

# INFORMALIDAD Y URBANISMO SOCIAL EN MEDELLÍN

Alejandro Echeverri Restrepo  
Francesco M. Orsini

Hoy, por primera vez en la historia, más del 50% de la población mundial vive en centros urbanos, y se estima que antes del 2050 este porcentaje alcanzará el 75% (ONU-Hábitat, 2006). Estos datos demuestran de forma contundente cómo la urbanización es un proceso irreversible, y cómo la ciudad se ha vuelto un tema prioritario en la agenda política internacional.

En las próximas décadas la creciente urbanización será principalmente absorbida por las ciudades de los países en vía de desarrollo.<sup>1</sup> Se estima que para el 2030 el 80% de la población urbana mundial, igual a 4 billones de habitantes, estará concentrada en ciudades de Asia, África y América Latina (2006). Si bien una mayor tasa de urbanización implica contar con economías más estables, mayor competitividad, ge-

neración de empleo e instituciones más fuertes, hay también que tener en cuenta los enormes desafíos que este fenómeno implica.

El proceso de urbanización está necesariamente ligado a una creciente demanda de suelo, servicios públicos, vivienda e infraestructura, todos elementos que ponen una fuerte presión sobre las instituciones públicas locales y nacionales. Es por esta razón, y por la recurrente incapacidad de los gobiernos de los países en vía de desarrollo de suplir a esta demanda y garantizar a todo ciudadano lo que en Brasil se define como el *derecho a la ciudad* (Fernández, 2001), que desde la mitad del siglo pasado, ha venido apareciendo una forma alternativa, espontánea, de hacer ciudad, asociada a la producción de asentamientos de tipo informal.

---

<sup>1</sup> En este grupo de regiones Asia y África son las que presentan la tasa más alta de crecimiento urbano, con un promedio del 4% anual. Por el contrario, América Latina presenta un crecimiento más moderado, debido a que su nivel de urbanización alcanza hoy el 77%.

Este tipo de asentamientos, distinguidos de acuerdo al país de procedencia con nombres como tugurios, villas miserias, favelas, katchi abadis, slums, etc., representa hoy un elemento común de nuestras ciudades, si se piensa que en el mundo, uno de cada tres habitantes reside actualmente en barrios de tipo informal (ONU-Hábitat, 2008). Estos últimos, si bien por un lado buscan suplir a través de mecanismos de auto-gestión y auto-construcción el problema de accesibilidad a la ciudad y, en particular, a la vivienda, presentan por su proceso formativo unos graves desequilibrios de carácter físico, ambiental y social que inciden dramáticamente en la calidad de vida de sus habitantes.

De acuerdo a la definición operativa de ONU-Hábitat (2003) un asentamiento informal se caracteriza por presentar una o más de las siguientes condiciones: hacinamiento crítico, estado precario de la vivienda (en relación a su estructura física y a su entorno), ausencia de algunos de los servicios públicos e ilegalidad de la tenencia. Estas condiciones, no obstante permitan dimensionar el grado de informalidad de un asentamiento, se limitan a clasificar el problema desde una perspectiva física y legal, dejando por fuera la dimensión socioeconómica, a pesar de su importancia para una interpretación integral del fenómeno.

Si bien no todos los pobres urbanos residen necesariamente en tugurios (2003), es claro que existe una correlación directa entre informalidad y pobreza, donde ambas

terminan siendo causa y efecto la una de la otra. Por un lado, la informalidad urbana nace como una consecuencia de la incapacidad económica de los pobres de acceder a la ciudad formal. Por el otro, como por pobreza se entiende también un bajo nivel de educación y de condiciones de salud, un hábitat en degrado conlleva por sí solo a un empeoramiento de las condiciones de pobreza (ONU-Hábitat, 2006).

Adicionalmente, los sectores informales de una ciudad tienden por lo general a coincidir con las áreas generadoras de crimen y violencia, como consecuencia del alto grado de inequidad social que los distingue de la ciudad formal (2006). Desde las favelas de Rio, a los slums de Nairobi, pasando por los katchi abadis de Karachi, sin mencionar a las comunas de Medellín, son muchos los casos que testimonian cómo en estos sectores se concentran y proliferan grupos armados ilegales que, dedicados a actividades ilícitas como narcotráfico, secuestros, robos, etc., terminan ampliando su radio de acción a la ciudad entera.

En este contexto global, América Latina presenta el 30% de su población viviendo en asentamientos informales. La tasa de crecimiento anual del fenómeno en la región es del 1,2%, con una clara tendencia a decrecer durante las últimas décadas. Si se piensa que entre los años sesenta y los setenta el porcentaje de informalidad alcanzaba en muchos países de la región el 60%, son evidentes los avances logrados en este sentido (ONU-Hábitat, 2005). A pesar de estas cifras los retos a

resolver son todavía muchos: el índice de inequidad está entre los más altos del planeta y gran parte de los barrios presentan todavía niveles muy altos de indigencia.

