

ENSAYOS FORHUM No. 4



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



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

ENSAYOS FORHUM No. 4



HACIA UNA GESTION ALTERNATIVA:
ELEMENTOS ESTRUCTURANTES.
APROXIMACIONES A LA CIUDAD DE MEDELLIN
Y SUS CONTEXTOS TERRITORIALES



CENTRO DE ESTUDIOS DEL HABITAT POPULAR
CEHAP
FACULTAD DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE MEDELLIN

Centro de Estudios del Hábitat Popular

Hacia una gestión alternativa : elementos estructurantes :
aproximaciones a la ciudad de Medellín y sus contextos
territoriales / Centro de Estudios del Hábitat Popular. --
Medellín : FORHUM, 1993

122 P. -- (Ensayos FORHUM ; no. 4)

PLANIFICACION URBANA - MEDELLIN / GESTION URBANA
- MEDELLIN / GOBIERNO LOCAL - MEDELLIN / CRECIMIENT
TO URBANO - MEDELLIN / FINANZAS LOCALES - MEDE
LLIN / PARTICIPACION COMUNITARIA - MEDELLIN

Primera edición 1993:

Se permite la reproducción parcial, citando la fuente

Digitación:

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

Diseño y diagramación en computador

Rodrigo Ayala García

Edición:

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

Ilustración

Impronta Pintadera Tumaco
Colección Cerámica Precolombina

EQUIPO DE INVESTIGACION CEHAP-FORHUM

DIRECCION ACADEMICA:

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

INVESTIGADORES:

Hist. Fabián Adolfo B. Zuleta Ruiz
Arq. Beatriz Gómez Salazar**
Ant. 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 Documentacion CEHAP

SECRETARIAS:

Olga Patricia Ramírez Gallego
Rosa Elena Arboleda Toro

DIGITADORAS:

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

CONDUCTORES:

Freddy Aristizábal
Jorge Ivan Acevedo

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

ENSAYOS FORHUM No. 4

INVESTIGACION REALIZADA EN EL MARCO DEL 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 TRAVES 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

**PRESENTACION
PROLOGO
INTRODUCCION**

**CAPITULO 1:
LA PLANEACION Y EL TERRITORIO EN LA CIUDAD
DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA.**

ELEMENTOS DE CONTEXTUALIZACION	1
LA PROBLEMÁTICA	6
1. ENFOQUES Y CONCEPCIONES	8
1.1 CONTRADICCIÓN-ENFRENTAMIENTO ENTRE LA NORMATIVIDAD Y LOS DISTINTOS AGENTES SOCIALES Y ECONÓMICOS.	8
1.1.1 La Normatividad	8
1.1.2. Usos del suelo	10
1.1.3. Perímetro urbano	10
1.1.4. Densidades	11
1.1.5. Consecuencias de la normatividad	12
1.2 CONTRADICCIÓN-ENFRENTAMIENTO ENTRE LA INICIATIVA PRIVADA Y EL INTERÉS PÚBLICO.	13
1.3 CONTRADICCIÓN-ENFRENTAMIENTO ENTRE LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO EN LOS PLANES A ESCALA NACIONAL, REGIONAL Y LOCAL Y ENTRE LOS PROGRAMAS, LAS PRÁCTICAS Y LOS PROYECTOS	14
1.4 CONTRADICCIÓN-ENFRENTAMIENTO ENTRE EL CRECIMIENTO DESARROLLISTA Y LA CALIDAD DE VIDA URBANA.	14
1.5 ELEMENTOS RELACIONANTES	15
1.5.1. Área Metropolitana - Planeación Metropolitana: Indecisión o enfrentamiento de fronteras y límites	16
1.5.2 La jerarquía administrativa municipal	18
1.5.2.1 La investigación	19
1.5.2.2 Sistemas de información	19
1.5.2.3 Perfil Profesional	20
1.5.3 Compartimentos gubernamentales y estrategias políticas.	21
1.6 ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA PLANEACION: PRÁCTICAS Y EFECTOS SOCIALES.	21
1.6.1 Los gremios y la planeación Metropolitana y Municipal.	22
1.7 DIVISIÓN TERRITORIAL: PARA LA PLANEACION, LA PARTICIPACION Y EL CONTROL.	23
1.7.1 Organización de las fronteras y figuras territoriales	23

1.7.2	La metropolización: un hecho urbano políticamente inconcluso	23
1.7.3	División territorial y participación	25
1.7.4	Empresas públicas: la otra cara de la planeación	25
1.8	ESTRATIFICACION SOCIO-ECONOMICA DE LA POBLACION: UN MECANISMO DINAMICO DE SEGREGACION URBANA	26
1.9	JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES: TALON DE AQUILES DE LA PLANIFICACION PARTICIPATIVA	29
1.9.1	Las funciones de las juntas: cortapisas y restricción a la participación	30
1.9.2	Juntas de acción comunal: agotamiento o vigencia de un proyecto participativo.	33
CAPITULO 2:		
USOS, PERCEPCIONES Y SIGNIFICACIONES DEL TERRITORIO PARA LOS POBLADORES DE LOS SECTORES POPULARES DE MEDELLIN		
.....		
2.1	TERRITORIO Y TERRITORIALIDAD	37
2.2	CRECIMIENTO Y TERRITORIO URBANO EN MEDELLIN: SIGNIFICADOS SOCIALES Y CULTURALES	39
2.3	LA DENSIFICACION DE LOS BARRIOS CONSOLIDADOS Y LA TRANSFORMACION EN LAS PRACTICAS CULTURALES	42
2.4	MANIFESTACIONES ESPACIALES DEL TERRITORIO	44
2.5	USOS, PERCEPCIONES Y SIGNIFICACIONES	48
2.6	UNIDADES DE ANALISIS	50
CAPITULO 3:		
APROXIMACIONES A LA COYUNTURA EN LA CIUDAD DE MEDELLIN		
3.1	EL CRECIMIENTO HISTORICO EN MEDELLIN	55
3.2	EL CRECIMIENTO ACTUAL DE MEDELLIN EN LAS AREAS DE VIVIENDA POPULAR	56
3.3	EL CRECIMIENTO FISICO DE LA VIVIENDA Y EL CONTEXTO BARRIAL	58
3.4	EL PRESUPUESTO DE LA CIUDAD	67
3.4.1	Los ingresos del Municipio de Medellín en la década del 80.	67
3.4.2	Los egresos del Municipio de Medellín en la década del 80	69
3.4.3	Generalidades sobre el Plan Municipal de inversiones.	69
3.5	APROXIMACIONES A LA COYUNTURA DE LA CIUDAD DE MEDELLIN	71
3.5.1	El costo de vivir en la ciudad y los nuevos actores	72
3.5.2	Hacia una nueva percepción de la tecnología para la ciudad.	74

CAPITULO 4: CONCLUSIONES

4.1	SOBRE CONCEPCIONES Y PRACTICAS DE LA PLANEACION	77
4.1.1	Aspectos conceptuales	77
4.1.2	Aspectos normativos	77
4.1.3	Aspectos territoriales	78
4.1.4	Aspectos organizativos	78
4.2	SOBRE USOS, SIGNIFICADOS Y PERCEPCIONES DEL TERRITORIO	79
4.2.1	Crecimiento de la crisis vs. crecimiento de la vitalidad	79
4.2.2	El territorio cultural	79
4.3	SOBRE EL CRECIMIENTO HISTORICO DE MEDELLIN	82
4.3.1.	Transferencia de mercados	83
4.3.2	El presupuesto y la ciudad	84
4.3.3	Reivindicación progresiva de la calidad del hábitat popular y su espacio cultural	86
4.3.4	El sector informal, sin desconocer sus características propias, es necesario reconocerlo esencialmente articulado a la economía urbana en sentido amplio.	87
4.4	CONCLUSION FINAL: ESCUELA PEDAGOGICA	88

ANEXOS

ANEXO 1:		89
	LA BABEL METROPOLITANA: CRECIMIENTO DE LAS SERIES ORGANICAS DE LA PLANEACION	
ANEXO 2:		93
	INVENTARIO Y ASENTAMIENTOS SUBNORMALES	
ANEXO 3:		95
	SISTEMATIZACION DE ESTUDIOS E INFORMACION SOBRE LA PROBLEMATICA URBANA DE MEDELLIN	
ANEXO 4:		103
	UNA FORMA DE DEFINIR LA CIUDAD	
ANEXO 5:		105
	TRABAJO DE CAMPO	
ANEXO 6:		
	DENSIFICACION ESPACIO PUBLICO BARRIOS POPULARES	
ANEXO 7:		
	CRECIMIENTO FISICO DEL PARQUE HABITACIONAL	

BIBLIOGRAFIA		111
---------------------	--	------------

RECONOCIMIENTOS

A las siguientes entidades, funcionarios, profesionales y comunidades:

Comisión de Presupuesto Municipal

Jefe de Presupuesto Municipal

Funcionarios que aportaron al diligenciamiento de la encuesta sobre el proceso decisional del plan de inversiones municipal.

Funcionarios y profesionales que aportaron con su experiencia al diagnóstico sobre la planeación y el territorio en Medellín y el Área Metropolitana.

A las comunidades de la comuna nor-oriental de la ciudad de Medellín que colaboraron en el proceso de análisis para el tema del crecimiento de la ciudad y la territorialidad.

PRESENTACION

1. **EL Programa de Formación de Recursos Humanos para la Autogestión del Hábitat 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 (del Ecuador); el Centro de Investigación y Asesoría Poblacional -CIDAP (del Perú); y el Centro de Estudios de la Realidad Económica y social -CERES (de 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.

El perfil del programa es el siguiente:

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 Exteriores 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.

1.2 El Grupo Meta

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.

1.3 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 capacitación

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 un informe-memoria del diagnóstico de 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 educa-

ción e investigación sobre asuntos del hábitat; brindar a los centros urbanos intermedios una base de información actualizada sobre su problemática y propuestas de alternativas de 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 en sus resultados y 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
Medellín hacia un hábitat sostenible	CEHAP	Noroccidente	Medellín
Sistemas Urbanos, Movimientos sociales y políticas estatales: estudio de caso de Puerto Tejada	FUNCOP UNIVALLE	Suroccidente	Puerto Tejada
La Planeación zonal participativa: una estrategia de intervención social?	CINEP	Central	Bogotá
Formas de participación ciudadana en el diseño de políticas de desarrollo urbano	FUNDACION PARTICIPACION CIUDADANA	Norte	Barranquilla

Los cuatro proyectos abordan la gestión urbana en distintos niveles. Medellín lo hace desde lo barrial urbano; Bogotá desde lo zonal y lo 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 desde lo popular. El interés de los proyectos es avanzar en el campo de las formas alternativas de planeación del devenir de las comunidades. En general la investigación tocará temas 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 materia-

les, políticos, culturales y los roles e intereses que apoyan esta gestión o que la promueven.

3. La investigación realizada por el CEHAP

3.1 El proyecto de investigación formulado

Los aspectos centrales del Proyecto de Investigación formulado son:

3.1. La temática

3.1.2. Los objetivos

3.2.1. General

Realizar una relectura de los elementos teórico conceptuales que han sustentado la práctica de la planificación urbana en la ciudad de Medellín, particularmente al manejo que ésta ha hecho del territorio como categoría de planeación y como factor de subdivisión, administración y gestión de la ciudad, y el significado que para los sectores populares urbanos tiene el territorio en sus prácticas socio-culturales, económicas y políticas.

3.2.2. Específicos

- Identificar la forma como se está pensando la ciudad de hoy y su desarrollo futuro. Esto desde el punto de vista de los actores que hegemonizan su administración y manejo en asuntos claves, como:
 - Manejo y control del crecimiento físico de la ciudad.
 - Manejo y control del crecimiento demográfico de la ciudad.
 - Tecnologías empleadas en las prácticas, en la construcción de la ciudad, en su operación y mantenimiento.
- Manejo de los recursos básicos. Medios e instrumentos de gestión empleados para esta operación. Mantenimiento y operación.

- Encontrar las coherencias e inconsistencias entre la ciudad planeada (práctica de la planificación) y las prácticas que desarrollan los distintos agentes hegemónicos en la gestión urbana de hoy.
- Identificar algunas de las territorialidades que operan en la praxis urbana y cotidiana de los sectores populares en sus dimensiones: social, cultural, económica y política.
- A partir de esta relectura enriquecida de la territorialidad popular, su significado, sus características y sus potencialidades, formular un perfil de modelo de planificación alternativo, como herramienta hacia una nueva gestión urbana de la ciudad.

3.3. Metodología

3.3.1. Etapa I

En una primera etapa se abordarán simultáneamente tres frentes de trabajo organizados por comisiones, así:

- Una primera comisión se compromete a formular las líneas gruesas de la coyuntura urbana de la ciudad de Medellín en particular la de los sectores populares, en la perspectiva de una ciudad autocosteable, así como el tipo de manejo que se le da a asuntos claves como:
 - Estrategia económico financiera
 - Crecimiento urbano (cobertura y déficit)
 - Estrategia tecnológica (construcción, materiales y operación de la ciudad)
 - Prácticas de la gestión urbana (sector público y político).
- Una segunda comisión abordará el análisis de las prácticas de la planeación urbana en la ciudad y su relación con las prácticas de las agencias públicas y privadas encargadas de colocar los recursos e implementar los programas y proyectos urbanos, en particular aquellos que afectan significativamente a los sectores populares. En este proceso de identificarán el uso que estos planes y prácticas proponen para el territorio, las funciones

que se le asignan y la manera como se le incorpora.

- Una tercera comisión desarrollará una experiencia de investigación participativa con diferentes agentes de las comunidades: dirigentes, mujeres organizadas, jóvenes, ONGs, etc., procurando identificar la lógica de funcionamiento de la territorialidad urbana popular, su significación y sus posibilidades como herramienta de un nuevo tipo de gestión planificadora de la ciudad.

Las tres comisiones mantendrán reuniones de control e intercambio de experiencias durante el tiempo que dure el desarrollo de esta etapa.

3.3.2. Etapa II

En una segunda etapa las tres comisiones realizarán una serie de talleres internos donde se buscará fundir los resultados de estos tres frentes temáticos, en la idea de producir un diagnóstico unificado de la problemática urbano popular de la ciudad, sus opciones en la próxima década a la luz de las prácticas de la planificación oficial, las acciones e interacciones que realizan los agentes hegemónicos en la gestión urbana y las posibilidades de irrupción de una estrategia pedagógica hacia la gestión participativa de las diferentes fuerzas sociales y sectores organizados como alternativa entre otros, a los problemas que plantea la actual crisis urbana.

3.3.3. Etapa III

La tercera etapa estará orientada a someter las conclusiones y propuestas del equipo a una serie de microtalleres internos tendientes a la formulación de una estrategia pedagógica hacia la gestión participativa con diferentes protagonistas urbanos del sector público, privado, gremios, políticos, ONG's y organizaciones populares, como posible alternativa para afrontar la actual crisis urbana.

3.4 El desarrollo del proyecto de investigación

A continuación presentamos los elementos básicos de la investigación desarrollando contenidos en el texto:

En la **introducción** se formulan los elementos conceptuales orientadores del proceso investigativo; la planeación y la participación, la planeación y la territorialidad, y la percepción de la territorialidad.

El **capítulo 1** presenta los desarrollos del tema relativo a **la planeación y el territorio en la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana**. Este capítulo contiene: El reconocimiento a la problemática; los enfoques y concepciones; sus elementos relacionantes; y la dimensión territorial para la planeación, la participación y el control.

El **capítulo 2** hace referencia a los **usos, percepciones y significaciones del territorio**. Partiendo de las consideraciones metodológicas del trabajo desarrollado, se aborda la problemática del territorio y la territorialidad y del crecimiento territorial urbano en Medellín.

El **capítulo 3** inicia con algunas consideraciones metodológicas y luego desarrolla una serie de **aproximaciones a la coyuntura en la ciudad de Medellín**, enfatizando en el crecimiento, el presupuesto de la ciudad y la coyuntura.

El **capítulo 4** contiene las **conclusiones** del proceso investigativo organizado según corresponda a los capítulos anteriormente mencionados. Este capítulo de conclusiones termina con la necesidad de formular una estrategia pedagógica de formación y capacitación de recursos humanos para la autogestión del hábitat urbano, particularmente en la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana.

Igualmente se presentan los **anexos** que sirven de respaldo, complementación ó soporte a los capítulos desarrollados inicialmente, se presenta una **bibliografía** de las referencias utilizadas en el proceso investigativo.

RAFAEL FERNANDO RUEDA
Coordinador Regional Programa FORHUM

PROLOGO

Cómo aproximarse hoy hacia ese término difícil, alucinante que llamamos aún ciudad? Habíamos pensado alguna vez que viviríamos las postimerías de esa noción histórica que la racionalidad humana creó para potenciar la cultura contra los terrores metafísicos, contra el imperio de las tinieblas? Históricamente hemos visto como a la ciudad se escapaba de la injusticia del campo, de la miseria y la ignorancia, del desamparo para encontrar las razones de la libertad, las exigencias, del encuentro con los otros, la inolvidable música de las noches en las estrechas callejuelas. No hacemos ahora lo contrario? No estamos en silencio creando la estrategia para escapar de ella hacia otros horizontes menos crueles? En films como "Blade Runner", "Brasil" ya hemos visto que el futuro de las ciudades no serán avenidas anchas y esplendorosas, plazas para el diálogo, barrios para una vida de relaciones sociales enriquecedoras culturalmente sino lo contrario, la agresión, el imperio de los más fuertes, el vandalismo como filosofía, etc. Cómo seguir haciendo diagnósticos cuando esta realidad rebasa la más febril imaginación? Cómo seguir pensando entonces en el porvenir de las llamadas ciencias sociales?

La crisis de una disciplina lo sabemos, comienza cuando aquello que es objeto de conocimiento pierde dramáticamente sus perfiles conocidos y la reflexión se hace imposible no sólo por la neutralidad de la ciencia sino por la incapacidad de ir más allá de un frío diagnóstico. Lo que consuela en este estudio del CEHAP es comprobar que hay un claro intento de enfrentar esta situación en toda su complejidad, tanto de método como de lenguaje.

Recordemos que aquello que Barthes detestaba del llamado pensamiento universitario era su conformismo o sea el apegarse a un esquema fijo para no adentrarse en las exigencias que cada realidad específica plantea en cada caso. Es mensurable, cuantificable la desgracia humana del crimen diario, es necesariamente la pobreza la pérdida de la dignidad humana o existen mecanismos casi invisibles de reacción ante la afrenta de la sociedad?

Lo hemos comprobado: un frío informe, un frío diagnóstico se convierte a la vez en forma de estigmatizar a un grupo social y esto es lo que ha venido sucediendo en el caso de Medellín donde ese léxico supuestamente sociológico, supuestamente antropológico se convirtió en un muro más espeso de prejuicio ante el ser humano que el mismo olvido social, ya que lo que cuenta como meta de la reflexión es lo contrario, vencer el olvido, terminar con la distancia que me separa de mis conciudadanos, llegar a su lenguaje para que así más allá de los cuadros estadísticos, de los tantos por ciento, la ciencia recupere la dimensión del hálito humano, la disciplina comprometa a quien la sigue y la escritura recupere su dimensión ética.

DARIO RUIZ GOMEZ

Profesor Asociado
Facultad de Arquitectura
Universidad Nacional - Seccional Medellín

INTRODUCCION

En Colombia el tema de la gestión urbana y más específicamente el de la participación de los pobladores en las decisiones que afectan la vida de la ciudad, es un tema que cada día cobra mayor interés entre sectores esclarecidos de las dirigencias barriales, en esferas gubernamentales y en muchas organizaciones no gubernamentales para quienes esta problemática es una componente básica de su razón social. Esto ocurre en el país después de décadas en las cuales hablar de la participación popular era mirado como una expresa convocatoria a la rebeldía, así fuera utilizada como categoría en los discursos populistas para granjearse el apoyo popular en los rituales electorales.

De otro lado, podríamos decir que la gestión popular real se ha venido ejerciendo principalmente mediante dos modalidades de prácticas políticas y sociales, de naturaleza y contenido bien diferentes: de un lado la que se ha ejercido tradicionalmente a partir de la acción del clientelismo, por décadas ligado a la vida cotidiana de los pobladores urbanos, como mecanismo de acceso a algunos recursos y/o oportunidades requeridas, bien para el proceso de consolidación de los barrios, bien para sus prácticas de supervivencia económica. La otra modalidad de gestión, de mucha más significación política y cultural, ha sido la de los espacios de negociación que de tiempo en tiempo han sido abiertos entre las comunidades y el Estado, gracias a la movilización popular a través de paros cívicos, tomas de tierras, etc.

No queda la menor duda que el paso que hoy en día deben dar los sectores populares urbanos en América Latina es el de desarrollar una mayor y más imaginativa estrategia política, que trascendiendo las luchas tradicionales por el acceso a la satisfacción de las denominadas necesidades básicas no resueltas (vivienda, atención en salud, educación, servicios públicos, etc) permitan apostarle a la idea de acceder a los beneficios y oportunidades económicas, sociales y culturales propias de la vida urbana moderna en sus di-

mensiones más calificadas y fundamentales en la vida del ciudadano: la cultura en sus diversas expresiones, la educación secundaria diversificada y profesional, la recreación activa y pasiva, el deporte, entre otros. Satisfactores éstos, secularmente aplazados en razón de la miope mirada reduccionista y asistencialista con la cual se ha querido resolver tradicionalmente la problemática del hábitat popular por Gobiernos e instituciones estatales que han abordado responsabilidades en este campo, a lo largo y ancho del contexto urbano latinoamericano. Es claro que esta capacidad de gestión deberá igualmente mantener la presión por alcanzar y cualificar las necesidades básicas insatisfechas, en tanto estas seguirán siendo por mucho tiempo un objetivo permanente de la lucha de los pobres en la disputa de una distribución equilibrada de los recursos y los excedentes que produce la sociedad, en la medida que el proceso urbanizador que se ha vivido en las ciudades mayores de América Latina está inconcluso y por muchos años más habrá de traducirse en expansiones adicionales de las estructuras urbanas existentes. En el mismo sentido, se debe actuar en el mejoramiento, reciclaje y cohesión de las estructuras urbanas ya instaladas aún llenas de faltantes y precariedades. Lo nuevo es pues que no se trata de concentrar todas las energías en estos últimos aspectos, sino que se precisa en forma simultánea, gestionar los beneficios y las oportunidades antes mencionadas como los nuevos indicadores del desarrollo humano integral.

Por fortuna las sociedades urbanas contemporáneas y en particular la porción mayoritaria de los pobres que habitan las ciudades han desarrollado una notable conciencia de sus derechos a la ciudad y cada día con mayor claridad, se traducen en discursos, acciones y manifestaciones sociales que expresan un grado de conciencia y madurez que traspasan los discursos tradicionales. Pero también, y esto es lo más importante, se trata de una conciencia civil en disposición de desarrollar y aplicar prácticamente los postula-

dos reformistas que aventuran los gobiernos en su afán de contener y/o canalizar las presiones sociales.

Discursos como el de la participación, los programas de descentralización, la autonomía local; estrategias como la del fortalecimiento del sector terciario de la economía y su reconocimiento e incorporación gradual como otra componente de la economía formal; la aceptación de la diversidad y la igualdad para las minorías; en fin todo este nuevo lenguaje que constituye la nueva era de las corrientes reformistas latinoamericanas, han sido no solamente asimiladas por las comunidades urbanas populares más esclarecidas, con una rapidez que sorprende, sino que ya forman parte de sus plataformas y programas de lucha que buscan concretizarse prácticamente en una nueva cultura urbana, pasando del terreno del mero discurso a la praxis social. Este proceso se da hoy con un grado de vehemencia que está obligando cada vez más a la incorporación de prácticas urbanas inéditas por parte de los gobiernos locales, estableciendo al mismo tiempos mecanismos de control a la corrupción en la administración pública, la cual obliga a una nueva perspectiva de modernización del Estado, en función ya no de los intereses de las minorías privilegiadas de la ciudad, sino de las demandas de la sociedad civil.

Este proyecto urbano popular cuenta con innovadores recursos humanos y organizativos que lo cualifican y potencian: el desarrollo del movimiento moderno de las Organizaciones no Gubernamentales que actúan bajo principios democráticos y con niveles calificados para su práctica profesional y social. Se evidencia un nuevo liderazgo comunitario de gente joven con gran aceptabilidad entre las comunidades, que entra a reemplazar el liderazgo manipulable ejercido históricamente por los partidos políticos tra-

dicionales. Esta nueva dirigencia está representada por una juventud esclarecida de fuerte raigambre urbana y que cuenta con acceso a esferas avanzadas de la cultura y la educación. Así mismo, el papel que hoy juega la mujer como elemento cohesionador en torno a la satisfacción de las más variadas expectativas y aspiraciones de las comunidades. Y finalmente la existencia de una diversa gama de organizaciones con propósitos especializados, configuran un panorama, a no dudarlo, con que cuentan los pobres urbanos para adelantar la gestión transformadora de los destinos urbanos en la región.

En esta perspectiva renovadora, la investigación contenida en la publicación presentada, es el resultado del esfuerzo realizado por el equipo docente del CEHAP con el apoyo de algunos colegas y pobladores de Medellín, que por algo más de seis meses nos aplicamos al reto de producir una mirada crítica de las prácticas de la planificación en la ciudad de Medellín y su Área Metropolitana, universo de análisis de una problemática susceptible de generalizar a muchos contextos urbanos de la región, y que esperamos contribuya a la búsqueda de un horizonte nuevo de la planificación (la ciudad pensada) a partir de la incorporación de las prácticas ciudadanas y la participación de las comunidades (la ciudad real), en la transformación de la nueva sociedad civil en una tendencia auténticamente democrática.

GILBERTO ARANGO

Director
CEHAP

Diciembre - 1992

ENSAYOS FORHUM No. 4

CAPITULO 1



LA PLANEACION Y EL TERRITORIO
EN LA CIUDAD DE MEDELLIN Y
EL AREA METROPOLITANA

CAPITULO 1: LA PLANEACION Y EL TERRITORIO EN LA CIUDAD DE MEDELLIN Y EL AREA METROPOLITANA

Elementos de contextualización

La Planeación y la participación

La planeación en nuestro medio desde su comienzo histórico, ha sido netamente espacialista. Si bien en el contexto de la planeación nacional se han evidenciado nociones de carácter social y económico, en lo Urbano-Regional se han privilegiado 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 una teorización fragmentaria que se ha hecho de los procesos de urbanización en las diferentes formaciones sociales, cuando su definición debía fundamentarse en la relación compleja sociedad-espacio, superando el reduccionismo "espacialista"¹. El equívoco del "espacialismo" es la determinación atomística de sus unidades de análisis y el adoptar el error metodológico de yuxtaponer a su enfoque, conceptos trasplantados desde otras teorías científicas. Las críticas al espacialismo y de sus fracasos han podido identificarse mediante el desarrollo teórico de las ciencias sociales. El espacio así se acepta con estos desarrollos: que no es posible aislarlo como estructura independiente, que no es receptáculo donde ocurren 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 consiguiente la de entender a la ciudad conformada por dos sectores o por "dos ciudades". Prevalciendo en las concepciones la aproximación espacial ecológica que utiliza siempre los pares "planificado-subnormal", "moderno-tradicional o atrasado" y "planificado-espontáneo", sin haber entrado siquiera a superar los enfoques espacialistas con todas sus problemáticas.

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 logran 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 Turner². 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 deja a su decisión el poblamiento, el asentamiento, y la consolidación y por consi-

1 En donde el "todo social" queda representado por un sistema o estructura espacial cuyos componentes son a su vez unidades espaciales

2 Teórico americano que ha implementado la autoconstrucción como solución a los problemas de la vivienda en el tercer mundo desde la década del 70.

guiente los problemas derivados de estos procesos.

Si bien la autoconstrucción como política todavía prevalece en nuestro medio, se puede afirmar que en ella han estado presentes 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 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 públicas 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. Indudablemente que las otras disciplinas en el interior de las oficinas del Estado comienzan a tener criterios diferentes respecto a la ciudad, y a su problemática, pero sus estudios o análisis no son tenidos en cuenta, y cuando son presentados son utilizados como forma de ilustración de las prácticas cotidianas. 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.

En la década del 80 se intensifican y generan otros referentes y principios de realidad, ya que se torna alarmante la situación crítica de pobreza y disminuye sustancialmente la calidad de vida de la población del Area Metropolitana y de Medellín en particular. Se hace mucho más evidente el deterioro de las condiciones de vida por las situaciones de inseguridad y de violencia generalizada, que se agudiza mucho más hacia el final de la década.

En el momento actual "la otra ciudad", es incorporada en la visión del Estado como parte de la solución. Si antes era foco de violencia, ahora se empieza 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 empieza 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 en 1991. Como su quehacer siempre había estado alejado de la situación real, poca importancia tenía para su análisis la consideración de la participación en la práctica de la planificación.

La participación de los pobladores y ciudadanos en la vida democrática colombiana ha sido precaria. Se ha consultado con un voto la opinión ciudadana acerca de un candidato o se ha invitado a los pobladores a participar como agentes "autoconstructores" y/o económicos de los procesos de habilitación de su barrio y de su vivienda. Se ha implementado como medio para cumplir un objetivo que se ha trazado y se ha 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, él participa, nosotros participamos, vosotros participáis, ellos deciden, expresa lo que ha significado la participación como cultura de "uso del semejante" para cumplir objetivos de otros. No involucra 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"³. 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 como elemento o parte de un todo, cada individuo debe tener el mismo nivel de conocimiento sobre la situación objeto de análisis.

Igualmente se hace necesario el poder ser parte del objetivo por el cual se plantea el proceso de conocimiento, hacia dónde se quiere llegar, qué futuro depara el proceso, y qué nivel de concreción. Es necesario, como sujetos, ser involucrados en un proceso con un fin determinado por el grupo mismo. Que el objeto sea construido por el colectivo, por la participación de todos. Solo así se puede ser parte de la toma de decisiones, de elegir a conciencia el camino hacia un fin determinado. Es decir, poder participar del manejo de la información, de los objetivos y de los medios para lograrlo. Ese es el verdadero sentido de la participación.

Se hace necesario construir un proceso de desarrollo cultural hacia la participación, en donde se vaya involucrando en la práctica cotidiana el sentido de respeto al otro, a la diferencia, a la valoración de lo colectivo, a la importancia de los proyectos comunes, a la necesidad del conocimiento de sus propias problemáticas para poder buscar soluciones adecuadas y posibles, a identificar todos los mecanismos incorporados en la toma de decisiones, con el fin de ir construyendo un sentido real de la democracia.

La planeación y la territorialidad

Si bien, al abordar el problema de la territorialidad, un aspecto al cual se alude, es el de la espacialidad física, no por ello debemos quedarnos en el fenómeno, en su 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 la práctica de apropiación territorial, con la cual se ejerce el poder de un Estado - con todas las implicaciones propias a la naturaleza del Estado 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 fundamentación jurídica, pero que sin embargo, puede estar sujeta a presiones de distinto orden: económicas en un modelo de apertura; de manejo político administrativo cuando se trata, por ejemplo, de competencias entre Área Metropolitana y municipalidad, o presiones vitales que inciden sobre el espacio físico como sucede con las dinámicas urbanas que presionan a las delimitaciones formales.

Según los diccionarios, un límite es un confín, lindero o frontera, es decir, la frontera puede entenderse como límite, pero en el constante trajinar de la palabra ha adquirido una gran carga ideológica por la significación política y jurídica

3 Chau, Wilches. EL SENTIDO DE LA PARTICIPACION, ponencia presentada al seminario internacional COMMUNITY PARTICIPATION, p. 8

que tienen para las sociedades cuando se asientan en un territorio. De esta manera podemos constatar que el señalamiento de fronteras, materializadas o no, constituye una necesidad y toma formas muy variadas; siempre están presentes entre los Estados, o al interior de ellos, en razón de que la delimitación de un territorio es la manifestación de un poder, o mejor, es una de las manifestaciones de este poder. No solo nos informa sobre el poder que se ha establecido, sino también sobre las intenciones del mismo. 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 Estado⁴. El territorio se convierte en la imagen reconocida por los otros, es decir, en su cuerpo, así como al hablar de un sujeto individual hacemos alusión a su "territorio corporal" a su imagen, que da cuenta de él ante los demás. Esto explica por qué 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".

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.

Es más, es posible observar los efectos de los regímenes aduaneros interdepartamentales o nacionales, o mirar la forma como el régimen de impuestos afecta a una municipalidad u otra. En materia política es posible determinar la correlación de fuerzas políticas y hasta el influjo del "clientelismo" en vastas áreas del país, desde es-

calas regionales hasta escalas micro como sucede en las delimitaciones propias a las juntas administradoras locales o en las juntas comunales de los barrios, que pueden estar sujetas a delimitaciones muy amplias o a fenómenos de atomización. Cabe además, desentrañar la democracia participativa y la descentralización como nuevo papel que entran a jugar los entes territoriales dentro del "goce de autonomía" para la gestión de sus intereses, en virtud de los cuales se generan los derechos explicitados en la Constitución. Estos son el poder decisorio de la ciudadanía en las juntas administrativas, que directa o indirectamente le atañen; la elección popular de alcaldes, base para un manejo más comprometido con la comunidad; las consultas populares que dan muestras de civilidad de los asociados - ciudadanos en este caso - al comprometerse con una gestión en la toma de medidas de interés común.

A propósito de lo anterior Claude Raffestin se refiere a las delimitaciones como las que trazan el cuadro territorial de un proyecto social, y que esto contribuye, por tanto, a la elaboración de una ideología. La conciencia que tenemos de frontera, participa de una ideología nacional definida en tanto que proyecto: "Si la ideología nacional continúa vigente, el diseño de fronteras está justificado".

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 status 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, permiten inscribir en el análisis, las divisiones territoriales como la Comuna, la comunidad y el barrio; así como las delimitaciones normativas de usos, densidades, índices de ocupación y construcción, sectorización, etc, que apuntan a un control del territorio

4 Este territorio se expresa como síntesis o sistemas de códigos, en la cartografía que hace posible el reconocimiento universal, hecho que permita los narcisismos colectivos.

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, evidencia en el ejercicio de su aplicación a la Planeación instrumental, que como se observó más adelante, obedece a una concepción espacialista.

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 son territorios descritos institucionalmente, inscritos a límites o fronteras geográfico-espaciales, y que tienen 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 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 1) de la administración, 2) de la aplicación de normas, 3) 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 y terminan 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 en cuanto existen debe tenerlos en cuenta.

La noción de límites es una noción de ubicuidad y, por lo tanto, no nos podemos sustraer a ella ⁵. El límite, desde este ángulo ha acompañado los grandes mitos y todas las cosmogonías fundamentando con esto 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 sean 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 donde hay barreras, de que tipo y por qué, reflexionar sobre los obstáculos, etc.

El límite no es arbitrario, aunque en principio parezca que 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 colectiva-

5 WITTGENSTEIN decía que en el pensar nos vemos abocados a un sistema de límites, que son los límites que constituyen el lenguaje: "los límites de mi lenguaje, significan los límites de mi propio mundo". Sobre el límite precisa que no se dispone de una historia, ni de una teoría del límite, a excepción de un "esquema de teoría" que es el propuesto por Abraham Moles y Elizabeth Zohmer en su estudio sobre la "Psicología del espacio". Esta razón ha llevado a que la categoría de límite se trate como arbitraria, epíteto que no tiene suficiente fundamento.

des, es menos frecuente de lo que se puede pensar, por eso el trabajo busca avanzar en este aspecto, confrontando esta territorialidad, más centrada en el ejercicio que de ella hace la comunidad con la territorialidad institucional, que da cuenta del ejercicio del poder.

La problemática

El inventario de los conceptos que la planificación urbana pone en juego (área urbana, barrio, comuna, cuadra, espacio público, equipamiento, impacto ambiental, malla urbana, perímetro urbano, usos del suelo, zonificación), contrastados con las prácticas definidas por las normas básicas: las disposiciones, la codificación y clasificación de los usos del suelo, los procedimientos y las decisiones institucionales, permite observar a lo largo de su trayectoria histórica, y específicamente a partir de la década de los años cincuenta, un desequilibrio entre el decir y el hacer, entre el diagnóstico y la decisión, entre la ciudad como realidad integral en sus factores sociales, económicos, culturales y ambientales y, la incertidumbre política.

La planificación como práctica y como conjunto de políticas 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 Área Metropolitana, da cuenta de planteamientos y acciones que definen diferentes etapas en su desarrollo. Es así como la historia de los planes de desarrollo, permite advertir la constante de una evolución de los diagnósticos no en el sentido de las soluciones, sino de los aplazamientos y manejos caprichosos de las prioridades. 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.

La pregunta que se establece a partir de estas consideraciones, indaga por unas razones que expliquen el por qué la visión y la exactitud en la apreciación de los diagnósticos de la ciudad, no quedan vinculadas a la visión, la exactitud y la eficacia de los instrumentos que se adoptan para enfrentarlos. En esta perspectiva, se advierten dos problemas en las concepciones y las prácticas de planificación en el contexto metropolitano y municipal: uno, que se refiere a la recurrencia del modelo estructurante de la planeación, a los enfoques y concepciones que despliega; y el otro, comprende el proceso orgánico y operacional, sus bloques y vacíos políticos.

El primer problema se refiere al modelo inspirador de los Planes de Desarrollo (Desde el Plan Director de 1959, hasta el Plan de Desarrollo Metropolitano del Valle de Aburrá -Para la consolidación de la Metrópoli-, los cuales han pensado el planeamiento sobre la base de variables independientes, con lo que se pretende controlar la ciudad desde la ciudad, o el fenómeno metropolitano desde una perspectiva puramente metropolitana. La realidad se asume entonces, en sus efectos y no en la multiplicidad de sus relaciones. De esta manera el plan no logra la regulación, control y modificación de los procesos sino la consolidación y legitimación de los mismos, independientemente de su carácter conflictivo y desestabilizador. La realidad no se enfrenta en su dimensión estructural, sino en sus manifestaciones de superficie. Y en la medida en que estas manifestaciones de superficie, comienzan a dispersarse por otras áreas geográficas aledañas -más no idénticas- (Cercano Oriente, por ejemplo), entran a ser hegemonizadas y contempladas también en los planes como si finalmente se tratara no de detener los problemas en sus respectivas geografías y evitar la dispersión de su contagio o concentración, sino la de enmallarlas en la idea de la "Gran Metrópoli", a la usanza del tradicional espíritu colonizador antioqueño.

Al reconocer la ciudad de Medellín, como elemento principal estructurante del territorio (herencia del centralismo burocrático), se comprende por qué otros entes territoriales y otros problemas infraestructurales y ambientales, son desconocidos y desvirtuados. Este panorama

se complejiza, por la ausencia de concepciones integradoras y el relegamiento de los aportes de otras disciplinas en los análisis, tales como la geografía urbana, la geología ambiental, la economía regional y la antropología, entre otras.

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 inconveniencia de las mismas, y su articulación a los niveles de planeación microeconómica de las municipalidades.

El impacto de los programas de planificación y las políticas macroeconómicas del nivel nacional, enfrentado a la postulación de instrumentos macroeconómicos en el nivel regional, incentivó políticas de reactivación industrial en el Valle de Aburrá y programas de vivienda popular en los centros urbanos metropolitanos, las cuales necesariamente desembocaron en una organización territorial de carácter centralista, concéntrica y entrópica.

La ausencia de una concepción y una práctica racional integral en la Planificación Urbana de Medellín y el Área Metropolitana (que tome en cuenta los desarrollos de las ciencias sociales, las ciencias 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 en el 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.

A su vez, la organización jerárquica de funcionamiento del municipio y del Área Metropolitana y los compartimentos gubernamentales para el ejercicio del poder a través de unas específicas prácticas políticas, lo mismo que los diferentes instrumentos desplegados, permiten el análisis de la planeación a partir de un conjunto de elementos relacionados, y captar su gran incidencia en la vida de la ciudad, que marca en su esencia los principios básicos del despliegue de las fuerzas de poder y de los diferentes grupos presentes en los órganos de dominio estatal. La planeación es develada así, como un ejercicio de confrontación de fuerzas hacia la intervención en un territorio de dominio, con unos objetivos específicos, unos agentes sociales en el poder, que buscan dar "coherencia" al caos propio del proceso de desarrollo existente, y bajo esa óptica, recomponer "desequilibrios" existentes. La planeación tiene en consecuencia un sentido político y por lo tanto no puede ser analizada como si fuera una práctica puramente "técnica". Interesa por lo tanto, enfocar otros aspectos como lo referente a la división territorial establecida con el objetivo específico de propiciar una práctica planificadora: el principio de participación de la comunidad y un control estatal de las acciones y dinámicas que surgen en la ciudad producto de las relaciones sociales, culturales, económicas y políticas.

El develamiento entonces, de lo que hoy se ejerce como proceso de planeación, de participación para el control y de relaciones verticales, puede propiciar el hallazgo de posibles elementos de propuesta y de construcción de un conjunto de principios orientados hacia la cultura de la participación democrática.

En general para el análisis de las temáticas se utilizaron diversas fuentes de información secundaria, siendo las más importantes el reconocimiento de la legislación oficial existente sobre el territorio administrativo del municipio y del Área Metropolitana; el análisis de algunos de los planes de desarrollo que se han planteado en las tres últimas décadas; informaciones generales sobre aspectos institucionales que tienen que ver con el medio ambiente, la planeación y el manejo del territorio e igualmente entrevistas con diversos funcionarios públicos y privados, o personas que han tenido por su trabajo, una gran experiencia en estas temáticas.

1. Enfoques y concepciones

1.1 Contradicción-enfrentamiento entre la normatividad y los distintos agentes sociales y económicos

En las relaciones de fuerzas sociales y económicas que determinan el proceso, el compromiso, la calidad y el alcance de los planes de desarrollo, se puede observar que un factor que genera desequilibrios y deterioro del espacio urbano, es lo que técnicamente se identifica como una acentuada escasez del recurso tierra, originada por el mercado especulativo de bienes-raíces, que obliga a la localización de grandes masas humanas en sitios en donde los estudios geotécnicos y ambientales recomiendan su no utilización para usos residenciales.

El crecimiento en extensión y densidad de la construcción en suelos no aptos de las zonas urbanas, tiene como registros además de la densa población, la carencia de servicios públicos, sociales y comunales básicos (agua potable, energía, alcantarillado, centros educativos y asistenciales, lugares de recreación y reunión colectiva, espacios comerciales, etc.). Esta situación, está motivada por un enfrentamiento entre la Ley y la norma con respecto a sus reglamentaciones y aplicaciones, que conduce a que se haga caso omiso de su orientación y propósito regulador. Se derivan de aquí varias desigualdades y contradicciones:

- Entre la aceptación y consideración formal de algunos conceptos ambientales en la planeación, por un lado, y la omisión de estudios geotécnicos básicos para la definición de usos de suelos, por el otro.
- Entre las normas de construcción y urbanismo y, el desacato a las mismas por las prácticas de los constructores privados, de otra parte.
- Entre la realidad, la política, las ideas y los instrumentos y, el cruce de sus campos de soberanía, que lleva a una pérdida del respaldo legal de los actos del gobierno, en un marco de coherencia, coexistencia y regularidad que faciliten reglas del juego democráticas efectivas para la concertación de actividades e intereses entre las distintas fuerzas sociales, gremiales, políticas y culturales de carácter local y regional, en los aspectos de la normatividad, y en el marco de este criterio central actuar y disponer sobre los usos del suelo, el perímetro urbano y las densidades.

1.1.1 La Normatividad

En el análisis de la estructura urbana no se puede dejar de lado aquello que está representado por la normatividad como expresión de la intervención del Estado en la regulación y control jurídico del suelo urbano, de su propiedad y de su potencial desarrollo.

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"⁶. 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 un bien factible de ser monopolizado debido a las características de su localización y potencial uso.

6 MOLINA, Humberto. La economía Política de la Reforma Urbana. En: Giraldo Isaza, Fabio. Reforma Urbana y Desarrollo Social. Bogotá. Fondo Editorial Camacol, 1989, pág. 347.

