección de Ediles para conformar las Juntas Administradoras Locales (competencias, requisitos, inhabilidades).

- Recursos a ser controlados por las Juntas Administradoras Locales. Criterios para ese manejo.

- Formas de fiscalización de la labor de las Juntas Administradoras Locales.

- Articulación entre las diferentes formas organizativas locales, barriales y/o zonales ya existentes. Papel que pueden cumplir en relación con las Juntas Administradoras Locales.

- La situación actual de las organizaciones frente a la perspectiva de participar en las elecciones de Alcaldes, Concejales y Ediles.

- El deber ser de los Procesos Participativos.

- Niveles de participación en las diferentes etapas de los Planes de Desarrollo.

- Quiénes, cómo y cuándo deben manejar la globalidad de los Programas, Planes y Proyectos de carácter global, distrital o nacional.

- Las perspectivas de las Formas Organizativas.

- Frente al ejercicio real del gobierno local.

- Frente al impulso y a las posibilidades de conformación Equipos Gestores de Planes de Desarrollo Participativos.

- Ejes de cualificación de esas formas organizativas.

- Tipo de liderazgos existente y requeridos para estos planes.

- Frente al estado y a los espacios que éste abre.

b. Tema planeación

- Elementos Conceptuales sobre la Planeación, la planeación local y su relación con la planeación distrital o metropolitana.

- Elementos conceptuales sobre la participación, sus niveles, sus espacios y formas.

- Etapas previas a la planeación participativa.
- Los diferentes momentos de la Planeación
 - La Convocatoria.
 - El Diagnóstico
 - Identificación de problemas
 - Identificación actores involucrados.
 - La Cuantificación de las necesidades.
 - La Elaboración de propuestas de solución.
 - Formas populares de difusión y legitimación.
 - La Programación de las Propuestas.
- Los diferentes momentos de la Gestión
 - La Presentación del Plan.
 - La Ejecución y Seguimiento.
 - La Priorización y el desarrollo de Proyectos según actores involucrados.
 - La Autogestión
 - La Cogestión
 - La Gestión
 - La Negociación
- La Evaluación en la Planeación
 - Evaluación en las diferentes etapas y momentos.
 - La conformación de ésta como estrategia.
 - La búsqueda de consenso y legitimación comunitaria e institucional.

c. Tema educación - información

Area Civica-Ciudadana

- Construcción de una imagen de la ciudad.
- Búsqueda de elementos que permitan el reconocimiento del espacio y el establecimiento de vínculos de pertenencia entre el pobla-

dor y el espacio, y entre el ciudadano y lo que se pretende que va a coadministrar.

- Educación para vivir en la ciudad.
- Pautas de comportamiento y conductas sociales.
- Interdependencia e interrelación entre los mundos del espacio público y del espacio privado.
- Conocimientos, habilidades y destrezas para manejar los medios del habitat urbano.
- El desempeño de la participación ciudadana en la administración de la ciudad o de la localidad.

Area Fiscal y Administrativa Metropolitana

- Funciones que debe cumplir la ciudad para sus ciudadanos: espacios y niveles para:
 - su gestión
 - su ejecución-inversión
 - su administración y
 - el control
- Régimen de los sectores Central y Descentralizado de la administración.
- Mecanismos para la coordinación y la administración del desarrollo entre las localidades y la ciudad.
- Formulación del plan de desarrollo de la ciudad en concordancia con los planes de desarrollo de las localidades.
- Mecanismos de concertación
- Mecanismos de información a la ciudadanía sobre el objeto que se pretende administrar.
- Transferencia de recursos y de responsabilidades a las localidades.
- Desconcentración de funciones.

Creación de nuevos espacios para la participación de la ciudadanía.

Area Fiscal y Administrativa Local

- Situación socio-económica, fiscal y administrativa.
- Criterios de estratificación dentro de las localidades.
- Criterios para la división territorial del distrito en localidades (tamaño, población, recursos)
- Inserción en el sistema administrativo del Distrito Capital.
- Atributos de las distintas autoridades (elección, nombramiento).
- Criterios para la Sectorización de las localidades.
- El Concepto de Necesidades Básicas Insatisfechas y las localidades. (Inversión social).
- Las actividades económicas en las localidades.
- Partidas y apropiación fiscal para las localidades, asignación presupuestal.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ, Jaime: "Balance y Perspectivas de la Descentralización y la Participación Comunitaria en Bogotá". Edic Cinep, mimeo, Bogotá, 1989.
- AREA de Desarrollo Comunitario Proyecto NN.UU Col/88/005: "Propuesta Planes Zonales 1991". Bogotá. 1991.
- BORRERO, Camilo: "Acción Comunal y Política Estatal: Un matrimonio indisoluble?". Documentos Ocasionales No.57. Cinep. 1989.
- CORAGGIO, José Luis: "Ciudades sin Rumbo. Investigación Urbana y Proyecto Popular". Edit Ciudad-Siap, Quito, 1991.
- CORTE, Beltrina y GONZALEZ, Camilo: "Planeación Urbana y Participación Popular en Bogotá". Edit Cinep. Bogotá, 1989.
- EQUIPO PPUE-CINEP: Memorias Taller sobre Planes de Desarrollo Zonal 1991. Bogotá.
- EQUIPO Plan de Desarrollo Zona 2: "Plan de Desarrollo de los Barrios Populares de Chapinero, Zona 2". Bogotá. 1989.
- EQUIPO Plan de Desarrollo Zona 4: "Plan de Desarrollo Zona 4-Sur Oriente". Bogotá. 1989.
- EQUIPO Plan de Desarrollo Zona 4: "Periódico Zona 4". Nos 1, 2, y 3. 1989, 1990, 1991. Bogotá.
- LOPEZ, José Fernando y otros: "Vivir en Bogotá". Ed Foro Nacional por Colombia, Colección Ciudad y Democracia. Bogotá, 1988.
- MEDINA, Medófilo: "La Protesta Urbana en Colombia en el Siglo XX".
- TORRES, Alfonso: "Luchas Barriales en Bogotá durante el Frente Nacional". Tesis de Maestría en Historia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990.
- VALENZUELA, Carlos: "Participation et Action Institutionnelle d'état. Le Cas de la Colombie". Tesis para obtener el doctorado de Sociología del Tercer Mundo. Universidad de Paris. 1988.

SERIE INVESTIGACIONES FORHUM No. 1

**LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y
SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA URBANA
DE BARRANQUILLA (1960 - 1990)**



**FUNDACION PARA LA DEMOCRACIA,
EL DESARROLLO SOCIAL Y LA ECOLOGIA - FUNDESOC**

Barranquilla, 1991

**EQUIPO DE INVESTIGACION
FUNDACION PARA LA DEMOCRACIA,
EL DESARROLLO SOCIAL Y LA ECOLOGIA
-FUNDESOE**

INVESTIGADORES:

Arq. Carlos Bell Lemus
Hist. Jorge Villalón

3. LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU INCIDENCIA EN LA ESTRUCTURA URBANA DE BARRANQUILLA (1960 -1990)

3.1 LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU RECONOCIMIENTO COMO FORJADORES DE LA HISTORIA

Formar recursos humanos para intervenir en el manejo de los procesos problemáticos de urbanización acelerados que han sufrido ciudades como Barranquilla, requiere de una auscultación de los sucesos sociales acaecidos en su transcurrir histórico.

Identificar las motivaciones que originan sus procesos migratorios. Conocer las peculiaridades culturales que producen un tipo particular de organización social. Recorrer en el tiempo los movimientos cívicos y las manifestaciones de protesta civil, se hace indispensable para lograr dicho propósito.

Esta administración del hábitat urbano barranquillero, requiere, de la voluntad política para ejercer la justicia social, creando oportunidades de realización individual y colectiva, especialmente para los sectores sociales en desventaja económica.

Pero para que esto último suceda, la reconstrucción de los hechos históricos debe apuntar a identificar, los ingentes esfuerzos realizados por esos "sectores invisibles" que conforman el 44% de la población de la ciudad. Del conocimiento de sus debilidades y fortalezas, pueden surgir los caminos alternativos, con los cuales plantearse un hábitat urbano moderno. Mas autogestionado, para que recoja la esencia cultural de nuestro pueblo mestizo y sus esperanzas por lograr una forma de vida mas digna.

3.2 DEFINICION Y CARACTERIZACION DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS

3.2.1 Movimientos Sociales Urbanos

Partiendo del análisis de las distintas interpretaciones efectuadas por varios pensadores sobre la forma como se da y recrea la relación hombre-ciudad en Latinoamérica y de la percepción misma de quienes vivimos inmersos en ese universo, podemos definir los MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS en nuestro contexto sociopolítico, como : **Las movilizaciones humanas que reclaman el derecho a la ciudad, como un derecho que los asiste para disfrutar, recrear y participar del escenario vital donde se desarrollan y expresan las manifestaciones socioafectivas de la vida humana** . Dichas movilizaciones se traducen en reclamaciones y protestas sociales, en vista de la estrechez y/o ausencia de canales de comunicación de los ciudadanos con las estructuras de poder local existente, que no permiten un diálogo fluido entre gobernantes y gobernados. Por lo tanto, los MSU tienen validez histórica, en la medida que empujan a la sociedad a la construcción de una cultura democrática que posibilite la resolución de los problemas vitales de los habitantes de una Urbe.

3.2.2 Categorías y Tipologías de los Movimientos Sociales Urbanos

Con el fin de establecer una manera de abordar los movimientos sociales urbanos, es necesario

definir apriori la clasificación de una serie de variables espaciales, temporales, sociales, culturales, demográficas, organizacionales, económicas que determinan la naturaleza de los movimientos. Estas variables señalan en cierta forma las alternativas de acción y organización de los grupos sociales involucrados y las posibilidades de alcanzar su reivindicación, o de afectar la lógica urbana predominante.

Entre las principales a considerar están las siguientes: Su ORIGEN, SU BASE TERRITORIAL, SU FORMA DE ORGANIZACION, SU FORMA DE ACCION, LOS METODOS DE LUCHA, EL TIPO DE MOVIMIENTO Y SUS EFECTOS SOBRE LA LOGICA URBANA.

Con esta aproximación de clasificación de los movimientos sociales urbanos, se abordó el análisis del desempeño de las clases populares en sus luchas por conquistar mejores condiciones de vida en la ciudad de Barranquilla. Análisis realizado a partir de 97 protestas y MSU acaecidos en el período de estudio.

3.2.3 Raíces Históricas de la Barranquilla Moderna

La desembocadura del río grande de la Magdalena, donde se ubica la población de Barranquilla, fue visto por primera vez en 1499 por los marinos europeos y en 1510 visitada por los primeros conquistadores. Sobre esta época sabemos muy poco, seguramente vivían indígenas pero no conformaban ninguna concentración de tipo urbano. Los españoles, al no existir un centro poblacional, no se interesaron por esta parte, entre otras cosas porque la entrada por el río Magdalena era casi imposible y siempre ocurrieron accidentes.

Este hecho aparentemente del pasado sigue golpeando la vida contemporánea de la ciudad. Se podría decir que Barranquilla se ha metido en la lucha eterna de la naturaleza y ha visto en el puerto en forma obsesiva el único posible camino hacia el desarrollo.