Bajo este panorama regional, el caso de Colombia resulta ejemplar en cuanto a tipificación de la problemática evidenciada a nivel regional. El país, con más del 75% de su población viviendo en ciudades, tiene entre el 20 y el 30% de su población urbana viviendo en asentamientos precarios (ONU-Hábitat, 2006). Colombia es con Brasil el país de Latinoamérica con el más alto índice de inequidad y de inseguridad urbana (ONU-Hábitat, 2009). A pesar de esto, es uno de los países que ha estado trabajando mejor

para contrarrestar el fenómeno de la informalidad urbana en las últimas décadas, como testimonia el índice de crecimiento de la informalidad en el país (ONU-Hábitat, 2003).

Entre las ciudades colombianas que más desafíos han enfrentado en este sentido se encuentra Medellín. El objetivo de este artículo es precisamente describir las características y la procedencia del fenómeno a nivel local para luego concentrarse en analizar algunos ejemplos exitosos de políticas públicas implementadas por las administraciones locales. Esto, para extrapolar de estas experiencias los principales aciertos y desaciertos, así como destacar sus fortalezas e identificar retos presentes y futuros.

Figura 1.1  
Medellín desde  
los barrios altos  
del nororiente;  
en el primer  
plano el sistema  
de transporte  
público por cable  
aéreo integrado  
al Metro  
Fuente: Lorenzo  
Castro J.



## Marginalidad en Medellín

El proceso de informalización, entendido como la formación de barrios precarios, ha venido caracterizando la historia de Medellín a lo largo de todo el siglo pasado como consecuencia de las crecientes migraciones hacia la ciudad, las cuales representan una constante a lo largo de gran parte del siglo XX. Estas últimas tienen su origen a finales del siglo XIX por el efecto catalizador del proceso de industrialización en curso en el valle de Aburrá, el cual dinamizó de manera irreversible su desarrollo urbano, haciendo de Medellín el principal polo económico de la región (Coupé, 1996).

Los efectos de este aumento demográfico se empiezan a percibir a principios del siglo pasado, debido a un considerable aumento en la demanda de vivienda. Esta resulta principalmente asociada a la producción de residencia obrera, como consecuencia de la gran cantidad de mano de obra requerida por el sector industrial emergente (Poveda, 1996). En los años veinte, para citar un ejemplo, se necesitaban aproximadamente quinientas viviendas nuevas cada año, cuando la producción efectiva llegaba a la mitad (Botero, 1996).

Es así como desde esta época empiezan a aparecer, sobre todo hacia el costado nororiental y a lo largo de las rutas de tranvías y de las principales vías, nuevos barrios de iniciativa pública y privada. Los primeros son el producto de la conformación de instituciones creadas *ad hoc*, como el Instituto de Crédito

Territorial y el Fondo Central Hipotecario, y los segundos representan el esfuerzo de terratenientes locales que veían en este proceso una oportunidad en la apropiación de plusvalías urbanas (Toro, 1988). El resultado de estas acciones está representado por la conformación de barrios como Villa Hermosa, Manrique, Campo Valdez, Berlín y Aranjuez, para citar algunos.

A pesar de este gran esfuerzo “público-privado”, la demanda de vivienda sigue creciendo en las décadas sucesivas. Debido a una nueva ola migratoria, producto del desplazamiento rural causado por la violencia de origen política de los cincuenta, la tasa de crecimiento anual de la ciudad sube al 6% (Coupé, 1996). En diez años Medellín duplica su población y comienzan a aparecer en las áreas más inaccesibles y en los suelos más periféricos asentamientos de origen informal bajo la figura de urbanizaciones piratas y de barrios de invasión. Son de este periodo, para citar algunos, los barrios Popular, Santo Domingo, Granizal hacia el costado oriental, y Doce de Octubre y Picacho hacia el costado occidental.

Estos, conformados a través de procesos ilegales de subdivisión y venta de la tierra y auto-construcción progresiva de vivienda, y caracterizados por la ausencia, en su etapa inicial, de infraestructura y servicios públicos, representan para la población de bajos recursos la única oportunidad de poder construir su vivienda. Es así como rápidamente la ciudad informal,

caracterizada por un crecimiento difuso por fuera del perímetro urbano legalmente definido, ocupa zonas geográficamente complejas y frágiles, y alcanza a albergar el 50% de la población (PRIMED, 1996).