Esto ha generado efectos directos en el proceso de desarrollo urbano de la ciudad capitalista. Por un lado, el suelo como tal tiende a estar inadecuadamente distribuido teniendo en cuenta el conjunto de las actividades urbanas, y de otro, produce situaciones de desequilibrio, ya que constituye un factor preponderante en las condiciones de reproducción de los diferentes agentes sociales, particularmente en lo atinente al bienestar de la población. Estos efectos alcanzaron un nivel tal de incontrolabilidad que exigieron al Estado el plantearse como prioritaria una intervención para el control y regulación de las actividades privadas en la ciudad, que tiene como implicación 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, acentúa la segregación urbana y fortalece un proceso tentacular, extensivo e irracional del desarrollo de la ciudad⁷.

En estas circunstancias es indispensable una herramienta jurídica y política que legitime a la tierra la función social que está establecida por la Constitución desde 1936⁸, que cobró más vigencia en la Constitución de 1991, especialmente por los aportes y precisiones adelantadas por la Ley de Reforma Urbana.

Existen otras normas que obligan a los municipios a elaborar planes de desarrollo, a controlar y prever el uso del suelo urbano y rural y la aplicación o desarrollo de las normas urbanísticas, como son la Ley 61 de 1978, el decreto 3104 de 1979, la Reforma Municipal de 1986 y las leyes 11 y 12 de 1986.

La norma se convierte en la legitimadora del desarrollo urbano y del territorio propio de la municipalidad por medio del establecimiento de prioridades, tendencias y mediante la fijación de políticas para su crecimiento, que son demarcadas y establecidas a través de unos límites, dependientes de las potencialidades y atributos que son los requisitos propios de la diferenciación.

La norma como división del territorio es la apariencia de su problemática. No es una división estable, estructural, garantizadora o correctora del desarrollo, sino un indicador del mismo hacia parámetros legales de mantenimiento del statu quo y expresando la organización coyuntural de una problemática específica.

La norma tiene múltiples expresiones y especificidades. Las más comunes, son:

- Los índices de ocupación y de construcción que determinan una densidad de construcción por sectores.
- El uso establecido del suelo urbano.
- La densidad territorial.
- El límite entre lo urbano y lo rural: perímetro urbano.
- El límite entre lo que tiene o carece de posibilidad de servicios públicos: perímetro sanitario.
- Las proporciones entre el espacio privado, las cesiones establecidas y el espacio público.
- Las relaciones volumétricas en el espacio.

Es probable que estas expresiones de la norma sean herramientas reales de control del desarrollo y no sólo legitimadoras. En este sentido una buena normatividad debe tener presente:

- La previsión de la densidad máxima de ocupación de un sector y de todos los sectores.
- La previsión de las necesidades de infraestructura de servicios públicos.
- La previsión de las necesidades de servicios comunitarios.
- La previsión del volumen del tráfico vehicular y peatonal.

⁷ Op. cit. Pág. 350

⁸ Op. cit. Pág. 350

- Relación y efectos entre los usos del suelo permitidos.
- Relación entre los diferentes estratos de población.
- Y en general, sobre los efectos reales que tiene la aplicación de una norma.

1.1.2. Usos del suelo

Por medio de la norma de zonificación, se divide el espacio de la ciudad para el asiento de todos aquellos usos que se consideran compatibles con la aglomeración urbana. En un plano de zonificación se expresa la ubicación específica de cada uso, se delimita su zona de alcance, se define con exactitud cuál o cuáles actividades propias de un uso específico son permitidas en la ciudad y cómo se ejercerá el control de tales usos.

Se establece así una división del territorio de la ciudad por actividades, previendo las implicaciones de sus relaciones en el conjunto urbano.

Con el auge del pensamiento moderno en el urbanismo se llegó a que se privilegiara la zonificación estricta por actividades, separándolas 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, buscando mermar la gran demanda de actividades que se concentraban en el centro principal.

Hoy no podemos decir con claridad qué principio lógico rige el desarrollo de la ciudad. No existe un criterio claro de una descentralización local controlada y planificada, y tampoco un sentido estricto de zonificación. Hoy encontramos una ciudad llena de mezclas sin control: se permiten usos incompatibles en el mismo sector, se

deterioran zonas por la autorización o tolerancia de usos contaminantes (generados por ruidos o aire principalmente), se manejan sectores con criterios del momento, sin prever el futuro. Se habla de la descentralización de actividades, pero el Estado apenas comienza realmente a jalonarlas.

La ciudad ha vivido 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 sobre 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.

1.1.3. Perímetro urbano

Es la norma la que establece el límite de expansión de la ciudad y en esta medida diferencia lo urbano de lo rural. Como límite de expansión guarda una relación directa con la posibilidad de prestación de los servicios públicos en las áreas comprendidas en ese perímetro. Sin embargo, este concepto de perímetro urbano es diferente al de perímetro sanitario o perímetro de servicios públicos: esto hace factible tener una ampliación del perímetro urbano sin que haya una correspondencia con la ampliación del perímetro sanitario; o existir un perímetro sanitario que rebase el perímetro de expansión urbana.

En Medellín, a partir de 1987 con la nueva sectorización se fijó un perímetro urbano que incorporó asentamientos que tradicionalmente habían estado por fuera del mismo por su carencia de servicios públicos⁹. Ahora el límite existente no garantiza la total prestación de los servicios públicos, y aún por fuera de este perímetro hay otros asentamientos que son los que van presionando para ampliar ambas líneas de perímetro.

La extensión del perímetro tiene su principio especialmente en la presión de los pobladores ca-

9 Al interior del perímetro urbano quedaron incluidos los 74 asentamientos denominados "subnormales" por la Administración y que albergan aproximadamente el 9.7% del total de la población urbana de la ciudad y que carecen en su mayoría de una legalización y de servicios públicos. Datos estimados de población tomados del Anuario Estadístico Metropolitano de 1989. Págs. 3.24, 3.25, 3.26 y 3.28.

rentes de sitio en la ciudad que buscan ubicarse forzosamente, en las periferias de la misma, generalmente por fuera del perímetro urbano. Esto produce una presión hacia la expansión del mismo, abriendo terrenos, muchas veces inapropiados para la construcción y la urbanización. Por la acción de este proceso, estos terrenos empiezan a valorizarse generando una serie de cambios que beneficiarían al conjunto de la población, ya que al elevarse el precio del suelo en las periferias se aumenta en los sitios centrales y en aquellos existentes entre el centro y la periferia urbana.

Esta dinámica, producto del propio desarrollo urbano presiona la ampliación del perímetro, razón que lleva a que la municipalidad "legalice" estas expansiones, hecho que revierte en la ampliación de su territorio fiscal.

En este sentido se puede decir que la norma va detrás del fenómeno porque la ciudad no crea mecanismos que prevean una ubicación futura de población de estratos bajos. Más bien es un "dejar hacer" desde el nivel oficial, que tiene como consecuencia que grandes contingentes de población se ubiquen en terrenos de alto riesgo y presionen en zonas sin control por la vinculación a la malla urbana, exigiendo vías, servicios públicos y comunales. Esta indiferencia va causando problemas generales en la ciudad, tales como el encarecimiento de los terrenos debido a fuertes desequilibrios, que acentúan la segregación urbana llevando a una expansión desordenada y tentacular.

1.1.4 Densidades

El concepto integral de densidad se refiere a la forma como la ciudad prevee el desenvolvimiento de sus conglomerados humanos en términos de acceso a zonas verdes, a zonas abiertas, a espacio público, a desarrollo de áreas construidas y de equipamientos comunitarios, todo en relación y proporción al número de habitantes por hectárea.

La norma, a través de la densidad, define un atributo al suelo urbano de potencialidad de albergue de población. Para su determinación se establece, unas veces en forma explícita la densidad límite permitida, en términos de vivienda por hectárea; en otras, no se aplica la norma sino que se adoptan varios factores como son el área del lote, el índice de construcción y las áreas mínimas establecidas por tipología de vivienda.

Del análisis de las normas establecidas para la ciudad de Medellín y de la división territorial contemplada, se puede definir lo siguiente: (Según el Estatuto Municipal de Planeación de 1990, Acuerdo 038 del Concejo Municipal, actualmente vigente):

- El territorio urbano está dividido en dos grandes zonas. La No.1 comprende casi toda el área urbana de la ciudad: Comunas de la 1 a la 8 (zonas Nororiental, Noroccidental y la Comuna Villa Hermosa de la Centro-oriental), de la 11 a la 13 (las 3 comunas de la antigua comuna de La América) y las Comunas 15 y 16 (la antigua Comuna de Belén), así como parte de la No.9 (Buenos Aires), y de la No.10 (La Candelaria).

La zona No.2 está conformada por la Comuna No.14 o del Poblado y sectores de la No.9 (Buenos Aires) en la vecindad a la carretera a Las Palmas.

- Para la zona No.1 se establecen tres (3) tipos de densidades límites: Alta, media y baja.
- Para la zona No.2 no se explicita su densidad. Pero se divide la zona en cuatro (4) subzonas: de densidad mayor, de densidad alta, de densidad media y de densidad baja. Se da mayor libertad controlada al urbanizador, pues él puede jugar con las áreas límites establecidas por tipología de vivienda, los índices de construcción y el área del lote.¹⁰

¹⁰ Con un ejercicio de tanteo se encontró que podría llegarse a densidades muy altas (866 viviendas por ha.) en lotes entre 2.001 y 6.000 m² si el urbanizador escoge para su desarrollo apartamentos de una alcoa, o de 650 en dos alcobas, 433 en tres alcobas, ó 325 viviendas por ha en cuatro alcobas. En la zona de densidad media se llegaría a densidades de 565, 425, 280 y 210 viviendas por ha., en las cuatro tipologías señaladas y en lotes entre 501 y 2.000 m²

Esta normatización que pretende un aumento significativo de la densidad en la zona de El Poblado y sectores señalados en la zona 2, potencia una altísima rentabilidad urbana para los inversionistas que entren a la zona.

- Las zonas establecidas para vivienda de interés social, es decir aquella vivienda cuyo precio de venta, que incluye el lote y una mínima solución habitacional, no exceda los 100 salarios mínimos vigentes ¹¹.

La norma establece un área mínima de lote de 54 m² para vivienda unifamiliar, y de 72 m² para bifamiliar. A su vez se fija un área habitable útil mínima para viviendas multifamiliares, trifamiliares y bifamiliares de 40 m², y una solución de 18 m² como solución básica inicial mínima. Estas normas mínimas de vivienda fueron fijadas por el Municipio de Medellín como una reacción ante lo establecido por el estatuto Metropolitano de Urbanismo del Area Metropolitana (Acuerdo 03/88) que tenía unas áreas mínimas más altas: 60 m² de tamaño de lote para vivienda unifamiliar, no se definía un área de solución básica inicial, ni se contemplaba la posibilidad de desarrollos multifamiliares ¹².

1.1.5. Consecuencias de la normatividad

Después del análisis de algunas prácticas y situaciones sobre la aplicación de las normas en la ciudad, se pudo detectar que a pesar de prevalecer un desarrollo desequilibrado, caótico y crítico, sí se palpa una intencionalidad en la municipalidad, para la búsqueda de mejoramiento de condiciones en la población. La administración municipal sí quiere propiciar desarrollos más intensos, especialmente del uso residencial, en la Comuna No.14, El Poblado. Para ello abre la posibilidad, potenciando tierras con el concepto de densidad mayor, ofreciendo menos restricciones y facilitando un crecimiento de la inversión en esta zona que tiene menos limitantes al desarrollo en cuanto desde tiempos ante-

riores se habían reservado como lotes semicampestres, de amplias áreas, de fácil vinculación y con estructuras existentes mínimas. En cambio, en la zona No.1 no ocurre lo mismo, se controla mucho más el crecimiento con limitaciones mayores en el acceso al suelo, pues son sectores previamente desarrollados, que incorporan en sí mismos un alto precio y posibilidades menores según la norma.

En la estructura de usos del suelo detectada se encuentra más un sentido de prevalencia del statu quo que intentos de búsqueda de cambios hacia situaciones mejores. Indudablemente estos tres factores analizados: la densidad, el perímetro y los usos del suelo sólo permiten una reflexión parcial. Sin embargo, aún así, no se detecta con su evaluación principios orientadores hacia algo más planificado con sentido de futuro y con criterios e intenciones claras.

La pretensión de desarrollo del sector de la Comuna No.14, se puede equiparar con aquella de intensificar la posibilidad de inversión en vivienda de interés social en el Municipio. En este caso se nota más un sentido de solución coyuntural suscitado con la implantación del Estatuto Municipal en contra de algunos criterios y artículos del Estatuto Metropolitano vigente. Este último debió prevalecer como macro-norma de todos los municipios y no como ocurrió con la vivienda de interés social en Medellín en donde se asumieron atribuciones no muy claras por parte del Municipio que favorecían a los gremios constructores y financiadores de la vivienda.

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 de marcadas diferencias de calidades espaciales y está propiciando que se rebajen los cánones establecidos para la vivienda de interés social.

11 Para aquellos superiores a 135 salarios legales se establece que se registrarán por lo establecido en la Ley 9a. de 1989 y no por el estatuto Municipal de 1990. Estatuto Municipal de Planeación. Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción. DAPN, Medellín, 1990, pág. 91.

12 Con anterioridad a la promulgación del Estatuto Municipal en agosto de 1990, un grupo de funcionarios de la Administración Municipal y personas de los gremios, celebraron lo que denominaron un "Taller práctico" (12 de mayo de 1988) en donde se evaluó la incidencia del estatuto Metropolitano vigente, sobre la vivienda popular. De este Taller salieron pautas al respecto, expresándose claramente que se quería una reglamentación específica para Medellín y más "adecuada" a los intereses privados.

Se encuentra así que el desequilibrio en el desarrollo urbano en 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 9a. y la nueva Constitución sobre expropiación de tierras -aún por la vía administrativa-, la implementación de los bancos de tierras, darle todo el carácter social al espacio público y especialmente un carácter social a los usos del suelo, como un principio prevaleciente sobre los que determinan los usos de la propiedad privada. Sólo con medidas de este tenor, se podría empezar a romper los efectos de alto desequilibrio que se observa en el espacio urbano.

1.2 Contradicción-enfrentamiento entre la iniciativa privada y el interés público

Aunque la tendencia "natural" de las iniciativas empresariales es a la generación de espacios abiertos y libres de mercado, la práctica de su intervención y competencia, así como la magnitud de sus infraestructuras, la especialización de sus operaciones, han demostrado la necesidad de la concertación, o sea, de los Planes de Desarrollo, como un factor que les garantiza una cierta estabilidad en la totalidad y dinamismo del sistema. Sin embargo, el reconocimiento de los planes, por parte de los sectores empresariales, sólo se ha dado cuando conviene, define y beneficia a determinados intereses, o en otras situaciones más agudas, cuando su desobediencia recurrente a entender, participar y comprometerse con las directrices trazadas por los planes, produce como reacción la desobediencia social generalizada, lo cual en su conjunto amenaza contra la existencia de los propios bienes económicos privados e incluso envuelve a las instituciones de gobierno que regulan el interés público (comprendido aquí el interés privado y personal de los ciudadanos), llevando a un ponerse de acuerdo prematuro, no consciente y forzado.

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 de la capacidad potencial de competencia internacional de

los grupos empresariales, y a corto y mediano plazo un profundo deterioro de los procesos sociales, acompañados 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 de carácter nacional, regional y municipal.
- 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.
- Desmedida y nociva intervención de agentes privados, a través de facciones políticas o gremios económicos en las decisiones de gobierno, por lo cual se ha llegado a una mal concebida "planeación técnica", que pretende emular al estilo empresarial, con lo cual se quiere ocultar el carácter diverso y divergente del interés público y privado, 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.

- La falta de concertación del sector público y privado en las escalas nacional, regional y local -en todos sus niveles jerárquicos- ha provocado que un aspecto fundamental de la Planificación: la previsión y prospección estratégica, no haya sido posible, y en esta consecuencia no se evalúan ni exigen resultados concretos valorados en su impacto social y beneficios globales alcanzados.

En este contexto histórico, los Planes han ocultado un hecho que es decisivo en la toma de decisiones: reconocer qué sectores y con qué objetivos particulares tienen incidencia en la vida urbana, y en consecuencia definir con más exactitud otro formato de la Planeación, basado en programas de actuación muy puntual y con temporalidades precisas susceptibles de evaluar las áreas concretas de su actuación; todo lo cual se opone a la contraparte de una planificación burocrática, en la que paradójicamente no se identifican los instrumentos para la concertación de los sectores económicos, derivando hacia un intervencionismo ingenuo y voluntarista del Estado.

1.3 Contradicción-enfrentamiento entre la continuidad y el cambio en los planes a escala nacional, regional y local y, entre los programas, las políticas y los proyectos

Los conceptos estructurantes de la Planificación, si bien muestran un proceso dialéctico y creciente de articulación a problemáticas de tipo ambiental y socio-cultural, su acercamiento a la integración y globalidad es más bien la manifestación de un estado de ánimo y una voluntad fugaz de funcionarios de paso, que la concretización de una concepción cualitativa del desarrollo, apuntalada en los parámetros de un tiempo histórico, cuya característica actual es la incorporación de la dimensión ambiental, como herramienta no sólo defensiva o técnica, sino como la fuente inspiradora de un nuevo proyecto de sociedad y de convivencia humano-natural frente a la sociedad planetaria supertecnologizada¹³.

Se llega a pensar que las obras de cada gobierno son el inicio de la historia verdadera. Este mesianismo o "síndrome de originalidad", afirmado en la convicción de que se nace al tiempo social con las consignas de cada gobierno, ha creado un contrasentido, y es el del incumplimiento con las responsabilidades y tareas de hondo impacto, lo que se traduce:

- En la no culminación de un sinnúmero de obras iniciadas.
- En la repetición de acciones por ausencia de prioridades y de metas.
- En la improvisación de consignas, esquemas y estrategias.
- En la sectorización y atrincheramiento de fuerzas, que convierten las oficinas en escenarios de guerras clientelistas burocráticas.
- En la anulación de los aspectos identificados de una conciencia histórica en los ciudadanos, provocada por la confusión y la manipulación lo cual es reforzado por tareas particulares que cumplen los gobiernos, sin orden de continuidad y que lleva a que el ciudadano común no reconozca la dimensión del futuro y viva plenamente en la incertidumbre, con desconfianza en el tiempo por venir y con tendencia a la pasividad que siempre le lleva a pensar que todo será siempre igual, y que por lo tanto son otros quienes tienen obligación con su destino y le deben resolver paternalmente sus problemas de comunidad. Para ellos nada hay nuevo. Los políticos y los gobiernos, todos se parecen. De esta manera, las comunidades no saben con exactitud si un gobierno es un programa, o si éste es un pretexto para engañar. Tampoco saben si hubo un gobierno que trabajó con proyectos y más aún, desconocen qué efectos produjo y qué alcance estratégico originó.

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

Los aspectos prevalecientes en las concepciones y prácticas de la planificación, han estado vinculados a prioridades de orden vial, zonificación y división espacial, que quedaron como marcas y herencias del Plan Director, adoptado en 1959. La concepción y práctica de un desarrollismo que enfatiza el montaje de infraestruc-

¹³ Sin embargo, en lo que se refiere a la órbita geoestacionaria, la secuencias hidrográficas, selvas y nichos ecológicos, los sectores productivos embelesados en el espíritu colonizador de sus antepasados, han quedado como congelados en el tiempo y en su vivir "por fuera del tiempo".

tura que requieren los intereses de expansión industrial y comercial, y el privilegio de las teorías y políticas que tienen una visión reduccionista del hecho físico y desvirtúa su carácter interactuante, han contribuido a:

- El desencadenamiento de expectativas de trabajo o estudio que en forma idealista o demagógica inducen los programas centralistas de gobierno y complementariamente la persistencia de procesos migratorios acelerados y concentración de pobladores en la urbe metropolitana, por falta de una estrategia de desconcentración de las áreas industriales y de comercio.
- El desbordamiento de los tamaños de usos residenciales del suelo, por aplicación de una concepción derivada de parámetros burocráticos y la exclusión de una concepción integral del desarrollo espacial.
- Una intensa dependencia y concentración de las funciones del centro, y el desarrollo de deseconomías macrouurbanas, que tienen efecto negativo sobre otros aspectos de la economía formal, central y periférica, donde -en el caso de esta última-, la instalación y ofrecimientos de mercados alternativos no logran articularse al mundo cotidiano de los habitantes (caso de las Plazas Satélites).
- Un elevado deterioro de la calidad ambiental de la ciudad con la pérdida significativa de los valores estéticos, emocionales y lúdicos que están ligados al paisaje visual del territorio. Un aspecto de la destrucción de la calidad ambiental, tiene que ver con el debilitamiento de la unidad barrial, la cual hasta la década de los años sesentas, constituyó una unidad básica ambiental de referencia espacial de carácter integral y relativamente homogénea.
- El desmembramiento del sistema de relaciones espaciales internas de la ciudad, inducida por la falta de una política integral, que asuma las tendencias del crecimiento sin desvirtuar los aspectos correlacionantes de las municipalidades, su estructura ambiental y sus componentes socio-culturales que rebasan los límites y fronteras territoriales municipales.

- La cada vez más baja calidad de vida de la población que se agrava a medida que las políticas del Estado no logran acertar para buscar soluciones integrales a las problemáticas sociales de las mayorías.

En este contexto, las fronteras naturales, tales como quebradas, pequeños bosques, accidentes topográficos, entre otros, que en décadas anteriores constituyeron elementos de demarcación de las barriadas, y en un sentido más general de los espacios de la ciudad, y de ésta, con las otras municipalidades del Valle de Aburrá, quedaron rebasadas por el despliegue de una práctica recurrente a la invasión y domesticación de espacios materializadas en la depredación de hechos naturales y culturales concretos.

1.5 Elementos relacionantes

El segundo problema derivado del modelo planificador, es el que tiene que ver con un desajuste en la base de los sistemas de relaciones que deben operar y no operan de hecho, entre:

- Los sistemas orgánicos de participación, gestión y decisión del nivel municipal con los del nivel metropolitano.
- Los sistemas orgánicos de participación, gestión y decisión de los municipios no metropolitanos del Departamento, con los mismos sistemas del orden metropolitano y departamental.
- Las jerarquías y mecanismos internos de investigación, elaboración, evaluación y decisión de políticas adoptadas por cada uno de los niveles e instancias municipales, metropolitanas y departamentales.

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, las comunicaciones, 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, cru-

zan e interfieren intereses y propósitos, y provocan enfrentamientos entre los funcionarios, las funciones, las organizaciones civiles y los pobladores. Bajo esta situación se malogran recursos, se neutralizan resultados o se genera distorsión cuando lo que se pretendía es eficacia y calidad en la toma y ejecución de decisiones.

1.5.1. *Area Metropolitana- Planeación Metropolitana: indecisión o enfrentamiento de fronteras y límites*

Con la creación del Area Metropolitana del Valle de Aburrá, según la Ordenanza No.34 de 1.980 de la Asamblea de Antioquia y de los Decretos del Gobernador Nos. 0038/81 y 0578/81 se pretende darle una salida administrativa y jurídica al manejo de un conjunto de municipios que en su desarrollo han estado intregrados económica, social y espacialmente, pero que por su proceso histórico ya habían rebasado sus límites municipales llegando a una situación de mezcla y superposición de competencias sobre problemas y dinámicas integradas, que tuvieron como resultante situaciones anteriormente descritas.

Se integran así en el Area Metropolitana del Valle de Aburrá, los municipios de Medellín, como núcleo principal; al Norte: Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa; y al Sur: Envigado, Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Caldas¹⁴. Se define la organización administrativa compuesta por la Junta Metropolitana y el Alcalde Metropolitano (el del municipio núcleo). Se determina conformar las juntas según lo establecido en el Decreto 3104, así: El Alcalde Metropolitano quien la presidirá, un representante del Concejo de Medellín (o su presidente), dos representantes de los Concejos Municipales de los otros municipios (o sus presidentes), un Alcalde de alguno de los otros municipios, designado por el Gobernador y dos representantes designados por el Gobernador.

En el conjunto de funciones establecidas por la Ley, vale la pena indicar además las competencias administrativas entre el Area Metropolitana del Valle de Aburrá y el Municipio de Medellín.

Se establece en el Decreto 3104/79, en el Artículo 11, que la "dependencia de planeación del municipio que constituya el núcleo principal, será la encargada de preparar el plan integral de desarrollo, el correspondiente programa de inversiones sectoriales y los demás acuerdos relativos a las materias de que trata el numeral 1o. del Artículo 6o".

El Numeral 1o. del Artículo 6o. define todo lo relativo a la planificación:

- a. Formular y adoptar el plan integral de desarrollo para el Area Metropolitana y el correspondiente programa de inversiones sectoriales. También determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo nacional y departamental.
- b. Definir y ordenar los programas y proyectos, que en concordancia con el P.I.de D. han de ser ejecutados por los municipios u otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordinación de las autoridades del Area.
- c. Expedir la reglamentación de usos del suelo urbano y rural del Area.
- d. Establecer las normas generales de zonificación, urbanismo, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos.
- e. Elaborar el plan vial y planes maestros de servicios públicos para el Area.
- f. Fijar perímetros urbanos y sanitarios.
- g. Reglamentar la utilización de los bienes de uso público de propiedad del Area Metropolitana.

En este sentido la oficina de Planeación Metropolitana tiene la competencia y la función de elaborar todo lo señalado en el Numeral 1o., pero es la Junta Metropolitana quien acoge y define como Acuerdo, cada una de las propuestas emanadas de esta oficina.

¹⁴ Aunque el municipio de Envigado se desvincula posteriormente del Area por voluntad de su Concejo Municipal.

Se establece en el Decreto mencionado que la preparación y actualización del Plan de Desarrollo Metropolitano debe hacerse por parte de la oficina de Planeación Metropolitana con la participación de las otras entidades comprometidas en el Area como son, las oficinas de planeación de los municipios, los gremios, las entidades cívicas y la población.

Con la Ley de Reforma Urbana o Ley 9 de Enero 11 de 1.989, se ratifica lo anterior, y se da prelación a lo planteado en el Plan de Desarrollo Metropolitano sobre lo establecido a nivel de cada una de las municipalidades.

Le legislación existente establece que las Areas Metropolitanas no son entidades territoriales como sí lo son, según la Constitución de 1991, Artículo 288 los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, luego prevalece el Area como un ente con personería jurídica y autonomía administrativa.

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 en 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 Ley¹⁵.

Actualmente está vigente el Plan de Desarrollo Metropolitano de 1.985 que estableció no sólo un marco de elementos hacia el desarrollo del área, sino un análisis de la dinámica de la estructura metropolitana, sus perspectivas hacia el futuro y un conjunto de estrategias para el desarrollo.

El Municipio de Medellín tiene un Plan de Desarrollo desde 1987 que no alcanzó el planteamiento integral que tuvo el Metropolitano y que expresa más una directiva del desarrollo. A su vez, por medio del Acuerdo No.038 del 90, el Concejo Municipal estableció un "Estatuto Municipal de Planeación, usos del suelo, urbanismo y construcción de Medellín", que trató de buscar según está expresado en el prólogo del mismo, que éste "se adecue a las nuevas realidades jurídicas, especialmente la Ley 9a. de 1989; que tenga en cuenta las nuevas realidades físicas de Medellín (escasez de tierras, tren metropolitano); las nuevas realidades sociales (crecimiento de actividades informales, principalmente de construcción); y las nuevas realidades económicas (disminución drástica de la actividad edificadora)".¹⁶

Según lo establecido a nivel legal están claras las competencias, no así la práctica de las mis-

- 15 El Area Metropolitana del Valle de Aburrá, desde su nacimiento, ha establecido acuerdos metropolitanos, entre otros, sobre:
- Prestación de los servicios públicos y de aseo en el Area.
 - Fijación de las normas
 - Perímetros urbanos de los municipios que la componen, incluido Medellín.
 - Estatuto de contribución por valorización. Cobros por valorización de algunas obras como las polémicas 500, 501 y 502
 - Transformación en metropolitanas de varias entidades del municipio de Medellín (E.E.P.P., E.E. Varias, Valorización, Planeación, MetroSalud, CORVIDE, Departamento de Bomberos, Metro Seguridad).
 - Definición de competencias al Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana para elaborar estudios de estratificación socio-económica de la población en todos los municipios del área.
 - Normas sobre vivienda popular.
 - Delegación en Planeación Metropolitana para coordinar con el Tren Metropolitano lo concerniente al Plan de Desarrollo Metropolitano.
 - Definición de servicios metropolitanos en obras públicas.
 - Adopción del Plan de Desarrollo Metropolitano (Acuerdo 012 de 1985).
 - Plan Vial Metropolitano (Acuerdo 02/86).
 - Estatuto Metropolitano de Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción (Acuerdo 03/88).
 - Se adoptan los planes de desarrollo de las zonas Sur y Norte del Valle de Aburrá (Acuerdos 05 y 06 de 1988).
- 16 Prólogo, texto del acuerdo No. 38 de 1990 del Concejo de Medellín, agosto 1990.

mas. Se ha encontrado que la oficina responsable de preparar el plan -Planeación Metropolitana- la asume sin un conocimiento real de la problemática de los municipios diferentes a Medellín y no hace sus planteamientos en forma participativa ni consultada.

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". Se identifican así 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 concepciones y las prácticas de planificación dispersas (espacial y temporalmente), tales como los planes generales, los planes parciales, los programas especiales y los proyectos fraccionados, etc.

Se podría decir entonces que el elevado costo social y político de la última coyuntura social urbana del Area Metropolitana, singularmente acentuada en las zonas Norte y Occidente del Municipio de Medellín, es la resultante de una tradición de gobierno, en la cual el aporte de las teorías y las prácticas de la Planificación, han quedado implicadas en el descontento, la decepción y la desconfianza que producen en la población.

1.5.2. La jerarquía administrativa municipal.

El Municipio tiene establecido un nivel de jerarquías administrativas para propiciar el manejo y control de su territorio. Con la reforma municipal del 86 se establecen a los Municipios nuevas competencias en cuanto a la planificación y prestación de los servicios públicos a partir de la delegación de funciones descentralizadas que antes estaban en el gobierno central.

Las autoridades máximas en cuanto al precepto legal y funcional son el Concejo Municipal y el Alcalde. Se establecen funciones descentralizadas en cuanto a la participación ciudadana en la gestión local a través de las Juntas Administradoras Locales, aparte de otras funciones existentes sobre las Juntas de Acción Comunal.

El Municipio de Medellín a su vez está dividido en lo administrativo en secretarías, departamentos administrativos, así como en empresas de servicios.

Si bien la estructura administrativa pretende una organización "técnica" para hacer más eficiente la decisión y el trabajo interinstitucional, es una realidad que la estructura es vertical, burocrática y de decisiones no participativas. Contrasta la verticalidad burocrática con las normas de gestión participativa, pues contradictoriamente, este método todavía no ha ganado espacios en la tradición organizativa interna de la municipalidad.

El Municipio se comporta como un organigrama compartimentado en cuatro bloques desarticulados: a) El grupo de secretarios de despacho o gerentes de empresas municipales o metropolitanos, b) el grupo de directores o jefes de división, c) el grupo de jefes de departamentos (técnicos asesores) y d) el grupo técnico de apoyo y de ejecución (profesionales, técnicos y auxiliares).

Entre el grupo a y b / b y c se presentan enlaces frecuentes y fuertes; en tanto que entre el grupo a y c / a y d / b y c / b y d, los enlaces no son frecuentes ni determinantes en el proceso.

Del mismo modo las relaciones de los cuatro grupos, con respecto a otras instancias gubernamentales o no gubernamentales, cívicas, gremiales, económicas, educativas, científicas y sociales, presentan un carácter desigual en frecuencia, intensidad, proyección y concreción de compromisos.

No existen relaciones sistemáticas programadas conforme a fines y metas de cada uno de los grupos (a,b,c,d), de los correspondientes despachos o dependencias municipales con sus similares en las escalas regional, metropolitana y nacional para distribuir espacios y responsabilidades sociales e institucionales.

Cuando se constituyen los comités técnicos interdependencias e interinstitucionales, es frecuente encontrar la cantidad de dichos comités donde participan los grupos a, b y c, y más frecuente y sintomático, la observación de que a dichos comités asisten generalmente los mismos funcionarios; o cuando se admite la inscripción de un profesional técnico, se mueven con bastante frecuencia, restándole posibilidades de consolidación a su trabajo.

1.5.2.1 La investigación

En lo referente a las tareas de investigación interdisciplinaria, en áreas o aspectos distintos de los que se debe ocupar la academia universitaria, es

decir, en el campo de lo que se reconoce como investigación aplicada e investigación para la intervención protagónica y participativa, no se evidencia en el Municipio de Medellín a lo largo de su desarrollo histórico, un espacio que se pueda identificar como tal. Sólo se presentan pequeños escenarios embrionarios de investigación u organismos de apoyo para su desarrollo, tales como Centros de Documentación, Información, Apoyo Bibliográfico y Organización de Archivos, Sistemas, etc. que carecen de unidad interna y dirección estratégica.

La investigación es todavía muy personal, coyuntural, episódica y sin prospectivas,¹⁷ la práctica de la planificación ha estado desprovista de una concepción y un método de investigación particulares y sistemáticos cualitativamente diferenciada 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 practicismos, 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.

1.5.2.2 Sistemas de información

Al escaso desarrollo de la investigación, se le agrega la débil utilización 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 con-

¹⁷ La investigación se propone con alguna frecuencia para resolver algunos compromisos de tipo expositivo, o sustentar ciertos estudios técnicos, para lo cual se repasan estudios de investigadores universitarios, pero sinsometerlos a una cuidadosa revisión analítica que permitan la identificación de sus usos, aplicaciones y posibles reelaboraciones. Es muy dicente, por ejemplo, que el capítulo 3 del Plan de Desarrollo de 1990 titulado "El Medio Ambiente y el Territorio", es textualmente el aparecido en el Plan de Desarrollo de 1987, elaborado por la misma oficina.

cibe 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.

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

Como efecto global de estas irregularidades, el tejido de las relaciones entre las oficinas del gobierno, sus prácticas planificadoras y los distintos intereses de los grupos sociales que habitan y crean sus espacios, es bastante frágil e incongruente. Mientras que el poblador ha ganado espacio para diagnosticar e incluso interpretar muchos de sus problemas, la institución pública no ha logrado capacidad para interpretar la cotidianidad social y traducirla en operaciones concretas. Incluso, muchos de los instrumentos que se producen para propiciar la comunicación, tales como cartillas instruccionales de salud, vivienda, prevención de desastres, etc., no alcanzan a tener resonancia, porque no están acompañadas de una metodología elaborada y pensada que pueda articularse de manera efectiva a las organizaciones cívicas, populares, gremiales, etc. Igualmente los programas de descentralización no logran anclar en la vida ordinaria de los pobladores para provocar transformaciones positivas en la calidad de vida y en sus propios mecanismos de gestión, participación y concertación.

1.5.2.3 Perfil profesional

A este diseño de la estructura orgánica de la municipalidad, se le añade el perfil profesional de los funcionarios. Este perfil, establecido por un Manual de Funciones genérico, que se lee de manera singular en cada dependencia o instancia administrativa municipal, depende todavía de una concepción centralista de la autoridad y jerarquiza la decisión con un criterio en el cual prevalece el espíritu político partidista, donde la función que involucra la decisión, solamente aparece situada en un nivel de importancia secundaria. Esta circunstancia conlleva a que ciertos estratos de los funcionarios queden segregados del proceso de participación, de la elaboración de la decisión, y por lo tanto no se logren unos resultados de gran amplitud y profundidad.

La compartimentación de las prácticas políticas del ejercicio del conocimiento en los mecanismos de decisión gubernamental producen una cadena de distorsiones en la personalidad institucional y el excesivo formalismo en los procesos de consulta se traduce en una despersonalización y deshumanización del funcionario, configurando unos estereotipos: a) El estereotipo del funcionario "técnico", que desarrolla una lectura rígida de la norma y se comporta proclive a una "orden superior"; b) El funcionario sin criterio que simplemente se desempeña en el activismo y taréismo del papeleo; c) El funcionario pensante y crítico pero que la experiencia lo condujo a la decepción y el escepticismo; se mimetiza en la inercia; d) el funcionario que actúa a órdenes de intereses particulares (de gremios económicos o facciones políticas), y que compromete sus responsabilidades públicas con aquellas que pertenecen a un mundo particular; e) el funcionario que plantea, propone y se esfuerza por agenciar procesos de gestión pública, en un espíritu amplio, de acuerdo a una cosmovisión que integra el conocimiento a su práctica, que produce aciertos y equivocaciones, que se empeña en el trabajo interdisciplinar, que conoce no sólo las experiencias de su dependencia, sino también las de otras dependencias e instituciones gremiales, cívicas, etc.; que procura relaciones con las realidades distintas de la ciudad y reflexiona sobre soluciones posibles y las propone.

1.5.3. *Compartimentos gubernamentales y estrategias políticas.*

En el Valle de Aburrá interactúan un conjunto de fuerzas sociales, económicas y culturales, pero en el plano institucional estas fuerzas no tienen ejes reguladores precisos que sean acatados por cada una de las municipalidades. Cada municipalidad es soberana en el manejo de sus propios recursos y potencialidades productivas y comerciales. Sin embargo, en los aspectos sociales de la urbanización, del desarrollo ambiental, cultural y educativo, que tienen una manifestación no meramente local y geográfica, sino que adquieren un sentido estructural externo y global, no se proponen todavía mecanismos legales y procedimientos institucionales que tengan una capacidad de respuesta equivalente a la magnitud de sus problemas. Por ejemplo, a los Concejos Municipales, que son los organismos de elección y representación democrática, no se articula un organismo de superior jerarquía que sea de elección popular metropolitana, que permita que la norma producida tenga efectos legales insobornables, directos y concretos, en idéntica forma de las que son producidas de manera autónoma por los Concejos locales.

Junta Metropolitana.

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 más un sentido 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: dos representantes de los Concejos y un Alcalde, quienes pueden ser o no del mismo municipio, ser de grupos políticos diferentes, y por consiguiente, pueden 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 una voluntad orientada a favorecer a los representantes de los gremios (el constructor principalmente) con el fin de aproximarlos a este organismo de

poder, ya que las juntas de planeación de los municipios son sólo organismos asesores, sin poder alguno.

De otro lado existe una visión demasiado sectorial sobre lo que es un plan integral de desarrollo, según lo estableció el Decreto Ley 1306 de 1980 (que reglamentó el Artículo 3o. de la Ley 61 de 1978). En éste se expresan los elementos de carácter integral que debe contener el mismo. En el medio, las oficinas de planeación (Metropolitana y Municipal) han elaborado lo que se podría denominar planes reguladores o de ordenamiento de usos del suelo, y no un verdadero plan integral en donde se tengan en cuenta todas las determinantes que inciden en el desarrollo de un área.

En esta perspectiva, la actuación e intervención normativa del Estado no alcanza a ser rentable desde el punto de vista del cumplimiento de una estrategia política ya que el incumplimiento de esta estrategia, suscita una serie de acciones que no tienen correspondencia con el tiempo, desatando unas situaciones de inactualidad permanente, de tardanza e inoportunidad histórico-política. Los hechos no se pueden controlar y el cálculo de posibilidades es solamente la aproximación a un error.

1.6. **Estrategias e instrumentos de la planeación: prácticas y efectos sociales**

Se piensa que todo cambio en la organización del Estado es portador per se de eficiencia y desarrollo social. Sin embargo, en la trayectoria histórica, de las formas que el Estado ha adoptado para abordar y materializar el concepto de la Planeación, se descubren regularidades, líneas de continuidad y consolidación e igualmente, líneas de discontinuidad y de cambio, que no necesariamente se pueden interpretar como positivas.

En las estructuras orgánicas del Estado, se pueden visualizar las prácticas de la división del trabajo, los intereses que más se enfatizan, las estrategias, funciones y responsabilidades que se privilegian y asignan. En este sentido toda reestructuración o creación de organismos lleva el rastro del interés que lo anima y la huella de la

fuerza que se impuso. Porque en la administración no sólo se juega el espíritu del servicio y la vocación de la eficiencia, sino que en ellas están circulando grupos sociales y personas que tienen una interpretación y una racionalidad del servicio y la eficiencia.

La comparación de los grupos de profesionales que predominan en las oficinas de Planeación desde su creación como cuerpo propio en el año de 1960, hasta la última reestructuración de 1988, permite comprobar que la relación de las oficinas de planeación con las comunidades, los grupos sociales, económicos y gremiales de Medellín, no es una relación imparcial y desinteresada, sino que está mediatizada por los procedimientos e ideas de la ingeniería, que tienen como rasero y propósito de desarrollo físico de unas estructuras de apoyo a la industria y el transporte.

De esta manera la concepción de base de la práctica de la planificación, que radica en su propia estructura organizativa, no logra el impacto y la propagación adecuada de sus propósitos, porque los instrumentos profesionales que garantizan un accionar social están dispuestos en una relación secundaria, y sirven sólo como ilustración a la tarea de la ingeniería; lo mismo sucede con la arquitectura, que funcionalmente está circunscrita al diseño físico sin que importe demasiado, y sólo en una forma muy secundaria, el aspecto estético-social y ambiental de su aporte.

1.6.1 *Los gremios y la planeación Metropolitana y Municipal*

En 1960,¹⁸ por Acuerdo 046, el Concejo Municipal crea la Oficina de Planeación Municipal, y establece como cuerpo orgánico:

- La Dirección, y tres Departamentos ejes:
 - Departamento de Investigación e Informaciones básicas.
 - Departamento de Planeación
 - Departamento de Aplicación.

Simultáneamente se crea la "Junta de Planeación, Comisión de Memoriales y Oficina de Planeación", en la que tienen asiento gremios tales

como "La Sociedad Antioqueña de Ingenieros, Colombiana de Arquitectos, Colombiana de Economistas y Colegio Médico -Seccionales de Antioquia", cada uno con un representante.

La presencia de estas fuerzas en la Junta, la dinámica industrial y urbana de Medellín, darán lugar a un proceso cada vez más complejo en la relación de los saberes y las prácticas, y en la relación entre las disciplinas técnicas o científicas y el poder gubernamental, que se traducirá en el predominio del grupo ingeniería-arquitectura en los procesos de la administración de la planeación.

El predominio del grupo ingeniería-arquitectura (al cual por extensión pertenecen los dibujantes, los topógrafos, etc.), se podría interpretar como la respuesta lógica del gobierno a un desarrollo equilibrado de la estructura física de la ciudad, o como la adhesión a una corriente modernizante universal de la forma urbana. Sin embargo, en uno u otro caso, lo que se constata es que al estar jalonadas por los gremios de la construcción, la propiedad inmobiliaria y el transporte, todas las acciones del proyecto modernizante, culminan contaminadas, pues el desarrollo desigual del pensamiento y de la política y la inactualidad del movimiento social e intelectual con respecto de las vanguardias artísticas y urbanísticas universales, a más de una falta de autonomía o la debilidad política de nuestros medios para generar movimientos de vanguardia, necesariamente conducen a una vulgarización y distorsión del hecho urbano.

De este modo se leería una subordinación del interés estético-social y de la práctica de la arquitectura, a otros intereses vinculados a la aplicación e instrumentación de modelos con una virtual capacidad de rendimiento económico global (que se neutraliza al favorecer los intereses exclusivos de los grupos dominantes) y de provecho político clientelista, lo cual la confunde con la ingeniería, pues al tener ésta como misión y responsabilidad la creación de espacios con criterios estrictamente técnicos, culmina por atender sobre todo el interés de la eficacia empresarial, que tiene mayor capacidad de inversión e influencia.

¹⁸ La oficina de Planeación es fundada en 1960, pero antes se gesta la Oficina de Valorización en 1938. El primer plan regulador se presenta en 1950 y es aprobado en 1959 por Acuerdo Municipal.

Lo social no existe para este tipo de planeación, o se concibe como dato numérico: para eso la estadística. O igualmente se concibe como recolector o medidor de conductas, productos que luego se grafican en mapas: tránsito, densidades, usos de terreno y servicios comunales, estratificación social y niveles económicos.

Lo social se entiende en este tipo de planeación, como una excusa: "tenemos tres sociólogos, y tantos economistas". Pero realmente son profesionales que no logran inscripción y estatuto en la cadena de decisiones. Son simplemente un nudo en la serie. Puros recolectores, mirones, pero no actores efectivos y categóricos del acto de la planeación.