En el siglo XVII, Barranquilla " se estableció sin plan alguno" y "fue creciendo caprichosamente a medida que recibía pescadores, pequeños cultivadores agrícolas y gentes dedicadas al pastoreo"⁴, y lo que se podría llamar fundación " seguramente fue promovida por personas que actuaban a nombre propio ya que nunca hubo una planificación de la ciudad".⁵

Ya al finalizar el período colonial Barranquilla era una aldea ribereña de 3.000 habitantes. Hay que imaginarse el siglo XVII y el siglo XVIII y especialmente su estructura social, para ver la importancia del mundo colonial en relación a las características especiales que rodearon el surgimiento de Barranquilla. Durante la Colonia la encomienda, jugó un papel de control y opresión social muy importante, más sin embargo se fue diluyendo con el tiempo por la muerte de los súbditos debido a muchas causas, entre ellas el surgimiento del mestizaje, que no tenía necesariamente una sujeción directa al encomendero. Al mismo tiempo no tenía una ubicación dentro de la estructura social. Era algo así como una paria y al mismo tiempo, libre.

Si comparamos, como lo hace el profesor Blanco, la evolución de la localidad de Malambo con la de Barranquilla, nos encontramos ante un fenómeno histórico colonial que perdura hasta nuestros días y determina el carácter de la ciudad. La comunidad de Malambo estaba conformada por "indios sometidos a la rígida institución de la encomienda, que les regimenta y controla la existencia de los siete días de la semana, que los inhibe para un crecimiento demográfico significativo"⁶.

Este cuadro que nos da el profesor Blanco de Malambo, nos permite ver que ese no podía ser el lugar de residencia de los mestizos, de españoles sin ubicación aristocrática, como tampoco de ciertos extranjeros que pudieron haber venido gracias a la política abierta de los Borbones durante el siglo XVIII. La estructura social de Malambo no podía dar cabida a esos nuevos grupos sociales, que finalmente encontraron en la región, el lugar adecuado para desarrollar una

4 NICHOLS, Theodore. Tres puertos de Colombia. pág. 28

5 NICHOLS, Ibid. pág. 28

6 BLANCO, José Agustín. El norte de Tierra Adentro y los orígenes de Barranquilla. Bogotá. pág. 243

vida acorde a su origen, es decir, actividades que requerían de cierta libertad y de iniciativas individuales, como lo consigna el historiador Blanco cuando nos dice:

*"... mientras los libres de las Barracas de Camacho o San Nicolás se multiplicaran de las más diversas maneras, además, gozan de una amplia dinámica de movimientos, es la razón para que Malambo, se estanque, entre en decadencia,... cediendo su papel al sitio de libres situado río abajo, caótico pero poseedor de una energía histórica que se renueva constantemente..."*⁷

Ya desde muy temprano, en la era colonial, Barranquilla era el lugar en donde se acudía en busca de muchas cosas de necesidad diaria que las produce la artesanía y no la agricultura, y este lugar podía ser solo la Barranca de San Nicolás. (Barranquilla).

Desde sus orígenes de la colonia, la ciudad ha sido un centro del comercio regional e internacional. Ya a fines del siglo XVIII por el crecimiento casi natural de la economía de la Nueva Granada y la política de control al comercio internacional impuesta por la colonia, se desarrolla la actividad del contrabando a través de la Bahía de Sabanilla.

Con la apertura en 1842 del Puerto de Sabanilla y la construcción del ferrocarril de Bolívar que uniría la ciudad con la Bahía de Sabanilla, se crea la vía para la salida de las exportaciones de tabaco, añil y otros productos con los cuales Colombia se vinculaba al mercado internacional de la época. Cuando la ciudad vivía en este intento de modernizarse, las regiones del interior del país encontraron en el café un producto de exportación que ofrecía cierta rentabilidad económica y el cual, necesitaba de una vía de salida a los mercados internacionales. Esta vía no era otra que el río Magdalena hasta Barranquilla, luego en ferrocarril hacia la Bahía de Sabanilla.

Al ubicarse la ciudad en el centro de este tráfico mundial de salida y entrada de productos a través de sus bodegas y ferrocarriles, transformó definitivamente la ciudad. La industria artesanal y la vida comercial que se había venido desarro-

llando durante el período post-independencia, recibió el impulso decisivo para transformar la ciudad en la más "moderna" del país. Este sentido comercial y a la vez cosmopolita, fue reforzado por la afluencia en este mismo período de una cantidad importante de inmigrantes de muchas naciones del mundo, repitiendo de alguna manera, el mito de su origen de sitio de libres colonial. Muchos extranjeros encontraron aquí un sitio donde vivir y contribuyeron notablemente al surgimiento de la industria de principios de siglo.

De la misma forma, la ciudad tuvo que recibir a una inmensa masa de campesinos que provenían de las llanuras del Caribe colombiano en busca de empleo urbano, dada la escasez de fuentes de trabajo existentes en ellas. Las débiles interrelaciones entre el sector urbano industrial y la economía rural implicó que en la década de los veinte y treinta de este siglo, Barranquilla se desarrollara, como un "enclave" industrial impulsado por su propia demanda y la de los grandes centros urbanos aledaños como Santa Marta y Cartagena. En esencia surgió como un puerto que unía la economía nacional con los mercados internacionales pero sus lazos con la economía agraria del litoral del Caribe eran muy precarios. Lo cual agravó su decadencia cuando entre 1935 y 1942 Buenaventura le arrebató el privilegio de ser el primer puerto de Colombia.

3.3 EL PERIODO DEL FRENTE NACIONAL Y LA CRISIS DE LOS AÑOS SESENTA (1957 - 1974-75)

3.3.1 Panorama económico - político de la ciudad

Barranquilla, a partir de los años treinta de este siglo comienza a padecer un retroceso relativo de la dinámica industrial debido a la pérdida de su liderazgo ante la fuerte competencia de Buenaventura. Ahora bien, esta coyuntura local coincide además con una crisis a nivel continental, es decir latinoamericana, del modelo cepalido de "industrialización por sustitución de importaciones". Este, alcanzó en Colombia su mayor

7 BLANCO, .Ibid. pág. 253

auge en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, especialmente en la región andina, estancándose luego a finales de los años cincuenta.

En el caso particular de Colombia este proceso de expansión se apoyó en los buenos precios que alcanzó el café en los mercados internacionales. La excelente cotización del grano incidió en la disponibilidad de divisas para importar, ya sea para la industria, como para el consumo. Esta fase de ascenso de los precios del café dura hasta 1956, y luego va descendiendo hasta el año 1969, que es cuando comienza un periodo débil de recuperación.

Barranquilla como puerto caribeño se favoreció con esta bonanza cafetera y junto a un proceso de crecimiento económico desde la posguerra, en donde la industria registró un 9.1% en su expansión, el PIB a un 5% anual, se sumó la disponibilidad de divisas por los altos precios del café, mas una política de comercio exterior implementada principalmente por el gobierno de Laureano Gómez, que favoreció la libre importación. Todo este cuadro, es decir, un país con divisas para importar, en franco crecimiento industrial, como aumento de las exportaciones de café por el puerto local y con un aumento de las importaciones sin precedentes en su historia, configura una vida comercial muy próspera y llena de movimientos; complementada además con una vida cultural y cívica que aún se conserva en la memoria de los barranquilleros de aquella época. Sin embargo, dada la competencia del puerto de Buenaventura, Barranquilla dejó de ser en forma definitiva en los años sesenta el puerto exportador de café llegando en el año 1965 a prácticamente cero, afectándose así su volumen total de exportaciones. Estas, comienzan un descenso sostenido, con leves repuntes hasta nuestros días, lo que permite concluir que el muelle público de Barranquilla es una ilusión del pasado, ya que en el año de 1989, sólo alcanzó a exportar 57 mil toneladas. Las importaciones, que son el rubro que más mueve a la ciudad, bajaron a partir de 1958.

A este cuadro tan poco halagador, se le agrega otro que en forma directa repercute en la vida social y en su desarrollo urbano, como es la industria. Este sector de la economía de Barranquilla, había comenzado su decaimiento antes

de los años cincuenta, lo que se agrava más, cuando pierde el liderazgo portuario nacional que, tuvo hasta los años treinta de este siglo.

El proceso de industrialización nunca tuvo raíces firmes en la economía regional costeñas. En primer lugar no se dio por iniciativa de una burguesía criolla, sino que fue el producto de capitales foráneos de emigrantes extranjeros, atraídos por el carácter libre de su economía y por el atractivo de ser Barranquilla el principal puerto marítimo y fluvial de Colombia en esa época. Por lo tanto, la industria tuvo siempre un carácter tipo enclave, mirando hacia afuera y no a su Hinterland inmediato. Este bajo aporte económico de la industria al desarrollo de la ciudad, determina en buena medida sus procesos sociales, ya que son pocos los empleos industriales generados. Esto ha significado que la ciudad al crecer en población y superficie se configurara urbanísticamente, con una gran cantidad de habitantes desvinculados de la actividad industrial, pues millares de familias emigraron a Barranquilla, de todas las subregiones del Litoral Atlántico atraídos por la ilusión de un empleo industrial. Sin embargo, al no poder satisfacerlos, se han visto obligados a sumarse al mundo de los "informales", que se mueven en el estrecho mercado interno de la ciudad y a ocupar como zonas de trabajo, las calles del antiguo centro comercial, ocasionando un desfase entre la estructura urbana y el comportamiento social de la ciudad. Además al hecho de que un salario industrial, aunque reducido, es seguro y permite un cierto tipo de ahorro, está el factor de la organización política, ya que el comportamiento de un obrero industrial, sin caer en mitificaciones, siempre será diferente a un sobreviviente del rebusque. Según estadísticas proporcionadas por el DANE, en el año de 1973 sólo el 21,3% de los trabajadores de Barranquilla pertenecían al sector de la industria. El resto hacían parte del sector servicios y comercio. Esta ausencia de una clase obrera fuerte, consecuente y mayoritaria, se ve reflejada en el bajísimo porcentaje de huelgas -como mecanismo de protesta social- registrada en los últimos treinta años.

La crisis portuaria y del modelo industrial de desarrollo, implicó, para la ciudad de Barranquilla, una "refundación traumática" de su estructura urbana, pues no fue posible preparar una adecuada trama urbana para recibir tantos inmigrantes.

En el año de 1960 la población de Barranquilla era de 394,624 habitantes. Sólo una década después era de 623,270 habitantes, lo que significó un incremento del 57.9%.

Este atropellado crecimiento demográfico, especialmente en esos años sesenta y setenta, tienen su expresión más visible, en el surgimiento de grandes zonas sub-normales, ausente y/o carentes de servicios públicos, ubicados al sur de la ciudad. El primer barrio de invasión, por presiones sociales, que apareció fue el de Carrizal en 1957. El segundo en 1959 que fue el Bosque. En 1963, apareció el Barrio Santo Domingo, y así 9 barrios de invasión más, hasta constituir hoy el 44% de la población de la ciudad. Desde la perspectiva de los movimientos sociales, como co-gestores de la configuración urbana de Barranquilla, éstos se ubican también en un horizonte internacional, en donde surgen en otras latitudes, movimientos sociales de diferentes índoles pero que son propios de los años sesenta. Como por ejemplo, las luchas por los derechos civiles de los negros en los Estados Unidos.

El proceso de expansión acelerado de Barranquilla en esa década, a través de la toma ilegal de terrenos urbanizables, debe ser comprendido en este marco histórico, que en América Latina tuvo su impulso especial con el triunfo de la revolución Cubana.

Una muestra de estas influencias, podemos apreciarla cuando en octubre de 1960, los usuarios del servicio eléctrico, las asociaciones sindicales y algunos gremios, se organizaron en una Junta Cívica contra el alza de las tarifas de energía y realizaron varias manifestaciones públicas en la plaza de San Nicolás, para reclamar una disminución de las tarifas de electricidad. La acción estaba dirigida contra la compañía productora, una firma norteamericana llamada Compañía Colombiana de Electricidad. Se evocó como en Cuba otra compañía de electricidad que pertenecía a la misma firma había sido nacionalizada. Después de varios intentos de reprimir este movimiento social, el Municipio se vio obligado a nacionalizar la compañía. La revolución Cubana había dejado, así, su impronta política en resolución de los conflictos sociales locales.