La nueva dinámica urbanizadora, al crecer de intensidad, comienza a generar una profunda segregación de orden físico, social y económico en la ciudad. Hacia el norte y hacia las partes altas de las laderas oriental y occidental se va localizando la ciudad informal, donde encuentran albergue los pobres de la ciudad no consolidada. Paralelamente las clases media y alta ocupan el centro y el sur del valle, sobre la superficie planificada de la ciudad formal. Medellín define su camino de dos realidades, dos “ciudades” opuestas segregadas dramáticamente por sus

condiciones de localización y relieve geográfico.

Treinta años más tarde, con una nueva ola de violencia, desplazamiento rural, y la aparición del narcotráfico, el fenómeno comienza a asumir una dimensión política y social dramática, nunca antes experimentada. Los barrios de las laderas del norte del valle, comúnmente llamados “comunas”, se convierten en el hábitat natural de bandas ilegales, de pandillas de sicarios a las órdenes de los narcotraficantes, y de delincuencia común. Vale la pena tener en cuenta que el control y la presencia del estado en estos sectores casi no existen.

Como resultado de este proceso de informalización, hoy Medellín, de acuerdo a la clasificación de su suelo según El Plan de Ordena-

Figura 1.2  
a) Panorámica de los barrios del norte de la ciudad  
Fuente: Jhon Octavio Ortiz



miento Territorial (POT), tiene un 25% de su territorio en barrios con diferentes niveles de marginalidad, por un total de 2400 ha. 900 ha definidas como áreas de Mejoramiento Integral (MI), con asentamientos en condiciones de precariedad y segregación socio espacial. 1500 ha definidas como Consolidación de nivel 3, con un déficit crítico en dotación de infraestructura, espacio público y equipamientos, pero con un mayor nivel de consolidación, que facilita su articulación a la ciudad formal. Las “comunidades” ubicadas hacia la zona norte, centrorientada y centroccidental de la ciudad, concentran los estratos socioeconómicos 1 y 2 (Alcaldía de Medellín, 2006), que corresponden a las áreas con el menor índice de calidad de vida y

de desarrollo humano (Alcaldía de Medellín, 2004) y coinciden con los sectores con el más alto índice de violencia.

Desde los años noventa, las administraciones públicas, la academia y las organizaciones no gubernamentales, han venido estudiando e implementando programas para transformar la calidad de vida de los habitantes de los barrios marginales, y compensar parte de esa deuda social acumulada en décadas de inequidad. Resulta evidente que el drama de la ciudad informal con sus condiciones de inequidad, violencia y segregación, fue parte integral del pasado. Aún lo es del presente pero hay una apuesta de cambio, y dependerá de nosotros si lo será del futuro de Medellín.

b) Metrocable  
Nuevo Occidente –  
Estación Vallejuelos  
Fuente:  
Andrea González



## El mejoramiento de los barrios

El mejoramiento barrial surge como respuesta al fracaso de todas aquellas acciones de tipo coercitivo y de control, que veían en la erradicación de la informalidad urbana, la única posible solución (Rojas, 2009). Este enfoque se demostró ineficaz por no atacar de raíz el problema, concentrándose en gastar tiempo y recursos públicos en acciones represivas que además de no poder solucionar el déficit creciente de vivienda, producían conflictos de orden político así como graves impactos de índole social.

Las políticas de mejoramiento, por el contrario, implican la implementación de acciones encaminadas en perfeccionar las condiciones físicas de un asentamiento para su progresiva incorporación al tejido urbano formal. Esto, dependiendo del contexto, implica dotarlo de redes de servicios públicos, mejorar el estado y la cobertura de su infraestructura (vías, parques, sistema de transporte), garantizar la dotación de equipamientos de tipo colectivo, así como incentivar acciones encaminadas al mejoramiento de las viviendas y al otorgamiento de títulos formales de propiedad.

Estas medidas, al mitigar las deficiencias estructurales originadas por la ausencia de un proceso convencional de planificación y urbanización del asentamiento en su fase de formación, buscan hacer del “problema” parte de la solución

(Davis, 2006). Al reconocer el derecho a la ciudad de los barrios informales, el mejoramiento se vuelve un complemento válido a la producción de vivienda de interés social, con un alivio en la presión por nuevo suelo.

Por otro lado, al limitar los procesos de reubicación habitacional y erradicación de barrios, y fomentando la construcción de comunidad, disminuyen los riesgos asociados con el detrimento del capital social, factor fundamental en la lucha para la reducción de la pobreza. Finalmente, como también ha sugerido Hernando De Soto (2000), al incentivar procesos de legalización de la tenencia se estimula la formalización de activos con potenciales beneficios económicos para sus propietarios y la ciudad entera.