El desafecto por lo social y la consideración de las ciencias sociales como "retórica especulativa" tiene en parte un origen en la reflexión de las disciplinas sociales, pues con muy pocas excepciones, no han sabido demostrar el rendimiento del análisis socio-cultural al campo de las aplicaciones políticas.

Se desprende de esta situación un desconocimiento profundo y recíproco del gobernado y el gobernante. Porque para que haya conocimiento es necesario que exista un sujeto del cual se habla; y éste, el poblador, muy tardíamente es reconocido como sujeto. Sólo se sabe que existe cuando su despertar es una pesadilla para el orden institucional y social.

Cómo evaluar, entonces, las prácticas de la planeación? Cómo evaluar una práctica cuyo objeto (el diseño urbano) desconoce el espacio de su propagación social?

1.7 División territorial: para la planeación, la participación y el control

1.7.1 Organización de las fronteras y figuras territoriales.

Componente fundamental que organiza los límites del hacer de la planificación, es la división administrativa del territorio. Esta se establece en Medellín, desde 1963 con el acuerdo Nro. 52, que dispone dividir el espacio municipal en ba-

rríos, comunidades y comunas en el área urbana y, corregimientos y veredas en lo rural.

Esta división, aunque teóricamente quiso guardar una correspondencia con los aspectos topográficos y naturales del municipio como quebradas, cerros, bosques etc., y con base en estos factores se diseñaron algunas vías y arterias peatonales o de gran flujo vehicular; en la práctica la decisión política es desbordada por la movilidad social y por conductas humanas en la apropiación y transformación cultural del espacio, que dada su naturaleza y procedencia no pueden articularse al planteamiento integrador de las estrategias de previsión y control estatal. De otra parte, cuando se han introducido cambios, ha sido en cuanto a la ampliación forzosa del perímetro, pero no en sus criterios; por esto, lo administrativo no identifica territorios homogéneos en cuanto a las componentes naturales, geográficas y socio-culturales, y expresa, en último término, una organización para el control informativo, estadístico y fiscal del territorio, independientemente de la complejidad que estas componentes adquieren como manifestación de un desarrollo caótico e incontrolado de fuerzas.

Aquella sectorización que perduró hasta 1987, separó el territorio urbano en seis (6) comunas integradas al perímetro, una externa que era considerada territorio ilegal (la Nro. 7), y dos (2) comunas rurales (una occidental y otra oriental).

1.7.2 La metropolización: un hecho urbano políticamente inconcluso

La coyuntura política de 1979 significó para la planeación urbana el cambio del criterio local y municipal, con el fin de incorporar la integración y la metropolización, derivadas de la legislación que se establece sobre áreas metropolitanas al comenzar la década. Esto suponía que el Municipio de Medellín pasaba a ser parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y que sus cambios internos, en lo relativo a la sectorización, ya no se podían mirar ni analizar aislados de las repercusiones de sus acciones en los otros municipios integrados.

Con el funcionamiento del Area, lo relativo a los perímetros urbanos de los municipios serían fijados ya por la Junta Metropolitana, y no por los municipios en particular, presentándose indudablemente un nivel de rivalidades entre los grupos políticos dominantes en cada administración municipal y los que en conjunto dominaran la composición de la Junta Metropolitana.

A raíz de la Reforma Municipal de 1.986 se le dio la oportunidad a los municipios que quisieran acogerse a los mecanismos de participación ciudadana, para hacer una división que contemplara además de sus criterios, la incorporación del concepto de comuna como unidad territorial política (mínimo de 10.000 habitantes) y el de corregimiento con el objetivo de organizar las Juntas Administradoras Locales (JAL) establecidas en la Ley 1336 de 1986. Así el municipio en 1987, por medio del Acuerdo 54, establece la división de 16 comunas urbanas y 5 corregimientos rurales. Se excluyó la denominación de Comunas Periféricas no incorporadas al perímetro y se integraron geográficamente los barrios antes periféricos a la comuna respectiva más cercana; es decir, indirectamente se legitiman los hechos "subnormales" del asentamiento territorial. (ver cuadro Nro. 1).

CUADRO Nro. 1: Sectorización Administrativa

ZONAS (antiguas comunas)	COMUNAS
La Nororiental	No. 1 Popular No. 2 Santa Cruz No. 3 Manrique No. 4 Aranjuez
La Noroccidental o Robledo	No. 5 Castilla No. 6 Doce de Octubre No. 7 Robledo
La Candelaria	No. 8 Villa Hermosa No. 9 Buenos Aires No. 10 La Candelaria
La América	No. 11 Laureles - Estadio No. 12 La América No. 13 San Javier
El Poblado	No. 14 El Poblado
Belén	No. 15 Guayabal No. 16 Belén

FUENTE ACUERDO Nro. 54 DE 1987
DEL CONCEJO MUNICIPAL DE MEDELLIN

Se observa entonces que desde la división territorial de 1963, la división no tenía una correspondencia de prestación de servicios por niveles, ni mucho menos por organización vial o confluencia intra-comunal, aunque la filosofía de la sectorización lo expresara. En esta primera división se definía el barrio o unidad vecinal como la primera entidad urbana, cuyo tamaño debía conservar ciertos límites. A la comunidad se concibió como una entidad de segundo orden en la ciudad, estructurada por un conjunto de barrios con servicios afines y complementarios limitados por vías de tráfico rápido, canalizaciones o quebradas. Las comunidades tenían como perspectiva de servicios comunales los centros de salud, inspecciones de policía, provedurías y zonas verdes con unidad deportiva. Sin embargo, todas estas figuras territoriales, muy rápidamente fueron superadas por los hechos sociales, borrando los límites naturales y culturales del barrio y el municipio e incluso las fronteras administrativas establecidas por el gobierno para la implementación de programas de servicios de seguridad social.

Al comparar lo expresado a nivel teórico con la realidad de la época se percibe que la organización territorial dista mucho de cumplir lo planeado, pues cada uno de los niveles expresa más un ideal a ser alcanzado que la realidad. Medellín se ha caracterizado por su centralismo y una alta concentración de actividades y servicios.

Solamente con el transcurrir de los años se ha comenzado a implementar servicios de distinto nivel que buscan un proceso de descentralización: en los finales de la década del 70 se comienza con las plazas satélites en las comunas, pero luego fueron canceladas por su fracaso. En diferentes momentos se ha implementado un plan de centros de salud que se fué integrando poco a poco en la década pasada con las 9 unidades comunales de salud y la existencia ya de 51 centros. En educación, se ha tratado de implementar programas de construcción de escuelas y liceos, pero todavía está lejana una organización suficiente para la demanda de cupos existentes. En recreación se ha hecho poco, sólo recientemente se han tratado de implementar algunos parques a nivel barrial y comunal. En la seguridad social se descentralizaron algunas inspecciones de policía desde hace muchos años. Y a nivel administrativo apenas en el año 90 se

ha empezado la implementación de un nivel descentralizado de servicios, a pesar de que desde 1981 se habló de su importancia. Hoy funcionan Cercas o Unidades de Atención Descentralizada en cinco (5) comunas o zonas de la ciudad.

1.7.3 División territorial y participación

Con la división establecida en 1987, es notoria la preferencia política hacia las JAL mucho más que a la búsqueda de una importancia administrativa-cívica o de prestación jerarquizada de servicios comunitarios. Se involucran en lo local las políticas fijadas a nivel nacional, pero se establecen especificidades que no corresponden con una homogenización a nivel territorial, ni aún en la consideración entre comuna y comuna.¹⁹

La sectorización existente como división territorial indica una intencionalidad de incorporación legislativa del municipio a las posibilidades de participación ciudadana, pero la división comunal fue hecha, casi repitiendo la existente en el nivel de comunidad. Se conservó la separación por accidentes topográficos o naturales y vías; se fragmenta el interior de las antiguas comunas, desaprovechando esta oportunidad para establecer una unidad estructural del territorio y una caracterización derivada de la cobertura de servicios planificada.²⁰

Esta territorialidad, fruto de la sectorización, muestra una inclinación a dividir el espacio por fronteras no conocidas 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 el significado de comuna dentro del sentido de conocimiento territorial, mucho menos el 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 en ellos se materializan planes y programas diferentes, no por el solo límite "per se".

1.7.4 Empresas Públicas: La otra cara de la planeación.

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 le ha otorgado sustentación como 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 a las oficinas obligadas por sus funciones, de fijar los parámetros de principio para la planificación del territorio.

Empresas Públicas ha asumido, inicialmente en Medellín y posteriormente (década del ochenta) en 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 impedido, facilitado el aumento de densidades o su control, la integración de otros usos o su exclusión, todo por sus 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:

Una caracterizada por toda una política de planificación previa, adecuada, técnicamente realizada, teniendo en cuenta el crecimiento poblacional y su asentamiento futuro, haciendo las proyecciones de servicios en el tiempo, propiciando que un territorio tenga involucrada una potencialidad de desarrollo real. Es decir, adecuaba territorios de la ciudad y del campo con una

19 Encontramos que de las 16 comunas establecidas, hay comunas que tienen desde 7 barrios hasta 24. Desde tener 42.248 habitantes, hasta tener 141.172 (estimación hecha por el DAPM para 1988). Desde tener 11.372 viviendas hasta 26.844. Y desde 28 habitantes por hectárea hasta 426.

20 Por ello parece paradójico que tengan el mismo carácter político territorial disímiles; que puedan ser elegidas JAL para colaborar en el manejo de áreas como la de El Poblado (1.546 ha.) y otras para manejar sólo 215 ha. Estando cada una conformada por 7 miembros, con los mismos derechos y las mismas limitaciones.

previsión de futuro. Asumimos que Empresas hace esta previsión para territorios que tienen asiento de población de estratos medios y altos que pueden pagar esta adecuación.

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 los usos de sectores del municipio y de zonas vecinas.

La otra forma diferente de provisión de los servicios públicos se lleva a cabo en zonas de la ciudad donde tienen asiento pobladores 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 para la incorporación de ellas por parte de Empresas, lo que jalona nuevas presiones hacia la expansión de la urbanización e intensificación de 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.

Estas dos territorialidades, de un lado se originan por la dinámica urbana derivada de los precios del suelo y renta urbana del suelo que determinan aquellos sectores de la ciudad que tendrán "capacidad" de asiento de estratos altos y medios de la población y otra de estratos medios bajos y bajos. Tal determinación define a su vez las "calidades" de infraestructura y su potencialidad, derivadas de la intervención oficial para caracterizar la legalidad o la ilegalidad de estos territorios, y la forma de intervención en sus dinámicas.

1.8 Estratificación socio-económica de la población: un mecanismo dinámico de segregación urbana

Al hacer la división por estratos socio-económicos en la ciudad se establecen una serie de límites muy precisos que pueden marcarse en un territorio para fines administrativos y de orden fiscal. Es así como la estratificación con fines tarifarios se ha convertido en un instrumento clave de la política fiscal ya que su manejo, conjuntamente con un mínimo control de gastos por parte del gobierno nacional, ha evitado que el sector de las Empresas Públicas sea altamente deficitario.²¹ Hoy, su importancia se pone de manifiesto en las múltiples aplicaciones derivadas de una clasificación de tal naturaleza. En efecto, ya se viene empleando en otra serie de aspectos tales como: impuesto de contribución por valorización, impuesto de construcción, fija-

21 "El Departamento Nacional de Planeación ejerce desde finales de los años 60 un severo control y seguimiento sobre la inversión de las Empresas Públicas financiada con crédito externo. La Junta Nacional de Tarifas ha dispuesto de los elementos de juicio para programar ajustes en los niveles tarifarios concordantes con los requerimientos de pago del servicio de la deuda externa de estas empresas". OSPINA SARDI, Jorge. Perspectivas de la política fiscal en Colombia. En: "Una aproximación al futuro: Colombia Siglo XXI. Tomo I. Cámara de Comercio de Bogotá. Editores - Impresores Ltda. Bogotá 1991. p. 467

El Dr. Rodrigo Manrique dice que "Buena parte de la deuda pública externa del orden de US\$13 millones, corresponde a los servicios públicos, destacándose el sector eléctrico con US\$5.500 millones, esto es, más del 40% del total". En: Desarrollo Urbano y Descentralización. Op. cit. Tomo II, p. 418. El origen del endeudamiento masivo de los países en desarrollo fue la financiación de su infraestructura de servicios.

ción de cuotas de impuesto predial, identificación de focos de marginalidad para planes de inversión municipal y estudios sobre demanda de servicios públicos, etc.

Mediante los Decretos 969 y 970, expedidos por el Departamento Nacional de Planeación en 1991²² se establece que la estratificación de los usuarios²³ permite adecuar las tarifas a su capacidad de pago y que el indicador más adecuado para establecer esta capacidad tiene que ver con factores de naturaleza física. Fuera de esto, para evitar duplicidad de esfuerzos se ve conveniente crear las condiciones para utilizar la estratificación que tiene como fin determinar las tarifas del impuesto predial para la tarificación de los servicios públicos.

La identificación por características físicas tiene su establecimiento procedimental en el artículo 7o. que dice: La asignación del estrato socio-económico a la unidad espacial de estratificación, será el resultado de su evaluación por percepción directa de conformidad con los factores establecidos en el Artículo Segundo, que son características físicas de la vivienda, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, estado de las vías adyacentes y demás elementos de la infraestructura, facilidades recreacionales y zonas verdes, naturaleza y calidad de los medios de transporte, uso y concentración comercial.

Lo anterior tiene fundamento en las bases y metodologías previstas en el Artículo 5o., que se refiere al informe procesado que el DANE remite a los alcaldes de cada municipio, sobre el último censo de población y vivienda, la encuesta nacional de hogares, el último marco muestral y re-

cuento de viviendas, y el censo económico nacional en lo que se refiere al ámbito territorial del respectivo municipio²⁴.

Para llegar a esta conclusión la Junta Nacional de Tarifas, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, realizó una investigación que partió de la diferenciación existente, y dice que en ellos han tenido incidencia los factores de ocupación, los bienes materiales, el prestigio, los hábitos, el grado de cultura, las creencias, etc. Para identificar estas clases o estratos -diferenciadores- se sirven de nuevos criterios, aduciendo simplemente que han variado de manera significativa, pero no manejan argumentos de peso para decir por qué le dan énfasis o prelación a las estructuras físicas de la unidad de habitación, simplemente asumen que hay variables socioeconómicas identificables en forma directa mediante el trabajo empírico, sosteniendo alta correlación con los ingresos de las familias.

Lo anterior es manejado con sofismas de distracción como éste: "No todas las variables adoptadas son independientes, por el contrario, la mayoría de ellas tienen un alto nivel de correlación. Por consiguiente, el hecho de considerar sólo los principales criterios, hace suponer, implícitamente, que los demás parámetros, están acordes, dada su gran relación de dependencia"²⁵. Si bien aclaran que "aparentemente" la variable ingreso o renta de las personas o familias, será el mejor parámetro para reflejar la capacidad de pago de los usuarios y por lo tanto sería un criterio ideal para la estratificación socio-económica, lo dejan de lado por considerar que no es confiable debido al alto grado de subestimación que se le da y al problema creciente de la no información.

22 Esta decisión de orden nacional resultará afectada dentro del proceso de descentralización política y administrativa y con ella, la capacidad reguladora del gobierno nacional OSPINA SARDI, Jorge, p. cit. p. 466.

23 El DANE es el ente que establece la estratificación socio-económica para evitar populismos como a los que puede llegar un alcalde decidiendo que toda su población es de estrato bajo.

24 La clasificación de las áreas urbanas de las principales ciudades en sectores, secciones y manzanas, así como su actualización cartográfica y de nomenclaturas, la realizó el DANE con las respectivas oficinas de Planeación, para el Censo Nacional de Población y Vivienda, en octubre de 1985. En Medellín, por acuerdo de la Junta Metropolitana, se delegó en la Oficina Metropolitana de Medellín la realización de los estudios de estratificación socio-económica en todos los municipios del área. El Acuerdo 13/83 facultó a Planeación Metropolitana para los estudios de estratificación. Los recuentos de vivienda hecha por el DANE en 1980-1983 sirvieron para una clasificación socio-económica de manzanas y con ellas se emprendieron los estudios de estratificación.

25 Junta Nacional de Tarifas. "Características y diagnóstico sobre el proceso de estratificación socio-económica en Colombia". Santafé de Bogotá. Febrero 1989. p. 20.

Es por ésto, que en el orden de ideas planteado, los atributos más recomendables se jerarquizan y ponderan así:

CUADRO Nro. 2:
Atributos para la estratificación

	Variables o criterios	%	
I	Precio comercial de la vivienda	30	
II	Estructura física de la vivienda	28	18
	A. Tipología urbanística B. Acabados		
III	Localización de la vivienda		10
IV	Infraestruct. vial y de transporte	24	
	A. Vías de acceso B. Medios de transporte	10	
V	Servicios Públicos		6
	Zonas verdes y/o recreativas y servicios comunitarios		4
		4	
		4	

26

De acuerdo a estos criterios, cualquier impuesto o tarifa grava, en última instancia, no la tierra, sino la construcción y con ella a una actividad que se ha considerado muy importante dentro de la economía y a un propietario al que en ningún momento se le ausulta su capacidad de pago ni sus ingresos, sino que la deducción de sus ingresos surge de los fenómenos aparentes.

26 IBIDEM. Entre el amplio número de variables existentes, plantea como categórico y prioritario para la ponderación, el que tengan un poder discriminatorio entre las categorías o estratos establecidos, su permanencia y operatividad en el tiempo, su confiabilidad y su facilidad de obtención.

27 IBIDEM.

28 Este último principio es el que ha causado problemas en los sectores populares dado que los indicadores y su ponderación dejan de lado aspectos de densidades poblacionales que son más altas y donde existe el hacinamiento, hecho que de por sí implica un consumo de energía y de acueducto muy superior al mínimo establecido, por tanto, se encuentran gravados una vez en su consumo superen el mínimo establecido por EE.PP., en el caso de Medellín.

29 Así se establece claramente el subsidio, no de parte de las Empresas públicas, sino de los usuarios, que por su ubicación en un estrato superior, sufragan los gastos de estas empresas en materia de servicios públicos.

30 Hay autores que dicen: "El caso del endeudamiento externo en este campo, deberá ser manejado con especial prudencia, pues además de los efectos macro-económicos atribuibles al problema en general, está la cuestión del impacto que una devaluación exagerada produce sobre las finanzas de las Empresas Públicas y la consiguiente presión sobre frecuentes y elevados reajustes tarifarios". MANRIQUE, Rodrigo. Op. cit. p. 418.

Con referencia a los resultados de estos indicadores que derivan en una clasificación por estratos socioeconómicos, lo que resulta es la demarcación o señalamiento de una diferenciación que, una vez toma vigencia la aplicación del cobro de tarifas, acentúa la segregación socioespacial de la ciudad. La investigación de la Junta Nacional de Tarifas²⁷ a este respecto, dice "la tarifa de servicios públicos en los últimos años, se ha orientado a un diseño con sentido social" basados en la redistribución del ingreso a través del cobro de tarifas diferenciales, haciendo mención así de subsidios²⁸.

Inicialmente dicho carácter redistributivo se garantizaba cobrando una tarifa mayor a los segmentos o tramos más altos de consumo, pero este sistema redistributivo fué modificado a partir de 1984 con la introducción del concepto de estratificación. Las ciudades se zonificaron de acuerdo con los estratos, estableciendo así tarifas menores para aquellas zonas de más bajos ingresos, pero se mantuvo inalterable, dentro de cada estrato, el principio de la mayor tarifa para el consumo más alto²⁹.

El gobierno nacional ha tratado de establecer un sistema de ajustes para compatibilizar criterios financieros y de conveniencia política y para evitar consecuencias explosivas; por ejemplo, el gobierno trata de frenar ajustes tarifarios abruptos mediante su ejecución en un proceso gradual y mensual³⁰. "El criterio de fijar tarifas "costeables" para los usuarios supone que tales servicios son exclusivamente bienes privados, en el sentido de que su consumo está sujeto al "principio de exclusión", desconociéndose así la existencia de externalidades públicas o

ción de cuotas de impuesto predial, identificación de focos de marginalidad para planes de inversión municipal y estudios sobre demanda de servicios públicos, etc.

Mediante los Decretos 969 y 970, expedidos por el Departamento Nacional de Planeación en 1991²² se establece que la estratificación de los usuarios²³ permite adecuar las tarifas a su capacidad de pago y que el indicador más adecuado para establecer esta capacidad tiene que ver con factores de naturaleza física. Fuera de esto, para evitar duplicidad de esfuerzos se ve conveniente crear las condiciones para utilizar la estratificación que tiene como fin determinar las tarifas del impuesto predial para la tarificación de los servicios públicos.

La identificación por características físicas tiene su establecimiento procedimental en el artículo 7o. que dice: La asignación del estrato socio-económico a la unidad espacial de estratificación, será el resultado de su evaluación por percepción directa de conformidad con los factores establecidos en el Artículo Segundo, que son características físicas de la vivienda, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, estado de las vías adyacentes y demás elementos de la infraestructura, facilidades recreacionales y zonas verdes, naturaleza y calidad de los medios de transporte, uso y concentración comercial.

Lo anterior tiene fundamento en las bases y metodologías previstas en el Artículo 5o., que se refiere al informe procesado que el DANE remite a los alcaldes de cada municipio, sobre el último censo de población y vivienda, la encuesta nacional de hogares, el último marco muestral y re-

cuento de viviendas, y el censo económico nacional en lo que se refiere al ámbito territorial del respectivo municipio²⁴.

Para llegar a esta conclusión la Junta Nacional de Tarifas, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, realizó una investigación que partió de la diferenciación existente, y dice que en ellos han tenido incidencia los factores de ocupación, los bienes materiales, el prestigio, los hábitos, el grado de cultura, las creencias, etc. Para identificar estas clases o estratos -diferenciadores- se sirven de nuevos criterios, aduciendo simplemente que han variado de manera significativa, pero no manejan argumentos de peso para decir por qué le dan énfasis o prelación a las estructuras físicas de la unidad de habitación, simplemente asumen que hay variables socioeconómicas identificables en forma directa mediante el trabajo empírico, sosteniendo alta correlación con los ingresos de las familias.

Lo anterior es manejado con sofismas de distracción como éste: "No todas las variables adoptadas son independientes, por el contrario, la mayoría de ellas tienen un alto nivel de correlación. Por consiguiente, el hecho de considerar sólo los principales criterios, hace suponer, implícitamente, que los demás parámetros, están acordes, dada su gran relación de dependencia"²⁵. Si bien aclaran que "aparentemente" la variable ingreso o renta de las personas o familias, será el mejor parámetro para reflejar la capacidad de pago de los usuarios y por lo tanto sería un criterio ideal para la estratificación socio-económica, lo dejan de lado por considerar que no es confiable debido al alto grado de subestimación que se le da y al problema creciente de la no información.

22 Esta decisión de orden nacional resultará afectada dentro del proceso de descentralización política y administrativa y con ella, la capacidad reguladora del gobierno nacional OSPINA SARDI, Jorge, p. cit. p. 468.

23 El DANE es el ente que establece la estratificación socio-económica para evitar populismos como a los que puede llegar un alcalde decidiendo que toda su población es de estrato bajo.

24 La clasificación de las áreas urbanas de las principales ciudades en sectores, secciones y manzanas, así como su actualización cartográfica y de nomenclaturas, la realizó el DANE con las respectivas oficinas de Planeación, para el Censo Nacional de Población y Vivienda, en octubre de 1985. En Medellín, por acuerdo de la Junta Metropolitana, se delegó en la Oficina Metropolitana de Medellín la realización de los estudios de estratificación socio-económica en todos los municipios del área. El Acuerdo 13/83 facultó a Planeación Metropolitana para los estudios de estratificación. Los recuentos de vivienda hecha por el DANE en 1980-1983 sirvieron para una clasificación socio-económica de manzanas y con ellas se emprendieron los estudios de estratificación.

25 Junta Nacional de Tarifas. "Características y diagnóstico sobre el proceso de estratificación socio-económica en Colombia". Santafé de Bogotá. Febrero 1989. p. 20.

Es por ésto, que en el orden de ideas planteado, los atributos más recomendables se jerarquizan y ponderan así:

CUADRO Nro. 2:
Atributos para la estratificación

	Variables o criterios	%	
I	Precio comercial de la vivienda	30	
II	Estructura física de la vivienda	28	18
	A. Tipología urbanística B. Acabados		
III	Localización de la vivienda		10
IV	Infraestruct. vial y de transporte	24	
	A. Vías de acceso B. Medios de transporte	10	
V	Servicios Públicos		6
	Zonas verdes y/o recreativas y servicios comunitarios		4
		4	
		4	

26

De acuerdo a estos criterios, cualquier impuesto o tarifa grava, en última instancia, no la tierra, sino la construcción y con ella a una actividad que se ha considerado muy importante dentro de la economía y a un propietario al que en ningún momento se le ausculta su capacidad de pago ni sus ingresos, sino que la deducción de sus ingresos surge de los fenómenos aparentes.

Con referencia a los resultados de estos indicadores que derivan en una clasificación por estratos socioeconómicos, lo que resulta es la demarcación o señalamiento de una diferenciación que, una vez toma vigencia la aplicación del cobro de tarifas, acentúa la segregación socioespacial de la ciudad. La investigación de la Junta Nacional de Tarifas ²⁷ a este respecto, dice "la tarifa de servicios públicos en los últimos años, se ha orientado a un diseño con sentido social" basados en la redistribución del ingreso a través del cobro de tarifas diferenciales, haciendo mención así de subsidios ²⁸.

Inicialmente dicho carácter redistributivo se garantizaba cobrando una tarifa mayor a los segmentos o tramos más altos de consumo, pero este sistema redistributivo fué modificado a partir de 1984 con la introducción del concepto de estratificación. Las ciudades se zonificaron de acuerdo con los estratos, estableciendo así tarifas menores para aquellas zonas de más bajos ingresos, pero se mantuvo inalterable, dentro de cada estrato, el principio de la mayor tarifa para el consumo más alto ²⁹.

El gobierno nacional ha tratado de establecer un sistema de ajustes para compatibilizar criterios financieros y de conveniencia política y para evitar consecuencias explosivas; por ejemplo, el gobierno trata de frenar ajustes tarifarios abruptos mediante su ejecución en un proceso gradual y mensualmente ³⁰. "El criterio de fijar tarifas "costeables" para los usuarios supone que tales servicios son exclusivamente bienes privados, en el sentido de que su consumo está sujeto al "principio de exclusión", desconociéndose así la existencia de externalidades públicas o

26 IBIDEM. Entre el amplio número de variables existentes, plantea como categórico y prioritario para la ponderación, el que tengan un poder discriminatorio entre las categorías o estratos establecidos, su permanencia y operatividad en el tiempo, su confiabilidad y su facilidad de obtención.

27 IBIDEM.

28 Este último principio es el que ha causado problemas en los sectores populares dado que los indicadores y su ponderación dejan de lado aspectos de densidades poblacionales que son más altas y donde existe el hacinamiento, hecho que de por sí implica un consumo de energía y de acueducto muy superior al mínimo establecido, por tanto, se encuentran gravados una vez en su consumo superen el mínimo establecido por EE.PP., en el caso de Medellín.

29 Así se establece claramente el subsidio, no de parte de las Empresas públicas, sino de los usuarios, que por su ubicación en un estrato superior, sufragan los gastos de estas empresas en materia de servicios públicos.

30 Hay autores que dicen: "El caso del endeudamiento externo en este campo, deberá ser manejado con especial prudencia, pues además de los efectos macro-económicos atribuibles al problema en general, está la cuestión del impacto que una devaluación exagerada produce sobre las finanzas de las Empresas Públicas y la consiguiente presión sobre frecuentes y elevados reajustes tarifarios". MANRIQUE, Rodrigo. Op. cit. p. 418.

bienes sociales que son por definición, bienes de consumo colectivo, no sujetos al citado principio"³¹.

En el trabajo realizado por la Junta Nacional de Tarifas, concluyen que el nivel de desagregación espacial a utilizar para estudios de estratificación se supedita al tipo de investigación que vaya a llevarse a cabo. De acuerdo a ésto, para el diseño tarifario residencial se buscaron módulos de información detallados como la manzana o cuadra. El barrio no lo utilizan por el peligro de generalización frente a una decisión tarifaria que se realiza en forma puntual. Una vez asumida por el DANE la medida de estratificación, en las oficinas de Planeación se procede, aquí sí, a homogenizar, señalando áreas mayores obtenidas mediante promedios.

Para el número de categorías o estratos³² no se tiene un patrón general que haga referencia a un número ideal. A nivel nacional el DANE fija las pautas en torno al número más recomendable de categorías y con base en el recuento de viviendas de 1973-1981, se ha sugerido la aplicación de 5 y 6 estratos, número que ha sido adoptado regularmente por las oficinas de Planeación. Para las cuatro principales ciudades, incluida Medellín, la Junta Nacional de Tarifas trabaja del estrato 0 al 7 con referencia a situaciones extremas de pobreza y de riqueza, que rebasan las cotas inferior y superior de la estructura jerárquica planteada, conformando así los estratos.

Analizando los efectos de una medida de esta naturaleza, vemos como se instaura o se hace posible en el territorio un desequilibrio en el tejido de relaciones, ya que realmente el factor social se ve afectado y, por lo tanto, la ubicación se convierte en un proceso de desestabilización de grandes sectores que antes que mejorar, descienden hacia estratos con los que social y culturalmente no tienen asidero, acosados por las tarifas impuestas bajo un régimen, que además busca "upaquizarlas". Así mismo, cualquier mejora física de un barrio se torna en arma de doble filo ante la constante presión de una reclasificación por estratos.

31 MANRIQUE, Rodrigo. *Ibidem*

32 El estrato se considera como capa estadística jerarquizada.

1.9 Juntas Administradoras Locales: Talón de Aquiles de la planificación participativa

Las actividades como la organización de la comunidad para el desarrollo de labores de autoconstrucción y autogestión no están acompañadas de una decisión categórica en las prácticas de organización estatal, en términos de la descentralización de las relaciones de autoridad sino que el "método pinza", de "acercarse, pescar y salir" es el que prevalece, no sólo en las tareas de diagnóstico, sino también en las actividades subsiguientes de interpretación, decisión, diseño y aplicación.

Resulta contrastante que aun cuando la reforma municipal de 1986 prevé a nivel interno municipal, mecanismos de participación ciudadana y establece 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, ellos se soslayan, suavizan o aplazan indefinidamente.

Este proceso de descentralización del ámbito municipal, si bien representa un proceso de adecuación del Estado al nivel de las exigencias del desarrollo establecidas por estrategias de organismos internacionales, representa y encarna también la exigencia de un proceso social y una dinámica conflictiva concreta que exige un cambio de mentalidad y de la práctica cotidiana, especialmente de las instituciones del Estado.

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, lo cual implica la transferencia de competencias y recursos desde el Estado central a estos entes territoriales.

Para algunos teóricos, la descentralización es la delegación de competencias que asigna a los gobiernos locales el papel de gestionar la solu-

ción de las problemáticas sociales causadas en parte por inequitativas actuaciones del gobierno central; otros consideran que ésta da eficiencia al gasto y autonomía a las decisiones³³.

En este contexto se plantea la política de participación ciudadana a través de las JAL.

El Municipio de Medellín, a pesar de ser de carácter potestativo y no obligatorio, acoge los principios establecidos en la Reforma Municipal y los incorpora a su administración. En 1.987 establece la sectorización del municipio a través del Acuerdo No.54 de 1.987, y posteriormente la reglamentación de las JAL con el fin de propiciar su elección y sus funciones, así como su integración, por medio de los Acuerdos No.68 de 1.987, 06,21,32 y 34 de 1.988 y la última modificación de Junio 25 del presente año por Acuerdo No.25.

Las JAL fueron previstas como un nivel intermedio de relación entre la ciudadanía y el poder municipal y fueron definidas como las interlocutoras más cercanas a la ciudadanía, para permitir su participación en el gobierno local. Sin embargo se advierte en su expedición que las JAL no podrán reemplazar a otras organizaciones cívicas y ciudadanas existentes, ni a las Juntas de Acción Comunal.

Los criterios para la división territorial con base en los cuales se establecen las jurisdicciones de las JAL están establecidos en el Artículo No.15 (Ley 11-86), dando a los concejos la capacidad de dividir el territorio en sectores que se denominarán comunas en las áreas urbanas y corregimientos en las rurales. En ningún caso el número de habitantes que deben tener las comunas será inferior a 10.000. Prevalecen así los criterios estadísticos descontextualizados de los aspectos culturales, sociales y técnicos. Fué tan poco analizado el carácter numérico de estos límites que se ha obstaculizado la aplicación de la Reforma en el 75% de los 1.010 municipios existentes en el país que tienen población menor de 10.000 habitantes³⁴.

La integración de las JAL acogida por el Municipio de Medellín es de 7 miembros, 5 de ellos elegidos popularmente y los otros dos son miembros representantes son escogidos, uno del Concejo Municipal y el otro de una terna señalada por el alcalde y escogido por el Concejo. Medellín ha tenido así dos elecciones populares de las JAL, una en Octubre de 1988 y la segunda en Agosto de 1990 que tiene vigencia hasta Julio de 1992.

1.9.1 *Las funciones de las juntas: cortapisas y restricciones a la participación*

A pesar de que se han dado pasos para otorgar mecanismos más expeditos de participación a todos los grupos sociales, a través de las juntas administradoras locales, aún no se otorgan funciones para que las fuerzas cívicas hablen y decidan por sí mismas y produzcan su propia historia. Esto sería posible si se viera voluntad política y profesional en los funcionarios del gobierno para actuar, escuchar, ver en profundidad y construir lazos de comunicación con las comunidades, lo cual no sucede cuando a las JAL les limitan posibilidades reales de delegación o cuando el trabajo de campo se entiende como una observación distanciada de síntomas por sí evidentes, o que por sus características técnicas son insustanciales cuando no se ven articulados al proceso social que los sustenta. Las JAL deben cumplir las funciones que les delegue el Concejo Municipal relativas a aspectos administrativos, de presupuesto, recomendación de gastos, vigilancia y control en servicios públicos, o en sugerencias respecto a otras medidas específicas.

En Concejo Municipal de Medellín asignó a las JAL de esta jurisdicción: en materia de planeación, ser vigilantes de las normas urbanísticas de la comuna o corregimiento de su jurisdicción, sugerencia sobre posibles cambios de las normas para un adecuado uso del espacio público; en servicios públicos: no se adiciona la norma

33 Velásquez Fabio. La gestión local en ciudades intermedias de Colombia: los casos de Cartagena y Santander. p. 129

34 ELJACH, Sonia. Las Juntas Administradoras Locales: En qué va el proceso? En: Revista FORO, Bogotá, Colombia. No. 19. Mayo 1989, págs. 94-104. pág. 96

general sino en lo concerniente a la fijación de la hora, día y lugar del mercado popular; en administración: No se hace delegación; y en presupuesto: distribuir y asignar lo que se le determine, así como los demás ingresos que perciban. Proponer a la administración de cada vigencia los planes y programas de inversión.

Se desprende de esta enumeración de funciones que las JAL de Medellín son organismos sin posibilidad real de ejercer un papel protagónico debido a que su delegación es bastante limitada pues se le otorgan actuaciones de carácter intrascendente o de difícil e imposible aplicación. Por ejemplo, se le asigna la función de ejercer el control de los usos del suelo sin establecer mecanismos de vigilancia, ni de concertación con las instancias que tienen estas funciones, ni de capacitación para el cumplimiento de esta labor y mucho menos presupuesto.

En cuanto a los servicios públicos se les asigna la vigilancia pero no se determinan los instrumentos, además de que la función es de poca monta comparada con otras funciones en esta compleja problemática.

Como bien lo señala la investigadora El-JACH³⁵ la viabilidad de las JAL todavía está por definirse y resolverse, pues no está determinado cómo y con qué recursos económicos, humanos y coactivos van a contar para asumir sus funciones reales (de derecho) si ellas no van acompañadas de un deber (obligación).

De otro lado, las funciones delegadas deben ameritar una posibilidad de ser desarrolladas. Si la función de vigilar no incluye garantía adicional, la misión de las JAL se reducirá a quejarse, a informar a la administración como hoy lo hace cualquier ciudadano³⁶.

Otro elemento a ser resaltado de las JAL es la baja participación de electores para la elección de 1988. Según datos de la elección en Medellín sólo votaron 51.715 personas, un 14.5% del po-

tencial electoral, que representa una abstención del 85.3%, y un 73% del número de votantes que hubo para la elección popular de alcalde del mismo período.

Encontramos que existen problemas reales para el funcionamiento de las JAL. En la definición de los criterios básicos para la conformación de la división administrativa comunal del territorio hay imprecisiones. Jordi Borja señala que... "las divisiones territoriales deben basarse en unidades con personalidad socio y/o cultural, con intereses comunes que justifiquen la existencia de estructuras administrativas y que faciliten la participación cívica. Así mismo, hoy no se concibe una propuesta de organización territorial que no lleve un riguroso estudio técnico aparejado en el que se analicen los ámbitos adecuados para cada función descentralizable"³⁷.

El límite mínimo de 10.000 habitantes no expresa nada de la diversidad de municipalidades existentes en el país, y mucho menos respecto a la unidad territorial. La legislación general carente de un sentido técnico territorial también choca en el nivel particular cuando el municipio divide su territorio, sin tener una base sustentada de criterios adecuados, prevaleciendo siempre aquellos de carácter geográfico cuando la norma general buscaba criterio demográfico. Se organizan territorios que después muy difícilmente van a tener posibilidad de unificación para una adecuada planificación o una integración territorial hacia la participación ciudadana.

Esta falta de planeamiento se evidencia más cuando se confronta la realidad de la experiencia de las Juntas elegidas y la práctica que han podido llevar a cabo.

El trabajo realizado por las estudiantes Agudelo y Molina³⁸ que evalúa el período 88-90 de las JAL en Medellín, demuestra la fragilidad de su implementación en todos sus ámbitos: no son canales de comunicación ni entre sus comunidades ni entre la administración, el Concejo y los

35 Ob. cit. p. 98

36 IBIDEM. p. 98

37 Citado por ELJACH. Ibidem, pág. 95. BORJA, Jordi. La descentralización del Estado.

38 AGUDELO, Elba Patricia. MOLINA, Martha Luz. Juntas Administradoras Locales, una forma de participación comunitaria en el proceso de descentralización. Tesis de grado. Trabajo Social. U. de A. Septiembre 1990. Medellín. pág. 121

organismos estatales. A su vez la baja participación de la población en su elección, derivada de la poca información desplegada y el papel bastante limitado de acción de las mismas en el municipio, les quita legitimidad.

A todas luces estamos ante un proceso en ejecución que tiene demasiadas fallas, aunque como dice Velásquez, "las JAL han servido como canal de expresión de las necesidades y anhelos de la población que representan y han permitido la aparición de nuevos líderes cívicos ajenos al bipartidismo y al clientelismo tradicional"³⁹.

Se evidencia pues, una modalidad estatal de relación con la comunidad, en la que resalta un afán de instrumentar relaciones, más que el propósito de que las comunidades se organicen y tengan conciencia de su historia y posibilidades de desarrollo y opción, lo cual tiene que ver con el desconocimiento y poca investigación de estas comunidades.

Por ejemplo, el informe o inventario de asentamientos subnormales de 1985, indica que los asentamientos escogidos para iniciar el trabajo de evaluación de zonas de reciente invasión, carecen de ordenamiento urbano, poseen vivienda sin consolidar y muy densas; y anuncian que como no se han consolidado son áreas susceptibles de recibir nuevas invasiones. "En la actualidad se construye en los espacios públicos, dificultando el trazado de las vías, senderos y zonas verdes, algunas de las cuales fueron invadidas durante la etapa de diseño"; "la escasa vigilancia por parte de la administración local en amplias áreas cedidas al Municipio de Medellín, en zonas verdes, ha permitido su invasión, siendo éstas necesarias para el reordenamiento urbano"; "la carencia en cada sector de una organización comunitaria que represente los intereses de la población y que esté dispuesta a hacer respetar los espacios públicos requeridos"; "falta de promoción a la comunidad para motivar su participación en los programas de rehabilitación"⁴⁰.

Lo destacable de este inventario de limitantes es que pone en entredicho el espíritu de una práctica gubernamental, su estilo y concepción. El que la problemática urbano-popular no se interprete según las propias leyes, procesos y dinámicas que inciden en el ordenamiento económico-social, es una actitud que desemboca finalmente en la polarización de fuerzas, concentración de capital, "entendida como la concentración física de medios de producción y de suelo urbanizable con todos sus efectos en términos de niveles de actividades, economías de escala, economías de aglomeración y economías de urbanización"⁴¹ y que van aparejados de expresiones de violencia y de conflicto.

En esta dirección, el Estado nunca logra entender la complejidad de los vínculos del poblador con el suelo urbanizado, como relaciones que están implicadas en circuitos de capital, que están mediatizadas por actividades económicas por las cuales éste busca "reproducir las condiciones de existencia de sus miembros"⁴², o también, por actividades económicas no capitalistas, que por su complejidad, dispersión e intensidad, merecen un tratamiento especial.

Tampoco se reconoce que "la población dentro del proceso de reproducción social crea formas de labor intelectual o aptitudes especializadas"⁴³ en varios sentidos, destacándose su aporte a un saber intelectual "en la autogestión del desarrollo a través de la generación de capacidades de autoadministración de actividades económicas (...) empleando -como empresario o dirigente- la propiedad de conocimiento intelectual especializado como un medio de producción sui generis"

En consecuencia la invasión de tierras, la carencia de organizaciones comunitarias representativas, etc., no son más que variables de un fenómeno que está suspendido en un proceso de indefinición e indecisión, y que se puede canalizar, organizar y reproducir a través de formas de gran capacidad de destrucción (la violencia activa), o que por ser formas del desarrollo del

39 VELASQUEZ. Ob. cit. p. 125

40 IBIDEM

41 Fernando Casas. Ob. cit.

42 Ibid.

43 Ibid.

capital, así sean anómalas, irregulares y conflictivas, y/o precisamente por ésto, son susceptibles de organizarse en los principios de sus leyes formadoras, siendo el Estado, un instrumento posible para la ordenación de un nuevo esquema de relaciones población-capital-Estado. Perspectiva ésta muy distinta a la que han imprimido los gremios económicos tradicionales, de considerar el propio crecimiento burocrático del Estado, como un componente determinante de desarrollo. En esta diferencia se situaría la encrucijada y las contradicciones de una política posible o remota de concertación y diálogo, y obviamente la redefinición del concepto de desarrollo, que de cuenta de las condiciones de vida de la población, la vivienda, salud, educación, recreación, patrón de consumo, etc., así como de los elementos que mediatizan la relación entre la organización social y su representación política.

1.9.2 *Juntas de Acción Comunal: Vigencia o agotamiento de un proyecto participativo.*

En el contexto de la participación, cabe evaluar e interrogar el aporte y los resultados de las JAC; si estas corporaciones cívicas sin ánimo de lucro, compuestas por los vecinos de un lugar y que tienen un asiento territorial legalmente establecido para el desarrollo de sus actividades tienen, a la luz de los conflictos sociales de hoy y de las dinámicas organizativas, populares vigencia histórica, o si son por el contrario un obstáculo para el desarrollo orgánico de las comunidades.

En este aspecto la Resolución 2070 de 1987, que reglamenta los Decretos 1930 de 1979, 2726 de 1986, y 300 de 1987, es muy clara al decir que "el territorio de las juntas de acción comunal podrá dividirse para la constitución de otra junta, siempre que dentro de una sana política de integración y desarrollo, la junta no pueda atender cabalmente las necesidades de toda la comunidad". Entre otros factores, el Ministerio tendrá en cuenta la existencia de necesidades diferentes o independientes, o la dificultad para integrar la comunidad por razones de las distancias o barreras físicas. Eso sí, no se autoriza la división si

eso conlleva a la desaparición de la junta existente.

La JAC es, podríamos decirlo, un organismo para-estatal que posee personería jurídica y por lo tanto cuenta con un representante legal. Además, posee un patrimonio constituido por bienes que ingresan por concepto de contribuciones, auxilios, aportes, donaciones y los que provengan de cualquier actividad u operación que efectúe la junta. Se exceptúan los aportes oficiales que le sean girados para la realización de obras destinadas a uso público, los cuales figuran contablemente en un rubro especial.