Durante este período del Frente Nacional, hay que señalar también, que estuvo en boga, co-

mo teoría administrativa del Estado, la injerencia gubernamental en la regulación de todos los aspectos de la actividad económica. Teoría que quedó fortalecida con la reforma del 68, del presidente Carlos Lleras Restrepo. Este "dirigismo centralista" que se consideraba un triunfo de la racionalidad, produjo al cabo de esos años el clientelismo más aberrante y afectó el dinamismo comercial de la ciudad, por el interminable papeleo burocrático a que se vio sometida toda su vida económica e institucional.

3.3.2 Evolución demográfica, migraciones y asentamientos subnormales en Barranquilla

En el período que va desde la posguerra hasta 1990 Colombia se convirtió en una sociedad urbana. En 1951 el 42.64% de la población vivía en las cabeceras municipales. En 1964 había aumentado al 52.01%. En 1973 pasó al 61% y ya para 1985 la población urbana representaba el 65.3% del total nacional.

En la región de la Costa Atlántica, el proceso de concentración urbana fue un poco mayor que el promedio nacional, llegando a representar el 67% de la población. Y en el Departamento del Atlántico, el asunto se tornó más agudo, cuando la cabecera municipal alberga el 94.33% de la población. (Dane 1985).

Esta evolución demográfica cambió la estructura urbana del país. Porque, además del aumento de la natalidad, del incremento en la expectativa de vida, se produjeron una serie de migraciones internas del campo a las ciudades, que para Barranquilla llegaron a representar en 1973 el 41.8% de la población total, siendo la séptima ciudad colombiana con más migraciones en ese período.

Ese 41.8% de la población de inmigrantes proceden en su mayoría del Departamento de Bolívar. Le siguen en su orden los habitantes de los municipios atlanticenses y los del Departamento del Magdalena. Todos ellos le transfieren a la ciudad ciertos comportamientos sociales típicos de los campesinos, los cuales se expresan en sus carnavales y en la forma como se apropian de la ciudad. No es extraño encontrar todavía, carros tirados por mulas obstruyendo los puntos álgidos

dos del tránsito vehicular, vendedores de todas las comidas típicas de los pueblos costeros, jardineros y jornaleros de horarios irregulares, sin responsabilidades contractuales definidas, tratando como de encontrarle un ritmo a la ciudad.

El aumento poblacional de la ciudad durante la década de los sesenta, determinó de manera radical la Barranquilla de hoy. En efecto, el incremento en un porcentaje cercano al 60% entre 1960 y 1970 hizo crecer la población de 394.624 habitantes a 623.270; y en 1980 llegó a 824.871 ciudadanos.

Barranquilla, definitivamente, como todo delta, se configuró como un pueblo de aluvión. Inmigrantes de las zonas rurales de la Costa Atlántica se arrimaron a la ciudad porteña sobre la desembocadura del Río Magdalena, depositando sus culturas vernáculas e imprimiéndole un carácter muy peculiar. De igual modo, de ultramar por influencias del Mar Caribe, llegaron gran cantidad de extranjeros europeos, norteamericanos y del medio oriente, especialmente durante la primera mitad de este siglo. Estos inmigrantes fueron, en últimas, los que aportaron la mentalidad racionalista al desarrollo industrial de la ciudad, al proceso de acumulación capitalista de su actividad comercial y a la dinámica urbanística republicana de los años 20 y 30. Pero en los años sesenta esta situación cambió radicalmente ya que el desarrollo urbano se convirtió en un trauma para los sectores empresariales, dirigentes políticos, capas medias y para el Estado.

La ciudad se convirtió, en menos de 15 años, en una urbe con una gran base social de campesinos provenientes del Caribe Colombiano. Región con el más alto índice de analfabetismo nacional (18.5%) y con un bajísimo porcentaje de población con educación primaria terminada (27.9); lo cual va a afectar, en forma profunda, la formación de la cultura ciudadana de los habitantes de Barranquilla.

3.3.3 Respuesta a la crisis de la dirigencia de la ciudad

Por la información obtenida, podemos aseverar que no hubo claridad política ni empresarial en el manejo de la problemática que se vivía en ese entonces. Por ejemplo, en 1937 Samuel Holloper se lamentaba de la actitud del sector privado de la ciudad: "... Todos nuestros ciudadanos llamados progresistas están únicamente embebididos en sus negocios particulares y no prestan ninguna atención a la iniciativa pública, para obligar a las autoridades a que hagan algo por promover las obras y los servicios públicos que son de imperiosa necesidad y que exigen ir con mayor rapidez que la que hasta ahora se ha venido empleando."⁸

En el caso de la Gobernación del Departamento tenemos un dramático testimonio del Gobernador del año 1965, que para complementar las políticas de planeación a nivel nacional, contrató un estudio con el profesor Lauchlin Currie. Entre otras cosas señalaba el Gobernador que: "En la Gobernación he podido constatar la falta completa de estadísticas y la ausencia de datos que puedan orientar al funcionario... hay carencia total de técnica en la administración, que se mueve sobre bases anticuadas, utilizando los procedimientos rutinarios que todo lo entraban hasta llegar a la parálisis más desesperante"⁹.

Al mismo tiempo, el propio Currie escribió que "en la actualidad el Alcalde de Barranquilla no puede planear el crecimiento o coordinar las actividades de todas las agencias que operan en la ciudad, por falta de datos. Los que se obtienen están incompletos, son esporádicos, trocito por trocito, anticuados y mal adoptados para propósitos de planeamiento o coordinación"¹⁰.

Por el lado de los gremios de comerciantes e industriales, se alertaba sobre el panorama económico sombrío que acechaba a la ciudad. La Cámara del Comercio, en los reportes anuales obligatorios al Ministro de Fomento así lo mani-

8 POSADA, Eduardo. Una invitación a la historia de Barranquilla. Ediciones Cámara de Comercio. Barranquilla. 1987. pág. 114

9 CURRIE, Lauchlin. Plan Socio-Económico del Atlántico

10 CURRIE. Ibid. pág. 235

festaba. Ya en 1957 en el informe sobre el año anterior se decía: "el año que termina deja cifras poco halagadoras..." El del año de 1958 se expresa en términos similares y en 1959 no aparece informe alguno. Para 1960, la crisis era evidente: "No hubo crecimiento de la actividad económica de Barranquilla".

Al nivel de los conglomerados empresariales, considerados como un grupo social, se adoptó más bien una actitud de desgano e indiferencia ante la crisis. Así lo demuestra un estudio realizado por Currie en 1965:¹¹ "En numerosas entrevistas con los industriales encontramos una tendencia a asumir un punto de vista más bien estrecho de las necesidades cívicas y un cierto grado de indiferencia hacia la naturaleza del crecimiento urbano. Y lo más sorprendente era su tendencia a buscar soluciones individuales para problemas comunes y la falta de acción conjunta de alguna naturaleza. Esta actitud egocéntrica iría minando la capacidad de convocatoria ciudadana de la clase dirigente, produciendo un vacío de liderazgo que hoy se percibe en la ciudad. Currie agudamente observaba que "debido a la falta de interés y/o organización, la comunidad de negocios, como un grupo, ejerce menor influencia de lo que pudiera y debiera sobre el desarrollo de la ciudad o de lo que se cree en general que ejerce"¹². Este manifiesto desinterés de la organización de industriales y comerciantes por la ciudad, se puede explicar también, por la falta de arraigo cultural de los mencionados empresarios; pues como ya lo señalábamos, el desarrollo de la industria en Barranquilla, obedeció a los inversionistas extranjeros, que aprovecharon el carácter abierto y comercial de un puerto en expansión.

En 1966 los grupos empresariales que después de todas las vicisitudes, decantaron en la ciudad, tomaron una decisión que atañe a la educación, que es bastante ilustrativa de la actitud de "cuasi abandono" hacia la administración de la ciudad. Se trata de la iniciativa de fundar la Universidad del Norte, de carácter privado, por parte de ANDI, Incolida y la Fundación Barranquilla.

A pesar del trascendental aporte de la Universidad del Norte a la formación superior en los últimos 25 años, si miramos el contexto político del

momento, este hecho significó que los sectores empresariales abandonaron a su suerte la Universidad pública del Departamento del Atlántico, la cual, precisamente, atravesaba en los años sesenta, una aguda crisis presupuestal y de agitación estudiantil. En vez de hacerle frente y rescatarla para el beneficio del desarrollo social de la ciudad, prefirieron el camino más sencillo de privatizar la enseñanza superior.

Esta posición evasiva de los destinos colectivos de la ciudad, de este grupo de dirigentes tradicionales, dio lugar a que nuevos sectores políticos intentaran arribar al poder público. Ante su retirada de la vida pública, fueron introduciéndose grupos posteriormente llamados "clientelistas" que comenzaron a copar los puestos claves de la administración pública de la ciudad.

Este relevo de la antigua clase dirigente, hay que verlo en el contexto de los movimientos sociales involucrados en las invasiones de terrenos y en el surgimiento de los asentamientos subnormales. Especialmente los terceros partidos, primero el MRL hasta el 66 y luego la ANAPO, como también algunos liberales, jugaron un papel importante en el proceso de invasiones de terrenos en donde los grupos conseguían un cierto caudal electoral que no podían conseguir en los sectores medios, ante la falta de propuestas políticas razonables para éstos. En cambio la masa de destechados, al ver que al menos obtenían un pedazo del suelo urbano que les permite convertirse en ciudadanos, se transformaron, con el correr de los años, en el soporte electoral de estos grupos en su asalto a los poderes públicos.

3.3.4 Evolución espacial, sectores subnormales y movimientos sociales en Barranquilla.

Ya para 1910 la ciudad contaba con 48,907 habitantes esparcidos en 687 hectáreas cuadradas. En 1930 se terminó de construir la urbanización El Prado, la cual fue diseñada con los parámetros estéticos de la ciudad jardín de Howard, vigente en Europa como una reacción a la ciudad industrial. Estas influencias de la Europa Moderna determinaron la forma de hacer ciudad plani-

11 CURRIE. Ibid. pág. 235

12 CURRIE. Ibid. pág. 94

ficada, de tal forma que los códigos de urbanismo municipales reglamentaron áreas generosas para el emplazamiento de las viviendas y el equipamiento colectivo.

Es así como en 1944 la densidad de habitantes por hectárea cuadrada se bajó a 47 h/hec, de 71 que había en 1910 a pesar de que su población había aumentado a 220,686 habitantes y su superficie se incrementó en 3,563 hectáreas cuadradas.

Hasta entrados los años cincuenta, se mantuvo una dinámica del crecimiento más o menos regular. Sin embargo, la presión de los inmigrantes comienza a sentirse acompañada de la crisis económica de la ciudad, cuando en 1957 surge en forma acelerada un barrio de invasión, Carrizal; y luego, en los años sesenta, se suceden uno a otro los barrios de El Bosque, Cuchilla de Villate, Las Américas, La Manga, La Sierrita, Nueva Colombia, Carlos Meisel, Santo Domingo, La Paz, Sourdis, El Ferry, San Luis. Ya para 1970 la población había crecido un 57.9% con respecto a 1960. Las invasiones se suceden consecutivamente sobre los terrenos aledaños a la periferia urbana, sin formas de organización popular alguna.

Es así, como el 40% de las protestas sociales de la década de los sesenta son originadas por la carencia de techo y suelo urbano. Esta misma carencia es capitalizada políticamente por los concejales, quienes propician las invasiones o acuerdan declarar de "utilidad pública" el suelo urbano invadido.