A nivel nacional Medellín es, con Bogotá, la ciudad que más éxitos ha tenido en la implementación de programas de este tipo “por el impacto generado en la calidad de vida de su población” (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Entre los casos de estudio que más se destacan a nivel local se encuentran el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales (PRIMED), implementado en la década de los noventa y, desde el 2004, la política de Urbanismo Social con acciones como los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) y el Proyecto de Construcción de Hábitat y Consolidación de Vivienda en la quebrada Juan Bobo.

## El PRIMED

El PRIMED comenzó en 1993 como un programa piloto de cooperación entre la ciudad de Medellín, los gobiernos de Colombia y Alemania (a través del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo, BMZ, y el Banco Gubernamental para la Reconstrucción y el Desarrollo KfW), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se concibió como una estrategia de mejoramiento barrial pensada en dos etapas temporales y liderada por una agencia local montada *ad hoc* (Betancur, 2007). El programa tuvo una duración de siete años, y terminó en el 2000 debido a una decisión política equivocada, un claro ejemplo de la falta de continuidad de las políticas públicas.

El PRIMED representa un hito histórico en la ciudad al haber introducido una nueva metodología de intervención que difería radicalmente de las experiencias anteriores. Por la integridad de las acciones implementadas el programa identificó ocho polígonos de intervención, ubicados en las partes altas de las comunas centro-oriental, norte y centroccidental. Los objetivos específicos del programa se subdividían en tres grandes áreas de carácter: físico, social y de gestión. Estos incluían procesos de participación comunitaria, el mejoramiento de la infraestructura básica, el mejoramiento de vivienda y la reubicación de las zonas de alto riesgo, la legalización de la tenencia del suelo y la mitigación del riesgo geológico (PRIMED, 1996).

Uno de los principales logros del programa fue un alto nivel de eficiencia en la implementación de las acciones. Si se piensa que PRIMED trabajó simultáneamente sobre diferentes áreas de intervención, con un conjunto de acciones que abordaban cada aspecto del mejoramiento barrial, y que estas implicaban la interacción de múltiples actores, es evidente que la coordinación interinstitucional representó un factor determinante para el éxito. Se montó una estructura de gestión independiente como unidad PRIMED, adscrita a CORVIDE, y con dedicación total hacia el programa. PRIMED tenía el rol de coordinar todos los actores, canalizando los recursos, y articulando las acciones físicas sobre el territorio (Montoya, 2010).

Las entidades internacionales (PNUD y KfW) aportaban asesoría técnica y recursos. Los órganos nacionales (Ministerio de Hacienda, INURBE, SENA) canalizaban los recursos de cooperación, otorgaban subsidios, y financiaban la capacitación de la comunidad para el mejoramiento de sus viviendas. A nivel local, las instancias municipales (Obras Públicas, Hacienda, Planeación Metropolitana, EPM, etc.), aportaban recursos financieros, técnicos y humanos para las áreas de su competencia. Finalmente, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), las Comunidades de Base (CBO) y los contratistas privados participaban en la ejecución física de las obras (PRIMED, 1992).



Además de la gestión inter-institucional, el programa prestó particular atención a las relaciones con la comunidad (PRIMED, 1996) involucrándola de distintas maneras, desde la etapa de identificación de necesidades y de priorización de problemas, hasta la fase de construcción de obras. También se buscó construir capacidad a nivel local con capacitaciones en autoconstrucción, en educación ambiental, en formación de líderes y en formulación y gestión de proyectos, con el objetivo de fomentar el desarrollo social.

Existieron dificultades y limitaciones. En términos territoriales se prestó poca atención a la estructuración del territorio. Si bien se mejoró la calidad de algunos espacios, no se consiguió ordenarlos debidamente. Por otra parte, el estándar de las intervenciones fue bajo, con consecuencias en la durabilidad de las mismas (Montoya, 2010). Fueron escasos los proyectos de carácter social encaminados a mejorar las condiciones de pobreza, violencia y desempleo, así como programas de atención a jóvenes y ancianos. Hubo dificultades en los procesos de legalización, de todos los componentes del programa este fue quizás el más complejo debido también a las altas metas propuestas (Betancur, 2007).

Finalmente, desde una perspectiva político-institucional, el programa demostró su debilidad

por no estar inserto de manera institucional en los planes territoriales de la ciudad. Siempre se consideró como un proyecto especial, separado de los demás programas y proyectos de la Alcaldía. Esto hizo que al cambio de administración, al desaparecer la voluntad política que garantizara su continuidad, se terminó el programa (2007).

Para concluir, el PRIMED logró trazar las pautas para una nueva forma de abordar la marginalidad, por su estructuración metodológica, la capacidad de gestión y coordinación institucional alcanzada, y el fuerte compromiso político durante los siete años de su duración. Además fue un referente muy importante para la estrategia de Urbanismo Social.