En el espectro territorial de las JAC, si bien el espíritu de la letra busca evitar subdivisiones que surjan desde el ángulo político partidista, o aún de rivalidades entre vecinos por el manejo de poder que un territorio otorga implícitamente, tal letra no lo logra porque da pie a interpretaciones de "necesidades diferentes" y a fraccionamientos por motivos de orden geográfico (barreras físicas, distancias a recorrer, etc.), que ocultan los "intereses reales".

La mayor subdivisión de territorios comunales encerrados en intereses localistas de barrios o sectores, hace perder la dimensión de los problemas de un colectivo social que afecta a un gran conglomerado de la ciudad especialmente en los estratos bajos que, por principio, son aquellos a quienes se dirige la acción comunal como corporación adscrita a la Secretaría de Desarrollo Comunitario, organismo de orden municipal que se encarga de "establecer, fomentar y continuar procesos, organizaciones y acciones de todo género, que favorezcan el desarrollo integral y autoparticipativo de las comunidades municipales, en especial la de bajos recursos" (Art. 1o. del Decreto No.857 de 1985).

La lucha por el centavo, los auxilios - Suprimidos por Constitución- y los aportes oficiales, ha llevado a discordias y atomización de los mismos recursos, los cuales se reparten, no en términos equitativos, ni acorde a sus necesidades, sino más bien debido a las "capacidades" de sus dirigentes que deben ejercer desde el manejo de las relaciones públicas y la presión, hasta la manipulación encubierta de votos cautivos que se presentan como contrapartida para acceder a

beneficios del Estado ⁴⁴ la mayor presión se ejerce para obras públicas-. Este voto, que es un derecho político, dice Jaime Castro: "va en favor de los agentes del llamado "clientelismo", convertido en dispensador de la acción del Estado" ⁴⁵.

Esta situación, sin duda, ha hecho que la imagen de la acción comunal haya sufrido menoscabo, como se puede observar mediante el florecimiento de las organizaciones no gubernamentales que han creado más conciencia entre la población acerca de sus derechos como ciudadanos, y de organizaciones políticas que parten de las reivindicaciones por mejor nivel de vida para desarrollar una conciencia de clase en los pobladores y con un objetivo que es asumir el poder, aunque en principio sea sobre el territorio de base, es decir, el territorio de los sectores populares -organizaciones que demarcan claramente su territorio de actuación y se convierten en fuerzas que contribuyen a sacar del manejo civil a la ciudad-. Ante la importancia que sin embargo siguen jugando las JAC como vínculo institucional, de estas organizaciones están surgiendo líderes dispuestos a asumir la dirección de las juntas, situación que actualmente invierte la correlación de fuerzas respecto a la ingerencia de los partidos tradicionales en las huestes de la Acción Comunal.

Desde su fundación las JAC se concibieron como AUTOGESTORAS de su propio desarrollo, pero más que autogestoras se han convertido en autoconstructoras de su propio espacio ante la incapacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones ⁴⁶. La poca autogestión se ejerce bajo tutela del Estado en lo atinente a formación y capacitación de líderes y también en la actitud vigilante como la ejercida por la DIGIDEC ⁴⁷ que coordina las actividades interinstitucionales para el cumplimiento de las actividades administrativas de los programas de acción comunal.

Los aspectos de civilidad han quedado en el papel, planteados como objetivos de las JAC, entre otros, por ejemplo, el eje fundamental de la autogestión que es: "capacitar a la comunidad ⁴⁸ para que participe en el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos".

Históricamente la labor de las JAC se han manifestado en trabajos puntuales, pero no en una cultura de la participación ⁴⁹ tal como se expresa en el Artículo 2o. del Decreto 300 de 1987, que hace referencia al desarrollo de la comunidad partiendo de la persona humana concebida en su integridad, desarrollo que debe promover en la población las actitudes, capacidades y organización necesarias para su autogestión.

44 En la tesis de grado: "Participación de la comunidad o lucha de clases en la Planeación Urbana. El caso de Medellín". Realizada por Beatriz Elena López de Mesa en 1982, se ve cómo es evidente la intencionalidad del Estado de adecuar estos movimientos sociales a sus intereses ideológicos y políticos. Dice que "busca captar esa organización potencial o de hecho, de los sectores populares para, controlándolos mantener y reproducir el sistema. Es Estado distribuye medios de consumo colectivos entre aquellos grupos (A.C.) que apoyan y que contribuyen, mediante las elecciones, a que se "perpetúen" las clases en el poder. pág. 191.

45 CASTRO, Jaime. "Código de Régimen Municipal". Ed. La Oveja Negra. Bogotá, 1986.

46 "El Estado ha capitalizado y en parte lo ha logrado, una forma tradicional de organización y ayuda mutua que de tiempos inmemoriales se han dado en las comunidades de sectores populares, para buscar solución a sus problemas comunes que van desde, construcción de viviendas y apropiación de un espacio para tal fin, como la dotación de medios de consumo colectivo a través de la Acción Comunal". LOPEZ DE MESA, Beatriz. Op. cit. pág. 193.

47 Dirección Nacional de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

48 Dado el trajín a que ha sido sometido el término de COMUNIDAD, nos vemos en la necesidad de aclarar los conceptos, por tanto recurrimos al análisis realizado por la socióloga Alba Lucía Serna que da cuenta de cómo la COMUNIDAD fundamentada en el concepto clásico de Ferdinand Toenies, se refiere a un colectivo con intereses comunes y cohesionado en torno a sentimientos y valores compartidos. Según esta concepción se privilegian las expresiones afectivas sobre las racionales, lo cual remite, en ocasiones, a fenómenos casi míticos, irracionales y captables sólo por intuición, no por razón o conciencia. Posición que, sin duda, obedecía a un rechazo contra los efectos despersonalizantes de la nueva división del trabajo impuesta por el capitalismo y que responde a una visión utilitaria, no afectiva, de la relación social. Hoy, dice la autora, el término expresa más un dimensión espacial -decimos nosotros territorial- o se refiere a un conglomerado humano que comparte un espacio referido como lugar de residencia, barrio, localidad o municipio. Cfr SERNA, Alba Lucía. "Comunidad, participación comunitaria y concertación", INER U. de A., Medellín. Junio de 1989. Documento Interno.

49 En la medida que en un barrio o sector asciende en la escala social o se solucionan los problemas infraestructurales, las Juntas de Acción Comunal se trazan objetivos de orden educativo, cultural, recreativo y social. Sin embargo, es muy generalizada la convicción de que en la medida en que se solucionan los problemas básicos, las Juntas de Acción Comunal se van desintegrando. Cfr LOPEZ DE MESA, Beatriz. Op. cit. pág. 23.

Es indudable que hoy, ante la situación social tan compleja que afronta la ciudad de Medellín, la JAC recobra vigencia como forma posible de acceder al gobierno mediante la cooperación y la participación de la comunidad. Son las mismas O.N.Gs las que ponen su mira en este sistema mediante la formación de jóvenes dirigentes que han recibido capacitación de estas mismas organizaciones, con el objetivo de liderar las acciones conducentes a la movilización de la comunidad para que realmente participe en el ejercicio de los derechos y deberes, y de esta manera entrar a contrarrestar los efectos dañinos del "clientelismo" que por muchos años tuvo el manejo de las JAC que llevaron a sus líderes al descrédito entre los vecinos.

Estas nuevas condiciones abren perspectivas en otros campos que antes le eran ajenos, como por ejemplo, ser partícipes -en calidad de usuarios- en las juntas directivas de las Empresas de

Servicios Públicos. Allí actúan como miembros principales y con la plenitud de los derechos que se conceden a los demás integrantes de esas corporaciones, en número que puede ser hasta una tercera parte de su composición.

Además, el Artículo 375 y 378 del Código del Régimen Municipal, previó la posibilidad de que entes cívicos, concebidos con arreglo a la Ley y sin ánimo de lucro, se vinculen al desarrollo y mejoramiento de los municipios, mediante el ejercicio de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo de estos últimos.

También pueden formar parte de las JAL como representantes de los particulares interesados en determinado asunto confiado a la autoridad estatal, puede intervenir con poder decisorio para que su manejo se haga en uno u otro sentido o para controlar el que otros realicen esos mismos negocios.

ENSAYOS FORHUM No. 4

CAPITULO 2



USOS, PERCEPCIONES Y SIGNIFICACIONES
DEL TERRITORIO PARA LOS POBLADORES DE
LOS SECTORES POPULARES DE MEDELLIN

CAPITULO 2: USOS, PERCEPCIONES Y SIGNIFICACIONES DEL TERRITORIO

2.1. Territorio y territorialidad

*"... el pueblo o la calle por sí mismos y sin intervención exterior se hacen productores de historia, y ésta de rebote marca con su paso instantáneo las fechas, los lugares y los nombres. No ha habido necesidad de un rey o de un poderoso para hacerlos memorables. Todos esos relatos cuentan una historia sin dueño, poblada de acontecimientos frenéticos y autónomos, una historia por debajo del poder y que viene a tropezar contra la ley."*⁵¹

Debemos comenzar por hacer explícitas las concepciones del territorio y la territorialidad urbanas 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.

Se ha definido el territorio como la "extensión de tierra perteneciente a una colectividad", o en otros términos, como un "nicho ecológico, como el ámbito en que se desenvuelve la vida del individuo, sus dominios, lo que siente como "suyo"; o en palabras de José Luis García, como "el substrato espacial necesario a toda relación humana". Sin embargo estas nociones ponen un marcado énfasis en la dimensión físico-espacial del territorio, dejando un poco de lado los aspectos sociales y culturales del mismo, los cuales consideramos fundamentales, más aún, tratándose, como es el caso aquí, del análisis del territorio y la territorialidad urbana.

Es importante que comencemos por analizar detenidamente esta dimensión espacial del territorio. Las diferentes cualidades de la organización territorial resultan de la acción del hombre sobre el medio, de acuerdo con las diferentes "imágenes" que él se forma del espacio. Estas "imágenes" están gobernadas esencialmente por dos concepciones diferentes:

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 "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".

Ahora, aunque la relación entre ambas concepciones y los responsables de cada una de ellas,

⁵¹ FOUCAULT, Michel. "Los asesinatos que se cuentan". En.: Revista de la facultad de sociología. UNALA (Julio de 1987). No. 10, pág. 22.

respectivamente los usuarios y los planificadores, debe ser directa, ambas concepciones deben estar simultáneamente presentes en la mente, pero manejadas bajo la óptica del comportamiento y del medio, dando 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 construido. "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, 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

pertenece ni actúan en un sólo territorio, ni tienen cada uno de ellos una percepción única, sino que simultánea o sucesivamente habitan unidades territoriales muy diversas, las cuales se perciben, usan y semantizan de múltiples maneras. Tenemos entonces que la territorialidad es una realidad compleja determinada por características físicas, por 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 alcaoba, 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, la totalidad. 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, han planteado 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 planteado 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 homogeneizantes.

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.

2.2 "Crecimiento" y territorio urbano en Medellín: significados sociales y culturales.

Al abordar el problema del "crecimiento" urbano, debemos considerar paralelamente al análisis de los factores macro-económicos, políticos

y de planeación generales de la ciudad, los elementos sociales y culturales involucrados en el proceso. En estas notas pretendemos plantear algunas reflexiones sobre estos aspectos (sociales y culturales) partiendo de la óptica ciudadana, de los habitantes de la ciudad, y especialmente de los barrios populares.

Nos interesa analizar los rasgos de ese "crecimiento" en los barrios, en las "comunas" populares; las formas que estos elementos generales adquieren en esos ámbitos urbanos, sus formas de expresión y su dinámica, los cuales inciden en el conjunto de la ciudad. Así mismo pretendemos dar cuenta de los efectos, de las consecuencias y significaciones de ese conjunto de procesos sobre la forma y la calidad de vida de los habitantes de estos sectores.

Si las cifras que nos aportan los análisis de la política "macro" del Estado con respecto a la ciudad, y las de Planeación Metropolitana y Municipal, permiten hablar de un "crecimiento", así sea discreto, de los ingresos fiscales, de las inversiones en obras de infraestructura física y social, extensión del perímetro urbano, de las redes de servicios públicos, etc., debemos preguntarnos cuál es la participación (cuantitativa y cualitativa) de los sectores populares en este "desarrollo"; cuáles son las repercusiones reales de estos elementos en la vida cotidiana de los barrios populares de la ciudad. Es decir, debemos interrogarnos sobre sus significaciones culturales para los pobladores. Veamos lo que encontramos.

No podemos negar que un cierto "crecimiento" ha tenido lugar. Partamos de un hecho cierto (expuesto en otro lugar de este trabajo), como es el crecimiento demográfico de los barrios populares. En Colombia ha hecho carrera desde hace un par de décadas la tesis que sostiene que la rata de crecimiento de la población ha decrecido muy significativamente, de manera casi que abrupta, como resultado, se supone, de las políticas de planificación familiar impulsadas por el Estado atendiendo directrices de organismos internacionales, a través de institutos como Pro-familia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y adicionalmente como producto de cierta "modernización" de la familia en el contexto, se supone también, de la modernización y urbanización del país.

Sin embargo, es necesario preguntarse si ese dato general corresponde verdaderamente a la dinámica poblacional de los estratos más bajos, y en particular de los sectores urbanos más pobres. La observación y análisis de los datos tienden a sustentar la hipótesis de que esa disminución de ritmo de crecimiento vegetativo de la población está bien estratificada, afectando predominantemente a los estratos altos y medios altos de la población, pero que dice muy poco de los estratos más bajos.

Esto explica cómo mientras los barrios de aquellos estratos han perdido población en términos no sólo relativos sino absolutos, éstos siguen creciendo. La expresión física de este crecimiento demográfico popular, podemos observarla en el crecimiento físico de las ciudades en las últimas dos décadas, el cual sólo puede ser explicado parcialmente, por la llegada de nuevos inmigrantes rurales. La mayor parte de los pobladores de los nuevos asentamientos urbanos, resulta del crecimiento vegetativo de la población ya establecida en las ciudades para inicios de la década del sesenta.

Pero no solamente han aparecido nuevos asentamientos, sino que aquellos ya existentes y relativamente consolidados para esos años, como los que hemos privilegiado en este análisis, se han densificado significativamente. Densificación que se expresa en la saturación del espacio barrial, en donde desaparecen de manera progresiva y acelerada los lotes, las mangas, construyéndose aún en los limitados retiros de las quebradas y cañadas; en la acentuación del crecimiento vertical de las edificaciones; en la subdivisión de viviendas, y en la proliferación del inquilinato y el hacinamiento al interior de viviendas anteriormente unifamiliares.

Este proceso trae aparejado una mayor congestión poblacional tanto al interior de las viviendas, como en los espacios públicos y de uso colectivo; agudiza el proceso de contaminación y deterioro del medio ambiente; intensifica y agrava los riesgos de desastres provocados por inundaciones, deslizamientos, etc. Produce, en resumidas cuentas, un empeoramiento de la calidad, ya precaria, del hábitat de los barrios populares. He ahí pues una primera manifestación del "crecimiento" para estos habitantes de la ciudad. Adicionalmente hay que anotar que los efectos de

este proceso no se restringen al ámbito de los barrios y comunas populares sino que se extiende al resto de la ciudad, principalmente mediante la presión que esta población ejerce sobre el centro de la ciudad, hacia donde se desplaza para una multiplicidad de actividades y con un sinnúmero de propósitos que más adelante habremos de examinar.

Tenemos datos también ciertos de otras esferas de "crecimiento" estructural, como la del desempleo, por ejemplo, las cuales afectan de manera particularmente dramática las condiciones y calidad de vida de estos sectores. Son ampliamente conocidos los índices de desempleo en el país y específicamente en ciudades como Medellín, donde alcanza, según cifras oficiales, siempre por debajo de los índices reales, el 14%. Pero si desagregamos estos datos y examinamos su incidencia en los barrios populares, obtenemos datos no solamente alarmantes sino catastróficos. En algunos de estos barrios parecería que "siempre es domingo". Esa es al menos la impresión que se obtiene cuando se visita cualquier día de la semana a cualquier hora del día; todo el mundo está allí: niños, jóvenes, adultos y ancianos; hombres y mujeres. No todo el mundo está "desocupado", porque de hecho la gente se emplea en múltiples actividades personales, familiares o comunales. Muchos de ellos se las ingenian para "ganarse la vida" con una gran creatividad en medio de la precariedad de recursos.

El auge de la economía "informal" en la ciudad y en los asentamientos mismos atestiguan este proceso. Se trata de un cúmulo de actividades de muy pequeña escala tanto en inversión de capital, como en productividad; la microempresa, la famiempresa, las ventas ambulantes o estacionarias al menudeo, la oferta de servicios varios poco especializados. El hecho es que esta situación genera múltiples e intensas frustraciones económicas, educativas, profesionales, familiares, vitales, las cuales sumadas a otros factores van a producir inevitablemente "crecimiento" en otras esferas de la vida individual y colectiva.

Porque es que, digámoslo de una vez, el "crecimiento" urbano para estos sectores es sobre todo crecimiento de las dificultades, de las necesidades, de las insatisfacciones. Es un crecimiento de la crisis.

No queremos ser iterativos acerca de la violencia, pero es evidente hoy en día, después de muchos análisis, investigaciones, foros, seminarios, debates y congresos, que esas múltiples formas de violencia que aquejan a nuestras ciudades no son, como se pretendió en un momento con cierta ligereza, expresión de una supuesta "cultura de la violencia", sino la manifestación desgarradora de una crisis de conjunto del modelo y el proyecto de sociedad y especialmente de ciudad, que se ha venido construyendo durante el último siglo.

Ese modelo y ese proyecto que han producido aquel discreto crecimiento económico al mismo tiempo que disparaba la desarticulación de la familia tradicional; el escepticismo frente a los valores morales fundados en la religión, sin reemplazarlos por una ética civil; el narcotráfico y el afán de lucro rápido y fácil; el crimen y la delincuencia en todas sus modalidades, la impunidad, el desencuentro, el desamor, la muerte.

Afortunadamente han crecido también otras cosas. La violencia ha logrado lo que no pudo la miseria sola; hacernos tomar conciencia, a todos, de la dimensión de la crisis en la que nos hemos precipitado como sociedad y como cultura. Ya no podemos pretender que la crisis involucre solamente a los pobres, si bien es a ellos a quienes golpea con mayor rudeza. La sociedad entera a nivel local, regional y nacional se ha volcado en una búsqueda, a veces errática y desesperada es cierto, pero también en no pocas ocasiones, sincera y consistente, de explicaciones acerca del origen y las causas de los problemas y de las posibles alternativa de solución. Y esta es también una manera de crecer.

El Estado, los partidos políticos, la empresa privada, la Universidad, el sindicalismo, las comunidades locales, la subversión, la delincuencia misma, han sido tocados por la crisis. Y cada quien reacciona a su manera. Pero concentrémonos aquí en lo que nos corresponde; la reacción popular urbana.

Se ha producido en estos sectores una proliferación de organizaciones de muy diversa composición y con los más disímiles propósitos específicos, pero con un gran objetivo común: el mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios. Se destacan particularmente las formas

no ortodoxas o tradicionales de organización barrial popular, como son los grupos de mujeres, los comités deportivos, asociaciones juveniles, grupos artísticos y culturales, etc. Estas organizaciones han cobrado una gran dinámica que en no pocos casos han desbordado ampliamente formas organizativas de mayor trayectoria como las juntas de acción comunal y otras como las juntas administradoras locales, no tan arraigadas pero con mayor respaldo institucional. Esto se debe en gran medida al desgaste y desprestigio que les ha significado a estos tipos de organismos su vinculación más o menos directa con los partidos tradicionales, lo que a su vez ha implicado la pérdida de la poca representatividad que en un momento tuvieron. Adicionalmente sus estructuras organizativas poco flexibles han sido incapaces de reaccionar y adaptarse a las nuevas dinámicas y necesidades de la comunidad.

La iniciativa ha pasado entonces a nuevos sectores sociales particularmente las mujeres y los jóvenes. Uno de los objetivos centrales de muchas de estas organizaciones es la sensibilización de los pobladores ante las carencias, deficiencias o altos costos en infraestructura urbanística y servicios públicos (agua potable, energía, teléfono, transporte) y sociales, (educación, salud, nutrición, recreación), así como la construcción de nuevos modelos de participación comunitaria para la reclamación y la concertación.

Otro de los objetivos es el control y/o la supresión de las expresiones criminales y delincuencia en general, las cuales, bajo distintas modalidades como el "vicio", el robo, la violación, el asesinato, el sicariato, etc. se "tomaron" muchos de estos sectores. Un elemento que merece destacarse con respecto a estos grupos organizados es que parecen estar desarrollando una mayor responsabilidad local, una mayor capacidad de asumir, directamente o en concertación con el Estado, la generación de alternativas de solución a sus problemas y necesidades.

Tenemos pues que el "crecimiento" visto desde el punto de vista de las prácticas sociales y culturales de los pobladores se manifiesta actualmente en una serie compleja y hasta cierto punto contradictoria de fenómenos, que podríamos sintetizar bajo la fórmula de crecimiento de la crisis vs. crecimiento de la vitalidad. Crecimiento

de la crisis: por la vía del aumento de la población, densificación, crecimiento vertical, saturación, congestión, contaminación, aumento del crimen, de la impunidad, del conflicto a nivel individual, familiar, barrial, urbano. Crecimiento de la vitalidad: por la vía de una mayor conciencia ciudadana de los orígenes y dimensión de la crisis, mayor sensibilidad a los problemas físico-urbanísticos y sociales-culturales que padece la ciudad; proliferación de organizaciones que vinculan grupos y sectores de la población tradicionalmente marginados, apáticos, escépticos y de ahí mayor participación en diversos tipos de actividades comunales y, como consecuencia de lo anterior, desarrollo de tendencias todavía no consolidadas pero con ricas potencialidades en cuanto a su disposición para asumir una actitud más responsable, más autónoma, de mayor iniciativa para formular proyectos de solución a los conflictos y con mayor capacidad también para concertar con el Estado y otros agentes de los sectores público o privado aquellas alternativas que no pueden ser desarrolladas de manera independiente.

2.3 La densificación de los barrios consolidados y la transformación en las prácticas culturales

La dotación de servicios públicos e infraestructura a los barrios periféricos de la ciudad repercutió en el costo y los modos de vida de sus pobladores.

El impacto social de los programas de rehabilitación de barrios piratas y zonas subnormales fue también alto e incidió en la adecuación del espacio, apropiación y usos del entorno físico del barrio.

Aunque la inclusión de los denominados barrios subnormales en el programa de rehabilitación coordinado por los gobiernos municipales, legitimó esos asentamientos, fue el final de un proceso que había comenzado con la construcción de las viviendas, la edificación de capillas, centros deportivos y educativos, aprobados por las instituciones gubernamentales y eclesiásticas de la ciudad.

Y así como fue la culminación de un proceso lento en busca de legitimación, también fue el

principio de modificaciones trascendentales de las relaciones familiares, en los hábitos de los pobladores y en las relaciones de vecindad.

En esos barrios los pobladores habían construido sus viviendas en lotes desprovistos de servicios básicos, loteados al margen de las normas mínimas exigidas por los organismos oficiales de control y ordenamiento urbano.

Los habitantes de estos barrios, sin recursos para adquirir propiedad sobre el suelo urbano reglamentado y altamente valorizado, edificaron sus viviendas en terrenos vulnerables al riesgo. Emplearon en la construcción mano de obra de familiares y vecinos, materiales comprados a plazos, con sus salarios y prestaciones sociales.

Fue un proceso al margen del mercado inmobiliario y de la reglamentación institucional.

El programa de rehabilitación de esas urbanizaciones completó entonces un proceso de legitimación social y cultural iniciado por sus pobladores desde el mismo momento en que comenzaron a proveer sus barrios de un equipamiento social

Con la fundación de parroquias, edificación de escuelas, extensión de redes comunales de servicios públicos, los pobladores obtuvieron por una parte, la satisfacción de necesidades colectivas, y por otro lado, la seguridad individual de estar haciendo poco a poco un barrio con todo su equipamiento.

Era, en esencia, un ambiguo proceso de segregación-inclusión de esos barrios en la gran ciudad. Las mismas instituciones sociales que calificaban de ilegal los asentamientos se veían forzosamente obligados a aprobar las acciones de los pobladores que, mediante la adecuación de su entorno, se esmeraban en darle un carácter de barrio a su incipiente asentamiento.

En los barrios consolidados de la ciudad, muchos de ellos cobijados en el Programa de Rehabilitación de "Barrios Subnormales", el proceso de densificación que siguió a esa inclusión en la ciudad a través de la extensión de servicios públicos, apertura de vías y dotación de infraestructura, significó también un cambio en la vivencia, apropiación y uso del espacio del barrio.

En la vida cotidiana estas políticas de planeación urbana, afectaron en cada familia, sus relaciones. También el incremento del costo de vida, ha tenido grandes repercusiones en la estructura de las familias, abocadas a un deterioro sorpresivo de su calidad de vida. Fue muy difícil continuar con los patrones culturalmente aprendidos de habitar y vivir el barrio y la ciudad. Era una situación que dificultaba la educación: las madres también tuvieron que abandonar sus hogares para buscar fuentes de ingresos, que disminuyó la comunicación entre los miembros de la familia.

Una de las maneras de aumentar ese ingreso familiar fue así mismo, el aprovechamiento de las áreas de la vivienda para usos lucrativos. La edificación de alcobas, la construcción de apartamentos, fueron posibilidad de ampliar los ingresos y de aprovechar el incremento de la renta del suelo. Aunque la intención inicial de los que construían era heredar una vivienda a sus hijos, también, era una oportunidad de tener ingresos adicionales. Fue un proceso financiado y desarrollado de la misma manera en que se había levantado la casa: por autoconstrucción e invirtiendo parte del salario o las prestaciones sociales, sacrificando niveles de una adecuada alimentación, recreación y atención médica.

Era una ampliación de la vivienda, pero al mismo tiempo, una reducción de la calidad espacial en beneficio de un ingreso adicional. Esta transformación en la vivienda trajo consigo la metamorfosis de algunas prácticas culturales. La cría de animales como gallinas, cerdos, y el cultivo de plantas ornamentales y medicinales y de árboles frutales fueron desplazados o desaparecieron ante la reducción del espacio.

A partir de esas modificaciones del espacio familiar, los pobladores vieron otras maneras de continuar con esas prácticas: plantas colgantes, envasadas en plástico y vasijas de aluminio, cultivo en el antejardín y la utilización de macetas. Los animales domésticos fueron trasladados a las azoteas. De acuerdo a la medida de las transformaciones del espacio familiar se acentuaban o desaparecían esas prácticas hogareñas heredadas de la vivencia en pueblos y zonas rurales.

El aprovechamiento de espacios libres dentro y fuera de las viviendas fue más alto en las anti-

guas urbanizaciones "piratas" que en los barrios de invasión. En las urbanizaciones piratas, a pesar de incumplirse los estatutos reglamentarios de ordenamiento del espacio y construcción, el loteo fue planificado. En estas urbanizaciones fue mucho más fácil la construcción de infraestructura y la extensión de servicios públicos y la numeración de calles. En las invasiones, en cambio el poblamiento fue desigual, sin un orden preestablecido y la realización de estas obras se acomodó a la distribución del espacio que habían adoptado los pobladores.

La densificación de estos barrios implicó, asimismo, un desplazamiento de las actividades lúdicas y recreativas, realizadas antes en las mangas o a la orilla de las quebradas, lugares gradualmente edificados o invadidos por otros grupos que se asentaron allí.

Los patrones culturales hegemónicos difundidos por medio de las mismas instituciones sociales en relación con la estructura de vivienda, su decoración, la composición del barrio, dan a entender los motivos por los cuales grandes grupos, se esfuerzan a toda costa en reproducir, a su manera y envueltos en una situación de miseria, los patrones culturales de habitar la ciudad. Es una resistencia a la exclusión, pero, a su vez, una particularización, una resistencia a lo masivo. No a través de una imitación ramplona de los modos de construir y vivir, decorar y mostrar la vivienda propios de otros grupo socio-culturales. Por el contrario, re-semantizan o revisten de otros sentidos a objetos con funciones iguales.

El mercado, por una parte, fomenta la homogenización en la construcción, decoración y usos de la vivienda. Pero acceder a esa homogenización, a esa nivelación social, cuesta. Los pobladores de esos barrios, con una herencia de pautas culturales propias de modos rurales de vida al entrar en la ciudad retoman, según sus posibilidades y capacidad adquisitiva, los modelos socialmente aceptados y culturalmente establecidos de hacer un barrio, y los llenan de significados que son una mezcla entre rural y lo urbano. En este sentido, esos procesos de poblamiento y consolidación pasan por el proceso de percibir y vivir la ciudad y acoplar sus patrones culturales a los urbanos. Así se configura el tejido simbólico que atraviesa el comportamiento individual y colectivo de los pobladores en su desenvolvimiento cotidiano.

2.4 Manifestaciones espaciales del territorio

Lo urbano y lo arquitectónico

Hay unos elementos físicos, presentes en el paisaje urbano, claramente identificables, fácilmente definibles. Elementos urbanos con una tipología manifiesta, elementos arquitectónicos que muestran una serie de patrones formales o funcionales y que forman parte de un territorio de lo que podría llamarse la estructura que soporta".

"La Territorialidad" como un sistema comprendería también una estructura que se mueve y actúa. Existe así un protagonista, un ser que habita ese espacio, que lo vive, que lo idea y construye para transformarlo: el hombre que va a estar signado en muchas de sus actuaciones por las condiciones que el espacio mismo imprime el que a su vez responde a condiciones impuestas por ese hombre, el poblador. Así el espacio a la vez que afecta es afectado.

Para este análisis se tuvo en cuenta esa doble consideración:

Determinadas condiciones físicas, tipologías urbanas, patrones arquitectónicos inciden sobre comportamientos humanos, permiten la apropiación o no del territorio, motivan el mantenimiento y el mejoramiento o el abandono de los espacios.

Ciertas condiciones impuestas por el hombre sobre la espacialidad urbana van determinando tipologías y patrones que imprimen a la ciudad, a la zona o al barrio unas características que determinan su territorialidad.

La óptica ciudadana

El barrio se podría definir como la unidad básica sobre la cual se pueden estructurar o centrar las intervenciones en los procesos de planeación.

En las entrevistas de campo realizadas, se encuentran definiciones tales como "Barrio: Donde me crié, donde crecí y jugué con las amigas y los amigos, donde estudié y donde tengo tantos recuerdos", y continúa diciendo, "Ciudad: Un sitio muy grande compuesto de barrios donde ca-

si no hay comunicación ahora". Pero adicionalmente se encuentran definiciones totalmente opuestas. "Cuando hablo de barrio: Los tugurios, hacinamiento" y "Ciudad: Edificios, carros, ruidos, contaminación"; pero de todos modos se configuran estos dos espacios Barrio y Ciudad como referencias que en mayor o menor medida califican la calidad de vida de sus gentes y les permiten desarrollar sus aspiraciones y deseos.

El bienestar de las gentes, principal recurso y razón de ser de cualquier acción debe pretender lograr mediante acciones de planeación "calidad total" en el barrio y la ciudad.

El análisis de las entrevistas

Con base en las anteriores consideraciones se presentan a continuación, algunas afirmaciones sobre el análisis de las entrevistas hechas en los barrios Villa de Guadalupe, Marco Fidel Suarez, La Salle, San Pablo, Las Granjas, Aranjuez Anillo, San Blas, y Popular # 2.

Observamos en ellas los elementos que nos permitieran identificar, mediante la metodología propuesta los grados de conciencia sobre las manifestaciones espaciales del territorio.

- El territorio (aspectos físicos).
 - Las barreras topográficas.
 - Las relaciones visuales.
 - Las corrientes de agua.
- La comunidad (aspectos culturales).
 - Los servicios comunitarios.
 - La Morfología. La malla urbana.
 - La Tipología. Las edificaciones.
 - Los Patrones.
 - Luz y color.
 - Balcones y aleros.
 - Jardines y acceso.
 - Toponimia.
 - Las referencias.
 - Símbolos y marcas.
- La política (aspectos normativos).
 - Los límites administrativos.
 - El estatuto y los usos del suelo.
 - Las densidades y los índices.

- ATRIBUTOS FISICOS

De todas maneras interesa mantener presente esa permanente interrelación hombre - territorio.

Dentro de las características del espacio se intentó percibir las potencialidades del mismo, lo que el espacio permite, lo que potencia o hace posible, también lo que impide, lo que niega, lo que "prohíbe". Se miraron por ejemplo:

- El espacio que aglomera
- El que segrega
- El espacio permeable: que permite el paso
- El que congrega sin permitir el paso a otros
- El espacio que posibilita relaciones
- El que se convierte en una barrera
- Espacios que son un imán que atrae sobre sí
- Los que repelen y expulsan

Lo anterior está definido, por supuesto, de acuerdo con las percepciones, el uso, la significación que el poblador tiene sobre el espacio (condiciones extrínsecas al mismo espacio), pero aquí van a tener especial relevancia las condiciones propias, intrínsecas, las que están dadas por sus atributos: la topografía, la vegetación, el volumen, la forma, la textura, el color, la iluminación, etc. Así las cualidades positivas y negativas del espacio estarán definidas por diferentes dimensiones y son cualificadas en relación con lo que al poblador se le posibilite o se le impida.

- LIMITES FISICOS,
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

Para efectos de un análisis de la territorialidad, interesa dar mucha importancia a esos bordes, límites, barreras, que van configurando una espacialidad, van marcando la geografía, determinan unos mapas físicos y unos mapas mentales, de acuerdo con las condicionantes físicas por un lado, o con los intereses del ente administrador, por otro lado. De todas formas sean o no estos límites apropiados o claros, ellos van a definir partes, compartimientos, zonas, barrios o en todo caso unidades territoriales con ciertas condiciones específicas que serán muy útiles a nuestro estudio.

- LA FORMA DE CONFIGURACION DEL ESPACIO, ACCION DE LA COMUNIDAD:

La acción de planificación, de prefiguración que sobre el espacio se puede tener, o, por otro lado, las condiciones de improvisación, de desconocimiento sobre lo que el espacio va a ser, producirán efectos muy diferentes sobre el poblador. Las tipologías resultantes de estas dos formas de conformación espacial muestran claras diferencias, en el control y equilibrio de los usos, en el control de espacios residuales a diferencia de los espacios reservados, etc. Consideramos importante este análisis pues se mostrará como un factor que influye en la apropiación y la percepción del espacio por parte de quien lo habita así como de quien lo visita o lo transita.

En la actual situación de Medellín, la violencia es un elemento que determina en el espacio ciertas barreras imaginarias. Hay grupos que marcan dominios, que parecen defender un territorio, en el cual han logrado alguna legitimidad o por lo menos cierto reconocimiento, así sea por el temor que infunden entre los vecinos. Las bandas se localizaron geográficamente y la "guerra" emprendida entre ellos se asimiló por los otros pobladores como una "guerra entre barrios", otro factor de estigmatización que influye en la "mala imagen que se tiene de nosotros"

Se ve claramente como los accidentes topográficos (aspectos físicos), barreras como cañadas y pendientes, son factores determinantes que delimitan un territorio. "porque quedaba muy alto y a algunos les daba pereza subir"; "El columpio que une a Guadalupe con Marco Fidel Suarez".

Referente a las relaciones visuales (dominio visual) con otros espacios de la ciudad o del sector se detecta en un caso como, el elemento "balcón" sobre la ciudad presenta gran importancia para la recreación y el ocio. "Observaba el paisaje de la ciudad. Es un sitio estratégico".

Los cauces de las quebradas son un elemento muy recurrente como lindero; aquí cabe hacer una observación en el siguiente sentido: a pesar de notarse la tendencia de acotarse como límite, bien valdría la pena tratar de rescatar el valor de integración de las cuencas, es decir, inculcar el

valor de las corrientes de agua como elemento de relación entre dos zonas que son tributarias a dicha corriente, pues así se garantizaría el cuidado de la corriente al ser considerada como centro sobre el que gira la actividad del sector; dicho esquema se ve reforzado por afirmaciones tales como. "No me gustan las cañadas porque recuerdo lo linda que era y ahora son cloacas".

Históricamente nuestras culturas no han integrado el agua de manera clara a los procesos de urbanización, como elemento nucleador o relacionante de los asentamientos; y si se ha tenido en cuenta en ocasiones, es algo aún marginal.

Transpasan los límites del barrio es un hecho poco frecuente, cuando se hace no es por recorrer o por distraerse, sólo por situaciones muy especiales o por ser éste un paso obligado, algunas veces para visitar familiares. Parece manifestarse así ese sentido de pertenencia, de "propiedad" sobre el territorio, la falta de conciencia macro, una conciencia universal en la que el esquema de ciudad que está dado en Medellín tampoco es un buen ejemplo de convivencia, de apropiación sobre la ciudad como ente. "No solo la ciudad es ajena al ciudadano, la ciudad es hostil al ciudadano, ha hecho que el significado democrático de la posibilidad de vivir en una comunidad urbana determinada haya perdido significación para los habitantes de nuestras ciudades, para los cuales la ciudad es tan solo una larga sucesión de casas y calles, sin elementos de identificación"⁵².

Hay quienes por el trabajo barrial se han cargado esa responsabilidad que implica ser un líder cívico, un trabajador de la cultura o un educador, al mismo tiempo que se es poblador y atraviesan esos límites asumiendo incluso el miedo, por el peligro que implica. Hacerlo significa dejar a un lado todas las consideraciones presentes en los demás pobladores, sobre calificativos que imprimen a las zonas este carácter de infundir temor. Se marcan, se estigmatizan los lugares.

Esas unidades geográficas y sociales fácilmente apropiadas por el poblador, los barrios, muestran una compartimentación de la ciudad; más bien parecen las partes sueltas, "segmentos de ciudad". Esto se manifiesta en la geografía con

la marcación de esas líneas imaginarias y desemboca en actitudes sociales como la falta de solidaridad, que se agravó con la situación de violencia.

Los aspectos culturales de la comunidad se expresan claramente en la morfología, en la malla urbana o forma de ocupación del territorio, en los tipos de edificaciones y su grado de consolidación y principalmente en los patrones o elementos que manifiestan la cultura de las gentes y las formas de apropiación del espacio; elementos que la gente entiende y expresa con mayor propiedad. "cada grupo de personas tiene un sitio preferido, puede ser el andén de sus casas".

Hay un barrio privilegiado, tiene parque con cancha, iglesia "con imagen donada por la embajada de México", muchas heladerías, mercado bueno, rutas de bus muy buenas, etc., es el barrio Villa de Guadalupe. Al indagarse por los barrios vecinos a los que el entrevistado visita, las respuestas muestran como de los distintos barrios éste es el mas visitado, allí todas las condiciones físicas necesarias y deseables parecen estar presentes, los atributos propios de los espacios que aglomeran, que permiten el paso, el tránsito de sus vecinos posibilitando relaciones, en fin es el lugar que atrae como un imán; sin embargo los espacios han sido tomados por el miedo, sólo en estos últimos meses, "después de que la violencia ha dejado a tantos jóvenes muertos", parece iniciarse la recuperación, si esto puede decirse de la vida en el barrio.

No sólo esos atributos bastan para dar a un barrio la cualidad de ser punto de encuentro, de confluencia, hay estructuras móviles, no edificadas, no fijas que se convierten en la red que posibilita relaciones, hablamos de las vías, la posibilidad del transporte público, que hacen mas accequibles los territorios.

La ruta de buses, es parte del "patrimonio" de un barrio, los habitantes se familiarizan con ella, conocen perfectamente su recorrido, escogen la que los lleve con menos problemas y con más rapidez a su propio barrio, o "el que me deje más cerca". La terminal de buses se convierte en un buen punto de referencia para ubicar a quien va

52 GARCIA, Carlos. "La violencia y Bogotá: la dimensión urbana de un proceso histórico". Revista Foro No. 2, pág. 55

a llegar por primera vez, allí se queda para llegar al barrio vecino o al de mas arriba, allí se reúnen por la mañana quienes toman el primer bus para ir al trabajo, y allí llegan por la noche quienes han terminado su jornada y en la tienda "se toman su último aguardiente"

Referente a la toponimia y a la nomenclatura, se ve claramente que en barrios como San Pablo, lo segundo funciona como referencia, dada su conformación morfológica (planificado), mientras que en otros barrios de ocupación espontánea, la toponimia adquiere un valor fundamental como referencia, nombrando los lugares por sus características físicas o actividades. Todos identifican su barrio por su nombre y conocen perfectamente los de sus barrios vecinos, aunque sin mucha precisión sobre los límites en casi todos los casos.

Los nombres de los lugares dicen mucho sobre los atributos tanto físicos (intrínsecos), propios del territorio, como de las personas o grupos que con ellos se identifican (extrínsecos); "El hoyo de Tobías" además de designarse así por ser una depresión, es en el lugar donde vive Tobías, un vecino célebre en el barrio, por su estilo campesino. Esta parece ser una necesidad de imprimirle al espacio una legibilidad y una cierta legitimidad, llamar a las cosas por un nombre es como asumir propiedad sobre ellas; no todos conocen el nombre de los lugares, conocerlos es a veces patrimonio de quienes los bautizaron, o de quienes lo frecuentan o por lo menos de los mismos pobladores del barrio, raras veces de los visitantes, de los forasteros.

Como puntos de referencia, a más de los de su propio barrio, identifican a escala de ciudad, casi todos relacionados con el centro o en su recorrido hacia él, elementos como el edificio Coltejer, centros culturales y educativos, La Biblioteca Pública Piloto, La Universidad, El Jardín Botánico, etc. y algunas vías en el recorrido.

Al interrogar a los pobladores por los espacios de referencia, que son al mismo tiempo los más importantes, los que representan de una u otra forma su modo de ser: ellos indican cuales son estos lugares y coinciden entre sí, pero no di-

cen mucho sobre sus cualidades. Mediante la observación directa se pudo ver cómo algunos de esos espacios como la iglesia, el parque, la imagen de una virgen, son especialmente cuidados por la gente, se les da un tratamiento especial en el color, se les siembra jardín; otros espacios que también son representativos pero que tienen un carácter institucional como la escuela, la iglesia, el centro de salud, etc., no son decorados o mantenidos por la comunidad, tienen un carácter más frío, en muchos casos están descuidados.

Hay implícito un sentimiento de marginalidad en estos pobladores, parece que Medellín es otra cosa y ellos son simplemente la comuna, esto desde siempre, primero, cuando se iniciaba el proceso de ocupación de los barrios por que se sentían muy lejos, "desconectados de la ciudad". Hoy con la distribución administrativa en las comunas, no aparece una "conexión", sino más bien una división " Los pobladores de estos territorios son habitantes de una segunda ciudad... intimante adherida a la primera y aunque dependen socio-económicamente de ésta, no comparte ni su mismo espacio, ni sus mismas reglas".⁵³

Los espacios de referencia tienen que ver con la vida colectiva, donde se aglomeran los diferentes grupos por edades, los jóvenes los adultos; la heladería, el parque, las cafeterías, la iglesia; los grupos religiosos en los salones parroquiales, en los distintos templos; las sedes de las organizaciones barriales, la acción comunal, la cooperativa; también las canchas o unidades deportivas a donde confluyen masivamente las personas en días festivos, por ejemplo.

Los servicios comunitarios son los espacios que en la mayoría de los casos permiten y propician el intercambio personal, siendo los sitios en donde se logra dar sentido de identidad, a la vez que permiten la integración y permeabilizan los "fragmentos" de ciudad. "Van mucho al parque como punto de encuentro". "A San Blas por la unidad deportiva". "Los de Guadalupe, también venían jóvenes de los barrios vecinos a las festividades religiosas". "Incluso aquí vino una colonia de Japoneses, porque parece un pueblo con todo".

53 GARCIA VILLEGAS, Mauricio. "Medellín en público y en privado: un estudio sobre planeación urbana". Revista Universidad de Antioquia No. 219, pág. 30.