De modo que se produce una relación directa entre **clientelismo y configuración del suelo urbano**, lo que ha degenerado en una desafortunada cultura ciudadana que distorsiona la forma de relacionarse la sociedad civil con sus representantes políticos.

La morfología urbana de estas invasiones fueron cambiando, en el transcurso de las tres últimas décadas, la fisonomía del paisaje cultural de la ciudad. Comienza a surgir una ciudad segregada al lado de una ciudad moderna. Esta doble personalidad de la ciudad de Barranquilla, se consolidó en su estructura espacial de una manera muy marcada. Tal vez como ninguna otra ciudad del país. Hasta los años cincuenta, la ciudad fue

creciendo al norte y al occidente con una baja densidad de habitantes (42 h/he en 1944) y cierto grado de planeación. En los años sesenta y setenta la ciudad crece al sur y occidente de una forma descomunal, hasta el punto de producir una densidad, en ese período, de 619 h/hec². Además, ciertos ejes viales fueron demarcando las diferencias morfológicas de la ciudad. Por un lado, la ciudad mayor con una retícula ortogonal. Por otro, la ciudad subnormal densa y pobre.

En 1990 se ha deteriorado la situación a tal grado que el estrato socio-económico bajo-bajo llega al 16.3% y el estrato bajo al 27.5%, para un total del 43.8% que gana menos de 1.95 salarios mínimos. Como punto de referencia se puede observar el caso de Bucaramanga donde, apenas, en el mismo año que Barranquilla, el 15% de la población pertenecía a los estratos bajo-bajo y bajo.

3.4 BARRANQUILLA EN LOS ÚLTIMOS 15 AÑOS

3.4.1 Panorama económico-político

A partir de 1980 se evidencia con mayor intensidad la crisis económica del país, por la parálisis del sector productivo, el agotamiento de las corrientes comerciales y el aumento del desempleo en general. Este fenómeno derivó en una recesión que tuvo su expresión más clara cuando en 1985 estalló la crisis de la deuda externa, que en Colombia frenó el programa de vivienda "sin cuota inicial" del Gobierno de Belisario Betancur.

Las políticas de ajuste del Banco Mundial y el FMI durante el Gobierno de Betancur, obligaron a replantear la política monetaria y a someter la economía del país a un altísimo ritmo de devaluación (51% en 1985) que presionó el nivel general de precios al consumidor, convirtiéndose en un odioso mecanismo de injustas transferencias y de arbitrarias e inequitativas formas de distribución del ingreso, las cuales cayeron con mayor severidad en las familias receptoras de rentas fijas y bajos ingresos.

Para Barranquilla este movimiento macroeconómico tuvo funestas consecuencias, ya que arrasando una decadencia económica desde 1945,

empeoró más su economía. Según el Dane, desde 1982 hasta 1990 los estratos socio-económicos de la ciudad no han tenido mayores variaciones, pues el 79.61% de sus habitantes permanecen en los estratos medio-bajos, bajo y bajo-bajo.

El deterioro de la capacidad de compra de los asalariados, fue muy fuerte en la ciudad durante 1984, cuando hubo una caída del 11% en el ingreso familiar. Los índices del precio consumido se subieron un 254 % y el de los alimentos un 270%. Sin embargo, el precio de la vivienda popular bajó de 395 salarios mínimos en 1980 en 1980 a 247 salarios mínimos en 1984, por efecto en el incremento de la oferta, de 10.0000 unidades construidas por el ICT. Aun así, las cuotas mensuales de amortización de los adjudicatorios de vivienda popular, se tornó una calamidad para ellos, pues los ingresos familiares disminuyeron y las tasas de interés del crédito estatal fueron incrementadas.

El desempleo, producto de este deterioro económico acumulado de la ciudad, aumentó del 5.8% de la P.E.A. en 1979 al 17 % en 1985, incrementando de esta manera el sector informal de la economía que ya era en 1980 del 37.4 %. El mayor de las cuatro grandes ciudades de Colombia.

Según la encuesta de hogares del DANE, de marzo de 1989, la población ocupada se encuentra distribuida de la siguiente manera: S. Agropecuario, minero, industrial 17.4%. S. Comercio, restaurantes, hoteles 30.5% S. Servicios 33.0 %, otros 19.1 %.

El anterior cuadro nos indica claramente, que sólo una quinta parte de los empleados trabaja en el sector productivo.

La debilidad, o el fracaso de la industrialización en Barranquilla ha tenido hondas repercusiones en toda su vida política y social. Hoy en día, ocupa el sexto lugar como ciudad industrial en el concierto nacional, después de Bucaramanga y aportando solo el 6% del valor agregado industrial del país.

El curso de los acontecimientos económicos de los últimos quince años, en definitiva, parecen señalarle nuevamente a Barranquilla, su especial

vocación para el comercio y los servicios. Como cuando era un sitio de libres.

3.4.2 Aspectos demográficos

De acuerdo a los censos de 1973 y 1985, se pudo constatar que el ritmo de crecimiento de la población disminuyó en relación al periodo comprendido entre 1964 - 1973, bajando de una tasa del 3.91% anual al 2.97% en 1985. Entre 1970 y 1980 el incremento poblacional fue del 32.34% y entre 1980 y 1990 disminuyó al 23.11%. La población de Barranquilla tiende a estabilizarse.

El departamento del Atlántico a su vez, posee la tasa más baja de fecundidad de los departamentos de la Costa Norte. Esto nos indica que la mujer que vive en la ciudad está adquiriendo conductas modernas en cuanto su actitud hacia la procreación. La mortalidad infantil, a pesar de los problemas hospitalarios y de la salud pública de la ciudad, ha bajado del 50.9 por mil en 1967, a 42 por mil en 1985. El fenómeno de las migraciones en forma definitiva se consolidó, como en el resto del país. En la última década, finaliza el proceso de migración campo - ciudad.

3.4.3 Movimientos sociales y estructura urbana

Como el proceso de migraciones se asentó, las urgencias de los numerosos sectores populares que viven la esperanza de una ciudad, se fueron transformando de las necesidades de suelo urbano a las de la prestación de los servicios públicos y de empleo. En los últimos quince años, la protesta social ha girado principalmente en torno a las necesidades del agua potable de la población.

Aunque el déficit de vivienda es aún hoy bastante alto, tanto por el precio como por los bajos ingresos familiares, la presión cedió un poco con las 10.000 unidades construidas durante el gobierno de Belisario Betancur. Pero así mismo, se produjo la cartera morosa más abultada del país para las entidades financiadoras, debido a la caída real del ingreso familiar y la devaluación de la moneda.

Esto dio origen a un movimiento social de vivendistas y adjudicatorios del plan de vivienda del

ICT, que se aglutinaron alrededor de CENPAVI. Esta ONG, logró negociar la eliminación de honorarios de abogados, intereses más bajos y nuevos términos de tiempo para el cumplimiento de las obligaciones crediticias. Pero su capacidad de convocatoria muy pronto término, por falta de organización y estructuras democráticas a su interior.

En 1982, surgió la ASOCIACION PARA LA VIVIENDA POPULAR, este experimento de trabajo autogestionario se inició con mucho entusiasmo, partiendo de la base de un aporte económico de cada asociado, para la compra del terreno y unas jornadas de construcción los días feriados. El desarrollo del proceso fue demostrando, que la capacidad de ahorro de los afiliados era casi nula, por lo tanto la AVP se fue descapitalizando, generando a su vez una desmotivación en el trabajo de autoconstrucción.

Después de muchos esfuerzos, la AVP logró consolidar, unas 400 viviendas, en un término de 6 años. La falta de recursos financieros oportunos, se convirtió en el principal obstáculo de la dinámica constructiva y social del proceso.

En septiembre de 1976, surgió un grupo de líderes vinculados a las altas esferas económicas de la ciudad que adoptando una actitud ciudadana progresista formaron un movimiento social, denominado "UNO PARA TODOS". Esta agrupación cívica, comenzó a desarrollar un protagonismo político, al denunciar una serie de irregularidades y funcionarios corruptos detectados en las Empresas públicas Municipales. Este primer esfuerzo de la clase económica dirigente por desterrar a la casta política que se apropió del poder político de la ciudad, desde los comienzos de los años sesenta, tuvo un apoyo decidido de algunas emisoras radiales y de fundaciones sin ánimo de lucro, pero no supieron vincular a los sectores populares, lo cual limitó sus posibilidades políticas, pues en las elecciones para las corporaciones públicas no contaron con los votos necesarios para sacar los ocho ediles que aspiraban y fueron derrotados por la maquinaria.

En agosto de 1982, se consolidó el FRENTE CIVICO POPULAR, con la participación de líderes de veinte barrios de los sectores marginados de

Barraquilla. Este frente se propuso buscar reivindicaciones urbanas puntuales, que les permitiera a las invasiones ya consolidadas, acceder a mejores servicios públicos.

Entre las acciones más imaginativas, desarrolladas por el FCP, fue la organización de la "AGUA-CHERNAS". Es decir, parodiando una celebración nocturna, folclórica, denominada "Guacherna", se llevó a cabo un desfile festivo y de protesta en los barrios y en las plazas, que se convirtió una acción reivindicativa alrededor del problema del suministro del agua potable.

Estas acciones del FCP, aunque en términos del logro de sus reivindicaciones, sus éxitos fueron parciales, su mayor fruto fue la movilización de los pobladores de los barrios del Sur de la ciudad, alrededor de problemas comunitarios tangibles.

Sin embargo, estos movimientos sociales de los últimos 15 años, carecieron del nivel de abstracción necesario, para convertir estas reivindicaciones en unos programas de acción política, que pudiera producir un cambio en la lógica urbana predominante.

3.5 ANALISIS DEL COMPORTAMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES URBANOS EN BARRANQUILLA EN TODO EL PERIODO DE ESTUDIO (60-90).

- En cuanto al **origen o motivación** de la movilización social, el más alto porcentaje de los MSU, obedeció al reclamo del suministro domiciliario de agua potable (24%), en orden de importancia, le siguen las demandas por vivienda y suelo urbanizable (21.6%).

A continuación, siguen las protestas por la carestía (11.4%), reclamos laborales (10.3%), transporte urbano (9.20%), educación (7.20%), energía eléctrica y aseo (4.10% y telefonía (3 %).

- El 44.3% de los MSU tienen su **base territorial** en los barrios populares, entendiéndose estos como los ubicados en los estratos bajo

y medio-bajo. Este sector social es el que ha demostrado, hasta el momento más capacidad de movilización. El 28.8 % de los MSU tuvieron lugar en los barrios subnormales y en la mayoría de los casos ligados al problema de las invasiones. El 26.8 % se desarrollaron en áreas públicas comunes, para el reclamo de servicios que afectaron a todos los ciudadanos.

- Se pudo detectar el bajo **nivel de organización** de los MSU en Barranquilla y que el 67% de los registrados, no desarrollaron forma de organización alguna. Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones cívicas y gremiales, produjeron MSU, (16.5%) pero su nivel de organización obedeció a otros intereses particulares.
- En cuanto a las **acciones** desarrolladas, el recurso más frecuentemente utilizado fue la manifestación pública (33%) lo que guarda relación con el bajo nivel organizativo, pues la manifestación siempre tiene un contenido emocional de poca duración. Le siguen en importancia la ocupación de vías y las invasiones (12.3%). La ocupación de los establecimientos públicos (11.3%) y la lucha en los barrios (9.6%) son indicativos también de estallidos populares barriales. Los paros (8.2%) y las huelgas (4.1%) en tan baja proporción, son indicativos de la escasa participación de la clase obrera en el acontecer político urbano.
- En general, los MSU de Barranquilla registrados en el período de 1960 a 1990, definieron su blanco de presión en autoridades, propietarios e instituciones en un 56%. Obtuvieron el logro de sus reivindicaciones el 21.6%, desarrollaron formas organizativas el 29.89 %, fueron reprimidos el 25.7 % y lograron alguna negociación de sus reclamaciones el 9.27%.