## Urbanismo Social<sup>2</sup>

Con el liderazgo del alcalde Sergio Fajardo, la ciudad, en el 2004, decide apostar por una política pública enfocada a reducir las profundas deudas sociales acumuladas durante décadas, así como los problemas de violencia. De esta manera se implementaron, de forma decidida, transformaciones estructurales que combinaron integralmente programas de educación, cultura y emprendimiento con el “cambio de piel” de algunos de los barrios localizados en las zonas más críticas

---

<sup>2</sup> Gran parte de la información contenida en esta sección del artículo procede de la experiencia directa que los dos autores han adquirido como parte del equipo encargado de liderar la planeación y el desarrollo de los proyectos aquí descritos.

de la ciudad. La estrategia se define a partir de una idea, “Medellín la más educada”, que para la transformación de las “comunas” toma el Urbanismo Social, con los Proyectos Urbanos Integrales, como una de las herramientas estratégicas de cambio. Para esto se aplicaron en los territorios seleccionados el mejor conocimiento técnico y la mejor calidad en los diseños (Rodríguez, 2010).

En la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) de Medellín, una entidad descentralizada de la estructura del Municipio de Medellín que se había creado en el año 1993, se localizan los Proyectos Urbanos Estratégicos definidos como prioritarios en el plan de desarrollo. Entre estos se crearon los Parques Biblioteca, los Colegios de Calidad, el Plan del Centro, el Plan del Poblado, los Proyectos del “Nuevo Norte”, y los Proyectos Urbanos Integrales,

entre otros. La EDU sufre una transformación interna, conformando un equipo de trabajo especializado e interdisciplinario con dedicación exclusiva, por cada uno de los Proyectos Urbanos Estratégicos. Se convierte así en un instrumento clave, que planea y ejecuta los proyectos urbanos en territorios priorizados.

Como la EDU durante algunos años asumió coyunturalmente la unidad de mando técnico en este grupo exclusivo de proyectos y territorios, algunas de las claves del éxito sin ninguna duda fueron el liderazgo político y la coordinación interinstitucional. El trabajo en equipo con la Dirección de Planeación de la ciudad, y el seguimiento detallado y riguroso que se hace desde la Secretaría Privada a todos los procesos, internos, de gestión y ejecución, han permitido, en pocos años, concluir un grupo amplio de proyectos de una gran complejidad.