El espacio público adquiere especial significación y su principal manifestación es el parque. "Si, y se oyen comentarios alagueños, que porque este barrio tiene parque"(Villa de Guadalupe). El parque como elemento integrador, de identificación, de apropiación, de reconocimiento: Alrededor de él giran las actividades cotidianas, como el culto, el mercado, la recreación y el esparcimiento en la mayoría de los casos. "El Parque que es el corazón del barrio".

El barrio tiene unos espacios que lo identifican y que ubican al visitante; ciertos accidentes topográficos, "el plan", por un lugar plano y amplio donde reunirse; "El hoyo de Tobias" por una depresión, "El morro" por el sitio más alto del barrio; o espacios de reconocimiento colectivo a donde confluyen grupos como la iglesia, la sede de acción comunal, las heladerías, las tiendas; edificaciones institucionales como las escuelas, el centro de salud, la inspección de policía.

El sistema vial supuestamente integrador y articulador urbano, parece no siempre cumplir esta función desde la óptica ciudadana, tal vez, el caso más patético es "La Curva del Diablo, suplantada hoy por el puente que separa a Guadalupe de La Salle"; pero se nota claramente en muchos de los casos como el factor transporte, si juega un papel primordial ligado a la posibilidad de la prestación del servicio. "Este barrio es el centro de convergencia obligado por las características del terreno y por el transporte".

En lo político (aspectos normativos), como los límites administrativos, las normas y las densidades, son poco frecuentes las alusiones, solo en contadas excepciones se describe la comuna como una división administrativa. Eventualmente se hace presente la problemática de la densidad en manifestaciones tales como "Casas muy pequeñas, asfixiantes, hacinamiento. La gente se siente aprisionada"(Villa de Guadalupe).

El crecimiento en relación con el tiempo, parece que se llegara a momentos de saturación, donde en el pasado todo era mejor, cuando había más espacio libre, las mangas hoy son escuelas, o heladerías. Hoy se llega a límites extremos de hacinamiento y cuando la calle era la alternativa a esos espacios faltantes, llega el fantasma de la violencia a apoderarse de ellas, de los callejones, de las esquinas, de los pocos parques.

Se añoran algunos espacios que ya no existen como las mangas que luego fueron habitadas, ocupadas; otros que ya no son visitados bien sea por que han sufrido un deterioro físico o por un cambio de uso que desplaza a cierto grupo de vecinos "en los callejones se reunía la gente, ahora se mantienen los viciosos", en muchos casos la violencia ha determinado un cambio en la apropiación de espacios que antes eran visitados masivamente.

2.5 Usos, percepciones y significaciones

La territorialidad, la vivencia en el territorio resulta de formas articuladas, de percibir, usar y apropiarse de los espacios y lugares en los cuales se desenvuelve el individuo y la colectividad.

Esos espacios no cumplen meramente una función para la cual fueron hechos. No se limita su permanencia a la satisfacción de una demanda específica (de uso privado: la vivienda, o de uso colectivo: el equipamiento social). Tampoco estos espacios son percibidos por los pobladores únicamente como lugares para satisfacer su necesidades de crianza, de socialización, de vecindad, de esparcimiento y trabajo individual o colectivo.

Los espacios no son sólo referentes, puntos de encuentro, sitios para orientar a los forasteros, ni los pobladores deambulan de manera pura y transparente percibiendo solo la función social para la cual fueron construidos estos espacios.

El aprendizaje cultural de cada uno de los pobladores de una parte de la ciudad, diferente y heterogéneo, define en gran parte los esquemas de percepción, que luego determinarán las formas de expresión y materialización (vivencia) de y en esos espacios del entorno urbano.

En los barrios populares, las prácticas solidarias y de vecindad de sus habitantes, se extienden, de manera circular y progresiva, a espacios de uso colectivo como los colegios, las iglesias, los parques canchas y establecimientos de cantina, entre otros.

Por la carencia de un sólido y completo equipamiento social que atienda los servicios educati-

vos, recreativos, de asistencia médica y social, los pobladores de una zona determinada, se dispersan por los distintos barrios buscando aquellos lugares donde satisfacer esas necesidades.

La práctica cultural de solidaridad y vecindad atraviesa entonces las relaciones sociales interpersonales pero abarca también la demanda de un equipamiento social.

Este continuo entrecruzamiento entre los pobladores de uno y otros sectores define, por lo mismo, una noción de territorialidad, entendida en su doble dimensión: La conceptual (La idea que cada poblador tiene de su barrio y de la ciudad), y La vivencial, es decir, la materialización de esa idea por medio de sus prácticas lingüísticas, visuales, olfativas, corporales, sociales o simbólicas.

La idea que cada poblador tiene de los límites, marcas y fronteras de su territorio corresponde a una delimitación mental, explicable para él. Es un croquis mental que determina su recorrido real por las calles, cañadas, mangas y esquinas del barrio, por las aceras, parques, plazas y otros lugares de la ciudad.

Pero ocurre que no es una idea, en abstracto. Es un mapa atravesado continuamente por valoraciones, juicios y prejuicios, connotaciones y significados, aprendidos culturalmente y legados de su familia, sus amigos y sus vecinos. La materialización de esa idea, por tanto, está marcada por ese aprendizaje cultural acumulado en su experiencia de vida y enriquecido por todas aquellas personas de su grupo social.

El mapa mental - que le permite a cada poblador orientar sus propios desplazamientos, guiar a quien precise su ayuda, evocar y relatar sus experiencias ocurridas en esos espacios, contiene además de los límites (invisibles en algunos casos), múltiples significados y connotaciones sobre esos lugares. De esta manera el espacio se llena de valoraciones y significaciones más o menos homogéneas para los pobladores de un sector determinado.

Cuando el poblador vive y narra a otros sus experiencias encuentra en sus interlocutores aprobación o descalificación de sus percepciones y valoraciones. Y como los comparte con su fa-

milia o sus vecinos y sus amigos, quienes también pertenecen a su mismo grupo sociocultural, es posible que se establezca un acuerdo y confirme, con experiencias de otros, sus propias significaciones y atributos culturales a esos espacios.

Así, en un barrio, se acentúan entre sus pobladores, esquemas de percepción, legados a vecinos y visitantes. La difusión de estos esquemas de percepción, unos de connotaciones positivas, otros - negativas, se facilita por el continuo tránsito de los pobladores por los distintos barrios. Esto explica porque muchos habitantes de un barrio no conocen un sector pero a pesar de eso tienen ya una percepción acabada del mismo. Los que han ido les han comentado su impresión. Aquellos se abstienen de ir. O prefieren buscar otro lugar, más lejano y soportando, incluso, incomodidades y tardanzas en el desplazamiento y atención.

La poca movilidad de los pobladores de muchos de estos barrios, casi todos invasores o compradores de sus lotes a vendedores piratas, es una condición favorable para que estos esquemas de percepción se arraiguen y determinen los hábitos de los habitantes. Una valoración negativa de un sector, considerado de peligro físico o social - puede permanecer por varias décadas, inmodificable.

Pero de la misma manera que un esquema negativo de percepción se difunde y arraiga, también percepciones positivas se generalizan por grandes territorios, abarcando a varios barrios.

Por lo anterior, muchos pobladores de otros barrios no concurren ni recorren un sector determinado y de antemano están negativamente prejuiciados por los comentarios o por la experiencia de otros. Los atributos físicos de los lugares, o las prácticas socioculturales de unos sectores - encuentros artísticos o deportivos o religiosos-, inciden enormemente en la percepción que una persona tenga sobre un lugar y que de ahí en adelante, a partir de esa experiencia recuerde ese lugar de una manera o de otra, lo añore o lo rechace.

La percepción, sin embargo, no es neutral. Como se dijo arriba, está determinada por el aprendizaje cultural. Así, los espacios, por sí mismos,

tienen atributos; estos son dados por el poblador que, a su vez, ha aprendido a identificar, recordar, apropiarse e introyectar esos espacios por los olores, los colores, las formas y los diseños, por las experiencias vividas, de manera directa o a través de sus vecinos y amigos.

En ese aprendizaje cultural radica la diferencia entre la percepción y apropiación de los pobladores de los sectores populares, y los habitantes de otros barrios de la ciudad.

En el barrio popular, el trazado de las calles, la nomenclatura oficial no son indicios, signos o señas para los pobladores. En su mayoría, los mismos pobladores hicieron el trazado primario de sus barrios, sin consultar los criterios técnicos de las entidades gubernamentales. Posteriormente, cuando recibieron los servicios de acueducto y alcantarillado fue necesario, en algunos, elaborar un rediseño parcial, para colocar las redes de servicios. Pero no fue un cambio radical. El trazado no varió sustancialmente.

Los lugares del barrio, nombrados genéricamente o con nombres de personas o accidentes geográficos, siguieron siendo reconocidos - percibidos - con los mismos nombres. Cuando se densificó más el barrio, en el mismo número de área mas pobladores, algunos nombres cambiaron, o las generaciones posteriores continuaron nombrando algunos lugares con el mote puesto por sus mayores y, retomando, en varios barrios, la nomenclatura oficial. Las calles principales, de más tránsito comercial, peatonal y vehicular, en general, sí retomaron el número inscrito por la oficina de planeación.

Así, de esa percepción inicial de los lugares, al nombrarlos, comienza un proceso de apropiación y valoración por parte de los mismos pobladores. Los límites del mapa mental y el recorrido real tienden a complementarse, unidos por un sentido de pertenencia. Es una noción más acabada que sobrepasa la mera percepción.

2.6 Unidades de análisis

Para desarrollar nuestra exposición sobre la percepción, el uso y las significaciones del territorio en los barrios populares de Medellín hoy en día, debemos tener presentes los elementos con-

ceptuales y los elementos del diagnóstico que hemos sintetizado a partir del conjunto de investigaciones que se han realizado durante la última década en la ciudad, que en otro lugar de este informe se presentan (Ver anexo 3 y 4).

La ciudad

Partamos del análisis de las conceptualizaciones que se han hecho recientemente sobre la ciudad de Medellín en su conjunto. Algunos investigadores y sobre todo muchos periodistas han tomado partido por la tesis que sostiene que en Medellín, y ésto sería igualmente válido para otras ciudades, no existe "una" ciudad sino dos: una ciudad planificada, organizada, legal, de "ricos", o al menos de gente "bién", "blancos", etc. y otra ciudad no planificada, caótica, ilegal, de "pobres", o en todo caso, gente "sospechosa" de "negros". Esta tesis si bien apunta a enfatizar una contradicción fundamental en la vida urbana, parece demasiado simplista en sus dicotomías. Porque se podría entonces argumentar que no son sólo dos, sino muchas más ciudades las que coexisten, cada una con sus propios elementos de configuración espacial y cultural.

Otros autores sostienen la tesis de la "no-ciudad", apoyando esta afirmación en "la ausencia de una unidad de voluntades con un propósito de vida común", a la cual habríamos llegado como resultado de complejos procesos de orden macro y micro económico, político, social y cultural.

No se trata, según esta perspectiva, simplemente de que no hayamos logrado consolidar un proyecto de ciudad, sino que el proceso en curso se ha visto obstaculizado, estancado y hasta cierto punto ha "perdido el rumbo" durante la última década, como parte de la crisis actual, a su vez consecuencia de procesos problemáticos, relacionados con la ausencia del Estado en ciertas zonas, la crisis de instituciones tradicionalmente sólidas en la cultura local y regional, como la familia, la iglesia, la escuela, la justicia; la pérdida de valores como la honradez, el trabajo, el civismo; y con el surgimiento y consolidación de procesos delincuenciales y descomposición social como el narcotráfico y el sicariato de un lado, y la subversión y la guerrilla del otro; y la

ola de violencia desencadenada por la acción conjunta de todos éstos elementos.

Esa inexistencia de la ciudad en el pleno sentido del término es atribuible no a la ausencia del hecho físico urbano, que sí está presente y tiene una dinámica, que aún cuando irregular no deja de ser real y, más aún, sorprendente. La aglomeración de edificios, las redes viales, los automóviles, los centros comerciales, aún los servicios públicos básicos, etc. existen, se multiplican y se consolidan, dentro de un esquema desigual, segregado, estratificado. Las carencias, las limitaciones, las inconsistencias, están del lado de la vida política, social y cultural de los habitantes de estos centros densamente poblados. Lo que no estaría presente en este sentido, sería el sentimiento de pertenencia y apropiación colectiva del espacio de la ciudad; la posibilidad de los encuentros, de la comunicación entre los individuos y los grupos, ni entre éstos y el contexto urbano. No habría identificación, ni referentes colectivos sólidos. Se habría ido generando un profundo sentimiento de desarraigo, de desterritorialización de fragmentación. No habría tampoco vida civil, cívica, ni ciudadana. En esto se basa la tesis de "la inexistencia" de ciudad.

A pesar de la diferencia sustancial de ambos enfoques, tienen en común un elemento fundamental, que hemos corroborado tanto en la lectura de otras investigaciones recientes sobre el problema que nos ocupa (ver anexo 3 y 4), como en nuestras indagaciones directas con los pobladores de los barrios populares y es la firme convicción de que no contamos hoy en día con "una ciudad" física, espacial, social y culturalmente consolidada como tal, que sirva de referente colectivo, que haya sido y sea apropiada por el ciudadano, que sirva como elemento de identificación social. "Medallo" o si se prefiere "Metrallo", el Parque de Bolívar o el de Berrío, o el Parque Norte, el Estadio o el edificio Coltejer, funcionan como imágenes o marcas reconocibles por la mayoría de los habitantes de la ciudad, pero la apropiación de tales lugares está demasiado estratificada y segregada para que podamos considerarlos como elementos suficientes para la configuración de ese imaginario colectivo mínimo pero sólido, necesario para la configuración de una vida cívica y ciudadana.

La comuna

Sin negar que en esta sub-división las entidades gubernamentales del nivel municipal hayan obrado con cierta lógica económica y/o geográfica, es indudable que priman en ella el pragmatismo y la simplificación. Es decir, no atienden consideraciones de índole histórica, política o cultural.

Una "comuna" no es "unidad" social o culturalmente hablando. No hay en el origen de la subdivisión, nexos que vinculen a estos conjuntos de barrios, ni a sus habitantes, ni se crean vínculos de solidaridad, lealtad o pertenencia con posterioridad a su establecimiento, porque, entre otras cosas, ese no es su propósito. Para los habitantes de estas comunas, el pertenecer a una u otra, o no pertenecer a ninguna nunca había significado nada. No contaban, no existían. Sin embargo, desde hace unos años, una década tal vez, comienza a emplearse iterativamente la "comuna" para designar las áreas geográficas de mayor pobreza, conflicto y violencia, y no se habla de todas las comunas de la ciudad (16 según la última sub-división) sino de las "comunidades" "nororiental" y "noroccidental", las cuales en términos estrictos no corresponden ni siquiera a la más o menos arbitraria sub-división administrativa.

Lo que se designa con esos términos no es un área geográfica o administrativa de la ciudad, sino que con ellos se nombran los ámbitos sociales del conflicto, la violencia, el sicariato, a uno y otro lado del río, en una y otra vertiente de la ciudad. Los límites de las "comunidades" nororiental y noroccidental no son geográficos, no son político-administrativos, sino que los establece el estigma social, el estereotipo cultural. Al nombrarlos así se sindicaba, se acusa, se discrimina a un conjunto más o menos extenso de barrios y a todos sus habitantes.

Los medios de comunicación han contribuido enormemente al establecimiento de estos términos estigmatizantes y despectivos y son repetidos en alusión al sicariato, a las bandas, a los deslizamientos, en fin a todos los desastres sociales y naturales de la ciudad a tal punto que la denominación acabó por "calar", por imponerse. Ha ingresado a la geografía y al léxico de la ciudad.

Los mismos pobladores de esas comunas que inicialmente no se consideraban afectados se sintieron luego indignados ante tan indiscriminado y discriminatorio señalamiento, sin embargo, han acabado por asumirlo. Muchos de ellos comienzan a sentirse parte de "su" comuna, de las comunas y han comenzado incluso a formular proyectos organizativos y asociativos a esa escala (por ejemplo la organización de JACOMIN, Juntas de Acción Comunal Integradas de la Zona nororiental, o el Comité de Integración Comunal de las comunas 5,6 y 7 en la zona nororiental).

No obstante, este es un proceso precario y contradictorio al cual no podemos tomar como evidencia cierta de un nivel consolidado de identidades urbanas, pero sí podría servir como base para ciertos proyectos políticos y culturales colectivos. De hecho también algunas entidades gubernamentales han iniciado procesos de organización o de coordinación entre organizaciones de barrio o sector de barrio, a esta escala territorial con algunos resultados positivos (por ejemplo los COPACOS, Comités de Participación Comunitaria en Salud, las mismas Juntas Administradoras Locales, los Foros Comunales, etc.).

Las propuestas de creación de Núcleos de Vida Ciudadana y Juntas de Participación y Conciliación Ciudadana, también parecen tener en este ámbito territorial sus mejores probabilidades de implementación. Esto está mostrando entonces que la escala territorial de "la comuna" o "la zona", exige redefiniciones que presten mayor atención a los vínculos históricos y culturales de los habitantes.

El Area Metropolitana

El Area Metropolitana es también una "figura" administrativa diseñada por las agencias gubernamentales en un intento de formular políticas coherentes en la planeación y el desarrollo urbano de los municipios del Area. Sin embargo, sus realizaciones concretas son escasas dados los conflictos de intereses entre las distintas municipalidades y especialmente entre la dirigencia política de cada una de ellas, y los conflictos de competencias entre las agencias responsables de las actividades de planeación e intervención.

Para los pobladores el "Area Metropolitana del Valle de Aburrá" evoca vagas nociones de un conjunto caótico y desordenado. Los únicos elementos que le dan cierta coherencia son aquellos geográficos: el valle, el río y sus vertientes; y un elemento de infraestructura: el "metro" el cual pese a estar apenas en proceso de construcción parece tener la capacidad de convertirse en un referente colectivo para el conjunto geográfico y humano del área. Tal vez tenga futuro el Area Metropolitana, como entidad social y cultural, y como escala territorial para ciertos propósitos específicos, como aquellos mencionados por los mismos pobladores: manejo ecológico integral del valle y del río, y planeación de macro-proyectos de infraestructura, pero su presente es todavía frágil y difuso.

El barrio

Nuestro análisis coincide en lo fundamental con las conclusiones de otros estudios (ver anexo 3 y 4), en el sentido de que ante la crisis del proyecto de ciudad, las gentes se han replegado hacia aquellos ámbitos donde el reconocimiento, la familiaridad, la solidaridad, el sentido de pertenencia e identidad son todavía posibles. Una expresión extrema de tal proceso sería el repliegue hacia el medio estrictamente familiar y hacia la madre como figura central del "ethos" regional, tal como afirman algunos autores que acontece con muchos de los personajes del mundo delincuencia por el cual se ha hecho "famosa" Medellín recientemente.

Sin entrar a debatir directamente esta interpretación, afirmamos aquí que más que ese refugio "materno", "uterino", el cual juega un papel ambiguo y contradictorio, que atrae pero que simultáneamente expulsa, lo que realmente se ha conservado y fortalecido como territorio propio es el ámbito del barrio, del espacio colectivo de referencia desde la infancia, el grupo de pares, de amigos en las diferentes etapas de la vida. Porque si bien la madre, la "cucha" es la encarnación misma del "hogar", del espacio físico y social de la familia, es decir, de la expresión primera y primaria del territorio humano, los conflictos internos de la familia, con el padre, entre los hermanos y con otros parientes que frecuentemente comparten el techo y la mesa, unidos a las tensiones que se generan por el hacinamiento.

to, perturban y terminan por romper la cohesión de este "núcleo" territorial básico.

Allí se expresan de manera concentrada e intensificada los conflictos económicos (desempleo o inestabilidad laboral, bajos ingresos, precariedad y carencia en la dotación doméstica); educativos (falta de cupos escolares, deserción, bajo rendimiento); morales y de valores (desconocimiento de la autoridad, transgresión o inversión de principios, prioridades y jerarquías), etc. todo lo cual expulsa a muchos de los miembros de la "unidad doméstica", particularmente a los adolescentes y jóvenes varones, al mundo exterior, a la calle. Y es allí entonces, en la esquina, en la cancha, en el parque, en el "parche", en la heladería o en el billar donde encuentran el verdadero refugio.

Es en aquellos ámbitos en donde, al margen de toda otra forma de autoridad o censura se configuran los códigos de expresión y comportamiento que marcan al individuo y al grupo y definen su ser cultural.

Es por eso que esos mismos espacios se pueblan de significados, se llenan de sentido, se convierten en referentes comunes por las historias y recuerdos que evocan, por los sentimientos que despiertan, por la familiaridad y la seguridad que son capaces de suscitar. Definen, en resumidas cuentas, el territorio fundamental de referencia, de identidad. Y esto que tratamos aquí con mayor énfasis en relación con los jóvenes varones, rige también para otros grupos de edad, para las mujeres jóvenes o adultas. Trátese de la esquina, la calle, la cañada o la iglesia, el granero, la acera, la terraza, la panadería, el salón comunal, etc. en todos estos lugares podremos ver como los elementos generales del proceso son básicamente los mismos: el barrio es el elemento física, social y culturalmente más importante en la configuración de la territorialidad urbana para los sectores populares. Tiene más peso en las prácticas sociales cotidianas y en el imaginario colectivo que otras entidades espaciales y sociales habitadas por ellos.

El conflicto y la violencia han tenido como escenario privilegiado al barrio. Allí se han producido las expresiones más agudas de todo el conjunto de fenómenos a los cuales nos hemos referido anteriormente. El barrio es el último reducto de

las identificaciones colectivas; es el ámbito de reconocimiento ciudadano, es el territorio propio de las asociaciones delincuenciales, o en todo caso ilegales del pasado reciente, del presente y, previsiblemente, del futuro inmediato; es el ámbito de acción e influencia de las nuevas formas organizativas que se gestan ahora, las cuales hemos señalado como posibilidad de manejo (que no de solución inmediata) y alternativa de futuro, en lo que a los ciudadanos (y especialmente a los de estos sectores) corresponde. Por la misma razón consideramos que es la escala territorial más apropiada para emprender acciones como aquellas a las cuales busca conducir este proyecto: alternativas de planificación de la ciudad.

No podemos, sin embargo, desconocer que el barrio al cual nos estamos refiriendo aquí, el "barrio popular" de Medellín, tomando ejemplos variados: barrios de invasión, piratas, o contruidos por entidades gubernamentales como el desaparecido I.C.T. (Popular, San Pablo, Villa de Guadalupe, Villa del Socorro, Moravia, Doce de Octubre, Mi Casita, etc. etc.), no es el barrio tradicional o "clásico" del cual hablan los historiadores y urbanistas europeos, o nacionales de los años 50 o 60. Se trata de un barrio diferente, más intrincado y complejo, más desordenado y aún caótico, pero no emnos real y dinámico. Son barrios que tanto en su estructura física como en su composición dinámica social rompen todos los esquemas previos. Exigen que nos desembaracemos de modelos pre-establecidos y que generemos nuevas metodologías para su análisis y conceptualización.

Por estas razones los barrios no son "unidades", sino que están, como la ciudad, fragmentados, atravesados por múltiples tensiones y conflictos. Los barrios estas profundamente divididos en sectores o zonas geográficas, están divididos en sus organizaciones comunales formales e informales, son subdivididos por las entidades gubernamentales en función de la prestación y cobro de servicios públicos, transporte, educación, salud, etc. Esto hace que desde el punto de vista de las territorialidades el barrio tampoco funcione ni sea percibido por sus habitantes como una entidad monolítica y totalmente coherente. Cada una de las entidades y organizaciones mencionadas; gubernamentales y no gubernamentales, comunales o cívicas, formales o infor-

males, tiene su propia esfera de acción, es decir, define su propio territorio. y estos múltiples territorios se entrecruzan y superponen creando un intrincado tejido.

Podríamos plantear en síntesis que cada una de las escalas territoriales aquí examinadas, desde el macro-territorio del Area Metropolitana, pasando por la ciudad, la comuna o la zona, el barrio y el sector de barrio tienen vigencia y posibilidades para una acción planificadora. Pero cada una de estas escalas tendría pertinencia para propósitos específicos.

En función del manejo ecológico del valle, de las vertientes de las cuencas hidrográficas mayores, del control de la polución del aire, auditiva y visual, así como para el manejo de proyectos metropolitanos de transporte, como el metro (pese a su incierto futuro), la escala territorial adecuada sea el Area Metropolitana. Para el manejo de

los espacios públicos, del patrimonio cultural urbano y arquitectónico, para la creación de nuevos espacios y eventos para la comunicación y el encuentro, la escala territorial de la ciudad tal vez sea la más pertinente. Para la planeación y el manejo de la infraestructura vial y de servicios públicos y comunitarios como la salud y la educación, para la coordinación de acciones organizativas y generación de los llamados "núcleos de vida ciudadana" entre otros, tal vez sea la comuna o la zona, la escala con mayores perspectivas. Para otros efectos la escala será el barrio, y por último para proyectos micro, lo pueden ser los sectores o cuadras.

Lo importante no es la unificación territorial de todos los organismos o entidades que tienen presencia en la ciudad, sino la racionalización de los esfuerzos, el establecimiento de canales adecuados para la consulta y/o la coordinación de planes.

ENSAYOS FORHUM No. 4

CAPITULO 3



APROXIMACIONES A LA COYUNTURA
DE LA CIUDAD DE MEDELLIN

CAPITULO 3: APROXIMACIONES A LA COYUNTURA EN LA CIUDAD DE MEDELLIN

"La esencia de la situación es el número creciente de pobres urbanos, la declinación de las inversiones por habitante en las ciudades y la falta de estrategias para enfrentar estos problemas. Como consecuencia, estamos presenciando una aguda competencia entre los grupos de bajos ingresos, por un banco en una escuela, una cama en un hospital, un espacio desocupado en dónde construir un techo o tirar la basura, un asiento o aun un mínimo espacio en un ómnibus o en un tren subterráneo, una canilla con agua potable o simplemente un rincón en una plaza o vereda para exhibir algunos alimentos o productos cuya venta les permita sobrevivir".

JORGE E. HARDOY.

Consideraciones metodológicas.

El presente capítulo recoge las reflexiones, las hipótesis y los hallazgos de la investigación en torno a la problemática definida metodológicamente con el propósito de contextualizar el momento histórico de la ciudad, en su relación con las prácticas de la planificación y el manejo del territorio definidos como ejes del estudio.

Los temas que abordó fueron: un análisis de coyuntura, una discusión sobre el tema del crecimiento urbano y en tercer lugar, un estudio de los recursos provenientes del presupuesto municipal, como la fuente principal de inversión en el desarrollo, administración y mantenimiento de la ciudad⁵⁴. Para este efecto se tomaron en cuenta documentos registrados en los órganos oficiales de gremios e instituciones y recortes de prensa que han reseñado aspectos destacables de esta problemática.

En cuanto al análisis del tema del crecimiento, la investigación logró definir sus propios parámetros e indicadores, para la sustentación de lo que se considera un aporte al análisis de la problemática urbana de Medellín: la existencia de una tendencia hacia el acelerado crecimiento endógeno de las áreas populares consolidadas de la ciudad.

En cuanto al tercer tema, el análisis de los recursos, el esfuerzo se concentró en hacer un análisis del presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Medellín. (El análisis no incluyó a los institutos descentralizados como las Empresas Públicas y las Empresas Varias, etc). Adicionalmente se realizó una encuesta entre los funcionarios responsables de la administración de los recursos de inversión en las distintas Secretarías Municipales⁵⁵, con el objeto de conocer la mecánica de la asignación de estos.

3.1 El crecimiento histórico de Medellín.

El crecimiento de la ciudad a través de la expansión del perímetro urbano edificado, ha sido ocasionado en Medellín desde los años 50, bien por el desarrollo incontrolado de asentamientos espontáneos, 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 cíclica e ininterrumpida, se han configurado 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 merca-

54 Seminario Internacional "Alternativas de futuro para Medellín y su Area Metropolitana" "El Medellín que yo quiero" y otros.

55 La encuesta se dirigió a 14 funcionarios del Municipio de Medellín, quienes por sus funciones ocupan un lugar privilegiado. Permitió recomponer de manera relacional cómo se hace el Plan de Inversiones, cómo se van tomando las decisiones, el significado del plan para cada secretaría y en conjunto.

dos 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, 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.

En efecto, una rápida mirada de este fenómeno nos muestra cómo a finales de los años 60 las invasiones de Santo Domingo y Populares constituyeron el frente de urbanización para la época. Años más tarde, la Frontera (o el Playón de los Comuneros) y sectores vecinos cumplieron ese papel. A finales de los años 70, Nuevos Conquistadores, 20 de Julio, la Independencia, desplazaron la atención hacia una zona tradicionalmente habitada por clases medias. En los años 80, las áreas aledañas a los cerros de Pan de Azúcar y el Picacho, fueron incorporadas a la ciudad, cumpliendo esta función de abastecer la demanda popular acumulada por suelo urbano. El fenómeno más reciente de ocupación de áreas vacantes, ha sido la invasión de las microcuencas de las quebradas, contribuyendo con ello a densificar los barrios aledaños ya consolidados (ver Anexo 6).

En la actualidad, el fenómeno de la expansión del perímetro urbano por la invasión de áreas periféricas, aunque continúa teniendo un peso grande y es posible que su impacto siga siendo impor-

tante por algún tiempo más en la ciudad⁵⁶, ya no es el problema que como en el pasado reciente, atraía toda la atención de los Gobiernos locales y de los demás sectores sociales urbanos.

La crisis profunda por la que ha venido atravesando la ciudad y su gente, 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, como demostraremos en esta investigación; es en estas zonas en donde se presentan las manifestaciones del crecimiento más activa de la ciudad.

3.2 El crecimiento actual de Medellín en las áreas de vivienda popular⁵⁷.

Las evidencias de un crecimiento vegetativo acelerado en las áreas populares ya consolidadas de Medellín, así como de sus estructuras físicas edificadas, nos ha llevado a plantear, un cambio de prioridades en la definición de las políticas orientadas a atender los efectos del crecimiento de la ciudad. Este cambio de prioridades supone desplazar parte 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.

56 Particularmente por sus consecuencias ecológicas y por el hecho de constituirse desde el momento mismo de su aparición en áreas de riesgo geofísico.

57 Para adelantar el análisis de este tema crucial para la ciudad, se escogieron 18 barrios con más de 20 años de fundados y 20 de 10 años como muestra para el análisis del fenómeno de crecimiento de la ciudad. Por su diferente origen, antigüedad y grados de consolidación, los barrios permitieron un análisis comparativo de resultados.

Los barrios son:

- Barrios de invasión antiguos (20 años): Santo Domingo, La Frontera, Villatina, Popular, Granizal.
- Barrios piratas: 20 de Julio, El Diamante y San Martín de Porres (25 años), Moscú 1, La Rosa (30-45 años)
- Barrios construidos por el Estado: Villa del Socorro, 12 de Octubre, Pedregal y Florencia.
- Barrios de clase media (media y baja): La Floresta, Manrique central, Alejandro Echavarría y Los Alpes.

Estos barrios se agruparon para el análisis por su localización en la frontera construida de la ciudad y según su grado de consolidación.

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%, en barrios de invasión y piratas, durante los últimos 10 años (ver cuadro No. 1)

Barrios que en 1980 ya tenían prácticamente edificado el terreno disponible, en las manzanas; lo cual es particularmente preocupante si se tiene en cuenta que se trata de estructuras precarias, y con las patologías propias de procesos urbanos autoconstruidos.

De igual manera en estos barrios autoconstruidos se observa un crecimiento poblacional importante en la década: 28% en los barrios más antiguos y hasta 49% en promedio para los barrios de frontera más recientes. En estos últimos, este alto crecimiento promedio, se explica porque algunos de ellos pasaron en la década analizada por el momento más crítico de la etapa, de poblamiento inicial del barrio⁵⁸. Concluida esta etapa, se inicia el proceso de densificación del asentamiento. Sorprende el crecimiento poblacional del barrio antiguo como el Diamante que prácticamente más que duplicó su población en el período (ver cuadro 1).

En cuanto al comportamiento de estos barrios autoconstruidos con respecto al incremento en el número de viviendas y de hogares, se observa que se ha presentado un crecimiento muy similar en ambos indicadores, lo que llevaría a pensar que existe una gran capacidad de estos pobladores para responder a la formación de nuevos hogares mediante la construcción o habilitación de nuevas viviendas.

Llama la atención el comportamiento en el período de los barrios construidos por el Estado que hemos seleccionado. En estos, tanto la población, como la densidad según los datos, ha presentado un decrecimiento, lo que de ser cierto supondría, o bien la existencia de una apreciable movilidad poblacional hacia otras áreas de la ciudad, o un crecimiento real de la población, situación poco usual en grupos de ingresos bajos.

Es más probable que esto haya sido producto de cambios en la base estadística utilizada para calcular la población o el territorio. De comprobarse la existencia de un decrecimiento poblacional en barrios de estas características socio-económicas, estaríamos frente a un inquietante tema de investigación.

En cuanto al comportamiento del número de hogares respecto al número de familias, se encuentra prácticamente una correspondencia de uno a uno. De esta forma el cuadro que ofrecen los barrios construidos por el Estado, dan lugar a pensar que en esto se presenta un crecimiento armonioso y equilibrado, afirmación que no se ajusta satisfactoriamente a las evidencias empíricas que muestran, que también en estos barrios se ha presentado un crecimiento poblacional endógeno, aunque probablemente menos intenso que en los barrios populares autogestionados. Ciertamente en los barrios producidos por el Estado, habitan familias con mejor ingreso y muy probablemente con estructuras familiares más estables que las encontradas en los barrios llamados "autoconstruidos" y es indudable que esto crea condiciones favorables para un desarrollo habitacional más equilibrado.

Los barrios analizados bajo la denominación de clase media, además de presentar un notable equilibrio entre el número de hogares y el número de familias que se incorporaron durante el período al asentamiento, evidencia un decrecimiento en la población y por ende en las densidades. Esta situación se explica en gran medida por la movilidad intraurbana que caracteriza a estos estratos, particularmente por la migración hacia otras áreas de la ciudad de jóvenes y/o parejas jóvenes, que buscan una mayor autonomía o la fundación de un nuevo patrimonio diferente al de la casa paterna.

De lo señalado con respecto a estos indicadores anteriormente analizados, se puede afirmar 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 nuevo reto a la planificación de la ciudad y en general a la gestión que en ella se ha hecho de los recur-

⁵⁸ Se entiende aquí por etapa de poblamiento inicial el período en el cual las familias se encuentran ocupando con sus viviendas iniciales los lotes o predios vacantes.

sos, las oportunidades y demás satisfactores propios de la vida urbana.

La estructura de edades en los barrios

En este punto cabe preguntarse que grupos de población son los que mayor peso tienen en el fenómeno de crecimiento que hemos venido analizando. El cuadro 2 muestra la población existente en 1988, en las comunas de bajos ingresos de la ciudad comprende los dos grupos de edades que engloban la población infantil (1-14 años) y la población joven (15 a 29 años) y los porcentajes respecto a los totales de población por comuna.

La primera observación a destacarse, es que predomina claramente en todas las comunas la población joven sobre la población infantil; lo segundo, que dicha población joven representa más de la tercera parte del total (33%-35%).

Esta realidad, para efecto de lo que pretendemos analizar, 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 este grupo (15 a 29 años) no sólo se forman los nuevos hogares (o familias), jalonando demandas por nuevas viviendas, sino que justamente es en este período de la vida en el que 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 en demandas que de no ser satisfechas se traducirían en factores de fuerte tensión social, cuyos efectos negativos son de impacto general sobre toda la comunidad urbana.

Cabe señalar que estos jóvenes habitantes de los asentamientos populares de la ciudad son en su mayoría nacidos en Medellín, o sea hijos de la ciudad y por ello mismo demandantes de los derechos que esta circunstancia les confiere como Medellínenses. 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.

3.3 El crecimiento físico de la vivienda y el contexto barrial

Aspectos metodológicos

En los mismos 16 barrios se tomó una muestra de una hectárea en el centro geométrico de ca-

Cuadro No. 2
Estimación de la población en el municipio de Medellín
por grupos edad en las comunas de estratos bajos - 1988

Comuna	1	2	3	4	5	6	9	13	16
Grupos de edad									
De 1-14 años	26.148 30%	29.897 31%	34.929 30%	34.944 31%	35.024 30%	41.823 39%	26.375 26%	20.567 22%	30.067 23%
De 15-29 años	29.056 34%	33.222 34%	38.817 34%	47.723 34%	41.826 35%	49.943 35%	33.714 33%	32.154 35%	45.155 35%
Total poblac. comuna	84.703	96.847	113.154	139.116	118.230	141.172	100.779	91.137	127.938

FUENTE: CEHAP

da barrio y en esa área se analizó la evolución morfológica hacia la ocupación de espacios libres y la construcción de segundo, tercero y más pisos en el período que va desde 1981 a 1989. Para ello se cuantificó el porcentaje de las áreas libres de las manzanas y el de las áreas ocupadas por las edificaciones según el número de pisos que estas poseían: 1er. piso - 2do. o más pisos. Para determinar el potencial de densificación de las manzanas se cuantificó el porcentaje de las áreas edificadas de éstas que poseían cubierta en losa o con cubierta a dos aguas; asumiendo que todas las cubiertas en losa, tendencialmente darán lugar a nuevas viviendas. Las cubiertas a dos aguas se asumieron como cubiertas terminales del crecimiento de las edificaciones. De esta manera se estableció el potencial de densificación del parque habitacional existente (ver Anexo 7).

Finalmente y con el fin de explicarnos en parte, que era lo que estaba ocurriendo en la realidad, cuáles eran los reales niveles de hacinamiento de la población; cuál era el estado de las edificaciones y cómo la gente estaba viviendo este proceso de crecimiento y densificación, se realizaron en dos Liceos estratégicamente ubicados dentro del universo de barrios en estudio, encuestas a los estudiantes de 9o. a 11o. grado, tratando de obtener una muestra que ilustrara, en primer lugar, sobre las condiciones internas de las viviendas a partir de indicadores arquitectónicos (área, número de espacios, especificación de espacios) y técnico-ambientales (estado de las viviendas, grado de consolidación, problemas técnicos, grado de satisfacción). En segundo lugar, que permitiera obtener algunas opiniones sobre los barrios, sus equipamientos, sus faltantes e igualmente el grado de satisfacción de sus residentes.

Saturación de 1er. pisos y crecimiento en altura de las edificaciones.

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 saturan de edificaciones, quedando solamente un reducido número de patios pequeños de ventilación e iluminación.

Para ilustrar lo anterior, observemos el cuadro Nro. 3 en el cual las cifras son elocuentes: 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 en el cual 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 1er. piso, con excepción del barrio Villa el 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 en el primer piso, sino que también ha ocurrido un importante crecimiento en altura. En muchos barrios se llega a triplicar o más, el área ocupada de las manzanas por edificaciones construidas 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.

En los barrios construidos por el Estado, el crecimiento en altura se duplica en los 2 años, lo cual significa un crecimiento nada despreciable.

El aparentemente bajo incremento del área edificada en 1er. piso que estos barrios construidos por el Estado presentan durante los diez años, en relación con la disminución drástica del área libre en 1er piso en las manzanas, se explica porque parte importante de lo que eran construcciones en primer piso, al cabo de los 10 años pasaron a ser construcciones en dos o más pisos (ver cuadro No. 3).

En cuanto a los barrios autoconstruidos consolidados (piratas e invasiones) es elocuente la forma como estos se han densificado a partir de la edificación casi total del área disponible de la manzana, quedando esta reducida sólo al 9%, una tercera parte del área libre que existía 10 años atrás; sino también mediante la edificación de segundos, terceros y algunos cuartos pisos

CUADRO No. 3 *
EVOLUCION MORFOLOGICA DE LAS MANZANAS EN LOS BARRIOS 1981 - 1989

TIPO DE BARRIO	Area libre %		Construc. 1 piso %		Con. 2 o más pisos %	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989
1. Invasiones de frontera						
Villatina	41.7	9.5	46.6	55.6	11.7	34.9
Santo Domingo	5.8	0.0	86.0	72.2	8.2	27.8
Independencia	48.4	10.2	48.8	63.3	2.8	26.5
Picacho	39.6	28.8	56.3	59.5	4.1	11.7
Promedio	33.9	12.2	59.4	62.6	6.7	25.2
2. Invasiones consolidadas						
Frontera	24.0	6.6	61.6	70.6	14.4	22.8
Popular	15.4	7.0	76.1	77.2	8.5	15.8
20 de Julio	20.2	4.5	79.8	82.2	0.0	13.3
Granizal	22.4	16.8	69.8	64.2	7.8	19.0
Promedio	20.5	8.7	71.8	73.5	7.7	17.7
3. Piratas consolidadas						
Moscú	48.-	12.5	48.1	65.2	3.9	22.3
La Rosa	39.6	8.4	51.2	64.4	9.2	27.2
El Diamante	15.7	5.0	71.7	67.4	12.6	27.6
San Martín de Porres	23.8	10.3	68.5	68.6	7.7	21.1
Promedio	31.8	9.1	59.9	66.4	8.3	24.5
4. Del Estado						
Villa Socorro	41.6	20.7	56.1	69.5	2.3	9.8
12 de Octubre	9.0	9.0	88.0	80.5	3.0	10.5
Pedregal	14.0	11.5	66.5	60.5	19.5	28.0
Florencia	11.0	11.0	74.5	54.0	14.5	35.0
Promedio	18.9	13.1	71.3	66.1	9.8	20.8
5. Clase media						
Manrique Central	5.3	5.3	88.3	79.7	6.4	15.0
Floresta	7.3	7.3	84.7	82.7	8.0	10.0
Belén Alpes	8.3	8.3	78.9	75.0	12.8	16.7
Promedio	7.0	7.0	84.0	79.1	9.0	13.9

FUENTE: CEHAP CON BASE EN FOTOCOPIAS AEREAS DE PLANEACION METROPOLITANA

* Se calculó el % de M² de las manzanas destinadas a área libre y a área edificada en 1 y 2 ó más pisos

sobre las viviendas que en el 81 solo tenían un piso. En ambos casos el área de ocupación de las edificaciones en más de dos pisos se triplicó en el período analizado.

Potencial de densificación

Analizados los resultados de la cuantificación de las losas existentes se encontró lo siguiente:

La vivienda de clase media casi no se densifica: el área libre de las manzanas permanecen igual, hay un pequeño decrecimiento

(4.9% del área construída en primer piso) explicable probablemente por el reemplazo de viviendas unifamiliares por multifamiliares. La potencialidad de densificación en losa es muy bajo, lo que indica que a la vivienda en estos estratos se la entiende como producto un poco terminado a diferencia de los estratos de más bajos ingresos, para los cuales la vivienda es un producto permanentemente en construcción.

En las manzanas de los barrios de frontera, en cambio, se observa una densificación horizontal de un 21.7% sobre el área libre; un bajo incre-

CUADRO No. 4
POTENCIAL DE DENSIFICACION DEL
PARQUE HABITACIONAL EXISTENTE 1989

	%	%
	Cubierta en losa	Cubierta a 2 aguas *
- Barrios invasión de frontera		
áreas const. 1er. piso	39.2	23.4
áreas const. 2 o más pisos	13.5	11.7
- Barrios invasión consolidados		
áreas const. 1er. piso	33.6	40.0
áreas const. 2 o más pisos	11.0	6.7
- Barrios piratas consolidados		
áreas const. 1er. piso	28.8	37.6
áreas const. 2 o más pisos	17.8	6.7
- Barrios del Estado		
áreas const. 1er. piso	17.3	48.8
áreas const. 2 o más pisos	12.4	8.4
- Barrios de clase media		
áreas const. 1er. piso	3.2	75.9
áreas const. 2 o más pisos	7.1	6.8

mento en área construida del primer piso; más de un 18.5% en más de dos pisos, al tiempo que presentan una alta potencialidad de crecimiento en losa; un 39.2% en primer piso y un 13.5% en segundo piso. Este comportamiento indica claramente que estos barrios se encuentran atravesando por su período de más acelerado crecimiento y densificación. Por lo tanto la cobertura de demandas por servicios y equipamientos se hace especialmente difícil, debido a que estos se incrementan permanentemente en forma muy acelerada.