No se registró durante este período, ningún movimiento de corte democrático que fuera capaz de potencializar la protesta social para articular un conjunto de reivindicaciones de las clases populares respecto del consumo y gestión urbana e inscribirlos dentro de un programa político de un partido o movimiento.

CONCLUSIONES

Efectos sobre la lógica urbana

Si bien es cierto, que los movimientos sociales acaecidos en Barranquilla en los últimos treinta años, no lograron materializarse como una fuente de poder ciudadano, sin embargo han jugado un papel, que podríamos señalar como ACTOR PASIVO de las luchas por el derecho a vivir en la ciudad. El que los habitantes en los sectores subnormales, presenten el 42.5% de su población es determinante para orientar las políticas de desarrollo urbano y constituye el escenario, donde deben escucharse las propuestas político-partidistas que encuentren un destino para la ciudad.

Lo que arroja la investigación, desafortunadamente, es una ausencia de luchas ideológico-políticas por un tipo específico de ciudad y una desarticulación total, entre la sociedad civil y los intereses que mueven a los grupos políticos-electoreros.

La inexistencia de una expresión POLITICA, ACTIVA Y RACIONAL, que hubiese cohesionado al movimiento popular en los reclamos para que la ciudad respondiera a sus requerimientos sociales, propició que la voluntad popular se atomizara y fuera presa fácil del clientelismo. Es más, la investigación evidenció la relación directamente proporcional que se da entre **clientelismo y suelo urbano**, ya que mientras existan marginados sociales, siempre habrá oportunistas dispuestos a aprovecharse de sus carencias para comprar la decisión electoral popular.

La ciudad creció entonces, con la presión de los inmigrantes, y se fue configurando al vaiven de las inconclusas respuestas condicionadas de los grupos politiqueros, que entre otras cosas, se apropiaron del poder municipal, por el desinterés de los destinos de la urbe por parte de la clase dirigente tradicional.

Posibilidades de los movimientos sociales urbanos

Para que los MSU, tengan un protagonismo político, que potencialice la insustituible participa-

ción de la ciudadanía en los destinos de una ciudad, se requiere indiscutiblemente de un entorno moderno, en sus condiciones materiales y culturales.

El atraso de nuestra sociedad civil barranquillera, ha determinado el destino fugaz de los MSU y el exiguo éxito de sus acciones. Sin embargo, los MSU, llevan consigo, una energía social, que puede generar procesos sociales, que oxigenan la sociedad política.

Un buen ejemplo, lo constituye el movimiento estudiantil conformado en Bogotá, alrededor de la "séptima papeleta" y la convocatoria a una asamblea nacional constituyente. Obligó a los gobernantes, por encima de las rígidas normas constitucionales colombiana del momento, a abrir un espacio para el diseño de un nuevo pacto social para la nueva Colombia.

La cultura ciudadana

La expansión territorial de Barranquilla, debido al crecimiento demográfico, ocasionado por los inmigrantes y el crecimiento de la natalidad de los últimos treinta años, le dio un carácter metropolitano a su estructura urbana y transformo definitivamente la fisonomía espacial de la ciudad. Este cambio de dimensiones, sumado a las mutaciones económicas, sociales y políticas del entorno nacional, determinaron en suma, un escenario sociopolítico para la ciudad, que podríamos calificar como de PREMODERNO, en su racionalidad temporal, e IRRACIONAL en su configuración espacial. Los distintos ritmos vitales que la han impregnado, las múltiples culturas campesinas provenientes de su hinterland, han hecho que la ciudad se mueva a velocidades desiguales y se configure con disímiles lógicas mentales.

El ser refugio de millares de colombianos, enriqueció su diversidad. La escasa influencia de la ética católica en el ethos barranquillero, determinó a la postre, conductas sociales más liberales en la cultura barranquillera. Las pocas rigideces del protocolo social, han facilitado la integración social de sus mestizos habitantes.

Pero junto con estas fortalezas, se presentan a su vez las debilidades. La tolerancia que se manifiesta con los otros, llega muchas veces a convertirse en "permisividad" y complicidad, de mu-

chas conductas anticívicas que atentan contra el bien común.

RECOMENDACIONES

Desarrollo de una conciencia histórica de la ciudad

Para que la sociedad civil se fortalezca culturalmente, las instituciones de investigación deben trabajar en la formación de una memoria colectiva del origen y desarrollo de la ciudad. Especialmente en Barranquilla, una urbe de formación reciente, que es abordada permanentemente por inmigrantes, que al desconocer en su mayoría, los fundamentos de su carácter abierto y cosmopolita, terminan por adoptar conductas insolidarias y aislacionistas. Por lo tanto es un requisito fundamental del ciudadano, la apropiación de la historia del territorio que habita.

Fortalecimiento de la sociedad civil

Cualquiera que sea el grado de legitimidad de los representantes políticos que actúan tanto en el poder como en la administración local, requiere de una adecuada presión de la sociedad civil.

Si dado el caso que los miembros de las corporaciones del poder público, se distancian en su forma de gobernar del bien común, una sociedad civil fuerte, puede enderezar el rumbo de la ciudad. Si por el contrario, los representantes políticos trabajan en concordancia con los intereses de la comunidad, igualmente la sociedad civil puede acompañar la tarea de sus gobernantes. Pero para vigorizar la acción de los ciudadanos en el conjunto de las decisiones que forjan el hábitat urbano, y adquirir independencia para autogestionarse su vida colectiva, es necesario introducir estructuras, organizaciones, educar sobre el trabajo en grupo.

Apropiación de los mecanismos de participación ciudadana de la nueva Constitución política de Colombia

Un principio pedagógico básico para la formación de ciudadanos capaces de asumir el mane-

jo del hábitat urbano, lo constituye la internalización en las conductas humanas, de los principios éticos consagrados en su constitución política. En especial aquellos que establecen canales para la participación ciudadana.

En una nación democrática, las normas que posibiliten el ejercicio de la soberanía popular, deben abarcar el mayor número de variantes. La carta política del 91, considera una serie de derechos que fortalecen los procesos de autogestión comunitaria, tales como: La consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa popular, etc, de las cuales hay que apropiarse.

Desarrollo de los mecanismos para instrumentar la democracia local

El artículo 318, de la nueva carta política, establece la posibilidad de formular una visión territorial de los municipios en comunas para así "asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local...."

Este articulado, en realidad se convierte en un mecanismo valioso para potenciar la autoges-

tión comunitaria en el control del hábitat urbano. La división en comunas de las municipalidades y su manejo a través de las juntas administradoras locales JAL, abre la posibilidad de generar una actitud más consciente del habitante con su ciudad, pues una mayor participación lo integrará de mejor manera, al destino común de su comunidad inmediata.

Cambios de mentalidad en la clase dirigente

Vivimos como en la crisis de los años sesenta, los grupos de poder asumieron una posición evasiva con respecto a los destinos de la ciudad. Este vacío de poder municipal fue copado por miembros de una clase media emergente, que hizo de la administración pública, el mecanismo para sus procesos de acumulación de capital.

Esta actitud indolente de los grupos empresariales no puede seguir, so pena de sucumbir toda la comunidad barranquillera en un colapso urbano. Los empresarios deben pensar más allá de la rentabilidad de su negocio, y aportar algo de su capacidad gerencial y de fructífera racionalidad al manejo de la ciudad.

BIBLIOGRAFIA

BLANCO, José Agustín. El norte de tierra adentro y los orígenes de Barranquilla. Bogotá 1987.

CURRIE, Lauchlin. Plan socio-económico del Atlántico. Bogotá 1965.

NICHOLS, Theodore. Tres puertos de Colombia. Pág.

POSADA, Eduardo. Una invitación a la historia de Barranquilla. Ediciones Cámara de Comercio. Barranquilla 1987.

SERIE INVESTIGACIONES FORHUM No. 1

**SISTEMAS URBANOS, POLITICAS ESTATALES
Y MOVIMIENTOS SOCIALES:
PUERTO TEJADA, UN CASO DEL SUROCCIDENTE COLOMBIANO**



**CENTRO DE INVESTIGACIONES EN TECNOLOGIA DE LA CONSTRUCCION
Y ESTRUCTURAS - CITCE, UNIVERSIDAD DEL VALLE**

FUNDACION PARA LA COMUNICACION POPULAR - FUNCOP

Cali, 1991

EQUIPO DE INVESTIGACION

INVESTIGADORES PRINCIPALES:

Arq. Gilma Mosquera. CITCE, Univalle
Arq. Urb. Jacques Aprile-Gnisset. CITCE, Univalle

ASISTENTE DE INVESTIGACIONES:

Julián Osorio. CITCE, Univalle

COLABORADORES INVESTIGACION:

Arq. Cristóbal Fernando Pérez. CITCE. Univalle.
Econ. Humberto Cardona. FUNCOP
Ing. Alvaro Barona. FUNCOP
Arq. José Alberto Jaramillo. FUNCOP

AUXILIARES:

Sócrates Rivas y Dora Patricia Soto,
estudiantes de la Facultad de Administración de Empresas
Univalle.

ENCUESTADORES:

Maritza Valencia, Ana Rosalba Pacheco, Elizabeth Prieto,
Marta Luz López, Wilson Sarria y Diego Fernando Puente;
estudiantes de la Facultad de Arquitectura, Univalle.

DIBUJO:

Arq. Claudia Arango. CITCE, Univalle.
Wilson Sarria, estudiante de Arquitectura, Univalle.

4. SISTEMAS URBANOS, POLITICAS ESTATALES Y MOVIMIENTOS SOCIALES

4.1. LA INVESTIGACION

Este trabajo se inscribe en un conjunto de investigaciones que están dedicadas especialmente a analizar los problemas relacionados con las diversas escalas y componentes de la crisis urbana y habitacional, en casos representativos de las distintas categorías de centros que estructuran los sistemas urbano-regionales del Sur-occidente de Colombia.

El crecimiento y desarrollo de una quincena de ciudades intermedias y de centros menores ubicados en el valle del río Cauca, está construido por los cultivos de caña de azúcar y marcado por la agroindustria de exportación vinculada a los grandes ingenios. Por medio de estudios generales y de exámenes detallados, se habían verificado en algunos de esos centros los estrechos vínculos que se crean entre su evolución demográfica, su estructuración física y las transformaciones, sociales y productivas, que induce en las tierras circundantes la expansión de las plantaciones destinadas a los ingenios.

También se evidenciaron los nexos determinantes entre estos procesos y las agudas carencias de vivienda y servicios públicos y comunales que afectan a sus habitantes. Igualmente se detectó que éstos fenómenos afectaban notablemente varios centros urbanos de la Comarca Norte del departamento del Cauca y alcanzaban su máxima expresión en la ciudad de Puerto Tejada, suscitando constantes protestas ciudadanas y paros cívicos periódicos; además la penuria de vivienda condujo a los destechados a la ocupación de hecho, en 1981, de terrenos cultivados en caña, con el fin de construir un barrio; esto hacía suponer un cierto grado de conciencia y organización que merece ser examinado.

Por estas razones se decidió, en el marco del Programa FORHUM, realizar un examen crítico de las modalidades de evolución y desarrollo físico y residencial del casco urbano de Puerto Tejada en las últimas tres décadas. Considerando el contexto histórico y social; evaluando los efectos de las políticas nacionales y de las disposiciones y leyes relativas a: los planes de desarrollo, el control de urbanizaciones, la Reforma Municipal, la Reforma Urbana y la Vivienda de Interés Social. Además se propuso realizar un inventario de las organizaciones populares que se estructuran alrededor de los problemas de vivienda y servicios públicos.