Figura 1.3  
Espacios públicos para el encuentro  
Fuente: Andrea González

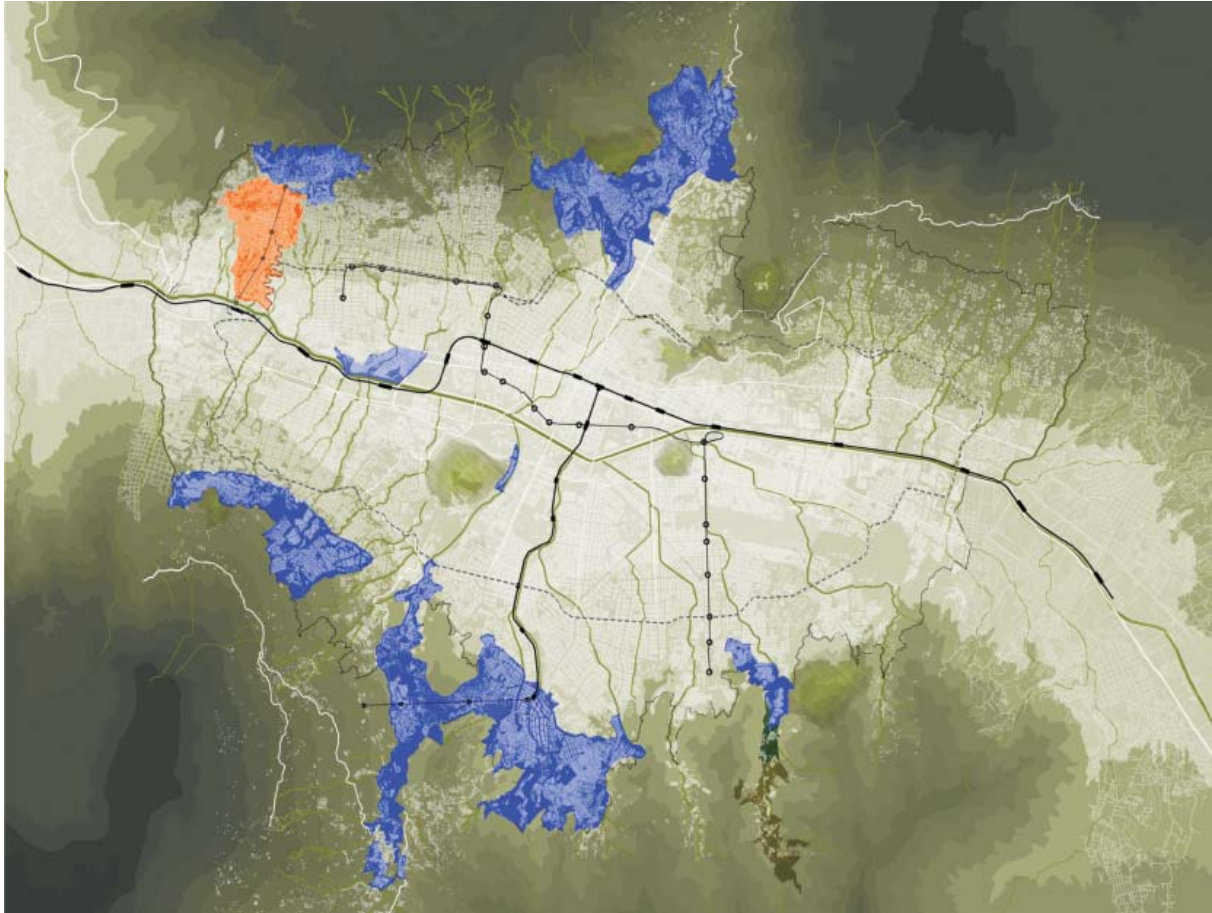


Figura 1.4  
Localización de los  
Proyectos Urbanos  
Integrales 2004-2015.  
En color naranja  
el PUI nororiental  
Fuente: EDU

Un Proyecto Urbano Integral es un instrumento de planeación e intervención física en zonas caracterizadas por altos índices de marginalidad, segregación, pobreza y violencia (EDU, s.f.). De acuerdo a estos criterios se escogió la comuna nororiental de Medellín como escenario ideal para la implementación del primer piloto. Primero, este resultó ser el sector de la ciudad con los más bajos niveles de ICV y de IDH (Alcaldía de Medellín, 2004). Segundo, en ese momento y en esa misma área, estaba a punto de inaugurarse

un sistema de transporte de mediana capacidad, el Metrocable, que por teleférico conectaría la ciudad informal al Metro.

La implementación del sistema de transporte por cable y sus nuevas estaciones, fueron la base esencial en la definición de la estrategia territorial. El PUI se apoyó y potenció la ubicación de las estaciones, con el objetivo de complementar y ampliar el impacto generado por el Metrocable. Se implementó un proceso de consolidación barrial que permitiera estructurar y ordenar el territorio (y



Figura 1.5  
Parque El Mirador y  
Paseo de la calle 106,  
que conectan  
la estación del  
Metrocable Santo  
Domingo Savio con  
la Biblioteca España  
Fuente: EDU

no solamente mejorar su accesibilidad) a través de obras y proyectos de carácter público como equipamientos comunitarios, parques, calles, paseos y puentes peatonales para conectar los barrios, entre otros. El PUI nororiental se enfocó en la dotación y mejoramiento de la infraestructura pública como motor de la transformación social, apuntándole a las áreas densamente pobladas que se formaron en los años cincuenta, en su mayoría a través de procesos de urbanización ilegal (La Francia, Andalucía, La Cruz,) y de

invasión (Popular, Santo Domingo 1, Santo Domingo 2, y Granizal) (Naranjo, 1992).

La magnitud y la complejidad del polígono de intervención, con una población de más de 150 000 habitantes concentrados en más de diez barrios, con condiciones topográficas y morfológicas muy complejas, exigió un análisis detallado del territorio. En el 2004 se hizo la reconstrucción del proceso de evolución de la forma urbana de los barrios y el análisis de sus elementos estructurantes apoyados

en la metodología del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona (LUB). Además se sistematizaron los diferentes estudios y propuestas que se habían hecho en la ciudad, y se conformaron equipos técnicos procedentes de algunas universidades en las que se habían desarrollado investigaciones aplicadas para buscar soluciones en estos territorios. Todo esto permitió tipificar en corto tiempo lo que en un principio aparecía como una malla urbana desordenada, identificando problemas y oportunidades con precisión.

Como resultado de este proceso se elaboró un plan de acción detallado, buscando la integralidad en la transformación física y la combinación de acciones de diferentes escalas. El proyecto urbanístico, su diseño arquitectónico, y el rigor técnico, fueron el instrumento clave para comenzar el proceso de recuperación de los barrios y el trabajo con la comunidad.

El proyecto urbano se volvió el dinamizador de procesos de inclusión y desarrollo social como alternativa a la violencia y a la indiferencia que imperaron durante décadas en el sector. Es así como los puentes de quebradas, por ejemplo, además de simples conectores peatonales, se volvieron integradores de comunidades hasta ese momento divididas por líneas fronterizas imaginarias e intransitables; o como la biblioteca Santo Domingo, debido a su ubicación estratégica y a sus programas educativos, se volvió el principal referente de la comunidad así como el propulsor de un acercamiento al

conocimiento y a la educación como alternativa a las armas.