Como se observa en el cuadro 4, la simple construcción de las losas existentes en edificaciones de 1er 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 (parque habitacional que es cuantitativamente el predominante). 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 adi-

cional a los barrios, incrementándose así la densidad de población en los mismos, con los efectos que hemos señalado.

Si como hemos tratado de demostrar, existe en los barrios de bajos ingresos, una tendencia evidente al crecimiento que se manifiesta en un crecimiento demográfico que corresponde con un evidente crecimiento físico del parque habitacional existente, con claros índices de saturación del espacio edificable. Que dicho crecimiento se mantiene, y en algunos aspectos se incrementa aún a pesar de la antigüedad de los barrios, trayendo consigo un crecimiento permanente de demandas por parte de la población residente para acceder a satisfactores propios de la vida urbana⁵⁹; satisfactores que de no ser atendidos, como ha venido ocurriendo en Medellín, se convertirán necesariamente en factores de conflicto social de graves consecuencias, toda vez que se trata de población con tradición urbana claramente definida, hijos de la ciudad en la mayoría de los casos, que poseen derechos incuestionables para acceder a dichos beneficios que ya no se trata más de los migrantes de antaño, de los recién llegados, que limitaban sus aspiraciones prácticamente a alcanzar el reconocimiento, de su asentamiento, aunque este fuese bajo condiciones de "marginados" en la ciudad.

La vivienda

La vivienda

Como se señaló anteriormente, para tratar de acercarnos al conocimiento de lo que estaba ocurriendo en relación a las condiciones de la vivienda realizamos una encuesta entre estudiantes de 9o. y 11o. grado en liceos de las zonas representativas del universo, de barrios en estudio:

59 Satisfactores que trascienden al restringido campo de los servicios básicos, agua potable, energía, saneamiento básico, etc., y se remiten a la esfera de la cultura, la educación, la salud, la recreación, el empleo, etc.

- Villa del Socorro y barrios aledaños, que denominamos sector 1.
- Villatina y aledaños que llamamos sector 2.

Los resultados obtenidos son los siguientes:

En cuanto a las condiciones de habitabilidad encontradas en ambos sectores se observó que el área construida típica de la vivienda en el sector 1, equivale a 40 m² y en el sector 2 a 56 m² con las siguientes características: tres habitaciones, cocina, patio, servicios completos y sala. No identifican un espacio específico para comedor. Vive en cada vivienda una familia y en la mayoría de los casos el promedio de personas por vivienda es de 6 para el sector uno y de 7 para el sector dos.

Más del 90% de las viviendas en ambos sectores entrevistados, tienen materiales ya definitivos, lo que sugiere que la vivienda está terminada y que se necesitan acciones de mantenimiento, de mejoramiento, equipamiento y ornamentación en su interior.

En un 86% son viviendas de propiedad de la familia ubicados en zona de invasión.

El índice mínimo de habitabilidad recomendado internacionalmente para garantizar un desarrollo normal de las actividades de una familia es de 10 m²/ 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. En las dos muestras el porcentaje de la población que se ubica en éste rango es en el sector 1 de 30.4% y en el sector 2 el 50%.

El 21% y el 34.8% de las familias se ubican en el nivel de 8 a 10 m², situación que sería tolerable solo en la medida de mejorar la calidad de los servicios del lugar.

Cuadro No. 5
Índice de habitabilidad sectores
Villa del Socorro y Villatina sector dos 1991

Hab/m2	Sector 1	Sector 2
0 - 4	4.3	3.6
4 - 6	17.4	21.4
6 - 8	8.7	25.0
8 - 10	34.8	21.4
Más de 10	34.8	28.6

FUENTE : CEHAP

El 34.8% y 35.7% de los hogares, en los sectores respectivos, presentan claramente condiciones de hacinamiento ya que se encuentran más de dos personas por habitación, y el 3 y 4.3% están en condiciones infrahumanas por hacinamiento de más de cuatro personas por habitación.

En el sector 2 se encuentra un 28.6% de viviendas con más de dos hogares, de los cuales el 21.4% corresponde a vivienda compartida por la misma familia y un 7.5% de alquiler.

Cuadro No. 6
Índice de Hacinamiento sectores
Villa del Socorro y Villatina sector dos 1991

Personas por alcoba	Sector 1	Sector 2
2 ó menos	60.9	57.0%
2 a 4	34.8	35.7%
> 4	4.3	7.1%

FUENTE: CEHAP

En cuanto al grado de satisfacción general respecto a la vivienda que habitan, el 61% dice estar satisfecho, parece ser que este grado de satisfacción de los encuestados es apenas soportable si lo correlacionamos con la pregunta "en dónde desearía vivir?" en la cual el 71.4% responde "en otro barrio".

Otra interpretación podría ser: si bien existe satisfacción por la vivienda, hay inconformidad por su localización o por las carencias del barrio, como ocurre en el sector 1 (cuadro 7) en donde el grado de satisfacción es del 91.3% y el deseo de vivir en otro barrio es de 86.9%. Aunque esta última aseveración, al tratar de confirmarse preguntando en qué barrio, los encuestados no dieron respuesta, es decir, no existe una referencia territorial clara.

Cuadro No. 7
Satisfacción con la vivienda
sectores Villa del Socorro y
Villatina sector dos 1991

SATISFACCION VIVIENDA DONDE DESEA VIVIR				
Sectores	Si	No	Este barrio	Otro
Sector 1	91.3%	8.7%	13	86.9%
Sector 2	75.0%	24.0%	25	7.14%

FUENTE: CEHAP

Da la impresión de que la familia invierte en el mantenimiento de la vivienda lo mejor que puede, teniendo que soportar las limitaciones del barrio.

Esto hace suponer que una política de mejoramiento barrial podría representar altos incrementos de la satisfacción familiar por su hábitat. La presente situación pone de manifiesto que el reto está en mejorar las condiciones del espacio público y los servicios del barrio.

Problemas de la vivienda

Los problemas internos de la vivienda corresponden en el sector 1 a un 25.3% y se relacionan con los aspectos técnicos y en el sector 2 un 57%. Problemas como humedades, desagües, calidad de los techos, estabilidad de terrenos etc. Un alto porcentaje de problemas que ameritan el diseño de políticas de asistencia técnica. Esto sugiere la necesidad de instrumentar una política masiva de mejoramiento de vivienda aprovechando por ejemplo el subsidio que para estos efectos contempla el INURBE.

En cuanto al transporte al barrio, a diferencia del sector 2, el sector 1 cuenta con buen servicio según el 91.2% de los encuestados. El tipo de transporte más utilizado es el bus aunque existen rutas de colectivo. En el segundo sector el servicio de transporte es deficiente, el (57.2%) no presenta variedad de rutas de servicio y los honorarios son restringidos.

Servicios que se desean tener en el barrio

Los tres servicios más deseados en el sector de Villa del Socorro son: Supermercado 30.4%, unidades recreativas 17.3% y las instalaciones deportivas 13.0%. Le siguen en menor importancia la adecuación de los centros de salud, la ubicación de las basuras y el transporte. En el sector del 13 de Noviembre, los servicios deseados en su orden son: adecuación de los centros de salud 28.5%, unidades deportivas 25% y transporte 17.9% como los más importantes, seguidos del supermercados, polideportivos y centros de policía. En estas encuestas no se evidenció la demanda por educación secundaria, que como ya es conocido tiene un retraso de una década al menos, en el caso de Medellín. Esto se explica quizás por que los encuestados son estudiantes de secundaria en ejercicio del derecho al estudio.

Cuadro No. 8
Prioridades de las necesidades-Sectores
Villa del Socorro y Villatina sector dos 1991

	Sector 1	Sector 2
	%	%
Centro de salud	15.9	14.3
Empleo - costo	16.1	7.1
Parque recreativo	15.9	14.3
Seguridad	8.6	28.6
Colegio	5.8	3.6
Arborización	8.6	--
Transporte	4.3	10.7

Fuente: CEHAP

Lo anterior parece ser el resultado actual de la política social en Medellín en la comuna Nor-

CUADRO No 9
Indice de establecimientos

Tipo e barrio	# vivienda por establecimiento industrial	# vivienda por establecimiento de comercio	# vivienda por establecimiento de servicios
Barrios Frontera	235.3	28.6	107.9
Barrios Invasión	252.7	16.9	103.6
Barrios Pirata	129.3	14.8	89.3
Barrios del Estado	99.5	14.5	87.4
Barrios Clase Media	199.5	22.1	77.4

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO METROPOLITANO 1989

Oriental debido a la enorme ola delictiva, se ha cncapicié en los problemas económicos, educativos y de servicios recreativos.

Los Equipamientos

Actividades económicas

Con respeto a las actividades económicas observamos que en los barrios de frontera (invasiones) se evidencia la escasez de establecimientos que desarrollan alguna actividad con posibilidad de generación de empleo e ingresos. En estos predominan los establecimientos comerciales, la mayoría de los cuales se caracterizan por ser pequeños, con baja capacidad para generación de empleo (1 o 2 personas) principalmente graneros, tiendas, etc. Por cada 235 viviendas existe un establecimiento industrial en los barrios de frontera, pero en los más consolidados ésta proporción baja.

En todas las tipologías de barrios escogidas es evidente que las actividades comerciales, principalmente representadas por tiendas y graneros son los más abundantes (ver cuadro 9), y en la medida en que los barrios se consolidan aumenta el número de este tipo de establecimientos y disminuye la proporción de número de viviendas por establecimiento.

En una situación intermedia entre comercio e industria están los servicios comerciales como cooperativas etc.

Desempleo

El desempleo en Medellín ascendió en Junio de 1991 al 12.4% según la estimación de Macroindicadores de Medellín del Departamento administrativo de Planeación Metropolitano.

CUADRO No 10
Desempleo en Medellín
Junio 89 diciemb.89 Junio 90

	Junio 89	Diciem. 89	Junio 90
Poblac. Económ. Activa	672.383	682.734	630.891
Ocupados	590.912	594.875	549.374
Tasa de desemp.	12%	12.0%	12.9%

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO METROPLITANO 1989

"Para junio de 1990, el desempleo en Medellín se ubicó en un 12.9% según datos del DANE; mostrando una tendencia creciente luego de haber bajado hasta el 11.9% en septiembre de 1988"⁶⁰.

La situación es particularmente grave con el desempleo juvenil que es el más alto de todos los

60 Documento de la Comisión de Desarrollo Económico y Social a presentar en el seminario VIOLENCIA JUEVENIL, Diagnóstico y Alternativas. SanPedro (Ant.), agosto 15 - 17 de 1990

grupos poblacionales. Para los jóvenes de la ciudad entre los 12 y 19 años esa tasa es de 30%. En los estratos bajo y medio-bajo el desempleo juvenil es más alto llegando al 35%, simultáneamente muchos no asisten al colegio, como lo veremos en las estadísticas de educación. Según el Investigador Hugo López el 85% de los jóvenes desempleados de los barrios populares de la ciudad no informaban asistencia escolar.

Educación

La estimación de la población por grupos de edad no se encuentra desagregada a nivel barrial, unidad utilizada para la muestra; es por esto que tomamos la información por las comunas a las cuales pertenecen los diferentes barrios de la muestra.

La composición de la población por grupos de edad permite observar que un 32.9% representa la población menor de 15 años, demanda servicios de educación nivel preescolar y primaria y de salud materno infantil; un 63.6% entre 15 y 64 años con predominio de población adulta joven que corresponde al potencial de fuerza de trabajo y la conformación de nuevos núcleos familiares; y un 3.5% la población de más de 65 años que demandan seguridad social.

En cuanto a los índices de escolaridad tenemos para 1989:

CUADRO No 11
Índice de escolaridad por comunas

Nivel de Escolaridad	COMUNAS				
	01	02	03	06	07
Preescolar	11.3	5.2	7.6	7.0	32.5
Primaria	88.9	86.5	77.9	80.1	95.3
Secundaria	39.4	31.9	42.6	46.8	72.3

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO METROPOLITANO 1989

Es apreciable el déficit en los niveles preescolar y secundario en las comunas 01, 02, 03: niveles en los que se ofrece la menor cantidad de los establecimientos educativos. La situación es especialmente crítica en la comuna dos a nivel preescolar en donde casi toda la población de cuatro a cinco años está por fuera del sistema de educación.

Lo anterior genera una alta movilidad escolar, que es mayor en el nivel de secundaria; esta movilidad es tanto dentro de las comunas como entre los diferentes municipios.

Fuera del déficit en el número de establecimientos, los ya existentes se caracterizan por la deficiencia espacial, el deterioro físico, la falta de material didáctico, de equipos y de espacios recreativos.

"La comuna evidencia una enorme carencia de espacios recreativos a nivel de barrio y de comuna. La comuna Nororiental es una de las más desprovistas en este tipo de equipamiento. Una buena parte de población adolece de este servicio, además son muy escasos los sitios o lotes que de alguna u otra manera podrían ser adecuados para tal fin o en los cuales se podrían construir escenarios"⁶¹

"Los pocos escenarios recreativos tienen una alta demanda que por su uso permanente y sin posibilidades de un frecuente mantenimiento se deterioran rápidamente. Ante esta deficiencia algunos establecimientos escolares son abiertos al público a fin de aliviar un poco esta necesidad".

Sector salud

En cuanto a la salud podemos concluir que en las zonas de bajos ingresos hay déficit en la prestación del servicio, ya que en promedio la relación Centro de Salud por número de habitantes es de 43.385; cifra elevada si la comparamos con el índice recomendado por la Organización Mundial de la Salud: "un Centro de Salud por cada 30.000 habitantes". Esta cifra es mucho más relevante si se toman las coberturas de los Centros de salud que deben atender los barrios seleccionados en la muestra

61 Monografía sobre la Comuna Nor-Oriental, 1990.

Cuadro No 12.
Población en el área de influencia
de los centros de salud para 1989

Centro de Salud	Total Habitantes
2 Belén	82.753
13 Manrique	126.975
17 Villa del Socorro	25.384
19 Santo Domingo Savio	51.016
23 Popular 1	19.794
24 Pablo VI	41.646
27 Doce de Octubre	54.008

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO METROPOLITANO 1989

Observamos entonces que en su mayoría los habitantes por atender se encuentran muy por arriba de la tasa de la OMS. Esta situación genera dificultades en la calidad del servicio que efectivamente puede ofrecer la unidad de servicio, definiéndose como principales problemas la baja capacidad de atención al público, los horarios de atención, etc.

Tenemos por ejemplo que en la comuna número uno, la disponibilidad de recursos de salud prestados por la Secretaría bajo el supuesto de atención a toda la población es de un médico por cada 8339 habitantes, una enfermera por cada 21581 habitantes, un odontólogo por cada 24090, un auxiliar de enfermería por cada 5631 y una cama de hospital por cada 5361. Lo anterior con respecto a la disponibilidad de personal humano.

Se cuenta además con el servicio que prestan las Unidades Móviles de Salud cuya prestación es dirigida a nivel de la consulta externa, los cuales dependiendo de la gravedad del caso remiten a los centros de salud a la unidad intermedia hospitalaria.

La cobertura total y el número de instituciones de servicios de salud es un aspecto importante en la planificación pero no debe ser lo único que se considere al establecer las estrategias de intervención en el sector, se deben tener en cuenta además las condiciones ambientales, higiénicas, etc.

Servicios Públicos

En relación con los Servicios Públicos Básicos (acueducto, alcantarillado y energía) encontramos para 1989 una cobertura no menor al 70% del total de las viviendas en los barrios populares a excepción del servicio telefónico. Sin embargo sorprende que en barrios aparentemente ya consolidados, se presenten porcentajes tan elevados de vivienda sin servicios básicos, como el agua potable o la energía (16-24%), lo cual parece indicar que las EE.PP. no están comprometidas en resolver esta situación anómala que ocurre "de puertas para adentro", lo que en términos de desarrollo social y de manejo de la salud pública, constituye un gran abandono hacia responsabilidades que son de su competencia.

Cuadro No 13
Situación de los servicios públicos

Tipo de Barrio	COBERTURAS (%)			
	Energ.	Acued.	Alcant.	Telef.
Frontera	35	36	34	16
Invasión	60	73	71	31
Piratas	84	76	75	54
Estado	81	74	74	55
Clase Media	96	95	99	87
Cobertura promedio	71.2	79.8	70.6	48.6

FUENTE: ANUARIO ESTADÍSTICO METROPOLITANO

Energía

La cobertura "legal" de éste servicio depende en forma directa del tipo de asentamiento y del grado de consolidación del barrio. En lo que hemos dado en llamar barrios de periferia, la cobertura es de sólo 35% mientras en los barrios piratas, en los construidos por el Estado y los de clase media esta cobertura es de más del 80%.

En realidad se puede constatar que la cobertura de este servicio en los sectores de la periferia es mayor que lo registrado en este cuadro. Pero sólo si se tiene en cuenta que en muchos sectores existen dotaciones provisionales con una sola línea de llegada que alimenta varias conexiones.

Acueducto y alcantarillado

La cobertura en los servicios de acueducto y alcantarillado es prácticamente la misma (ver cuadro 13). Al igual que ocurre con la energía, en los barrios de la periferia la cobertura tanto del acueducto como el alcantarillado es de aproximadamente el 35%.

El proceso de densificación que según hemos analizado, está afectando éstos barrios pone de presente el riesgo de saturación de las redes e instalaciones técnicas de los correspondientes servicios. En consecuencia, si no se garantiza la readecuación técnica de los sistemas en función del incremento de las demandas por parte de la población residente, se pierde calidad en la prestación del servicio y deterioran progresivamente las condiciones de habitabilidad.

3.4 El presupuesto de la ciudad

3.4.1 *Los ingresos del Municipio de Medellín en la década del 80*⁶²

Las rentas municipales tienen una sustentación legal desde el siglo pasado. Exceptuando la industria y el comercio que son de carácter municipal no se han generado rentas nuevas que fortalezcan los fiscos municipales.

Las rentas dependen de la actividad económica en la estructura regional y nacional y en última instancia del tamaño de la aglomeración.

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.P.M.M. liquidadas conforme al ejercicio anual de su actividad de prestación de los servicios de energía, acueducto, alcantarillado y teléfono.

El I.V.A. representa el 5% de las rentas totales, en su cuantía tiende a crecer en razón de la Ley 12/86 hasta 1992 cuando alcance el tope del 50%. A partir de 1993 dependerá fundamentalmente del crecimiento económico nacional y del crecimiento demográfico de la ciudad.

El 2.5% de las rentas se obtienen por las sanciones sobre el pago extemporáneo de las rentas tributarias.

Por el suministro de servicios se recauda hasta el 2.2% en virtud de la naturaleza de los servicios que se prestan, dado que a la población no se le cobran como mercancías que se transan en el mercado.

Los recursos de capital participaron con el 20.7%, discriminados así: recursos propios 6% y recursos del crédito el 14.7%. En el período 80-87 las tasas de crecimiento fueron positivas del orden del 38.5 en general, situándose por encima del índice inflacionario en 8 puntos, haciendo el corte con la tasa de inflación de 1987.

Hay que destacar por encima de este promedio los recursos del crédito que fueron del orden del 70%. Los recursos propios disminuyeron su crecimiento en 3.68% y el total de los ingresos corrientes marcaron la tendencia del crecimiento de las rentas totales durante el período.

Prospectiva.

- Los ingresos no se incrementan al ritmo que crecen las necesidades de la ciudad, dada la composición 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 infraestructurales 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 multi-

⁶² Se toma como representativo el período 1980-1987. Ver Cuadro No. 14

Cuadro No. 14
Ingresos del Municipio de Medellín
Tasas de participación 1980 - 1987

		Porcentaje	
1. INGRESOS TRIBUTARIOS			
Predial y arborización	Industria y comercio	25.05	27.88
Circulación y tránsito	Hilos y licencias de		0.69
Construcción			2.59
- Otros ingresos tributarios			1.50
Consumo de mercancías			0.05
Espectáculos públicos			0.70
Degüello de ganado menor			0.04
Bailes, rifas y similares			0.53
Impuesto de previsión social			0.10
TOTAL INGRESOS TRIBUTARIOS			57.71
2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS			
Sanciones			2.50
Rentas contractuales			0.19
Servicios			2.20
Derechos			0.23
Otros ingresos no tributarios			0.61
TOTAL INGRESOS NO TRIBUTARIOS			5.73
3. TRANSFERENCIAS Y PARTICIPACION			
Aportes			9.97
EE.PP.MM.			0.13
Otros aportes			0.04
Auxilios			0.14
- Participaciones			5.74
Impuesto de Valor Agregado			4.55
Otras participaciones			1.19
4. INGRESOS DE CAPITAL			
Recursos propios			5.93
Recursos del crédito			14.78
TOTAL INGRESOS DE CAPITAL			20.71
TOTAL INGRESOS			100.00

FUENTE: PLANEACION METROPOLITANA

disciplinaria, 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 de los servicios prestados.

3.4.2. *Los egresos del Municipio de Medellín en la década del 80*⁶³.

A nivel municipal, el monto global de los egresos está determinado por el aforo de las rentas y por los ingresos de recursos del crédito. Estos se fundamentan en la capacidad de endeudamiento de la municipalidad y en una menor proporción por los recursos del capital invertido temporalmente, por excedentes de liquidez.

- Transferencias: 17%
- 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.

CUADRO No.15
Gastos acumulados y su participación en el presupuesto municipal de Medellín 1981-1989
 (En millones de pesos)

Servicios personales	Gastos generales	Trannsferencias	Servicios de la deuda	Inversión	TOTAL
45752,87	12112,87	26397,76	39701,76	30897,16	154861,8
29%	8%	17%	26%	20%	100%

FUENTE: CEHAP CON BASE EN INFORMACION DE PLANEACION METROPOLITANA

Entre 1980 y 1989 la composición del gasto municipal, tomando el acumulado del período, presenta la siguiente distribución: Los gastos totales de funcionamiento, absorbieron el 54% del total ejecutado. Tuvieron una asignación del 29% los servicios personales, 7.82% los gastos generales, y 17.05% las transferencias.

Durante la década el servicio de la deuda comprometió el 26% del total de gastos, de los cuales el 20% corresponde a la deuda externa.

Las inversiones equivalen al 20% de los egresos de la década.

De lo anterior, se puede concluir a nivel cuantitativo, que las prioridades se ordenaron en la práctica, así:

- Servicios personales: 29%
- Servicios de la deuda: 26%
- Inversión: 20%

En un ejercicio financiero y administrativo de esta naturaleza, parece instaurada una visión y acción inmediatista y de corto plazo que ignora el impacto futuro de sus decisiones y transfiere los costos económicos y políticos de las mismas.

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.

3.4.3 *Generalidades sobre el plan municipal de inversiones*

Las iniciativas de inversión se originan con mayor frecuencia en cada una de las instituciones del orden municipal y en las organizaciones de la comunidad. Del plan de desarrollo también se retoman iniciativas, especialmente por Planea-

63 Ver cuadro No. 15

ción Metropolitana, Obras Públicas y la Secretaría de Bienestar Social. No son significativas las iniciativas de inversión que provienen tanto de la Alcaldía como de los Concejales.

En el Instituto Metropolitano de Salud se originan con mayor frecuencia sus iniciativas de inversión y en lo relativo a educación predominan las iniciativas de las organizaciones de la comunidad.

De los catorce (14) informantes consultados, 13 concuerdan en que los estudios técnicos que se realizan dependen del plan de inversiones aunque se divide la opinión entre quienes afirman que se hacen estudios técnicos previos a la elaboración del plan de inversiones y quienes opinan que sólo se hacen con posterioridad a la inclusión de iniciativas en dicho plan.

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.

Al interior de las dependencias municipales se reconoce la existencia de un cuerpo técnico para formular, evaluar y actualizar propuestas de inversión en Planeación Metropolitana, Obras Públicas y Bienestar Social; las demás entidades no disponen del personal asignado para este tipo de funciones técnicas.

Los criterios utilizados para la selección de propuestas de inversión son la disponibilidad presupuestal, la magnitud del problema que se esté 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 me-

nor probabilidad aquellas inversiones en salud, desarrollo comunitario, educación y seguridad.

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

La evaluación permanente de la ejecución del plan de inversiones, es admitida como ejercicio por la mayoría de los entrevistados, predominando el balance financiero al interior de Planeación Metropolitana. Esto significa que hay carencias frente a la construcción de un método analítico que incorpore de manera amplia y sistemática los logros y los obstáculos para revertirlos al contexto general, enriqueciendo el acervo informativo para la toma de decisiones, incorporando la racionalidad de los agentes que intervienen y aportando elementos económicos, sociales y políticos inherentes a las políticas estatales en la intervención de la organización territorial. Es esencial construir una memoria expresada en una base de datos para producir una visión retrospectiva y prospectiva en materia de inversión pública.

La aprobación del presupuesto municipal y las normativas que le son propias tienen amplio reconocimiento. Es de anotar que el presupuesto es considerado como el punto de partida del proceso y que es necesario considerarlo como un proceso cíclico en el cual se encadenan de manera planificada todas las acciones, e introduciendo al ejercicio presupuestal un carácter dinámico e integral.

Las propuestas de inversión sufren modificaciones en el transcurso del tiempo entre el plan de inversiones propiamente dicho y su aprobación. Tales modificaciones se hacen explícitas en las cuantías, en la localización territorial asignada previamente y en el cambio de la destinación señalada en el plan de inversiones.

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.

En la ejecución de las inversiones se conjugan como predominantes criterios técnicos articulados de manera directa a la coyuntura. La consideración de planificación integral de cada uno de los servicios es ajena a dicha ejecución. Los criterios políticos en opinión de los entrevistados, no son predominantes, con excepción de las inversiones relacionadas con las obras públicas. Se puede entender que los criterios políticos están inmersos en el proceso, van desde las iniciativas hasta la ejecución pero en este último evento ya incorporadas como decisiones aparecen desprovistas de intervención política, lo cual significa que el criterio político sí está implícito pero tomado aisladamente. Por la forma como se elaboró la pregunta, no permitió que se analizara si en verdad predomina el criterio político o si los entrevistados se abstuvieron de contestar al interrogante formulado.

Las inversiones realizadas en los últimos cinco (5) años han ampliado la cobertura de los servicios, han desmejorado la calidad de sus prestaciones con excepción de las vías propiamente dichas y las obras de ingeniería que tienen especificaciones técnicas que se han respetado.

3.5 Aproximaciones a la coyuntura de la ciudad de Medellín

La ciudad ha vivido en los últimos cinco años, uno de los períodos más críticos de su historia. Igualmente durante este período, tal vez como nunca antes, la ciudad se ha pensado a sí misma, sin que ningún sector social se haya marginado del propósito de identificar las causas de los problemas y de proponer posibles soluciones.

Cabe destacar en este sentido, el papel jugado por los foros populares promovidos por la Consejería Presidencial para Medellín, cuyos resultados recogen en un documento elaborado en forma sistematizada, las aspiraciones de las comunidades populares de la ciudad.

Se puede resumir así el conjunto de puntos de acuerdo entre diversos sectores, sobre los factores que de manera más decisiva han contribuido

a la profundización de la crisis de la ciudad. Ellos son:

- El desempleo crónico y creciente
- La crisis del sistema de valores tradicionales de la "antioqueñidad"
- La disolución familiar
- La falta de credibilidad y de confianza de la sociedad civil hacia el Estado y las Instituciones
- El quiebre de la institucionalidad en sectores claves como la justicia, la policía, etc.
- El aparente quiebre del modelo de desarrollo económico que tradicionalmente se ha aplicado en la ciudad y su región, (desarrollo industrial soportado en la sustitución de las importaciones).
- La incertidumbre que plantea la llamada apertura para la supervivencia de la base industrial existente en la ciudad y la falta de claridad en torno a la "redefinición" o ajuste de la vocación económica de la ciudad hacia el futuro.
- La crisis de la dirigencia expresada en la carencia total de propuestas sociales económicas y culturales por parte de los movimientos políticos, del llamado sector privado y en general de los centros de poder y decisión, para sobrellevar la crisis y menos aún para delinear alternativas de futuro.
- Los efectos disolventes y la corrupción que a todos los niveles, deja como secuela, la irrupción del narcotráfico como nuevo poder en la sociedad.

Y en general, la persistencia de las condiciones de pobreza, de falta de oportunidad, desempleo creciente e incremento permanente de los costos que supone el vivir en la ciudad.

Específicamente en el campo de lo urbano, esta crisis tiene sus propias manifestaciones, tanto en la dimensión propiamente física espacial de la ciudad, como en el universo de las prácticas sociales, que en ellas se desarrollan, su funciona-

miento económico y la manera como los distintos grupos sociales la usan, la valoran o la interpretan.

3.5.1 *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; mientras 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 de 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. No obstante, Medellín es tal vez la ciudad en el país que con mayor eficiencia mantiene actualizada la formación catastral y ha modernizado su sistema de recaudación de impuestos, con lo cual las márgenes de incremento de los recursos por este concepto, son ciertamente limitados.

Por otra parte, si tenemos en cuenta, como lo hemos demostrado en la investigación, que existe en la ciudad un retraso de una década o tal vez más de la inversión pública en los servicios sociales y equipamientos urbanos, en las áreas populares que ya contaban con un grado de consolidación avanzado a comienzos de los años 80 y que representan cerca del 60% de la ciudad; que además estas áreas son las que están cargando con la mayor parte del crecimiento demográfico y físico que hoy presenta Medellín. Resulta evidente que la ciudad no está actualmente preparada para resolver los retos que se proyectan hacia su inmediato futuro. Sólo satisfacer el déficit acumulado en sectores claves como la educación, la recreación, la cultura, el control del medio ambiente en extensas áreas

densamente pobladas, constituye un reto de grandes proporciones para la próxima década.

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 conciencia universal 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.

Diseñar entonces una estrategia renovadora de la gestión en Medellín para las áreas de habitación de la población de baja renta, que permita garantizar condiciones adecuadas de administración, operación y mantenimiento, que garantice al mismo tiempo la recuperación de las inversiones y la rotación de los recursos, sin que ello lesione en forma progresiva los ingresos de las familias en una perspectiva de largo plazo, supone un replanteamiento radical del actual sistema de funcionamiento de la administración municipal, de los procedimientos de manejo de los recursos y de los procesos de toma de decisiones.

En este orden de ideas y con el objeto de incorporar a estas nuevas estrategias los cambios que ha sufrido la sociedad colombiana y en particular la comunidad de Medellín y su área Metropolitana, es necesario observar que la organización de la sociedad civil ha sufrido una importante transformación, con relación al esquema de organización social que se diseñó y puso en operación durante el tristemente célebre período conocido en el país como el "frente nacional", y que aún muchos pretenden mantener como paradigma de sociedad.

Este esquema de gobierno centralista y autoritario, para el que la sociedad civil está representada, de un lado por el sector privado, a través de sus gremios y organizaciones y del lado de las comunidades, por organizaciones cuyo control posee y centraliza el gobierno a pesar de que simulan ser el resultado de procesos democráticos de participación.

Alternativo a este modelo centralista, es evidente que en los principales conglomerados urbanos del país, la organización social ha experimentado profundos cambios estructurales modificando o incluso sustituyendo, el esquema simplista que definiría los actores sociales y sus diferentes roles: del Estado, el sector privado y la comunidad por uno más complejo que ha incorporado no sólo nuevos actores sino también, más calificados y con mayor capacidad de 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 o 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 el soporte más seguro y 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 en otros términos de la transferencia de mercados que el Estado maneja, a las comunidades organizadas, así como a las ONGs, para que estas directamente se encarguen de realizar buena parte de las labores de mantenimiento y operación de la ciudad: como la recolección y manejo de desechos sólidos, el mantenimiento de obras civiles y de áreas ambientales, la ejecución de obras con un alto componente de mano de obra como la construcción de andenes, senderos etc. Incluso algunas tareas de la planificación, pueden ser realizadas incorporando agentes planificadores de la escala barrial y zonal y a dirigentes reconocidos de las comunidades que poseen experiencia en la planeación y la administración de los recursos con los cuales ha sido posible construir el 40% o más de la ciudad.

Esta nueva concepción de la administración urbana, además de constituirse en una estrategia de generación de empleo entre los sectores que sufren con mayor rudeza los efectos del desempleo crónico, reduce los gastos de funcionamiento del aparato estatal municipal; convierte a los ciudadanos en agentes partícipes de las decisiones fortaleciendo los vínculos de pertenencia con el barrio y con la ciudad y crea las condiciones para que las inversiones se coloquen justo en el blanco de las necesidades optimizando los recursos disponibles.

Esta estrategia de desarrollo sostenible en condiciones de pobreza urbana, previsible para el largo plazo, debe complementarse obviamente con un conjunto de otras estrategias macro y microeconómicas que tienen que ver con el diseño de una política de aceptación y fomento al desarrollo del sector terciario o "informal" de la economía urbana como sector estratégico; así mismo con la búsqueda de tecnología menos intensiva en capital, menos dependiente de recursos de endeudamiento externo y cuya operación y mantenimiento esté al alcance de los usuarios. Es urgente producir una ciudad más barata, en la que la mera reproducción de sus habitantes no consuma la totalidad de los recursos, sin dejar lugar para su realización integral como seres humanos testigos y actores del siglo XXI.

3.5.2 *Hacia una nueva percepción de la tecnología para la ciudad.*

Las opciones tecnológicas adoptadas en el país, para enfrentar el proceso de urbanización acelerado que ha operado en los últimos 40-50 años, han sido en su mayoría importadas de contextos urbanos de países desarrollados. Su aplicación a costa del sacrificio de las tecnologías nativas, sin dar oportunidad alguna a su desarrollo o ajuste para enfrentar las nuevas demandas y realidades; priva muestra cultura urbana de la posibilidad de encontrar y desarrollar opciones tecnológicas propias. Se produce así un traslado gradual del control que tenía el poblador sobre el manejo y operación del medio construido, hacia una tecnocracia y politocracia cada vez más alejada de la vida de los ciudadanos y sus problemas, reduciéndolos a la condición de simples contribuyentes o usuarios.

El urbanismo popular, autogestionado y espontáneo que tuvo que rebasar los límites impuestos por esta institucionalidad, a condición de no poderse ganar un espacio en la ciudad; a pesar de todas sus inconsistencias, limitaciones, como proceso socio-cultural y como proceso técnico; de alguna manera ha sido el que ha preservado buena parte de las prácticas tecnológicas que fueron exitosas en el pasado reciente y que hoy es preciso reconocer y recrear, en la búsqueda de nuevos horizontes tecnológicos: que hagan compatible el hábitat humano con el medio natural, que acerque de nuevo la tecnología al control del usuario común, que invierta la tendencia a la complejización de los procesos de producción, operación y mantenimiento de la ciudad y que reduzca sus costos a niveles razonables para los usuarios.

Una mirada rápida a este nuevo horizonte de búsqueda de tecnologías alternativas, podría ilustrarse a manera de ejemplos en los siguientes términos:

- Sistemas descentralizados de tratamiento de aguas servidas, con separación de sólidos, aplicables en la escala de manzana o barrio.
- Oferta de diferentes sistemas de fuentes de energía, de libre opción para los usuarios.
- Sistemas locales y descentralizados de manejo y recolección de las basuras y los residuos sólidos.
- Programas descentralizados de manejo de las microcuencas y las quebradas para fines agrológicos y ambientales con participación de los residentes.
- Sistema de transporte masivo en contrapendiente, con utilización de energía eléctrica. Diversificación de los sistemas de transporte de bienes y pasajeros.
- Modernización y sistematización de las tecnologías de ensamblaje para la construcción de viviendas y obras civiles menores.
- Racionalización y sistematización de las tecnologías de construcción para los edificios de uso comunitario: educativos, de salud, de recreación, comunales, etc. y de fácil incorporación de la mano de obra comunitaria para su instalación y posterior operación y mantenimiento.
- Sistemas articulados y de producción manual para la construcción de pavimentos, senderos, escalas, cunetas y obras complementarias.

Las características básicas de un universo tecnológico de este tipo son:

- Alto componente de mano de obra no calificada o medianamente capacitada.
- Fácil control de la tecnología por el usuario en sus distintos momentos.
- Bajo costo, en tanto no requieren un componente elevado de capital, ni procesos técnicos complejos.
- Permiten ejecutorias en pequeña y mediana escala con lo cual se pueden repartir equitativamente los beneficios entre varios grupos de realizadores.
- Bajos costos de operación y mantenimiento, además de permitir en el largo plazo la generación de empleo a quienes desarrollen estas actividades.

- Son tecnologías de fácil comprensión por los usuarios.

Concebir el desarrollo futuro de Medellín, sobre la base de la extensión y complejización de las tecnologías que hoy le son impuestas desde arriba a la población y manteniendo los procedimientos y las tendencias administrativas que hoy comparten las entidades responsables de los servicios de uso colectivo, implica necesaria-

mente aumentar los costos de vivir en la ciudad a niveles que golpearán seriamente la economía de los habitantes de ingresos medios y dejarán a los grupos de baja renta, por debajo de los niveles de supervivencia. Por otra parte, el crecimiento desmesurado de los gastos de funcionamiento de las agencias municipales centralizadas y descentralizadas, terminará por conducirnos a la quiebra económica.



CONCLUSIONES

CAPITULO 4. CONCLUSIONES

4.1 Sobre concepciones y prácticas de la planeación

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

4.1.1. Aspectos conceptuales

Definición de la territorialidad

Que la definición de la territorialidad institucional y la demarcación de áreas 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 la 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

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.

4.1.2 Aspectos normativos

La norma

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 que le corresponde al suelo.

La macronorma

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", presentándose así, luchas y competencias derivadas del ejercicio político sobre un 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.

Planeación 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 cumplir con lo establecido legalmente: lograr el planeamiento concertado de la ciudad, con la participación de los pobladores de los municipios en el plan de desarrollo Metropolitano y en 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 como fundamento obligatorio del análisis social y de la decisión política.

La 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. La descoordinación, derivada de las incongruencias legislativas y de las luchas partidistas en provecho del dominio territorial municipal, causan en la realidad urbana y regional del Area un conjunto de desequilibrios de todo orden y de conflictos en escala de gran magnitud y complejidad.

4.1.3 Aspectos territoriales

La sectorización

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.

Uso de indicadores

Que el uso de indicadores físicos para caracterizar los estratos socioeconómicos, trae como resultado una diferenciación unilateral en la demarcación del espacio 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 de tipo centrífugo y trashumante.

4.1.4 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 obras sociales; 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 política, 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 ins-taura 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 (Estanislao Zuleta).

4.2 Sobre usos, significados y percepciones del territorio

4.2.1 *Crecimiento de la crisis vs. crecimiento de la vitalidad*

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 de placas polideportivas.

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

Sin embargo, en relación con la vida social y cultural de los pobladores, 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 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; colateralmente ciertos elementos subjetivos pero no por eso menos reales ni menos problemáticos se han cruceado tales como el sentimiento de abandono, de segregación y desarraigo. Con ellos ha crecido el miedo, la desconfianza, el descontento; la deserción escolar, el consumo de drogas, la muerte y la familiarización con éstas patológicas.

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 la visión gubernamental con la creación de la Consejería para Medellín, para impulsar programas en distintos frentes. 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 en la formula "crecimiento de la crisis vs. crecimiento de la vitalidad". Se debe potenciar el crecimiento de los elementos que alimentan ésta última tendencia para poder contrarrestar los primeros.

4.2.2 *El territorio cultural*

Desde el punto de vista de la territorialidad urbana de los sectores populares hemos encontrado 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.

Es necesario trabajar en la construcción de un proyecto colectivo de ciudad, entendida esta no solo en sus aspectos físicos y urbanísticos sino también naturales y sobre todo en los aspectos 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 referentes históricos fundamentales 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.

Con respecto a la aceptación del territorio del Área Metropolitana, como espacio de referencia se encuentra que es aún menos claro, menos definido para el conjunto de los pobladores, exceptuándose algunos elementos de orden geográfico como el Valle del Aburrá o el río Medellín y algunas obras públicas en proceso y con un futuro ciertamente incierto como el tren metropolitano, que dan al habitante una vaga noción del área en su conjunto.

En cuanto a la división del territorio de Medellín en 16 comunas se dejan de lado consideraciones históricas, sociales y culturales que vinculan o separan a los pobladores de las diferentes áreas, con lo cual más que favorecer una adecuada planeación y manejo físico urbanístico, social y cultural, se entraba este proceso. Se detecta un fuerte sentido de segregación y discriminación en las referencias cotidianas a las "comunas populares" de la ciudad, sus pobladores lo perciben así y se resienten. No obstante 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 de comuna 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.

El examen del barrio como unidad territorial, se encuentra que él tiene hoy en día mayor vitalidad como referente espacial y cultural que cualesquiera de las otras entidades mencionadas hasta ahora, lo cual se expresa en apropiación del espacio público, de la calle, de la esquina, de los establecimientos públicos. Los habitantes de estos barrios se identifican con ellos, allí desarrollan sus redes de relación social, construyen códigos de expresión y comportamiento, sus valores, gustos, estilos, etc. se moldean en este ámbito fundamental. Se advierte un cambio del barrio en el sentido "clásico" del término, tal como fue definido para nuestras propias ciudades hasta los años 50 o 60. 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. Estos barrios están atravesados por una serie de tensiones, de enfrentamientos y divisiones a veces muy agudas.

Es muy importante subrayar aquí que 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 entrecruzan. Desde el punto de vista estatal se definen unidades territoriales peculiares en función de la estratificación socioeconómica, de la prestación y cobro de servicios públicos, la fundación de parroquias, escuelas y núcleos educativos, de puestos de salud, de bienestar familiar y de hogares infantiles y la definición del servicio de transporte público. Cada una de estas instituciones establece su propia segmentación de la ciudad, de la comuna y del barrio, prestando aten-

ción o ninguna 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; igualmente ocurre con los grupos de mujeres, de jóvenes, de grupos artísticos, de clubes deportivos y barras, bandas o pandillas.

Se puede concluir 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 planeación 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. Existen múltiples experiencias de planeación, 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. No es que sea fácil pero tampoco es imposible desarrollar un trabajo de planeación, implementación y control de proyectos urbanos a escala barrial. 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 acción de multiplicidad de entidades gubernamentales y no gubernamenta-

les, 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 respectiva derivada 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 planeación, 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 y por extensión de otras escalas territoriales locales.

El pensamiento "popular" está profusamente informado y estrechamente entrelazado con los discursos oficiales del Estado y de las clases hegemónicas. Reconocer esto no quiere decir tampoco que no tenga raíces propias, o que simplemente se trata de la llamada "ideología dominante". De hecho lo popular es mas 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 permite concluir que no es posible pensar en crear una nueva dinámica de vida ciudadana, no es posible contando únicamente con las organizaciones populares existentes.

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 a veces dependencia del Estado o de los partidos políticos, entre muchos otros problemas, las hacen muy vulnerables para asumir por sí solas 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.

Es igualmente necesario señalar, para no recaer en posturas ingenuas, utópicas o populistas, que no es posible hacer una planeación 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 público. 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.

4.3 Sobre el crecimiento histórico de Medellín

Al igual que la mayoría de las ciudades mayores de América Latina, sometidas a un proceso intenso de urbanización, en Medellín sucesivos gobiernos durante las tres 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 localizaban 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 a 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 al estado de emergencia educativa en las áreas más populares que se manifiesta en la baja cobertura del servicio especial de secundaria, así como en el deterioro extremo de la infraestructura escolar y de su equipamiento. En recreación estas mismas áreas, acusan niveles dramáticos de desatención.

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 un nivel de consolidación como 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 ya no tanto en las periferias de los asentamientos populares como lo fue por muchos años; y ya no tanto el que se presenta como efecto de la ocupación espontánea de las periferias⁶⁴.