Se planteó dimensionar y evaluar los fenómenos relacionados con:

- Los procesos de expansión y densificación, la tierra urbana, los desfases entre demanda y oferta de vivienda y las modalidades de solución practicadas.
- El deterioro e insuficiencia de la infraestructura de servicios públicos y de los equipamientos urbanos.
- Las prácticas urbanas de los sectores populares y las diversas respuestas que estos dan a los problemas de planificación, diseño y construcción del espacio residencial.
- La incidencia en el desarrollo físico de las políticas estatales (urbanas y de vivienda), y de los movimientos sociales que giran en torno a los procesos habitacionales.
- Las formas de gestión y financiación de la vivienda.

4.2 EL METODO DE INVESTIGACION

El estudio se planteó como eminentemente empírico y de carácter práctico. Los objetivos mismos del programa FORHUM, la condición de aplicabilidad inmediata de los resultados y los restringidos plazos para realizar las distintas labores, implicaban formas operativas muy ágiles que combinaban los procesos típicos de los estudios de caso con entrevistas y talleres que involucraban a los protagonistas de los hechos urbanos.

Los análisis se hicieron bajo la perspectiva teórica de las Formaciones Espaciales. Lo cual implicaba estudiar las dimensiones económica, social, jurídico-política e histórica del hecho urbano. Este punto de partida teórico-conceptual permitió fijar posiciones con respecto al tratamiento de los problemas urbanos, determinar hipótesis de trabajo y precisar las categorías de análisis y las variables e indicadores.

Como se señaló, en los estudios anteriores sobre los centros urbanos del Valle del Cauca se había precisado las interrelaciones entre sistema de vivienda, jerarquía y tipología de los centros. Se establecieron asimismo los nexos entre la estructura socio-productiva, la estructura de la vivienda y sus modalidades.

En Puerto Tejada, unas constataciones iniciales remitieron las indagaciones a éstos vínculos; se trató de entender las relaciones entre las transformaciones de la economía municipal y los cambios en el espacio regional, municipal y urbano; y de analizar sus manifestaciones en la morfología residencial.

Los aspectos históricos, demográficos, socio-espaciales y residenciales se trabajaron por medio de:

- Observaciones directas y registros fotográficos y toma de fotografías aéreas.
- Aerofotografías de los años 40, 60 y 70.
- Numerosas informaciones escritas, monografías; estadísticas variadas y diversos estudios; planos, escrituras y documentos históricos encontrados en los archivos de Puerto Tejada, Popayán, Cali, Caloto y Bogotá.

- El mosaico Catastral actualizado a 1990, urbano y rural.
- Registros tipológicos del sistema vial, de los barrios y las viviendas.
- Entrevistas con los habitantes.

La secuencia histórica de la ciudad se reconstruyó empleando todos esos materiales y a través de entrevistas con protagonistas. Luego, se realizó un taller de recuperación y reconstrucción de la Historia Urbana Local, donde personas ancianas muy activas y lúcidas enriquecieron los análisis y conclusiones.

Las observaciones directas permitieron conocer las particularidades de cada barrio, la configuración de la trama urbana, las formas de ocupación predial e inmobiliaria, la dinámica general y constructiva, las modalidades de urbanización y construcción y sus promotores. También evaluar los equipamientos y servicios comunales y privados, la infraestructura vial y la calidad de los servicios públicos, el estado general de las construcciones.

También por medio de los censos y con observaciones de campo y entrevistas con los habitantes, se avanzó en el estudio del inquilinato y la vivienda compartida. Luego se realizó un sondeo seleccionado, para subsanar las deficiencias de los datos censales, obtener informaciones socioeconómicas que estos no contenían, o no discriminaban, y hacer un registro detallado de los aspectos arquitectónicos y constructivos de las viviendas.

Se produjeron tres clases de fichas, de fácil comprensión y consulta.

- La primera para toma de información sobre los barrios.
- La segunda resultante del análisis de esta información.
- La tercera, una Ficha Técnica sobre la vivienda, que sintetiza los datos más relevantes del sondeo.

La parte relativa a las políticas urbanas y de vivienda, la legislación urbanística y la modern-

ización del aparato estatal, articuló a la investigación una práctica académica de dos alumnas de último año de la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Valle.

Por último, la concepción, estructura, y redacción del informe final tuvieron en cuenta los objetivos del Programa FORHUM; por tanto, la necesidad de su amplia difusión y fácil transmisión a la población usuaria, mediante diversos talleres y actividades de divulgación y organización comunitaria en torno a la problemática urbana. De modo que se evitaron al máximo el lenguaje erudito y los tecnicismos urbanísticos y arquitectónicos.

EL CASO DE ESTUDIO

Situado en el extremo norte del departamento del Cauca, en límites con el departamento del Valle y sobre las tierras planas de la margen derecha del río Cauca, se extiende el reciente y diminuto municipio de Puerto Tejada.

Sus 100 kilómetros cuadrados de féculas tierras aluviales irrigadas por el río y varios afluentes, tradicionalmente dedicadas al latifundio ganadero, dieron lugar a un movimiento de colonización del cual surgió hacia fines del siglo pasado un campesinado minifundista que se integró al sistema regional que abastece en víveres a la ciudad de Cali, distante apenas 30 kilómetros.

Un mercado de acopio de la producción campesina, situado en medio de la zona de producción y donde se unían varios caminos terrestres y fluviales suscitó un primer núcleo urbano hacia 1895. La Gobernación del Cauca oficializó en 1987 la creación de la población y en 1912 se erigió el municipio, con un total de unos 3.000 habitantes. En las décadas del 20 y 30 el desarrollo de la economía mercantil campesina dinamizó el centro urbano, en el cual los colonos del entorno iban construyendo viviendas secundarias y alternas.

En esa época el campesinado de la comarca logró incluso integrarse al mercado mundial mediante la producción de cacao, que se exportó durante varios años hacia los mercados exteriores. Prosperaron varias "casas de comercio",

creadas por extranjeros radicados en Cali, fenómeno que contribuyó a aflojar los antiguos vínculos de la comarca con la lejana Popayán.

La zona se escapó progresivamente de este dominio, a medida que se iban estrechando sus lazos con Cali. En una fase posterior una ofensiva caleña dirigida hacia la formación de haciendas empresariales provocó la concentración de la propiedad, la crisis del minifundio, y el progresivo desplazamiento de la población rural hacia la cabecera.

Hacia los años 50, con la modernización del sistema vial interregional y el desarrollo de la economía agroindustrial cañera, Puerto Tejada, entra a integrar la constelación urbana de la región de Cali, lo mismo que Candelaria, Jamundí o Yumbo.

Simultáneamente y en menos de veinte años la ciudad duplica su población y mientras las tierras que la rodean pasan de minifundios a plantaciones de caña de azúcar, el campesinado parcelero se muda a la ciudad y se convierte en mano de obra asalariada que labora en sus antiguas mejoras, posesiones y comuneros, convertidos en cañaduzales explotados por seis grandes ingenios industriales.

El problema de la vivienda que afecta actualmente a Puerto Tejada es en gran parte el de ésta población residencialmente urbana pero económicamente convertida en proletariado dependiente de la agroindustria cañera.

Con todo lo anterior, por su óptima localización en la red de relaciones, Puerto Tejada logró erigirse en el principal foco urbano del norte del Cauca, y se convirtió además por su volumen demográfico en la segunda ciudad de este departamento. Hoy en día viven en la jurisdicción del municipio unas 33.000 personas, 90% de éstas se radican en la cabecera, por lo cual la ciudad alcanza unos 30.000 habitantes

A pesar de su modesto tamaño, en Puerto Tejada los problemas urbanos y de vivienda presentan múltiples facetas, tradicionales unas, peculiares otras. La población padece desde hace muchas décadas múltiples penurias en equipamientos y servicios públicos; permanentemente abandonada por su Gobernación, multiplica

constantemente las protestas solidarias y multitudinarias contra la desidia estatal, destacándose la ciudad por ser la más beligerante de todo el Sur-occidente del país.

Tales condiciones llamaron nuestro interés y constituyen el objetivo de este estudio sobre Puerto Tejada.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La historia actúa con suma fuerza en el presente de Puerto Tejada. Muchas de sus patologías actuales estaban en gestación desde su misma fundación, e implicadas en las condiciones de su nacimiento. Históricamente, quizá la "enfermedad infantil" del urbanismo porteño radique en la adopción, por un ingeniero nombrado en Popayán, de patrones coloniales obsoletos.

El trazado basado en la estricta retícula ortogonal y la manzana cuadrada tradicional de 80 x 80 contenía en germen varias de las patologías que hoy afectan la ciudad, y que se hubieran podido evitar con un diseño que usara una geometría más novedosa e imaginativa.

- Promovida por caucanos y desde Popayán, curiosamente Puerto Tejada surge en beneficio de los vallunos. Luego, ante la indiferencia creciente de la administración departamental, la ciudad poco a poco voltea su mirada hacia el norte; finalmente se integra a la órbita de Cali. Hoy en día Puerto Tejada es apenas una unidad administrativa y territorial del Cauca, pero ha tejido múltiples nexos vitales con Cali, tales como son el abasto, la educación, el suministro de energía eléctrica o el empleo. Económicamente Puerto Tejada y su entorno agrícola pasaron de la arcaica ganadería payanesa a los cañaverales de plantaciones, de la agroindustria capitalista y monopólica caleña.
- El urbanismo del trazado inicial poco consideraba la población potencial del futuro pueblo: el campesinado aledaño; poco consultaba sus necesidades y aspiraciones.

Por el contrario era fácilmente asimilable por otras categorías de pobladores. Así se explica el hecho que las manzanas adjudicadas y pobladas desde el principio por elementos exógenos, como fueron los comerciantes caleños, conservaron en gran parte su morfología inicial.

Mientras tanto los estancieros propietarios de lotes urbanos prosiguieron con el patrón de partición que venía operando en sus parcelas agrícolas minifundistas.

- El diseño de la ciudad se caracteriza por la extrema penuria de espacios verdes de uso público. Fuera de la plaza central, el espacio se limita pragmáticamente a las vías, es decir al ineludible sistema físico de relaciones. Agravando lo anterior, en las décadas del 50 y del 60 las pequeñas áreas de vocación colectiva, como son las esquinas para plazoletas, fueron sistemáticamente sacrificadas a diversos usos construidos como son la vivienda o algunas instituciones.
- No obstante, y tal como ocurre en numerosas poblaciones de tierra caliente, el morador buscó dualmente en los patios del solar privado, la frescura de las áreas libres sembradas que no encontraba en los espacios colectivos de uso público.

En Puerto Tejada, exceptuando unas manzanas del sector "estratégico" comercial, todas las demás presentan una parte central, de extensión variable y abundantemente arborizada; costumbre que contribuye a mantener en la casa unas mejores condiciones térmicas.

- Con una población empleada mayoritariamente en el sector primario, Puerto Tejada tiene la peculiaridad de ser una ciudad donde mucho se duerme pero poco se trabaja. Una ciudad con una población residencialmente urbana pero económicamente rural, que sale de la urbe de madrugada hacia los sitios de labores del entorno, y regresa para descansar por la tarde.
- De la misma manera, una proporción notable de la población económicamente activa acude a la oferta de empleo poco calificado de la capital del Valle: magisterio de primaria, servi-

cio doméstico, oficios varios, construcción, etc.

- Con la expansión de Cali hacia el sur y el crecimiento de Puerto Tejada hacia el norte, actualmente quince minutos en bus separan los extremos de ambas ciudades, convirtiendo la segunda en un satélite más de la primera, que se suma a Jamundí, Yumbo o Candelaria.