Desde la fase de diagnóstico y planificación, hasta la fase de ejecución, se invitó a la comunidad a participar activamente en el proceso, acompañando los equipos técnicos, a los trabajadores sociales y a los comunicadores en la realización de sus tareas. Debido a la amplitud del territorio se conformaron comités de escala barrial agrupados en las áreas de influencia de cada estación del Metrocable: Andalucía, Popular y Santo Domingo. Estos no estaban necesariamente ligados a las Juntas de Acción Comunitaria (JAC) para prevenir posibles influencias políticas y ampliar el nivel de participación. El resultado fue, por ejemplo, la conformación de los Talleres de Imaginarios, donde la comunidad participaba directamente en la definición y en el diseño de los proyectos. Los talleres tuvieron el mérito de fomentar el liderazgo, elevando el espíritu de pertenencia y el nivel de compromiso de la comunidad hacia el barrio.

Además de los procesos de participación, se desarrollaron y coordinaron en el área, a través del equipo del PUI, numerosos programas y proyectos de orden social gestionados por la Alcaldía, el sector público y civil, los cuales alcanzaron los 650 000 millones de pesos, que equivalen al 80% del total de la inversión realizada en el sector (Pérez, 2010). Entre otros se mejoró la cobertura en servicios de educación primaria y secundaria, se promocionaron proyectos encaminados a proteger

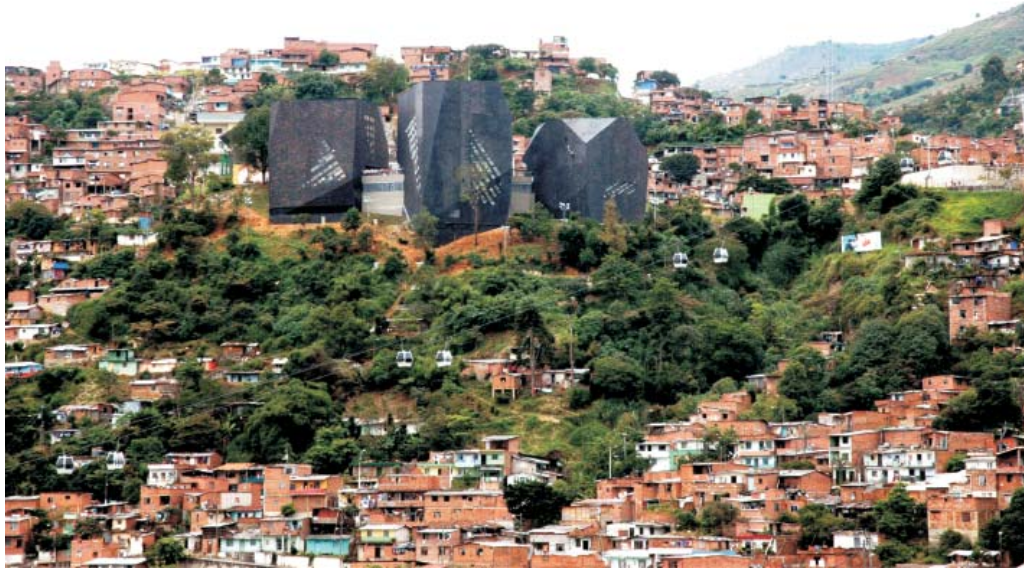


Figura 1.6  
Biblioteca  
España en el  
Barrio Santo  
Domingo  
Savio  
Fuente:  
Andrea  
González



Figura 1.7  
Puente de  
la Paz y  
la Cultura  
entre los  
barrios La  
Francia y  
Andalucía  
Fuente: EDU

la población vulnerable, se fomentaron programas de recreación, cultura y deporte para los más jóvenes, así como otros específicos para la formación ciudadana, para el uso del espacio público, el respeto de los derechos humanos, etc.

Para coordinar y liderar un proyecto estratégico de tal complejidad, se definió una gerencia especial con un equipo interdisciplinario con dedicación exclusiva para este territorio, apoyada en la estructura organizacional de la EDU. El gerente tenía comités periódicos de trabajo con el alcalde y su equipo de apoyo directo, e hizo parte integral de las reuniones semanales del Consejo de Gobierno, que en Medellín es el equipo de secretarios y funcionarios de primer nivel de la ciudad.