La presente investigación ha demostrado que este crecimiento de las áreas populares consolidadas en Medellín ha sido particularmente intenso en los últimos 10 años, que en términos demográficos este crecimiento no está asociado a lo "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 áreas libres, incluso la capacidad de la infraestructura instalada de

⁶⁴ Es evidente que por mucho tiempo la ciudad y los municipios del Área Metropolitana continúan sufriendo los efectos de la ocupación espontánea -invasión- de sus lugares más vulnerables y que por tanto será necesario mantener una política de control y manejo riguroso de este problema: para ello se cuenta con experiencia acumulada en distintas dependencias municipales y con instrumentos eficaces como el programa de "Habilitación viviendas" de EE.PP. El punto de discusión está en que la parte de la ciudad que más está creciendo y densificándose no puede ser atendida con los mismos instrumentos ni las mismas políticas heredadas del pasado.

servicios, es muy precaria. Esta perspectiva se torna especialmente grave, si se considera el hecho de 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 posibilidad 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 trasciende la ideología asistencialista que impera en la mente de gobernantes y funcionarios del Estado, así como en los círculos sociales y los gremios, en tanto no se refiera a alcanzar condiciones básicas de supervivencia biológica (saneamiento básico, accesible asistencia social primaria), sino que trascienda al plano de los derechos y a los bienes de uso colectivo, es decir, al 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 MODERNOS Y DEMOCRATICOS.

En el terreno propiamente físico, los nuevos retos tienen que ver, con garantizar condiciones adecuadas de operación y mantenimiento de la ciudad ya edificada en sus equipamientos y en 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 éstas 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 permita descongestionarlo, garantizando las condiciones sanitarias y de estabilidad que requieran las edificaciones para poder ampliarse en condiciones adecuadas de habitabilidad.

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

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

4.3.1 *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 pensarse en forma crítica, con el hecho circunstancial de que como nunca antes en esta coyuntura los sectores populares participan de manera decisiva en la identificación de sus conflictos e interrelaciones y en la formulación de soluciones. Por lo que 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 las inversiones sin lesionar progresivamente los ingresos familiares.

Esto supone la reducción sustancial del aparato burocrático municipal y el replanteamiento radical del actual sistema de funcionamiento de la administración, al menos en los procedimientos de manejo de los recursos y de la toma de decisiones.

Esta reducción burocrática del aparato municipal debe trasladar parte de los mercados de ejecución de obras nuevas de operación, mantenimiento, que moviliza el Estado (en lo referido a tareas de baja y media complejidad), hacia las

organizaciones sociales y comunitarias, convirtiéndolas en verdaderas empresas ejecutoras eficientes, que garanticen una redistribución de los recursos con mayor racionalidad en los barrios objeto de las obras. Se asumiría así una forma distinta de privatización del Estado, basada potencialmente en las comunidades, transfiriéndoles poder y control y asesorándolas técnicamente en procesos de concertación y planeación zonal técnica participante y en la capacitación para la toma de decisiones. Se destaca que la gestión de los agentes comunitarios planificadores, en la escala barrial y zonal, con su experiencia y sin apoyo han construido más del 40% de la ciudad, lo cual demuestra la capacidad potencial de la propuesta descentralizante.

4.3.2 *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, a la dinámica de su base económica y a la generación de la renta urbana, valga decir su propiedad predial y a 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% al presupuesto. Aproximadamente repartidos entre el cobro por sanciones a pagos extemporáneos y algunos servicios pagados total o parcialmente.

Frente al recaudo por servicios se sitúa una pregunta fundamental: Será posible incrementar el recaudo por este concepto en las actuales circunstancias socio-económicas de los sectores

populares de Medellín? La respuesta sólo será posible previa investigación articulada con las estrategias fiscales, globales y conexas para la administración del territorio municipal, los fundamentos y políticas del plan de desarrollo y el plan de inversiones.

Por la vía de los aportes, EE.PP de Medellín aporta el 10% de los ingresos totales al Municipio. Su cuantía está fijada por acuerdo municipal y en realidad depende de la eficacia global de ésta entidad como tal en su ejercicio anual. Es decir que de la racionalidad y expansión que dicha empresa logre, se beneficia directamente la municipalidad. Todo esfuerzo por mejorar, minimizar los costos de operación y ampliar el mercado de los servicios prestados impactará favorablemente las finanzas municipales. Es más significativo el aporte de EEPP de Medellín, (10% del total de ingresos), que las 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 una dependencia del capital financiero y de la deuda externa. Tienen un impacto posterior 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 cual 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 en la economía urbana. En segundo orden en la 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 relativa autonomía 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 tecnológicas tanto en el campo técnico como administrativo que a la par que 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. Tal como se presenta hoy la estructura del gasto, el nivel de vida de la población no encuentra ni el ámbito propicio ni las condiciones de financiación que permitan un cambio significativo. Es decir que frente a la situación actual se plantea la urgencia de la modernización y eficiencia de todas las entidades administrativas municipales. Así mismo se debe hacer énfasis en la transferencia de recursos a las comunidades organizadas y ONGs, para la administración y operación en la ejecución de obras y de mantenimiento urbano en situaciones tecnológicas apropiadas.

La minimización de costos es posible de alcanzar, en parte, con la participación de la comunidad y con la selección de tecnologías que sólo en casos específicos recurra a tecnologías complejas, macroproyectos y deuda externa.

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, su control y sistematización es el plan de inversiones. La responsabilidad directa se sitúa en los secretarios de despacho, jefes de división y departamento y funcionarios con responsabilidad técnica previamente asignada, frente al ejercicio de la participación comunitaria.

Tal como opera el proceso, se parte de los listados de necesidades sin actualización sistemática ni un proceso participativo convenido previamente. No se encuentran en las oficinas públicas ni investigaciones básicas, ni diagnósticos sectoriales en la perspectiva urbana de la lógica de la prestación de los servicios con sus respectivas limitaciones territoriales.

Los criterios utilizados para la selección de propuestas de inversión son la disponibilidad presupuestal y la magnitud del problema que se esté considerando, se desconoce como criterio signifi-

cativo 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.

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.

La evaluación de la ejecución del plan de inversiones, con un carácter permanente, es admitida como ejercicio por la mayoría de los entrevistados, predominando el balance financiero al interior de Planeación Metropolitana. Eso significa que hay carencia frente a la construcción de un método analítico que incorpore de manera amplia y sistemática los logros y los obstáculos para revertirlos al contexto general, enriquezcan el acervo informativo para la toma de decisiones e incorporen racionalidad a los agentes que intervienen, 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 expresada en una base de datos que permita producir una visión retrospectiva y prospectiva en materia de inversiones públicas.

La aprobación del presupuesto municipal y las normativas que le son propias tienen amplio reconocimiento por los funcionarios municipales entrevistados. Es de anotar que el presupuesto es considerado como el punto de partida del proceso siendo necesario considerarlo como un proceso cíclico al cual se encadenan de manera planificada todas las acciones e introducen al ejercicio presupuestal un carácter dinámico e integral.

La inversión municipal actual en su contexto futuro

La asignación de las inversiones del Municipio de Medellín en 1991 fija un 48% como inversión física o de mantenimiento de la ciudad, un 29% con fines de eficiencia administrativa, un 19% como inversión social para la prestación y extensión de servicios, y un 4% como inversión financiera.

Esta distribución indica una relación directa de dependencia entre la ciudad existente y casi la mitad de la inversión municipal. Es decir que las actuales características de heterogeneidad, segregación socio-espacial y desigualdad socio-económica demandan \$4.276,22 millones de pesos en conservación, reparación y sostenimiento de la infraestructura global urbana.

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 articulado a la vida y a las realidades de estos mismos grupos sociales.

Cuadro No.1
Asignación de la inversión del municipio de Medellín -1991 (en millones de pesos)

INVERSION	MONTO	%
Física	4.276,22	48
Social	1.732,50	19
Administrativa	2.603,01	29
Financiera	400,00	4
TOTAL	9.011,73	100

FUENTE: PRESUPUESTO DEL MUNICIPIO DE MEDELLIN 1991

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.

4.3.3 Reivindicación progresiva de la calidad del hábitat popular y su espacio cultural

Es urgente un cambio en los énfasis para el tratamiento de los problemas del crecimiento de la ciudad y particularmente de la ciudad popular, desplazando la atención de la periferia emergente, hacia 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 trascienden 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, de la economía urbana, de la cultura, de la problemá-

tica 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 planificación 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.
- Revisar y redefinir las funciones del Gobierno local en todos y cada uno de los frentes que hoy atiende con la idea de transferir a las comunidades y sus organizaciones o empresas, las funciones en las que se desempeña ineficientemente y concretar la función pública sólo en aquellos en que son indispensables e irremplazables.

4.3.4 *El sector informal, sin desconocer sus características propias, es necesario reconocerlo esencialmente articulado a la economía urbana en sentido amplio.*

En Medellín y en el Área metropolitana la participación del sector informal en la actividad económica viene siendo creciente tanto en la generación de empleo (48%) como en el ingreso de las familias (50% de los hogares del Área Metropolitana) durante 1988. De hecho estos dos indicadores hacen innegable su peso específico y su representatividad y utilidad social.

Las prácticas de la planeación han asumido la informalidad, especialmente las ventas callejeras como un conjunto de actividades que no se acomodan a sus esquemas de distribución territorial de usos del suelo, diseñados bajo la lógica de acumulación del capital y división de trabajo en el espacio urbano y el espacio público.

La persistencia desde este tipo de modelo urbanístico va en contravía de la realidad del proceso económico y cultural de nuestro medio. Es previsible la dinámica creciente del sector informal por lo menos en el corto y mediano plazo. Situación que indica el posible incremento por la demanda y ocupación del espacio público y la intensificación del conflicto existente entre la lógica normativa de la "economía formal" y la presión social de la economía del "rebusque" que necesita de la aglomeración para apropiarse de las ventajas comparativas de la centralidad y del mercado.

En este sentido es importante crear condiciones reales que permitan la "modernización" de la economía informal apoyando las alternativas que propendan por la confluencia de los pequeños recursos individuales en economías solidarias, que permitan cierto grado de "reconversión" en el sector informal. Así mismo es importante el diseño de políticas y programas que reconozcan la lógica interna de esas economías para poder transformarlas cualitativamente, reconociendo las particularidades de su espacialidad y temporalidad urbana. Para tal efecto se hace necesario avanzar en la caracterización y tipologización de las modalidades del sector informal. Tal parece que existe una espacialidad económica, una espacialidad administrativa normativa y una espacialidad de la sobrevivencia (en conflicto, en desarticulación y confrontación), que son necesarias de estudiar y repasar tanto en su concepción como en sus prácticas, a fin de resolver el conflicto en forma operativa y en favor de un desarrollo humano cualificado y democrático.

Dadas las condiciones de pérdida de la capacidad adquisitiva que trae consigo la disminución de ciertos tipos de consumo, es previsible que la franja de pobreza se amplíe en el corto plazo por los efectos iniciales de la apertura económica, lo que permite visualizar la necesidad de que la planificación institucional formule programas claros

de atención al indigente urbano, que elimine la deshumanización institucional y se convierta en buen ejemplo de solidaridad social evitando así esas prácticas salvajes de eliminación física de los llamados "desechables" por algunas instituciones del Estado. Programas que permitan dirigir de manera distinta los subsidios municipales para lograr impactar en forma selectiva en aquellos grupos humanos y sectores que más lo necesitan.

4.4. Conclusión final: Escuela pedagógica

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 pedagó-**

gica de formación y capacitación para la autogestión del habitat urbano.

En consecuencia, es necesario plantear sus enfoques y concepciones, los contenidos, las metodologías, los instrumentos y las prácticas que la orientarían. 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, exige adicionar un trabajo particular con la población articulada al sistema educativo (profesores 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.

Calle 95A

Centro Comunal



Km 40



PANORAMA

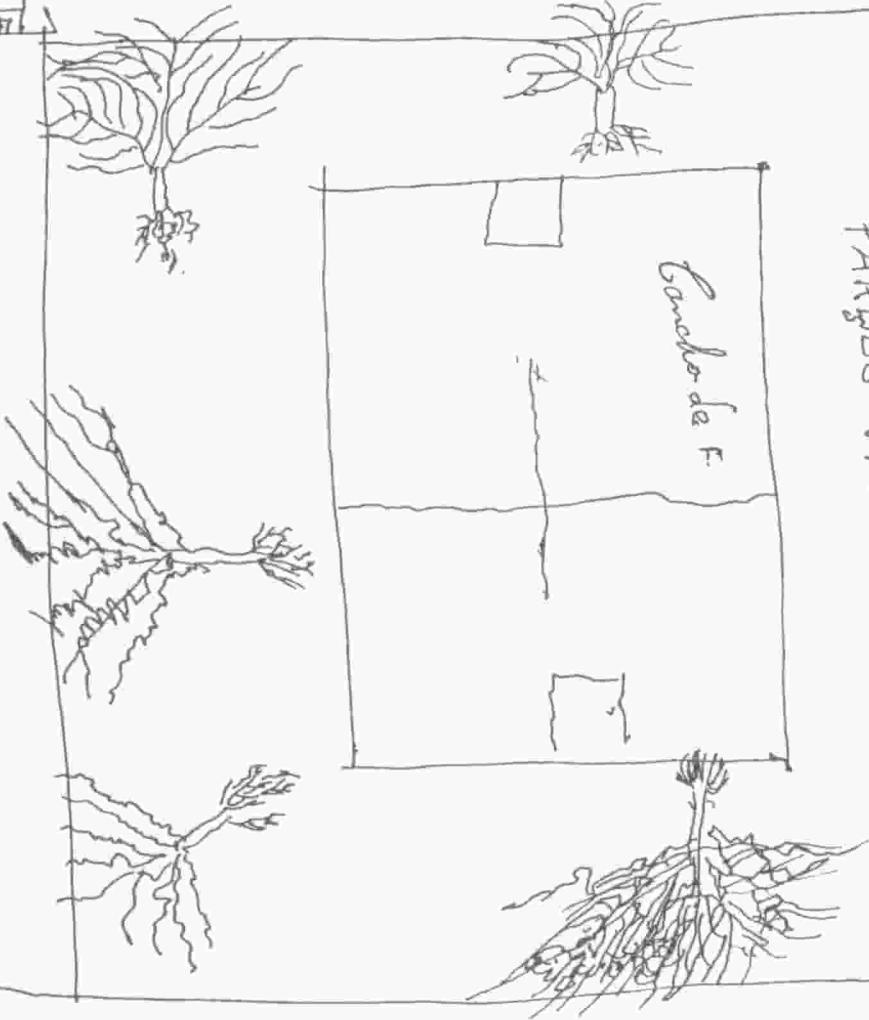
FARMAS



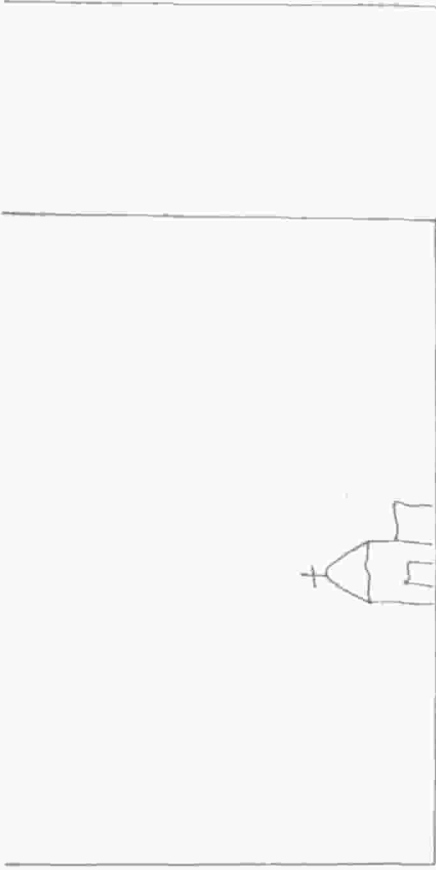
Inspeccion y Puesto de la Policia
Km 41

PARQUE VILLAGE ENGRUPE

Canchales de F.

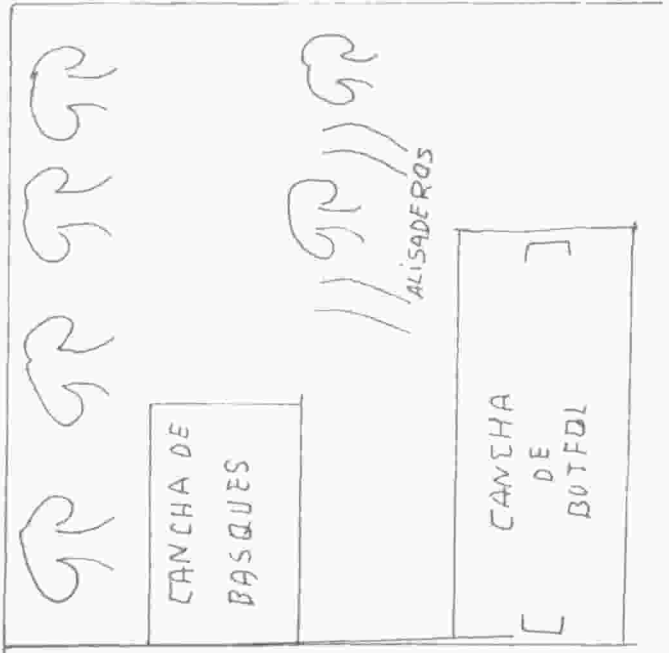




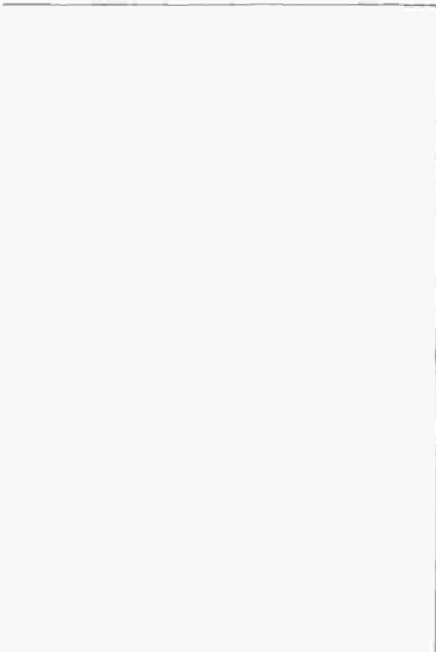


KARRERA 40

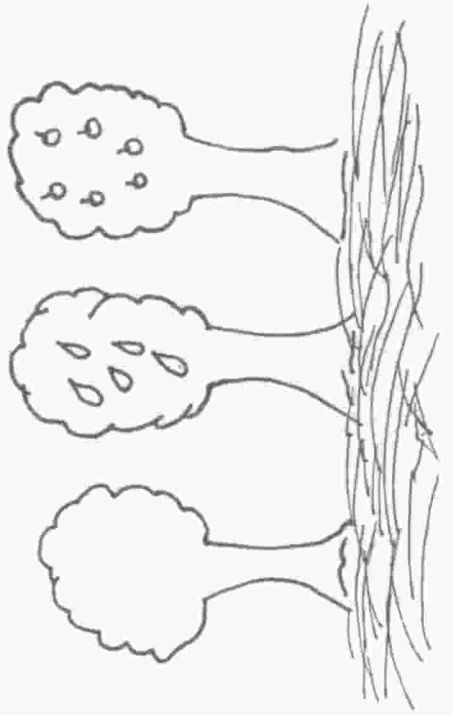
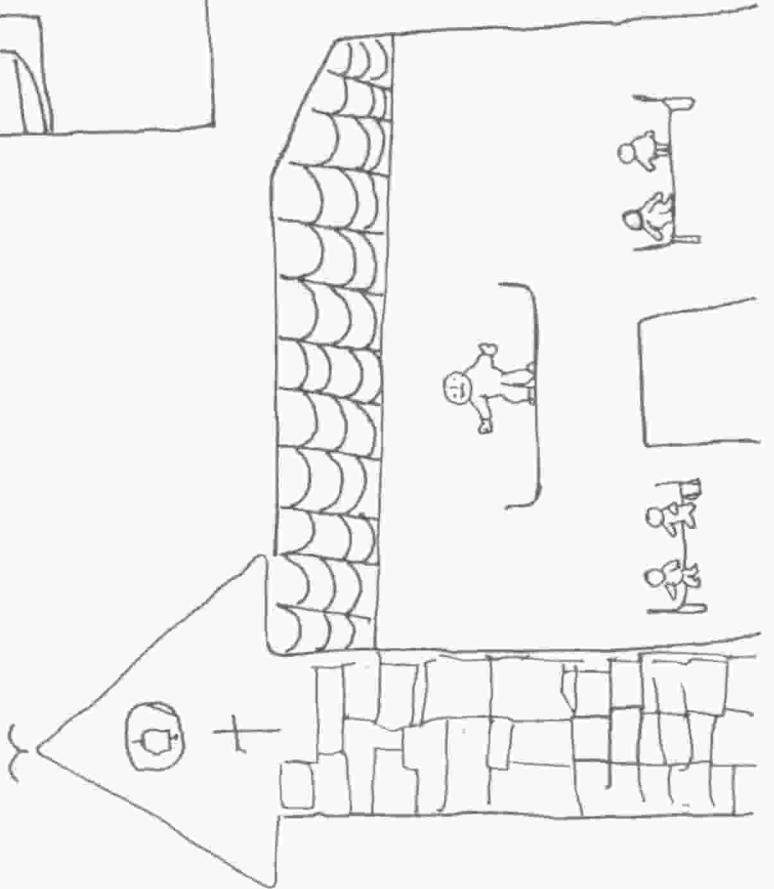
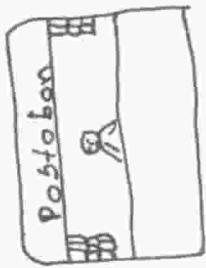
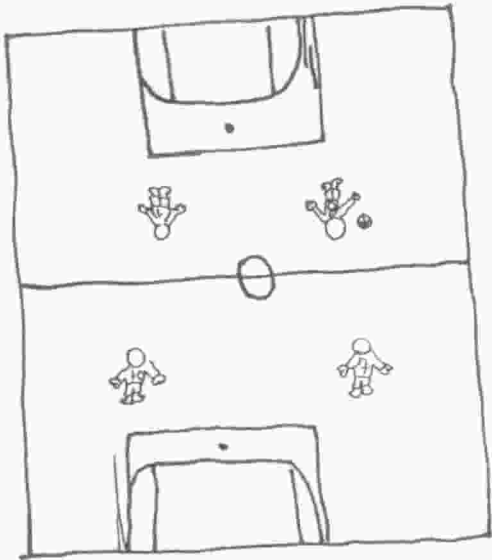
CALLE 95



CALLE 96



MI HOGAR





ANEXOS

ANEXO 1: La Babel Metropolitana: Crecimiento de las series orgánicas de la planeación

(Correspondiente al capítulo 1)

En 1960, al crearse la Oficina de Planeación, se dispone una planta de personal integrada por 57 funcionarios. En 1976, se reestructura el "Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos" (Acuerdo 11), se crean 54 plazas, aumentando la planta de personal a 228 funcionarios. En 1982, se reestructura por Decreto (040) al Departamento, se le cambia de denominación y se le otorgan funciones metropolitanas. En adelante se le conocerá como Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana (DAPM). La planta de personal se conserva estable: 228 funcionarios.

En 1988, nuevamente se reestructura el Departamento, aumentándose su personal a 347 funcionarios. Se destaca que de 1960 a 1988, sucesiva y gradualmente los Departamentos se transforman en Divisiones y las Secciones en Departamentos.

Sin embargo, a pesar de los desplazamientos e implantes que se gestionan en cada uno de estos períodos, se observa el mantenimiento del eje: planeación física-aplicación-análisis.

El examen de estas estructuras a las cuales se articula una "teoría del planeamiento" y una "teoría de las decisiones", permite observar que la naturaleza de la planeación desde su fundación, es de carácter estático, verificándose leves ajustes de concepción, pero donde se multiplican las redes de dispositivos, generalmente de carácter burocrático, porque su composición y distribución están determinadas para un trabajo donde la relación con el poblador y los aspectos que conciernen al interés colectivo no tienen expresión institucional.

La función de la planeación, bajo estos términos no cumple una finalidad educativa con el poblador, pues no hay interés en otorgarle espacios y mucho menos información con la cual él pueda determinar un rol político progresista, o sentir

que decide sobre los destinos de la ciudad que habita y percibe.

El modelo orgánico, es ciertamente un modelo centralista y es por esto que el énfasis se establece en los organismos de la Planeación Física y Aplicación, pero incluso en lo que respecta al aspecto social de estos dos términos, se presentan situaciones de anacronismo o "ingenuidad". Por ejemplo la Sección de Asentamientos Subnormales, creada en 1988, dispone como planta de cargos: Un (1) Jefe de Sección; dos (2) arquitectos o ingenieros de asentamientos subnormales; un (1) tecnólogo en construcciones, para un total de cuatro. Si se juzga esta planta de cargos, con la magnitud de los asentamientos "subnormales" existentes en Medellín y en el Area Metropolitana, con la proporción numérica y ambiental (problemas de suelos, hacinamiento, situación sanitaria, empleo, conflicto social, desarraigo cultural, etc.) de los asentamientos, se ocurre la inquietud de si realmente hay una intencionalidad política para generar impactos y cambios reales en la cotidianidad de estos territorios y en este sentido se podría concluir que el propósito -así esté enunciado- no se concibe tanto en el plano de la erradicación objetiva, real y potencial del problema, sino que estratégicamente parece proponerse la consolidación del "hecho subnormal" sobre todo en lo que a sus aspectos de superficie: (la institucionalización de la tierra y los servicios básicos), exigen políticamente estos hechos, es decir, una legitimación de la política de la pobreza.

Desde esta perspectiva de análisis, la situación global de la práctica orgánica de la planeación, patentiza la visión ecléctica de sus mentores, el distanciamiento de los planificadores respecto de los intereses públicos y la renuncia a participar, conocer y trabajar con las comunidades, todo lo cual se ejemplifica en la planta de cargos y las funciones que se le asignan a las áreas de Planificación Física y Aplicación:

De los 347 funcionarios totales del Departamento Administrativo de Planeación:

145, corresponden a la División de Planeación Física; 84, corresponden a la División de Aplicación; 77, corresponden a la Secretaría General y 50, corresponden a la División Social.

El criterio de la participación, no es un denominador común en las funciones asignadas a estos organismos, excepto en el Departamento Técnico de la División de Planeación, el cual tiene por encargo "coordinar la acción de entidades públicas y privadas para que las soluciones de diseño en obras por construir en la ciudad o en su zona de influencia, se ajusten a las políticas de diseño urbano fijadas por el Departamento Administrativo de Planeación", coordinación que invita y reconoce el agente privado como elemento activo de la concertación de la decisión.

No ocurre lo mismo, en la función que se asigna a la Sección de Asentamientos Subnormales, donde en primer término la concertación no se define por el sujeto social que lo integra o padece, sino por la "preservación del medio ecológico de la ciudad", en la cual lo que se describe o interesa es un hecho y una acción pertinente a las "entidades correspondientes", más no a las comunidades que la configuran; éstas quedan excluidas; no tienen derecho a la palabra, pues ecológicamente no existen. El hecho ecológico es el paisaje y la vía; por esto es función de esta Sección "aprobar los programas de rehabilitación y otorgar el recibo de las edificaciones localizadas en los asentamientos subnormales, las cuales deben acogerse a los proyectos viales y normas del sector". El sujeto social, nuevamente, es un sujeto pasivo, importa por el elemento activo: la vía; en consecuencia, su lugar es el del deber, pues la decisión queda pre-establecida por el poder indiscutible de "las normas del sector".

En cuanto a la División de Análisis, la exposición de los enunciados generales y específicos está argumentada con proposiciones que transportan acciones restrictivas, tanto en el plano de lo social como en el plano de lo económico. El conocimiento e interpretación de estos universos, es de carácter libresco y cerrado; no se disponen mecanismos participativos y activos de la Investigación social, que es la que incumbe hacer al Estado. Por lo tanto la estimación, el análisis y la evaluación de los "indicadores socio-económicos tales como producción, consumo, comercio,

servicios, ingresos e inversión pública", es una tarea que consume un tiempo finito pero redundante y laberíntico, muy poco provechoso y eficaz en lo que se refiere al propósito de investigar la realidad para transformarla positivamente. En este contexto, el dato sustancialmente invariable y estable se presta para un uso burocrático que muta cíclicamente en una cosa móvil, voluminosa y creciente: un verdadero agujero negro. Es lo que en la Física se conoce como la Ley de Entropía; Ley que en el plano de lo social, significa muerte de lo social, vacío de lo perdurable y necesidad permanente de la novedad: un dato para consumir.

En este esquema todo funciona como si no funcionara, por esto las estrategias de intervención, son simplemente interrupciones políticas de un proceso para hacer crecer la complejidad y los costos. Es la salida del parasitismo, que permite que los "científicos" coman y se justifique un gasto social (Michel Serres). De ahí la necesidad de la "revisión", con la cual cada administrador y cada facción de turno, pretenda estrenar la "realidad" y desarrollar sus propios planes y principios.

Y aquí se funda el contrasentido y la desproporción. Porque, cómo se explica en términos de la racionalidad científica y no burocrática, que cuatro profesionales (un planificador, un sociólogo, un arquitecto planificador y un analista planificador), van a atender funciones asignadas como la de "evaluar la aplicación de las políticas socio-económicas del orden nacional y departamental en el Municipio de Medellín, proponiendo los aspectos necesarios a las mismas", y la de "proyectar las políticas de desarrollo en los sectores de la educación, seguridad social, cultura, recreación, vivienda, etc., con base en los diferentes indicadores socio-económicos", a más de otras funciones, como la de "asesorar a los municipios del Area Metropolitana y del Municipio de Medellín para ser presentados a la autoridad competente".

De esta manera, el Departamento de Análisis Social, es un espacio que aloja en una soberanía limitada una multitud de seres y objetos, que no se pueden ni siquiera usar, en el sentido de que realmente puedan ser comprendidos. Entonces, lo único que queda como recurso es la utilización práctica de una cifra, o sea la presunción

de tener resuelto un asunto no planteado como pregunta o problema y como objeto posible de un conocimiento. En otras palabras, la falta de un objeto real de conocimiento, no importará, pues el "análisis" se bastará en la reproducción parasitaria de un punto referencial siempre idéntico.

En síntesis, se puede concluir que de acuerdo a este esquema de organización de la Planeación Municipal y Metropolitana, no está claro ni asumido que "el proceso de toma de decisiones (y de diseño, que es un derivado de las decisiones) implica dirigir el desarrollo y la definición progresivas de un problema hasta el punto que la situación, el cliente, los objetivos y la solución estén lo suficientemente bien ajustados entre sí como para emprender la acción. Este proceso, cuando se aplica a entornos grandes, al menos presenta ciertas dificultades que parecen ser comu-

nes en el mundo entero. De igual manera, plantea algunas cuestiones que también coinciden: las que se refieren a la naturaleza del cliente, el modelo de cambio y cómo debe aplicarse, y el papel del profesional. Tiene así mismo, consecuencias sobre la ética de la planificación. En mi opinión, la planificación tiene un interés en sí misma en cualquier debate público. Yo definiría este interés especial como una tendencia a favor de cinco cosas (aparte de centrarse en la forma espacial y en las instituciones asociadas a la forma): los efectos a largo plazo, los intereses de un cliente ausente, la construcción de nuevas posibilidades, el uso explícito de valores y los medios de información y los empleados para ampliar el proceso de decisiones. Estas son contrapartidas profesionales por falta de énfasis en estas consideraciones por parte de otros agentes"¹. (Subrayado nuestro).

1 KEVIN, Lynch. La buena forma de la ciudad. G.G. Editores. Barcelona, 1985. p. 42

ANEXO 2: Inventario y asentamientos subnormales, Capítulo 2

(Correspondiente al capítulo 1)

En agosto de 1985, el gobierno de Pablo Peláez G., presentó el Inventario de Asentamientos Subnormales de Medellín, en el cual participaron Planeación Metropolitana, Planeación Diseño y Alcantarillado de E.E.P.P. y Programas de la Alcaldía.

Las premisas de las que parte el inventario, son entre otras:

- Un acelerado proceso de urbanización pirata y de invasión, que desborda todos los programas de las entidades comprometidas en el manejo urbano;
- Localización anárquica, desorganizada y periférica que manifiesta "todos los desequilibrios del crecimiento y desarrollo de nuestra sociedad";
- Latente deterioro de la ciudad como tal y de la calidad de la vida de sus pobladores.

Los objetivos del Inventario, fueron:

- Idear una estrategia más consecuente con la complejidad del problema mismo (urbano-social).
- Articular y coordinar la posible gestión del Municipio.
- Describir el estado de los barrios periféricos de la ciudad y diagnosticar su factibilidad de mejoramiento y rehabilitación; hacer un ordenamiento de los mismos de acuerdo a sus posibilidades y dificultades para su rehabilitación;
- Orientar la aplicación de recursos, tanto humanos como económicos en la forma más adecuada posible.

La metodología consistió:

- Realización de visitas a los barrios: Carpinelo (incluye Compromiso), Carambolas, Oriente, Isaac Gaviria, La Arenera, Villa Tina parte alta, El Pinal parte alta, Villa Turbay, Villa Lilliam parte alta, La Sierra, La Avanzada, Trece de Noviembre, La Primavera, Fuente Clara, El Triunfo, Villa Roca, Versalles #2, El Picachito, Los Arrayanes, Blanquizaral, El Paraíso, Los Búcaros, La Iguaná (sector 65 y sector 65-70), La Iguaná (70-74), Metropolitano, La Pradera parte alta, La Quebra, La Independencia, Nuevos Conquistadores, entre el 18 de Julio y el 8 de Agosto de 1985, para observar sus morfologías, la dotación de servicios públicos, como también los factores que han obstaculizado su normalización (Subrayado nuestro).
- Se consulta el Inventario de barrios subnormales en Medellín, realizado en Septiembre de 1984 por un comité interinstitucional creado con tal fin.

Las acciones que se concluyen y recomiendan para los barrios en la Zona A, son:

- Definición y ejecución de trazados que completen el sistema vial;
- Completar los diseños e instalación de los servicios públicos definitivos, atendiendo prioritariamente alcantarillado;
- Organización de la comunidad en torno a labores como instalación de servicios públicos, traslados, etc.

Para la Zona B:

- Elaboración de diseño vial, reloteos y espacio público y estudio socio-económico de los asentamientos;

- Apoyar la organización de la comunidad con programas de empleo, salud, recreación;
- Instalación de servicios públicos, especialmente alcantarillado.

Para la Zona C:

- Alcantarillado por sectores y con servidumbre;
- Red vial sin fluidez total;
- Tratamiento de cañadas, puentes peatonales;
- Control de aguas infiltradas;
- Reforestación.

Para la Zona D:

- Más que rehabilitar, se debe reubicar.

Elementos de Diagnóstico

El inventario, identifica algunas causas sociales e institucionales que han contribuido a la formación y extensión de los asentamientos subnormales, destacándose:

- Descoordinación en el manejo del problema urbano entre las entidades de la administración: Planeación Municipal, Obras Públicas, E.E.P.P., Corvide, Programas, etc., "lo cual agrava aún más el proceso de ocupación del suelo urbano (apertura de vías, construcción de tanques)".

- Muchos de los procesos de invasión, han sido estimulados por la apertura de vías periféricas sin la debida planeación, que permiten acceso a terrenos ubicados por fuera del perímetro urbano y por encima de la cota de servicio de acueducto.

La carencia de definición vial y de ordenamiento territorial es el principal obstáculo para la instalación de los servicios públicos. El diseño, trazado y construcción de dichas vías debe ser acción primordial a mediano plazo.

- Las entidades adolecen de la conformación de equipos inter- disciplinarios dedicados con exclusividad al análisis y solución de tan compleja problemática.

- La mayoría de estos asentamientos están por fuera de la disponibilidad de instalación de servicio de acueducto a corto plazo (generalmente implican la ampliación de las redes y la construcción de tanques y bombeos).

ANEXO 3:

Sistematización de estudios e información sobre la problemática urbana de Medellín

(Corresponde al capítulo 2)

Como parte del proceso de investigación propuesto se considera importante, además de la recolección de Información a partir de la observación directa "en el terreno", y de entrevistas con los habitantes de estos sectores de la ciudad, recoger y sistematizar la información sobre el tema que nos ocupa, contenida en expresiones de diversa índole tales como la música, la poesía, la narrativa, el teatro, el video y la televisión, así como en trabajos de investigación realizados recientemente en Medellín.

En estas notas se trata de recoger y sistematizar los elementos analíticos más relevantes en este último tipo de fuentes. Es necesario advertir que la mayoría si no todos los trabajos consultados, tienen como objetivo y propósito la documentación y/o el estudio de la violencia, de sus causas, sus protagonistas, sus formas de expresión y organización, y, en unos pocos casos, la presentación de alternativas de solución. Este énfasis es bien comprensible dado el impacto que estas prácticas delincuenciales han tenido tanto en la vida de las comunidades habitantes de estos barrios y en la ciudad en su conjunto, como por la atención y el interés que el tema ha suscitado a nivel nacional e incluso internacional.

Aún cuando nuestro tema de indagación no es la violencia o el sicariato, es claro que el problema no nos es ajeno, ya que la percepción, las significaciones, la apropiación y el uso de los espacios y lugares del barrio y de la ciudad como territorio, que es lo que aquí nos interesa analizar, están profundamente marcados por estas prácticas, hasta el punto que no es posible hablar de esto (del territorio y la territorialidad), sin referirnos a lo otro (a la violencia). Son elementos que están estrechamente entrelazados en las prácticas y las vivencias cotidianas de los habitantes de la ciudad. Hemos encontrado en esos trabajos, hechos como ya se dijo con otros intereses específicos, múltiples referencias al proceso de configuración y a las características actuales de

la ciudad y de los barrios populares, tanto en lo que tiene que ver con los aspectos físicos y urbanísticos, como en cuanto hace relación a la dinámica social y cultural de los mismos.

1. En una investigación realizada en 1985-86, por un equipo interdisciplinario compuesto por arquitectos, urbanistas y sociólogos sobre "La Calidad Espacial Urbana de los barrios para sectores de bajos ingresos en Medellín", se presentan algunos elementos que merecen ser destacados. En primer lugar, el planteamiento mismo que dio origen a esa investigación señalaba cómo cuando en Medellín y en Colombia se abordaba el problema de la vivienda para los sectores populares, se hacía referencia de manera casi exclusiva al problema cuantitativo, del déficit de vivienda, del número de viviendas que deberían ser construidas para solucionarlo, del costo de las mismas, del área requerida, etc., dejando prácticamente de lado toda consideración sobre la calidad de la vivienda misma, sobre la calidad de ciudad que se estaba construyendo, y sobre el impacto que sobre la vida individual, familiar, barrial y ciudadana habría de tener en el mediano y largo plazo este tratamiento meramente cuantitativo y por tanto recortado del problema. Se planteaba que la producción arquitectónica y urbana en tanto que construyen ciudad, pertenecen directamente al campo de la cultura que sustenta el accionar social e histórico de cada grupo humano. De esas prácticas se deriva una forma de ordenar el territorio con pretensiones que van siempre más allá de la simple satisfacción funcionalista de las "necesidades materiales", y que contribuye a la conformación de lugares con complejas significaciones de las cuales depende en muy buena medida la forma particular de estar en el mundo de una colectividad. Por eso, la arquitectura y el urbanismo no agotan su significado en una actitud pasiva, como simple escenario o receptáculo, sino que como expresión de la cultura en el espacio, hacen parte de la vida misma y

por tanto juegan un papel fundamental en el ser social y cultural colectivo. Al analizar comparativamente el barrio popular de "invasión", "no planificado", resultado de un proceso "espontáneo" de "autoconstrucción", y el barrio Doce de Octubre, ejemplo de la "vivienda de interés social" construido por instituciones gubernamentales en la llamada "comuna noroccidental", se concluye que si bien existen diferencias significativas entre uno y otro proceso en cuanto al origen, experiencia urbana, capacidad organizativa, referentes y códigos espaciales y estéticos de los pobladores, así como en cuanto al resultado físico espacial del entorno barrial, se presenta una serie de características comunes a estos dos tipos de barrios, y hasta cierto punto comunes a la urbanización popular en su conjunto: muy baja calidad ambiental, hacinamiento, precariedad en cuanto a materiales, servicios públicos y equipamiento urbanístico, limitación o carencia de espacios públicos de carácter cívico o recreativo, y como resultado de todo esto las dificultades para que estos asentamientos, bajo las actuales condiciones, se conviertan en verdaderos lugares de convivencia ciudadana, donde los habitantes construyen simbologías y lenguajes comunes que hagan posible la consolidación de identidades culturales y proyectos colectivos. No obstante, y sin caer en apologías mistificadoras de lo popular, se reconoce también la existencia de grandes potencialidades arquitectónicas, estéticas, sociales, urbanísticas de estos sectores, las cuales sin embargo, se mantienen en un estado de latencia y requerirían de una acción decidida de parte del Estado y de la sociedad civil para alcanzar su plena realización.

Se intenta allí una caracterización de la "cultura" de estos sectores a partir de definiciones de lo "popular" o lo "subalterno" (García Canclini, y A. Cirese) otorgándole un valor central a las representaciones simbólicas y prácticas significantes de estos sectores, abordando lo popular como expresión específica no solo de la apropiación desigual del capital económico, sino también y sobre todo de la comprensión, reproducción y transformación real o simbólica de sus condiciones de vida. Se enfatizan las relaciones de lo popular con lo hegemónico, tanto en el plano de la confron-

tación como en la búsqueda del consenso o la dominación. En este marco los barrios no son pensados como entidades físicas y sociales con unidad, cohesión e independencia, sino como un resultado parcial (que no puede entenderse sino en sus relaciones con el conjunto de la ciudad), en proceso (esto es, que sólo puede comprenderse en el contexto histórico en curso), cultural y socialmente heterogéneos y aun contradictorios, pero que de todas maneras en ellos se genera el conjunto de prácticas y códigos que configuran el marco cultural de referencia con el cual el individuo y la colectividad enfrentan la vida urbana (puesto que no disponen de un recurso cultural mejor o más coherente).

Ahora bien, al considerar las relaciones de estos sectores sociales y de sus asentamientos, con el conjunto de la ciudad se les considera claramente como los "protagonistas del acontecer urbano". La tendencia, se afirma, es a que la cultura de los barrios populares, con todo y ser parcial, provisional, heterogénea y contradictoria, se convierta en la cultura urbana de nuestras ciudades. Como cerco físico-espacial y como núcleo social cultural de la ciudad los barrios populares y sus habitantes se han constituido ya en los forjadores de la "identidad cultural" de nuestras ciudades (hasta donde sea posible hablar de tal cosa). Son la marca urbana más notable de nuestras ciudades en este fin de siglo. En sus manos tienen, aún sin saberlo, el destino de nuestras ciudades.

Se apoya este estudio en la noción de territorialidad propuesta por E. T. Hall, según la cual "la territorialidad existe en los hombres quienes han inventado maneras de defender lo que llaman su suelo o espacio. Los usos que los hombres hacen del espacio se combinan para formar una imagen dotada de identidad, estructura y significación"; y en la crítica de la misma, desarrollada por H. Raymond, quien plantea que son los modelos de relaciones sociales los que definen las cualidades del espacio donde son practicadas, y no las dimensiones como propone Hall. Según Raymond entonces las relaciones de proximidad no están en función de la distancia, sino que están en función del sentido que el habitante le da a sus prácticas. Y

con base en estos elementos se aborda el problema del barrio como espacio de referencia, como dimensión espacial de la identidad colectiva. A propósito se plantea en oposición de algunos otros autores y trabajos, la hipótesis de que "tiene más realidad en cuanto a la identidad de los pobladores, el barrio que la ciudad misma", y se afirma que "desde el punto de vista jurídico-administrativo, la división de la ciudad en barrios, obedece a criterios de racionalización del espacio urbano, de control social, de clasificación y estratificación en función de servicios, densidades demográficas, etc., estableciendo límites y fronteras entre unos y otros. Pero al interior de cada espacio barrial sus moradores propenden a la creación de elementos de identificación diferentes y más complejos que la delimitación institucional (netamente física, jerarquizada, numerada) partiendo de criterios surgidos de la convivencia, de las redes de relaciones, de la historia y los ciclos temporales vividos por la comunidad de vecinos. De ahí surgen otros mapas, más fluidos, de sectorización de la ciudad, atravesados por historias, referencias, recorridos, redes de relaciones de paisanaje, vecindad, parentesco o amistad. Al abordar la percepción del barrio como lugar se encuentra que los pobladores manejan diversos códigos para identificar y referirse a sitios, lugares, y sectores: uno es la identificación personalizada (la casa de don fulano, la cuadra donde vive peranito, la esquina del granero de zutano); otro alude a estructuras físicas y sociales donde se desarrollan actividades colectivas o se prestan servicios de diversa índole (la iglesia, la cancha, la escuela, el liceo, la terminal, el billar); un tercero reconoce y se apropia de la codificación numérica establecida por los organismos municipales (los números de ciertas vías principales o de confluencia de varias, que definen principalmente la articulación a la malla urbana).