Se acentúa siempre más la satelización de Puerto Tejada en la "constelación de Cali". Su progresiva integración a la región caleña tiene marcados rasgos de dependencia: actúa esencialmente a la manera de los vínculos entre un suburbio dormitorio y su metrópoli. Puerto Tejada es hoy pieza del conjunto urbano caleño, y en gran parte se legitima su existencia en función de su proximidad y nexos con Cali.

- En la misma arquitectura, y en urbanismo en los últimos tiempos, prevalece la influencia de Cali en los distintos estilos que se sucedieron desde principios de siglo: concepciones post-coloniales, elementos pseudo neoclásicos, arquitectura "moderna" del 40 y 50. Las manzanas rectangulares y las vías jardín peatonales, igualmente tienen su paternidad más inmediata en Cali.

Actualmente se manifiesta el patrón caleño de auto-construcción progresiva en una planta, con plancha de concreto en espera del segundo piso. También se asoma la introducción tímida de la casa en dos plantas.

- Con lo anterior "el Puerto" es socialmente una comunidad muy homogénea, no solamente desde el enfoque técnico, sino también en cuanto a estatus, presentándose pocas diferencias en los niveles económicos y de ingresos, en razón de la estrechez de la estructura del empleo.

No se distingue ó ni se ve ó un grupo social que se podría calificar de "clase media", y mucho menos una "burguesía"; pero si se evidencia una sociedad muy "nivelada".

Las riquezas del entorno verde no pertenecen a porteños. Allí esta presente la metrópoli, y los grandes intereses agroindustriales

de la región son propiedades de empresarios radicados en Cali.

- Reflejo de lo anterior, no se observa la segregación socio-barrial que se verifica en localidades de condiciones similares. No existe aún el barrio exclusivo de un sector social en busca del aislamiento, y tampoco se asoman las condiciones para que surgiera tal grupo.

Por el contrario distintos estratos viven en condiciones, si no similares, por lo menos muy parecidas, compartiendo las mismas manzanas y padeciendo las mismas penurias de habitabilidad o en el suministro de los servicios públicos y sociales.

- Sin embargo, el germen de la aspiración a mostrarse distinto, se asoma no en forma grupal pero si mediante algunos artificios de diferenciación individual, y sin que cambien en forma radical la volumetría de la casa, sus dimensiones o su confort. Más simbólicos e ilusorios que reales, estos artificios se expresan por medio de elementos de ostentación y de supuesto prestigio personal, como son unos adornos de fachada. La diferenciación es más una aspiración que una realidad, siendo su protagonista un modesto profesional (médico, veterinario, o abogado), o un pequeño comerciante.
- Llegando a este punto, se debe señalar que un obstáculo al mejoramiento de las condiciones de alojamiento, radica en la incapacidad de ahorro e inversión, de una población a todas luces muy laboriosa, pero con bajos salarios y además inestables y esporádicos. Miles de trabajadores "contratistas" del agro, o de las canteras y areneras, reciben ingresos mensuales inferiores al salario mínimo que fija anualmente el Gobierno.
- La ciudad no presenta indicios de dinámica y progreso urbanísticos. Pero si numerosas huellas que indican su envejecimiento prematuro, su estancamiento; un abandono y deterioro generalizados, incluso en estructuras urbanas recientes. En forma paradójica, en esta situación resultan los mejores los barrios construidos por el ICT en los años 50 y 70.

- Muy temprano la vivienda pasó de ser exclusivo bien de uso , y progresivamente se fue considerando como bien de cambio. Se verifica este fenómeno a través de varios medidores, como son la especulación rentista, una importante proporción de inquilinos, y variadas formas de cohabitación en un mismo predio compartido o fraccionado .
- En estas circunstancias, el desastroso proceso de partición frontal del predio de propiedad privada, aún no ha concluido; sigue vigente y actuante. Desde luego empeora las condiciones de implantación de las construcciones, e incide fuertemente en el deterioro de las condiciones de habitabilidad.

Por lo tanto, todo deja presagiar en el futuro un aumento de las altas densidades residenciales nocturnas consignadas en este informe.

- Ahora bien, si en los modelos urbanísticos y arquitectónicos se expresan fuertes influencias de Cali y otros centros urbanos difusores de ideología, en el desarrollo urbano y la construcción de vivienda, por el contrario, están prácticamente ausentes la legislación urbanística y las normas de carácter nacional que pretenden orientarlos y controlarlos. Localmente no se han creado mecanismos para aplicarlas o los que se han creado no se han aplicado.

Los promotores de las urbanizaciones especulativas que se extienden en la periferia, desconocen la Ley 66 de 1968, que prohíbe la venta de lotes sin obras de urbanización y redes de servicios públicos básicos; tampoco le dan importancia alguna a las modificaciones y ampliaciones posteriores y a las nuevas reglamentaciones. Las autoridades municipales les permiten actuar; esa es la forma como atienden la demanda de vivienda.

Tampoco se ven las consecuencias de la Reforma Municipal de 1986. No han operado los canales de participación ciudadana en la gestión urbana: creación y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, presencia de los usuarios en las juntas de las empresas de servicios públicos, participación comunitaria en la prestación de éstos y en la ejecución de

obras públicas, consulta popular o referéndum local.

La situación presupuestal y fiscal no deja a los gobiernos municipales enfrentar los distintos problemas urbanos y hacerse cargo de sus nuevas funciones con respecto al desarrollo de la ciudad y la satisfacción de las necesidades en materia de salud, educación, servicios, vivienda, etc. No hay cambios sensibles que demuestren la democratización real de la planeación y gestión urbana.

El nuevo Código de Régimen Municipal obliga al municipio a formular un Plan de Desarrollo Integral para el área urbana. Apenas se acaba de elaborar, por tanto no se puede especular sobre su suerte. En este sentido recordamos que las recomendaciones de la CVC (Corporación Regional del Valle del Cauca) sobre las futuras áreas de expansión del casco urbano, sólo fueron tenidas en cuenta por los destechados, cuando bien aconsejados se tomaron el terreno del barrio Guzmán. Mientras que los urbanizadores particulares vendieron lotes precisamente en las zonas más desaconsejadas por los técnicos de la CVC.

En cuanto a los efectos de la Reforma Urbana(Ley 9 de 1989), en relación con la reserva de tierras urbanizables para la vivienda de interés social y el inventario, preservación y mantenimiento del espacio público, poco se puede decir.

La Ley de 03 de 1991, por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda y se reforma el ICT para convertirlo en en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, suscitó la conformación de algunos grupos de habitantes que aspiraban a conseguir los prometidos y ansiados subsidios, sin embargo, para que los programas puedan ser objeto de estos se requiere la participación del gobierno municipal y su compromiso con respecto a la provisión de servicios públicos. Lo cual origina un cuello de botella, pues lo prioritario es remediar las deficiencias de agua y alcantarillado en el área urbana ya desarrollada.

Además, todavía no se ha tomado conciencia de las posibilidades que proporciona el otorgamiento de subsidios para la habilitación y mejoramiento de la vivienda, sea para superar las carencias de servicios públicos domiciliarios o para resolver las que se refieren al espacio habitacional mínimo, la estabilidad de las estructuras y la calidad de la construcción, y las condiciones de accesibilidad.

En conclusión, a pesar de la poca incidencia que ha tenido la legislación municipal, urbanística y de vivienda, promulgada en los últimos años, las disposiciones y mecanismos adoptados a través de ella plantean unas perspectivas que podrían ayudar a solucionar los elegidos problemas de vivienda que padece la población de Puerto Tejada.

- En la construcción siempre prevaleció una tecnología de autarquía y esta conserva su vigencia. Prosigue la tradición del uso de los materiales naturales proporcionados por el entorno inmediato; bien sea la guadua de estructuras y cubiertas, bien sea la tierra para la elaboración del adobe, o las tejas y ladrillos cocidos en hornos.

Incluso, hoy, poco se importan materiales industriales como el hierro o el cemento y es casi desconocido el uso de cubiertas metálicas (zinc) o en asbesto cemento, las últimas reconocidas popularmente como eternit.

- En la vivienda y a escala global, con una trayectoria menor de un siglo, Puerto Tejada presenta múltiples rasgos de envejecimiento, decrepitud y un deterioro general. Este es más o menos acentuado, en relación con la edad del barrio o del sector.

Muy decrepito y sin energía para su modernización parece el centro, donde apenas un banco es el único edificio que tiene menos de treinta años. Lo mismo se puede decir de todos los barrios que lo rodean, las Dos Aguas, Antonio Nariño, Robles, todos anteriores a 1950, y donde no se ven construcciones posteriores a esa época, sino como excepciones atípicas.

Más grave aún, barrios posteriores a 1955-60, como Betania o La Esperanza, o de más re-

ciente poblamiento, también presentan marcadas hue llas de estancamiento, de carencia de mantenimiento, y de deterioro de la vivienda.

Contrastando con algunas casas altas y amplias de los años 20 y 30, el resto de la ciudad evidencia la pauperización del patrimonio inmobiliario que operó en las décadas siguientes.

- En las décadas de los años 40-50 y 60 un mismo fenómeno actuó en forma dialéctica sobre la estructura y la forma urbana.

En primer lugar, el cerco del latifundio aledaño, durante estas décadas impidió el crecimiento expansivo de la localidad. Así se evitó el efecto negativo de la desintegración y dispersión de la forma urbana. Este fenómeno se originó más que todo en el hecho que en las tierras agrícolas circundantes la renta producida por la explotación agroindustrial de los cañaverales, era superior a la que se podía esperar en usos urbanos y en vivienda destinada a unos grupos sociales no solventes. Este mismo fenómeno operó para reforzar la compactación de varias localidades de la región igualmente rodeadas por plantaciones comerciales de caña de azúcar, entre ellas Palmira, Florida, Pradera, Padilla, Candelaria, etc. Este sería, desde el enfoque meramente urbanístico, el aspecto positivo.

El aspecto contrario y negativo radica en el hecho que la expansión imposibilitada afuera, se realizó adentro del casco urbano y revirtió sobre el patrimonio inmobiliario existente. A partir de los años cincuenta se hacen visibles y en aumento continuo, unas prácticas urbanas de partición y subdivisión predial. Así se generalizan varias modalidades de vivienda multifamiliar, como son la vivienda múltiple en un mismo predio, el alquiler de piezas, y su forma extrema y más degradante, la casa de inquilinato y sus pocilgas humanas.

Además, dos olas de expulsión del campesinado minifundista acentúan su migración en los años 50 y 60; la primera originada en el latifundismo tradicional, y la segunda en su sustitución mediante el desarrollo agropecuario empresarial y la explotación industrial

de la caña de azúcar. De tal modo que en este período, llegan a la ciudad en busca de alojamiento unas corrientes locales que presionaron tanto la división de las estructuras existentes, como la especulación rentista mediante el alquiler o el sub-alquiler.

- Estas son las condiciones que explican las altas densidades nocturnas comprobadas en el transcurso de las encuestas. En síntesis, las pésimas condiciones de alojamiento y de habitabilidad de una alta proporción de la población, se derivan de un hacinamiento originado en la extrema densificación resultante de la disminución constante de los predios familiares o de su relleno para alojar más hogares.
- Puerto Tejada es hoy una ciudad de más de 30.000 habitantes, en un piso. Con toda evidencia, se podrían mantener los mismos niveles de densidad nocturna, pero en condiciones modernas de habitabilidad y confort y sin hacinamiento, mediante la generalización del segundo piso y la adecuación y descompresión de la vivienda compartida. Pues la aceptación de la vida colectiva que implica el inquilinato es un factor positivo que propicia la adopción oficial de la vivienda multifamiliar en altura.