En la perspectiva de la investigación actual hemos retomado criticando y complementando algunos de los elementos de esta conceptualización.

2. En el estudio "El Medellín que yo quiero", realizado por el Centro de Estudios de Opinión

de la U. de A. con el apoyo de la Comisión Asesora para la Cultura del Concejo de Medellín, se recogieron y analizaron datos con relación a una serie de aspectos de la vida urbana en Medellín, muchos de los cuales tienen pertinencia directa para nuestro actual proyecto de investigación, particularmente en lo relacionado con la percepción, valoración, significaciones, uso y apropiación de los espacios públicos de la ciudad y de los diferentes barrios y comunas del Área Metropolitana. El estudio se hizo con base en la aplicación de una encuesta de opinión sobre el "antes, el ahora y el después" de la vida social urbana. La encuesta pretendió cubrir la totalidad de la ciudad, discriminando las opiniones según estrato socio-económico y grupo de edad, fundamentalmente. No nos referiremos aquí a los datos estadísticos (que pueden ser consultados en la publicación respectiva), sino que nos limitaremos a destacar algunos elementos del análisis y de las conclusiones.

Dentro del barrio, el cual es asumido como "la unidad básica del tejido cultural urbano" se plantea la existencia de "un espacio territorial menor, en el cual coinciden ciertos intereses colectivos como son los bienes de consumo colectivo (servicios públicos, educación, recreación, salud, etc) y algunos indicadores de la calidad de vida de sus habitantes (tranquilidad, aspecto de las viviendas, calles, parques). Se afirma que el barrio "es, en síntesis, el espacio público donde conviven los vecinos". Se destaca la opinión positiva de un grupo significativo de encuestados, pertenecientes a estratos bajos (41%) sobre "la calidad de la gente", y como espacio "de tranquilidad y vida sosegada" (22.7%), lo cual resulta un tanto paradójico cuando simultáneamente se resalta como elementos negativos "el deterioro social del ambiente" (18.8%), y "el modo de ser de la gente" (16.7%).

En relación con el centro de la ciudad se destaca la opinión positiva como lugar de encuentro tradicional (45%), de comercio abierto a todos los públicos (25%). Como aspectos negativos se apuntan la saturación del espacio público, la congestión y el caos (50%), la inseguridad y el temor (19%).

Entre las conclusiones y recomendaciones vale la pena destacar y retomar los siguientes elementos:

- Los habitantes de Medellín siguen conservando unas nociones muy específicas de su relación con la ciudad, ajenas a la manipulación de la información, la sociedad de consumo y el desarrollo moderno.
- La actual división administrativa de la ciudad no le significa nada importante a la mayor parte de la gente, quien "no está de acuerdo con la despersonalización de los barrios producto de la sectorización por comunas".
- "La gente rechaza la división cuantitativa, matemática y estadística de su ciudad, lo que no corresponde a una concepción cultural palpante de su cotidianidad". "Las divisiones administrativas de la ciudad no deben transgredir las órdenes naturales de aglutinamiento que siguen teniendo sólida vigencia".
- "No se debe yuxtaponer el manejo administrativo, sino hacerlo coincidir con la mirada barrial, uno de los factores de cohesión e identificación de mayor peso de la realidad de los habitantes de Medellín".
- "La gente exige un replanteamiento del actual enfoque administrativo de la ciudad, puesto que este no traduce elementos de referencia real para sus pobladores".
- "El compartir espacios, problemas, servicios, puede producir, y se espera que lo haga, relaciones solidarias, aun cuando no necesariamente produzca relaciones de amistad".
- "Existen lugares en los barrios que constituyen elementos de identidad. El más valorado es el parque o plaza, referente tanto físico como social. Luego valora la calle, una esquina, una tienda, una "manga" u otro espacio libre".
- "Las Juntas Administradoras Locales en la actualidad tienen poca representatividad y reconocimiento en los barrios, entendidos

como comunidades que comparten un sentido de pertenencia e identificación".

- "El deterioro del centro está relacionado con las carencias de los barrios, pues estas se traducen en presión sobre el primero".
- "Es preocupante que cerca del 35% de los habitantes de la ciudad no encuentre en ella condiciones de arraigo".
- "El Plan de Acción Social para las zonas populares ha contribuido a segregar y estigmatizar ciertos sectores de la ciudad, las llamadas "comunas nororiental y noroccidental", desconociendo que la problemática compete a todos los sectores poblacionales de la ciudad.

Hemos confrontado estos resultados de la encuesta sobre "El Medellín que yo quiero", con los de la observación directa y las entrevistas en profundidad realizadas en nuestra investigación, ya que con metodologías diferentes, aluden a problemáticas comunes y de hecho se complementan. Las conclusiones o recomendaciones merecen particular atención a la hora de formular nuestras propuestas para un modelo alternativo de planificación, objetivo central de este estudio.

3. En uno de los varios artículos recientemente publicados por Jesús Martín-Barbero, titulado "Comunicación y Ciudad: entre Medios y Medios", se introduce una perspectiva interesante y hasta cierto punto novedosa en Medellín, sobre la vida urbana actual en Colombia. Señala el autor como lo que los medios de comunicación producen en la gente "no puede ser entendido más que en referencia a las transformaciones en los modos urbanos de comunicar, es decir, a los cambios en el espacio público, en las relaciones entre lo público y lo privado que produce una "nueva" ciudad, hecha cada día más de flujos, de circulación e informaciones, pero cada vez menos de encuentro y comunicación".

La creciente incidencia de la televisión, señalada por muchos analistas y responsabilizada por algunos de muchos de los "males" que nos aquejan, es explicada por Martín-Barbero

por el abandono obligado de la calle, por la pérdida de arraigo colectivo en las ciudades, en las cuales se ha ido destruyendo el piso de la memoria colectiva. La T.V. entonces, se convierte no ya en simple instrumento de ocio, sino en lugar de encuentros vicarios con la gente y con la ciudad en que vivimos. Al mismo tiempo la ciudad en ese proceso impone un orden "precario y vulnerable, pero eficaz".

Las respuestas de los sectores populares a estos miedos y a esta erosión de la sociabilidad estarían en la línea de generar nuevas modalidades de asociación, "socialidades tribales" las llama, retomando a M. Maffesoli, basadas en la generación, el sexo, comunidades profesionales o culturales. O, en otra línea, movimientos sociales urbanos juveniles, feministas, ecológicos, de homosexuales, de consumidores, que superan la desterritorialización cultural y la transnacionalización económica, superando lo político en el sentido tradicional. "Los nuevos movimientos sociales enfrentan a la ciudad hecha de flujos e informaciones con una fuerte dinámica de reterritorialización de las luchas, de redescubrimiento de territorios como espacios vitales de la cultura. Son luchas que desafían lo que entendíamos por identidades culturales ya que articulan lo que ni los políticos ni las gentes de la cultura supieron articular: la lucha por el espacio en términos de vivienda, de servicios públicos, y de territorio cultural con la lucha por la autogestión".

Pese a su brevedad este análisis ofrece sugestivos elementos para interpretar algunos datos dispersos en relación con las identidades, el arraigo en la ciudad y en el barrio, y las nuevas dinámicas organizativas que hoy en día se presentan en ciudades como Medellín.

4. En el estudio de Diego A. Bedoya y Julio Jaramillo sobre el proceso que condujo "De la Barra a la Banda", se hace un recuento histórico del desarrollo de estos grupos juveniles durante la última década en la ciudad, y se introducen algunos elementos analíticos que debemos tener en cuenta en esta investigación. Nos interesa particularmente aquí destacar la dinámica territorial de las "barras",

"barriadas" o "pandillas", dada su incidencia en los barrios populares. En la mayoría de los casos, y esto no solo rige para las "comunidades" populares, el escenario originario de estos grupos son las esquinas, los "parches", las calles, alrededor de las cuales "delimitan un territorio para convertirlo en sede transitoria".

Se aglutinan en función de la música (punk, metal, salsa); del "vicio" (marihuana, cacao sabanero, hongos, bazuco); licor ("guaro", vino, "tres patadas", "chamberlein"); conversaciones sobre películas de cine y televisión y esporádicas peleas o "tropheles". Marcan su territorio mediante graffitis con el nombre de la "barra" o "la banda" ("Magníficos", "Monjes", "Nachos", "Priscos", "Calvos", etc.), con símbolos identificatorios de la misma (escorpiones, calaveras, etc.), o con frases y mensajes cifrados alusivos a sus actividades e ideología. Los miembros de cada una de ellas portan igualmente atuendos, accesorios, o tatuajes que los identifican y diferencian. Para el reclutamiento de nuevos miembros y como mecanismo para garantizar la lealtad de todos generan rituales de iniciación, pactos de sangre y juramentos en los cuales involucran una abigarrada simbología e imaginería que incluye cristos, escapularios, calaveras, cruces invertidas, santos, conjuros y prácticas mágicas.

Con todos estos recursos estas asociaciones informales de jóvenes logran conformar territorios propios, exclusivos y hasta cierto punto "sagrados". Se apropian de estos lugares, los usan y los defienden. La multiplicación de estas "bandas" en toda la ciudad, pero especialmente en los barrios populares de la ciudad y en el área metropolitana, va a afectar significativamente la percepción, uso y apropiación del territorio en esos barrios, hasta el punto de redefinir el mapa de las territorialidades vividas por el conjunto de sus habitantes.

Este proceso se agudiza cuando, hacia mediados de los años 80, se consolida la relación de estos grupos con el narcotráfico y los distintos movimientos guerrilleros, generalizándose el uso de armas de fuego (automáticas en no pocos casos), y el entrenamiento militar. Paralelamente se incrementan las ac-

ciones delincuenciales en los mismos barrios (robo, asalto, extorsión, asesinato, violación), y en el resto de la ciudad (secuestro, sicariato, además de las ya anunciadas). El despliegue agresivo de su poderoso armamento y de sus recursos económicos súbitamente adquiridos, los cuales les permiten comprar lo que se les antoje (motos, carros, casas, drogas, mujeres, policías, jueces), los convierten en "dueños y señores" de los barrios. La comunidad adopta una actitud ambivalente ante estos personajes y grupos: los admiran y los temen; son sus víctimas y sus cómplices. Su accionar no se limita a los barrios sino que se extiende por el conjunto urbano ya que "aparte de tener un territorio fijo, algo así como un sector exclusivo donde ejercer su soberanía, las bandas también tienen una zona de actividades más o menos establecida, que no siempre coincide con el primero".

La reacción se irá definiendo poco a poco. Los grupos de autodefensa, paramilitares y las milicias populares justificarán su accionar como un mecanismo para defender la comunidad de los atropellos de las "bandas". También estas organizaciones "defensivas" tienen su propia dinámica territorial. Se organizan por cuadras, por sectores, por barrios; y establecerán relaciones con organizaciones similares en las "comunas" y en la ciudad entera.

En la actualidad Medellín esta dividida y fragmentada en una serie imprecisable pero indudablemente numerosa de territorios, en los cuales ejercen su poder los diferentes grupos organizados formal o informalmente, entre los cuales se cuenta como uno más, el Estado con sus aparatos militar, policial, jurídico, etc. Pero la presencia y control de este último en muchos, si no en la mayoría de los barrios populares, es frágil e ineficaz. Su legitimidad es cuestionada y reemplazada de hecho por esos poderes alternativos, de la delincuencia común o la subversión, quienes convierten la defensa de sus zonas de influencia en un "ejercicio de soberanía", que incluye, de ser necesaria, la guerra contra otros grupos y contra el mismo Estado.

5. En el libro "No nacimos pa' semilla" de Alonso Salazar, pionero en el registro testimonial y el

análisis de los orígenes, causas y características de las bandas delincuenciales asociadas con la violencia actual en las comunas de Medellín, encontramos algunos elementos relativos al contexto cultural antioqueño y su dinámica particular en los barrios populares, que son también de gran interés para esta investigación.

En síntesis caracteriza la cultura "paisa" como "sincrética" gestada en la colonización, marcada por el afán de lucro, el sentido religioso, con una estructura familiar en la cual la figura materna fuerte y permisiva domina la vida del hogar, mientras la figura paterna, autoritaria y prohibitiva, reina en la calle. Enfrentada a los problemas de la urbanización la sociedad de consumo, los medios masivos de comunicación y especialmente los medios visuales como la televisión y el cine, y la música particularmente el tango, y más recientemente la salsa, la pobreza, el desempleo, el narcotráfico y la guerrilla, esta cultura ha entrado en crisis. "No ha podido convertirse en una cultura de convivencia, de identidad ciudadana. Medellín, dice el autor, es un conglomerado urbano que no ha podido ser ciudad: es una colcha descosida de culturas pueblerinas. Las clases dirigentes son las responsables de no haber generado un proyecto de modernidad, de "no haber respondido al desafío de construir una ciudad como espacio de encuentro, comunicación y convivencia".

En términos territoriales esta realidad se manifiesta en una ciudad donde "todo está hecho para segregar no para integrar. El producto es una ciudad parcelada y diseminada. No hay ciudad sino ciudades: la del norte y la del sur, la del valle y la de las laderas". En ese contexto las tradicionales "galladas" de barrio "constituidas por nexos de amistad y vecindario" se transforman en "bandas" de delincuentes. "Los conflictos con las autoridades, con la población afectada y con otras bandas los unen muchos más". La demarcación clara de un territorio es fundamento tanto para el ejercicio de su poder como para las acciones de defensa". Se reconoce por último que en esos mismos territorios donde se genera la muerte, existen los recursos para la dinamización de la vida urbana.

6. En el seminario "Alternativas de Futuro para Medellín y su Area Metropolitana" realizado en septiembre de 1991 por iniciativa de la Consejería Presidencial para Medellín, la Gobernación y la Alcaldía, se presentaron un conjunto de análisis que articulan, sintetizan y desarrollan muchos de los elementos ya expuestos en otros trabajos aquí reseñados. Adicionalmente se presentó el documento conjunto resultante de los Foros Comunales organizados por la consejería, en los cuales se pretendió recoger la visión de los pobladores de los barrios y comunas populares sobre los problemas de la ciudad, así como las demandas ciudadanas prioritarias y los mecanismos propuestos para su solución. Consideramos los elementos más relevantes.

La Ponencia de la Consejera Presidencial para Medellín, María Emma Mejía, ubicó el origen de la problemática actual en la crisis de la "antioqueñidad" como cultura, la que tenía su arraigo en la familia, la iglesia y la actividad productiva y en la pérdida de vigencia del modelo regional de desarrollo económico y empresarial. El modelo antioqueño dejó de ser operativo al enfrentarse a la dinámica urbana, produciéndose así su fragmentación. Esta ruptura no es sin embargo explicación suficiente para la crisis actual. Y para enfrentarla propone un nuevo modelo de desarrollo guiado por la nueva Constitución Nacional, fortaleciendo el municipio, impulsando la descentralización administrativa, vinculándose al proceso de apertura e internacionalización de la economía. A nivel local resalta además de los planes en educación, salud, empleo, etc., los programas de participación ciudadana apoyados por la consejería, especialmente los llamados "núcleos de vida ciudadana", estrategia básica para "confrontar la lucha por el territorio", los "foros comunales", la multiplicación de organizaciones comunales (se menciona la existencia de 435 de ellas).

7. El documento presentado en este seminario por el director de Planeación Metropolitana, Alfonso Palacios Botero, contiene una "metodología de planeación participativa" apoyada en las experiencias de la consejería y particularmente en los foros comunales. El énfasis está puesto en la participación ciudadana y en la planeación zonal. Se propone la defini-

ción de áreas territoriales homogéneas en geografía, desarrollo urbanístico, cultura y arraigo comunitario. Implica la creación de un sistema de información territorial a escala de comuna y corregimiento, que permita definir necesidades, priorización de programas, establecimiento de planes urbanísticos con énfasis en los espacios públicos. Exige el fortalecimiento de las organizaciones locales para que asuma responsablemente la participación. Así se daría un paso elemental hacia la resolución pacífica de los conflictos.

8. Francisco de Roux hablando en el mismo evento sobre la "situación de no Ciudad en Colombia: ideas para construirla", coincide con otros autores al señalar la ausencia de voluntades con propósitos comunes como la característica de las aglomeraciones urbanas colombianas contemporáneas. La violencia incide por supuesto en este proceso, generando un repliegue hacia las comunidades espontáneas fundamentales, en el barrio, en la familia, en la madre. Allí encuentran los individuos y los grupos los elementos de referencia e identidad que no les brinda la ciudad. Propone entonces partir del barrio "como eje paradigmático". Lo define como una comunidad espontánea de familias que conforma un organismo viviente con peculiaridades orgánicas, no perceptibles para el forastero, pero claramente identificables por el poblador. Sostiene que hay que rescatar el barrio como tal entidad peculiar, "liberando las fuerzas y dinámicas que allí residen, respetando la identidad de cada uno de ellos. Esto permitiría "un desarrollo con posibilidades de dignidad, alegría y plenitud". Se requiere desarrollar "la capacidad de control sobre los bienes, sobre los sentidos y significaciones, sobre los derechos", sobre la cultura, sobre las relaciones con el resto de la sociedad civil, con los empresarios y con el Estado, para construir una ciudad de abajo hacia arriba".
9. En el trabajo "Dinámicas Participativas y Estructuras organizativas de los pobladores de la ciudad de Medellín" presentado como ponencia al Seminario sobre participación Comunitaria organizado por el CEHAP en Noviembre del año 1991, se resumen una serie de consideraciones fundamentales para nuestro análisis. Se señalan entre otros as-

pectos los siguientes: la proliferación a partir de los inicios de la década del 70 de organizaciones culturales, recreativas y deportivas, surgidas como alternativa a las Juntas de Acción Comunal, con métodos de trabajo nuevos y reivindicando aspectos diferentes a la infraestructura; en cuanto a organizaciones impulsadas por la iglesia se destacan igualmente las organizaciones juveniles y estudiantiles dedicadas a la prevención de la violencia y la drogadicción fundamentalmente, y las asociaciones de padres de familia, entre quienes se destaca la actividad de las madres; las entidades comunitarias no gubernamentales en su conjunto sobresalen por la búsqueda de la democracia participativa, la renovación política, la autonomía frente al Estado y frente a los partidos políticos tradicionales de izquierda y de derecha, y por la defensa de la identidad cultural y territorial, la defensa de los derechos humanos y de la vida; de gran significación también son las organizaciones económicas (microempresas, grupos precooperativos, asociaciones solidarias).

En cuanto a la estructura de participación institucional se señalan los siguientes hechos relevantes: las Juntas de Acción Comunal (56 con personería Jurídica en la comuna Nororiental) han jugado un papel central en los procesos de normalización de los asentamientos, sean "piratas" o invasiones. Han pasado de estructuras clientelistas vinculadas estrechamente a los políticos, a la búsqueda de la autonomía, la capacitación y la organización. Se destaca la creación de las Juntas de Acción Comunal Integradas de la Zona Nororiental, JACOMIN, la cual jugó un papel significativo en el diagnóstico de necesidades de la zona, mediante su participación en los "Diálogos con la Comunidad" citados por la Alcaldía y en los "Foros Comunales" citados por la Consejería Presidencial para Medellín.

Importante es igualmente destacar la labor desarrollada por los COPACOS, (Comités de Participación Comunitaria en Salud), los cuales han permitido el encuentro entre diversas formas de organización, generando autodiagnósticos, capacitación y gestión comunitaria. Igualmente dignos de destacarse son los Hogares Infantiles de Bienestar, los cuales además de atender a la nutrición y socialización de los niños, dan empleo a las madres. Por último las Juntas Administradoras Locales, las cuales han jugado un papel importante, si bien limitado en aspectos como la educación, la recreación, el deporte y la rehabilitación de zonas deprimidas de algunos barrios.

Se definen igualmente tres Modelos Históricos de Participación: el modelo del clientelismo político tradicional; el modelo contestatario de la izquierda tradicional; y el modelo alternativo de renovación política que actualmente se implementa, y que propone ganar autonomía, "pasar de la protesta a la propuesta", reconocer que tienen tanto derechos como deberes frente a la comunidad y el Estado, propician la participación directa y propugnan por una democratización general de la sociedad.

Estas referencias, que distan mucho de ser exhaustivas, contribuyen a apuntalar nuestro propio análisis. No somos nosotros los primeros, ni es esta la única investigación dedicada a la problemática urbana de Medellín. Es necesario que reconozcamos los aportes de tantos otros analistas, empeñados, en comprender y explicar estos fenómenos. Las soluciones no pueden partir de la repetición de los errores que ha generado la crisis. La comunicación, el intercambio y el debate sobre la información disponible son indispensables para la formulación de propuestas alternativas para el manejo de la ciudad.

ANEXO 4: Una forma de definir la ciudad

(Trabajos documentales correspondientes al capítulo 2).

Una forma de definir la ciudad, traducida en nombres e historias que parecieran ser las mismas historias de la vida, de la muerte, de la amistad, de las ganas de cambiar y vivir en la otra ciudad, en el otro barrio, en el otro territorio que quisiéramos real... buscado y deseado aquí mismo. Antes de eso, antes que el Estado, las gentes de los barrios populares, que vienen de muchas partes y se hacen parte de la ciudad en una forma desesperada e inhumana muchas veces, se hacen parte de la ciudad para llamar la atención del Estado y lo que podría llamarse como la forma ideal de convivir.

El recuento y el reencuentro a manera de ficción, de argumento, de pasado histórico, la reseña audiovisual de una ciudad, ha sido blanco de muchos actos... y el menos considerado es el de una ciudad repleta de protagonistas reales.

Medellín al interior de sus barrios ha sido traducida para sus habitantes en los años ochenta, como una ciudad de cementerios y barbarie. Una vida fuera del Estado, en donde no existen leyes. "... Y cuando no hay Ley, uno debe estar imponiéndola y desafiándola, negociándola e inventándola, torciendo a cada instante las reglas, para que por fin exista de cualquier manera. Y cuando se vive en un territorio sin Ley no puede haber otra cosa cotidiana sino la muerte".² Pobladores incluidos sólo para los reportes secretamente oficiales o para documentales sobre el barrio para la BBC, La News, para los alemanes... en fin que son vistos con una lupa no poco sensacionalista. Vistos así desde arriba carecen de importancia. La veracidad de algunos actos que cambiaron el rumbo de la historia de un

país, de una ciudad, de los barrios, al interior de sus hogares, se comprueba con el desconcierto de ver una película de ficción, como lo es "Rodrigo D' No Futuro" o el documental "Sobrevivir en Medellín".

Es una ciudad, un "parche", territorio desconocido por el Estado; son muchas vidas en juego, con muchas necesidades y aspiraciones por desarrollar... a manera de colectivo, una película o documental o serie de televisión, etc, que quiere mostrar la imagen aproximada del barrio por un intento, no de mostrar unos seres vacíos y de consumo como lo muestra el cine comercial, sino personas reales con un territorio fuera de los grandes estudios... "Rodrigo D." es uno de los pocos intentos de aproximación al interior de la problemática urbana; el conflicto de clases en donde se evidencia el alejamiento de sus pobladores hasta en el territorio del lenguaje; palabras como "parce", "sisas", "parche", "torcido", "tubo", "traído", "dos caras", "quieto", "lucas" y muchas otras, revelan esa división territorial con límites muy definidos y tajantes, en los cuales se puede perder la vida.

Otra forma en que se han acercado como colectivo a los barrios los medios audiovisuales, desde la perspectiva del análisis sociológico y periodístico documental, ha sido "Sobrevivir en Medellín", la violencia manipulada y enfrentada en la vida de las comunas, comenzó a tener lamentables consecuencias en la imagen, la vida y por qué no de la verdad de unas personas que pasaron desapercibidas por el Estado. En otros momentos en la historia de un barrio popular o burgués, sonaron muchos pretextos para llamar la atención sobre una ciudad en guerra, interiormente enfrentada, de desunión, de tragedias naturales; familias, trabajadores, estudiantes, fiestas sepultadas por algún alud de tierra.

2 Documental "Yo te tumbo, tu me tumbas" (min. 32, epílogo).

ANEXO 5: Trabajo de campo

Corresponde al trabajo desarrollado en torno a la coyuntura de la ciudad que aparece en el capítulo 3 de este ensayo.

Concepto	B. de Frontera		Invasión			Pirata		Estado		Clase media					
	1981	1982	1981	1989	1981	1982	1981	1982	1981	1982					
Area Libre	33.9	21.7	12.2	20.5	11.8	8.7	31.8	22.7	9.1	18.9	5.8	13.1	7.0	0	7.0
Area construida 1er piso	59.4	3.2	62.6	71.8	1.7	73.5	59.9	6.5	66.4	71.3	5.2	66.1	84.0	4.9	79.1
Area en altura	6.7	18.5	25.2	7.7	10.0	17.7	8.3	16.2	24.5	9.8	11.0	20.8	9.0	4.9	13.9
Area losa 1er piso A			39.2			33.6			28.8			17.3			3.2
2do piso B			13.5			11.0			12.4			12.4			7.1
A + B			52.7			44.6			29.7			29.7			10.3

BARRIO DE CLASE MEDIA

Manrique Central	1981 %	1989 %	Para 1989 cubierta losa %	Cubierta otros materiales %
Area Libre	5.3	5.3		
Area CNT 1er piso	88.3	79.7	0.0	79.7
AREA CNT ALTURA	6.4	15.0	12.3	2.7

Floresta

Area Libre	7.3	7.3		
Area CNT 2do piso	84.7	82.7	0.0	82.7
AREA CNT ALTURA	8.0	10.0	5.3	4.7

Belén Los Alpes

Area Libre	8.3	8.3		
Area CNT 1er piso	78.9	75.0	9.6	65.4
AREA CNT ALTURA	12.8	16.7	3.8	12.9

PROMEDIO BARRIOS CLASE MEDIA

Area Libre	7.0	7.0		
Area CNT 1er piso	84.0	79.1	3.2	75.9
AREA CNT 2do PISO	9.0	13.9	7.1	6.8

BARRIOS CONSOLIDADOS AUTOCONSTRUCCION - INVASION

La Frontera	1981 %	1989 %	Para 1989 cubierta losa %	Cubierta otros materiales %
Area Libre	24.0	6.6		
Area CNT 1er piso	61.6	70.6	20.2	50.4
AREA CNT ALTURA	14.4	22.8	7.6	15.2

Popular

Area Libre	15.4	7.0		
Area CNT 1er piso	76.1	77.2	26.5	50.7
AREA CNT ALTURA	8.5	15.8	12.4	3.4

Veinte de Julio

Area Libre	20.2	4.5		
Area CNT 1er piso	79.8	82.2	48.1	34.1
AREA CNT ALTURA	0.0	13.3	7.6	5.7

Granizal

Area Libre	22.4	16.8		
Area CNT 1er piso	69.8	64.2	39.6	24.6
AREA CNT ALTURA	7.8	19.0	16.4	2.6

PROMEDIO BARRIOS AUTOCONSTRUCCION - INVASION

Area Libre	20.5	8.7		
Area CNT 1er piso	71.8	73.6	33.6	40.0
AREA CNT 2do PISO	7.7	17.7	11.0	6.7

BARRIOS DEL ESTADO

Villa del Socorro	1981 %	1989 %	Para 1989 cubierta losa %	Cubierta otros materiales %
Area Libre	41.6	20.7		
Area CNT 1er piso	56.1	69.5	14.3	55.2
AREA CNT ALTURA	2.3	9.8	7.4	2.4

Doce de Octubre

Area Libre	9.0	9.0		
Area CNT 1er piso	88.0	80.5	3.0	77.5
AREA CNT ALTURA	3.0	10.5	4.5	6.0

Pedregal

Area Libre	14.0	11.5		
Area CNT 1er piso	66.5	60.5	24.5	36.0
AREA CNT ALTURA	19.5	28.0	17.5	10.5

PROMEDIO BARRIOS DEL ESTADO

Area Libre	18.9	13.1		
Area CNT 1er piso	71.3	66.1	17.3	48.8
AREA CNT 2do PISO	9.8	20.8	12.4	8.4

BARRIOS DE FRONTERA

Villatina	1981 %	1989 %	Para 1989 cubierta losa %	Cubierta otros materiales %
Area Libre	41.7	9.5		
Area CNT 1er piso	46.6	55.6	46.2	9.5
AREA CNT ALTURA	11.7	34.9	23.2	11.6

Santo Domingo No. 1

Area Libre	5.8	0.0		
Area CNT 1er piso	86.0	72.2	67.4	4.0
AREA CNT ALTURA	8.2	27.8	12.5	15.3

La Independencia

Area Libre	48.4	10.2		
Area CNT 1er piso	48.8	63.3	26.0	37.3
AREA CNT ALTURA	2.8	26.5	11.2	15.3

Picachito

Area Libre	39.6	28.8		
Area CNT 1er piso	56.3	59.5	17.1	42.4
AREA CNT ALTURA	4.1	11.7	7.2	4.6

PROMEDIO BARRIOS DE FRONTERA

Area Libre	33.9	12.2		
Area CNT 1er piso	59.4	62.6	39.2	42.4
AREA CNT ALTURA	6.7	25.2	13.5	11.7

BARRIOS CONSOLIDADOS AUTOCONSTRUCCION - PIRATAS

Moscú	1981 %	1989 %	Para 1989 cubierta losa %	Cubierta otros materiales %
Area Libre	48.0	12.5		
Area CNT 1er piso	48.1	65.2	27.7	37.5
AREA CNT ALTURA	3.9	22.3	14.5	7.8

La Rosa

Area Libre	39.6	8.4		
Area CNT 1er piso	51.2	64.4	21.4	43.0
AREA CNT ALTURA	9.2	27.2	14.5	12.7

El Diamante

Area Libre	15.7	5.0		
Area CNT 1er piso	71.7	67.4	31.0	43.0
AREA CNT ALTURA	12.6	27.6	14.5	12.7

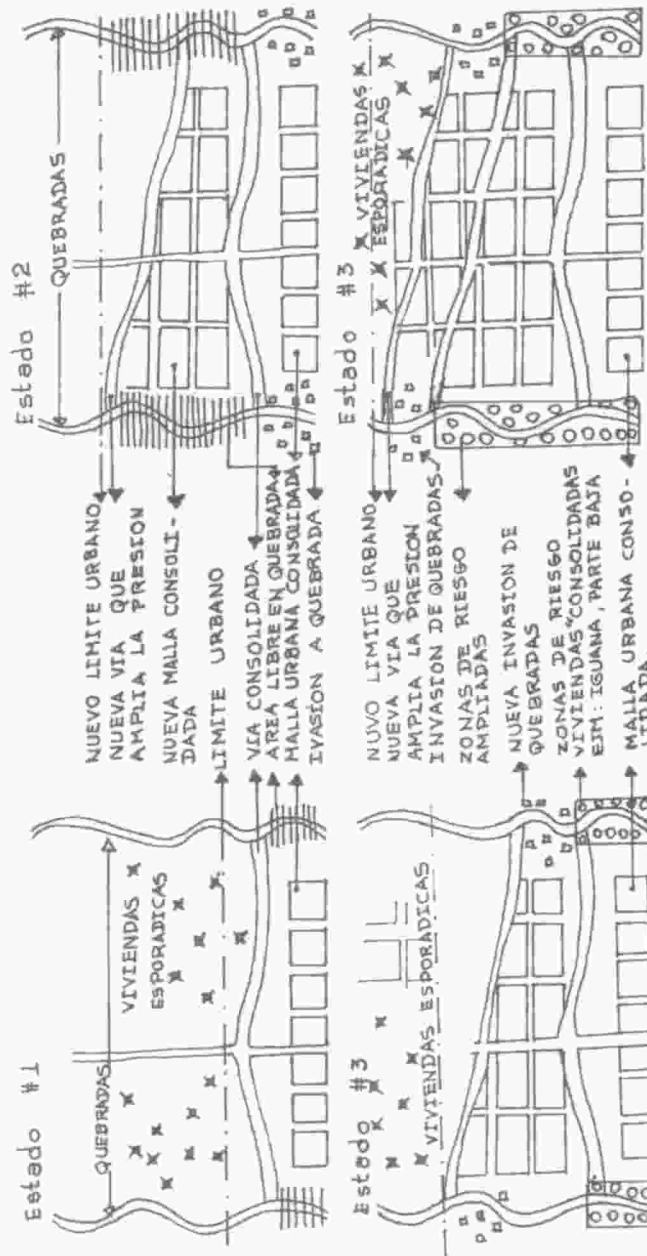
San Martín de Porres

Area Libre	23.0	10.3		
Area CNT 1er piso	68.5	68.6	35.2	33.4
AREA CNT ALTURA	7.7	21.1	19.1	2.0

PROMEDIO BARRIOS AUTOCONSTRUCCION PIRATAS

Area Libre	31.8	9.1		
Area CNT 1er piso	59.9	66.4	28.8	37.6
AREA CNT ALTURA	8.3	24.5	17.8	6.7

ANEXO 6



ANEXO 7
Crecimiento Físico
del Parque Habitacional

BARRIOS DE FRONTERA

DENSIFICACION DEL PARQUE HABITACIONAL

- area libre
- area primer piso
- area 2 o mas pisos

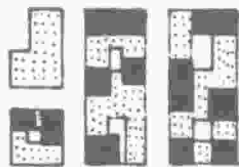
POTENCIAL DE DENSIFICACION FUTURA

- area libre
- area con cubierta a dos aguas, primero y 2 o mas pisos
- area con cubierta de losa, primero y 2 o mas pisos

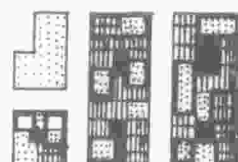
VILLA TINA



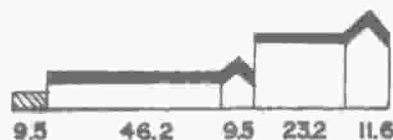
1981



1989



1989



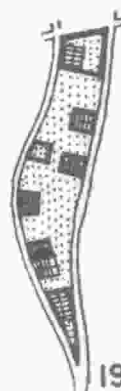
SANTO DOMINGO



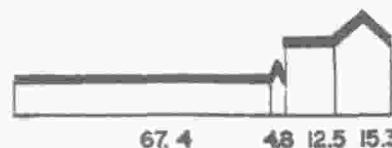
1981



1989



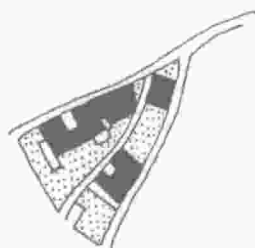
1989



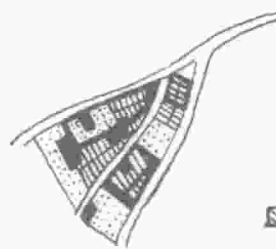
LA INDEPENDENCIA



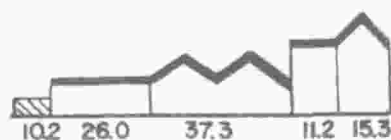
1981



1989



1989



PICACHITO



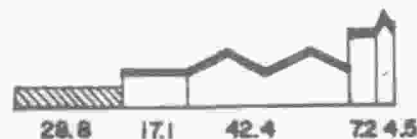
1981



1989



1989



BARRIOS CONSOLIDADOS AUTOCONSTRUCCION-PIRATAS

DENSIFICACION DEL PARQUE HABITACIONAL

- area libre
- ▨ area primer piso
- area 2 o mas pisos

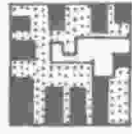
POTENCIAL DE DENSIFICACION FUTURA

- area libre
- ▨ area con cubierta a dos aguas, primero y 2 o mas pisos
- ▩ area con cubierta de losa, primero y 2 o mas pisos

MOSCU



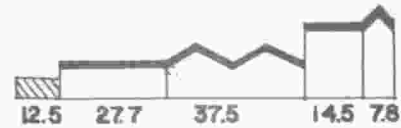
1981



1989



1989



LA ROSA



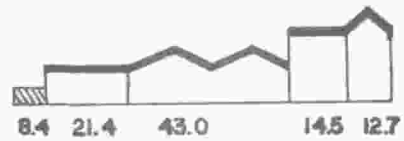
1981



1989



1989



EL DIAMANTE



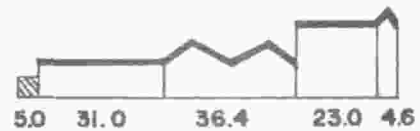
1981



1989



1989



SAN MARTIN DE PORRES



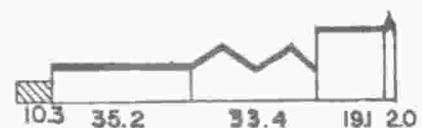
1981



1989



1989



BARRIOS CONSOLIDADOS AUTOCONSTRUCCION - INVASION

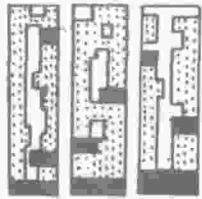
DENSIFICACION DEL PARQUE HABITACIONAL

- area libre
- ▨ area primer piso
- area 2 o mas pisos

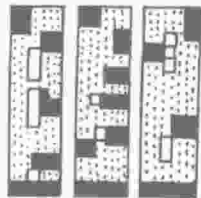
POTENCIAL DE DENSIFICACION FUTURA

- area libre
- ▨ area con cubierta a dos aguas, primero y 2 o mas pisos
- ▩ area con cubierta de losa, primero y 2 o mas pisos

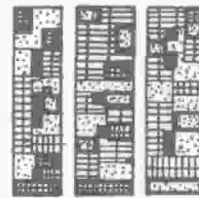
LA FRONTERA



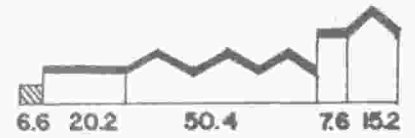
1981



1989



1989



POPULAR



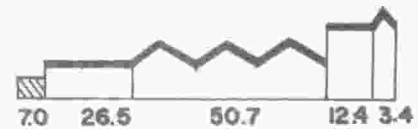
1981



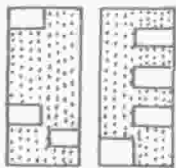
1989



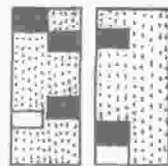
1989



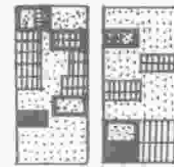
VEINTE DE JULIO



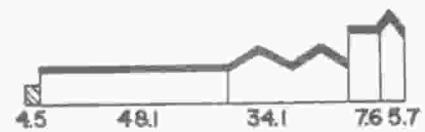
1981



1989



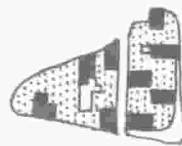
1989



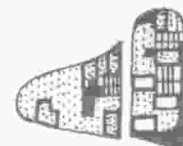
GRANIZAL



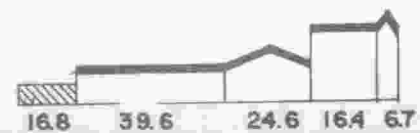
1981



1989



1989



BARRIOS DEL ESTADO

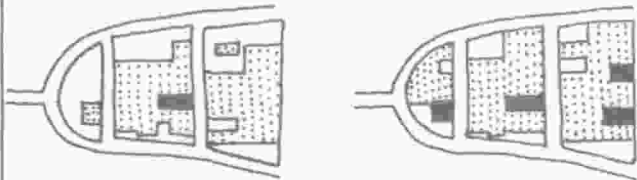
DENSIFICACION DEL PARQUE HABITACIONAL

- area libre
- ▨ area primer piso
- area 2 o mas pisos

POTENCIAL DE DENSIFICACION FUTURA

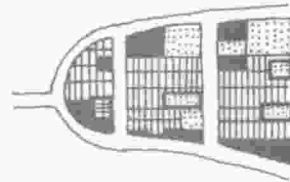
- area libre
- ▨▨ area con cubierta a dos aguas, primero y 2 o mas pisos
- ▨▨▨ area con cubierta de losa, primero y 2 o mas pisos

VILLA DEL SOCORRO

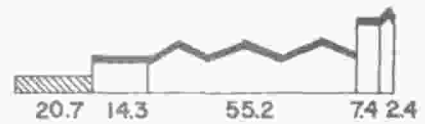


1981

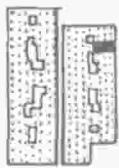
1989



1989



DOCE DE OCTUBRE



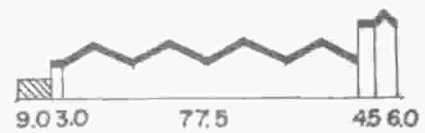
1981



1989



1989



PEDREGAL



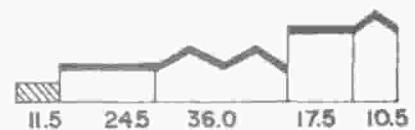
1981



1989



1989



FLORENCIA



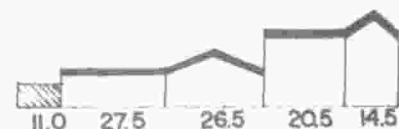
1981



1989



1989



BARRIOS DE CLASE MEDIA

DENSIFICACION DEL PARQUE HABITACIONAL

- area libre
- area primer piso
- area 2 o mas pisos

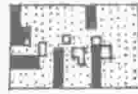
POTENCIAL DE DENSIFICACION FUTURA

- area libre
- area con cubierta a dos aguas primero y 2o mas pisos
- area con cubierta de lasa primero y 2 o mas pisos

MANRIQUE CENTRAL



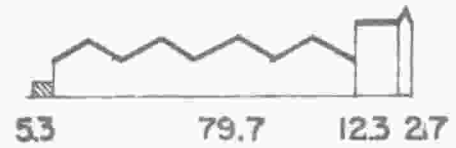
1981



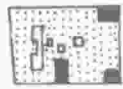
1989



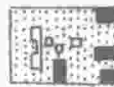
1989



FLORESTA



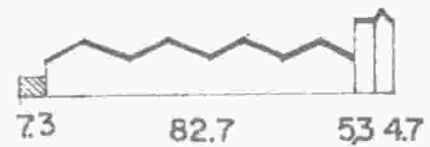
1981



1989



1989



BELEN LOS ALPES



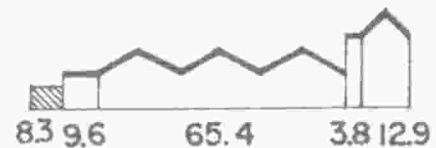
1981



1989



1989



ALEJANDRO ECHAVARRIA

La aerofotografía realizada en 1989 no cubrió este barrio por lo cual no se pudo establecer la densificación y su potencial con respecto al año 1981.

ENSAYOS FORHUM No. 4



BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- 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.
- BARRERO, Camilo. Acción comunal y política estatal : ¿un matrimonio indisoluble? Bogotá : CINEP, 1989. 95 p.
- BOTERO GOMEZ, Fabio; COUPE, Françoise y SALAZAR GARCÉS, 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, 30 p.
- BOTERO GOMEZ, Fabio. La ciudad colombiana. Medellín. Autores Antioqueños, 1991.
- CASTRO, Jaime. Código de regimén municipal. Bogotá : Oveja Negra, 1986.
- 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, Colciencias.
- 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 peloito 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: LEFEBVRE, Henry. 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; Ladron 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. 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 subnormales : informe. Medellín: El Departamento, 1986.
- Rehabilitación de los asentamientos subnormales: 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 Gilli, 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 Gilli, 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 Gilli, 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. Mimeografo 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, Ludwing. Tractatuslogica-Philosophicus. Paris : Gallimard, 1961.

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



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
ASESORIA POBLACIONAL · CIDAP
Máximo Abril 551 Jesus 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



PROGRAMA DE FORMACION
DE RECURSOS HUMANOS PARA LA AUTOGESTION
DEL HABITAT URBANO EN EL AREA ANDINA

FORHUM

CEHAP - CERES - CIDAP - CIUDAD

PROGRAMA DE COOPERACION SUR-SUR CON EL APOYO DEL GOBIERNO DE HOLANDA