No obstante llegar a este ideal presenta varios escollos como son la necesidad de reagrupar la propiedad demasiado parcelada. Además, sólo con la modernización radical de los servicios públicos, y particularmente de la red del acueducto (captación, conducción y distribución con mayor presión) podría modificarse esta situación.

- Ahora bien, las encuestas urbanas demostraron que la ciudad no necesita de inmediato abrir su perímetro, sino más bien cerrarlo. Ejidos, lotes vacantes, casas abandonadas y arruinadas, totalizan más de 1.500 futuras soluciones en un solo piso y el doble con bifamiliares en dos plantas. Tienen una capacidad potencial para unos 10.000 pobladores. Con una adecuada política del cabildo, permiten enfrentar tanto el déficit actual como la demanda futura, durante varios años, sin que el municipio naufrague en costosas inversiones en extensiones de redes de vías, acueducto y alcantarillado.

- Históricamente, la tradición del individualismo campesino durante décadas fue la norma en la auto-construcción urbana. A pesar de eso, en los años 60 el crecimiento demográfico se tradujo en un incremento del racionamiento de agua por parte de un acueducto municipal siempre más inoperante. Es cuando esta penuria llevó a la cohesión obligada de los usuarios, a la generalización del reclamo, y desde luego a formas reivindicativas colectivas. Culminaron en varias fechas, en el transcurso de los últimos treinta años, en cíclicos paros cívicos de gran magnitud y de resonancia regional y nacional. Los pocos ciudadanos de Puerto Tejada que alcanzan celebridad nacional y merecen ser nombrados en la prensa capitalina, son los muertos de los paros cívicos.
- Con un alto déficit de vivienda, tanto cuantitativo como cualitativo, sin embargo Puerto Tejada no se beneficia de ninguna institución propia dedicada a la vivienda de bajo costo. Tampoco existen organizaciones directamente promovidas y dirigidas por los destechados. En cada paro cívico la población sale masivamente a reclamar el agua, pero no está organizada para exigir vivienda.

En la vivienda, los destechados solamente se manifestaron en forma colectiva, unida y beligerante en un momento crucial de la agudización de las condiciones de alojamiento. Con un movimiento organizado y ayudado desde afuera, y con la cooperación de varias agrupaciones políticas externas, lograron quitar a un ingenio las cinco hectáreas del barrio Gúzman, con potencial para 770 viviendas unifamiliares. Pero conseguido su objetivo principal, los destechados no mantuvieron sus pautas organizativas y se disolvió su cohesión. De tal modo perdió su impulso este movimiento, que una operación similar fracasó por falta de apoyo en septiembre de 1984, en terrenos vecinos del barrio Gúzman.

Hoy en día, en este último no queda huella alguna de este movimiento por la vivienda y el suelo propios; ni siquiera perduró la organización original del barrio Gúzman, en donde cada año, ritualmente, a solicitud de la Alcaldía y para cumplir un requisito, se elige una muy dócil e indolente Junta de Acción Comunal.

Así se explica el hecho que desde varios años atrás la modalidad que prevalece para la consecución de vivienda es la compra de lotes, con servicios inexistentes o deficientes, en las parcelaciones especulativas empresariales del sector sur.

Estas indagaciones se beneficiaron de la cooperación activa de los veteranos y pioneros pobladores del "Puerto". Por el contrario no suscitaron mayor interés en las generaciones nuevas. Diversos intentos de incorporar a nuestro estudio varios grupos de carácter cívico o cultural, incluso conformados por intelectuales, maestros, profesores y estudiantes, no pudieron concretizarse. En nuestra opinión, este hecho ilustra la fragmentación y dispersión organizativa, lo mismo que la indiferencia que reinan actualmente en la ciudad en relación con su futuro.

El último paro cívico de 1991 y su trágico desenlace, evidencian lo que la población de Puerto Tejada puede esperar de la Gobernación, y en general de las autoridades e instituciones del Estado para mejorar su hábitat. Hacer la ciudad más placentera, mejorar sus condiciones urba-

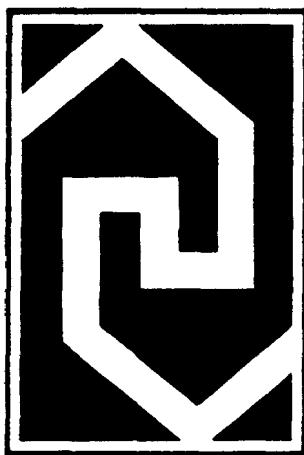
nísticas, elevar la calidad de la vivienda y los niveles de habitabilidad, con toda evidencia son problemas de los cuales deben apoderarse los mismos habitantes de Puerto Tejada. Lo saben muy bien personas como Israel Lucumí quien afirma:

"Hace mucho que he visto repetirse la escena. Siempre lo mismo, muertos para que nos den techo y un lugar sin caña para construir, heridos y golpeados para para que nos pavimenten la carretera, sacrificios para que nos pongan el agua. Esa es la historia, primero muertos y luego nos arreglan a medias. Allí piensan que somos un pueblo de negros iletrados, de corteros sin destino, de hombres amargados y violentos. Nunca piensan que tenemos derecho a una vida con agua pura, con vivienda justa, una vida sin las angustias del olvido. Por eso peleamos, por eso los jóvenes se rebotan, por eso es que nos mandan al matadero y le pegan a nuestras mujeres y niños, para después sí solucionar a medias y esperar unos años para que el engaño nos saque a la calle de nuevo".

BIBLIOGRAFIA

- APRILE-GNISET, Jacques. Las Tipologías Urbanas en el Valle. El Contexto Regional. Facultad de Arquitectura-Univalle, mimeo, 1979.
- BANDERAS, Pedro Antonio. Diccionario Geográfico, Industrial y Agrícola del Valle del Cauca. Cali, 1944.
- CAMARA DE COMERCIO DE TULUA. Indicadores Económicos. 1981, 1982, 1983.
- CASTELLS, Manuel. La Question Urbaine. Francois Maspero. París, 1975.
- CENTRALES ELECTRICAS DEL CAUCA S.A.-CEDELCA- Información sobre el servicio de energía. Septiembre 1991.
- DANE.
- Monografía del Municipio de Tulúa. Octubre, 1982.
- Empleo y Desempleo en el Area Urbana de 7 Ciudades. Septiembre, 1979.
- Censos de población y vivienda.
- Empresas Municipales de Cali -EMCALI- Información General sobre el Servicio de Energía. Septiembre de 1991.
- Facultad de Arquitectura, Universidad del Valle. VALLE 77. Tesis, mimeo, 1978.
- FES. Las Industrias Azucarera y Panelera en Colombia. Cali, 1976.
- FONSECA, Lorenzo; SALDARRIAGA, Alberto. La Arquitectura de la Vivienda Rural en Colombia. Volumen 2. Ediciones Proa. Bogotá, 1984.
- FORO NACIONAL POR COLOMBIA. Conociendo el Municipio. Bogotá.
- FOX, Hans. Las Tipologías Urbanas del Valle del Cauca. Colciencias-Univalle, mimeo, 1980.
- GIRALDO Isaza, Fabio. Reforma Urbana y Desarrollo Social. Camacol. Bogotá, 1989.
- Gobernación del Valle del Cauca,
- Departamento Administrativo de Planeación.
- Bosquejo Económico y Social del Valle del Cauca, 1976.
- Monografías de los Municipios del Valle del Cauca. Cali, 1977.
- Plan Integral de Desarrollo del Norte del Valle 1981-1991. Cali, 1981.
- Anuario Estadístico del Valle del Cauca. 1976, 1980.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Plan Regional y Urbano de Tulúa. Bogotá, 1971.
- MOLINA, Humberto. Vivienda y Subdesarrollo Urbano. Bogotá, 1979.
- MOSQUERA, Gilma; APRILE-GNISET, Jacques. Clases, Segregación y Barrios. Univalle, 1985.
- MOSQUERA, Gilma.
- Diagnóstico General sobre el Problema de la Vivienda en Medellín. Departamento Administrativo de Planeación y S. T. Municipio de Medellin, 1976.
- Luchas Populares por el Suelo Urbano. Estudios Marxistas # 22. 1982.
- El Movimiento de los Destechados en Colombia. Cenaprov. Bogotá, 1983.
- El Movimiento de los Destechados Colombianos en la Década de los años 70. En Revista Mexicana de Sociología, # 4, octubre-diciembre de 1984. México.
- Morfología, Desarrollo y Autoconstrucción en Cali. PEVAL, Investigaciones 4. Medellín, 1984.

- Asentamientos Humanos, Reformas Municipales y Políticas Urbanas en Colombia. Ponencia, reunión sobre Políticas de descentralización y desarrollo de los asentamientos humanos (Nairobi, 1987). Mimeo, Univalle, 1987.
- MOSQUERA, Gilma; otros. Procesos de Autoconstrucción en Cali. CEHAP, Investigaciones 10. Medellín, 1989
- OSORIO, Julio; SAAVEDRA, Gustavo. Plan de Desarrollo para los Servicios Públicos de la Zona Norte del Departamento del Cauca. Universidad del Valle, Facultad de Economía y Ciencias Sociales, trabajo de grado. 1990.
- REPUBLICA DE COLOMBIA. Código de Régimen Municipal. Ecoe. Bogotá, 1986
- REPUBLICA DE COLOMBIA. Ministerio de Desarrollo Económico.
- Gaceta INURBE. Acuerdo N 21 de 1991. Bogotá, julio de 1991.
- Disposiciones Legales sobre la Nueva Política de Vivienda. Bogotá, mayo de 1991
- RIVERA, Daniel; PERILLA, Juan Carlos. Plan de Desarrollo del Sector Comercio Norte del Cauca 1989-2000. Universidad del Valle, Facultad de Economía y Ciencias Sociales, trabajo de grado. 1989.
- ROTHER, Hans. Legislación Urbanística Colombiana. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, 1985.
- SERVICIO SECCIONAL DE SALUD, Ministerio de Salud. Censo y Diagnóstico de la Unidad Regional de Salud. Cali, 1976-1977.
- SUPERINTENDENCIA BANCARIA.
- Revista # 335, separata. Bogotá, abril de 1969.
- Ley de Vivienda 1979. Bogotá.
- UNITED NATIONS CENTRE FOR HUMAN SETTLEMENTS- HABITAT. Nairobi, 1989.
- VARIOS AUTORES. Recopilación de Monografías sobre Puerto Tejada.
- VELASQUEZ, Fabio. La Participación Ciudadana en la Planeación Urbana: ¿Trampa Ideológica o Posibilidad Democrática?. En Boletín Socioeconómico # 16, Cidse, julio de 1986. Calí.



FORHUM

CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR CEHAP
Carrera 65 con Calle 64 Autopista Norte
Apartado Aéreo 1779 / Medellín Colombia
Teléfono (574) 2300040 / Fax (574) 2309630. 2302029

CENTRO DE INVESTIGACIONES CIUDAD CIUDAD
Av. La Gasca 326 y Carvajal
Casilla postal 8311 / Quito Ecuador
Teléfono 230192 / Fax (5932) 402362

**CENTRO DE INVESTIGACION Y
ASESORIA POBLACIONAL CIDAP**
Máximo Abril 551 Jesús María Lima Peru
Teléfono 330986 / Fax (51-14) 333470

**CENTRO DE ESTUDIOS DE LA REALIDAD
ECONOMICA Y SOCIAL CERES**
Av Guillermo Uriguidi No. E 1570. primer piso
Casilla postal 949 / Cochabamba Bolivia
Teléfono (591-42) 32442 / Fax (591-42) 32310