El PUI nororiental fue casi por completo financiado por parte de la administración pública de la ciudad de Medellín. Los recursos, procedentes de los presupuestos anuales de las diferentes secretarías involucradas en el proyecto, alcanzaron durante los primeros cuatro años los 144 000 millones de pesos de inversión en la transformación física. Esta inversión permitió ejecutar un total de 125 000 m<sup>2</sup> de obras que incluyeron 18 parques públicos de diferente jerarquía (zonal, barrial y vecinal), adecuación de calles de carácter peatonal y vehicular, y la construcción de numerosos equipamientos públicos como el Parque Biblioteca España, el colegio Santo Domingo, la unidad deportiva Granizal y el Centro de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZO). Para

la ejecución de estas obras se contrató mano de obra local, la cual sumó más de 2300 personas empleadas durante los cuatro años de duración del proyecto (2010).

La construcción y el mejoramiento del hábitat en estos territorios con bajos niveles de consolidación, hicieron también parte integral de la política de Urbanismo Social. Como complemento de las acciones del PUI nororiental enfocadas a transformar y completar los equipamientos y el espacio público de los barrios, se identificó el Proyecto Piloto de Consolidación Habitacional en la quebrada Juan Bobo, como el primer modelo de actuación urbanística en “ecosistemas urbanos invadidos”.

Por estos se entienden todos aquellos sistemas naturales, como cerros y quebradas, que han sido ocupados de forma invasiva por asentamientos con un alto nivel de precariedad. Estos presentan alta concentración de viviendas en alto riesgo, bajo nivel de consolidación, baja cobertura de servicios, infraestructura y espacio público, ilegalidad de la tenencia y altos niveles de pobreza, además de un preocupante estado de degradación del medio ambiente entre otros problemas.

Por lo general estos territorios han sido identificados por el POT como áreas de reubicación, no obstante la magnitud del fenómeno hace poco viable dicha política: por un lado resulta impensable reubicar por completo todos los sistemas naturales invadidos; por el otro la escasez de suelo urbanizable, así

como su alto valor de mercado, evidencian la imposibilidad de suplir a la demanda de vivienda nueva que generaría la reubicación masiva de estas áreas. Bajo estas premisas, con el objetivo de viabilizar un modelo de actuación más sostenible desde una perspectiva social y físico-ambiental, y con el convencimiento técnico de que algunas de estas zonas se podrían consolidar en condiciones adecuadas y sin riesgo, se identificó el primer proyecto piloto de vivienda y mejoramiento del entorno de la quebrada Juan Bobo.

Debido a que el hábitat era un componente sustancial en este proyecto, se conformó un equipo técnico exclusivo en la Gerencia de Vivienda de la EDU, equipo que había hecho parte integral de la formulación de los primeros lineamientos del PUI nororiental. Se elaboró un plan de intervención conformado por diferentes tipos de acciones complementarias entre sí que buscaban la intervención total del territorio del polígono de la quebrada.

Se construyeron más de diez pequeños edificios receptores de las familias reubicadas, se mejoraron las viviendas bien localizadas y con un aceptable nivel de consolidación, y se repusieron en sitio algunas viviendas que permitieron conformar una trama más regular.

Paralelamente se implementaron obras de contención para mitigar el riesgo de deslizamientos y se dotó el territorio con redes de servicios públicos, lo cual implicó el saneamiento de la quebrada. También se construyeron senderos, puentes y espacios públicos para dignificar el entorno y mejorar su precaria accesibilidad, y se adecuaron zonas de protección para la preservación del manto vegetal existente.

Al tratarse de una intervención con un fuerte componente habitacional, con más de 300 hogares afectados, fue determinante el acercamiento a la comunidad. Para esto, entre otras iniciativas, se conformaron comités de área para facilitar los canales de comunicación y fortalecer el liderazgo de sus miembros, se estipularon pactos y acuerdos entre el Estado y la comunidad para construir confianza y credibilidad recíproca, y se involucraron las familias en la fase de ejecución del proyecto, a través de prácticas de autoconstrucción.

El resultado final fue la recuperación integral de la quebrada y la dignificación de un sector muy deteriorado localizado en el área de intervención del PUI nororiental de la Comuna 2, hasta ese momento considerado más un gueto que un verdadero barrio. El proyecto tuvo un costo aproximado de 8000 millones de pesos,<sup>3</sup> y a pesar de lo

<sup>3</sup> De acuerdo a fuentes de la EDU. Esto incluyó la construcción de más de 6000 m<sup>2</sup> de espacio público y de 1000 ml de redes, la construcción de más de 100 viviendas nuevas y el mejoramiento de más de 100 viviendas existentes, la estabilización de suelos, así como todos los costos asociados con la formulación, planificación y gestión del proyecto.



acotado de la intervención, permitió definir un modelo para recuperar ecosistemas urbanos invadidos, muy necesarios para las condiciones actuales de la ciudad, y para que la única alternativa no sea la erradicación, y en muchos casos se reemplace por el reconocimiento al derecho de permanencia.

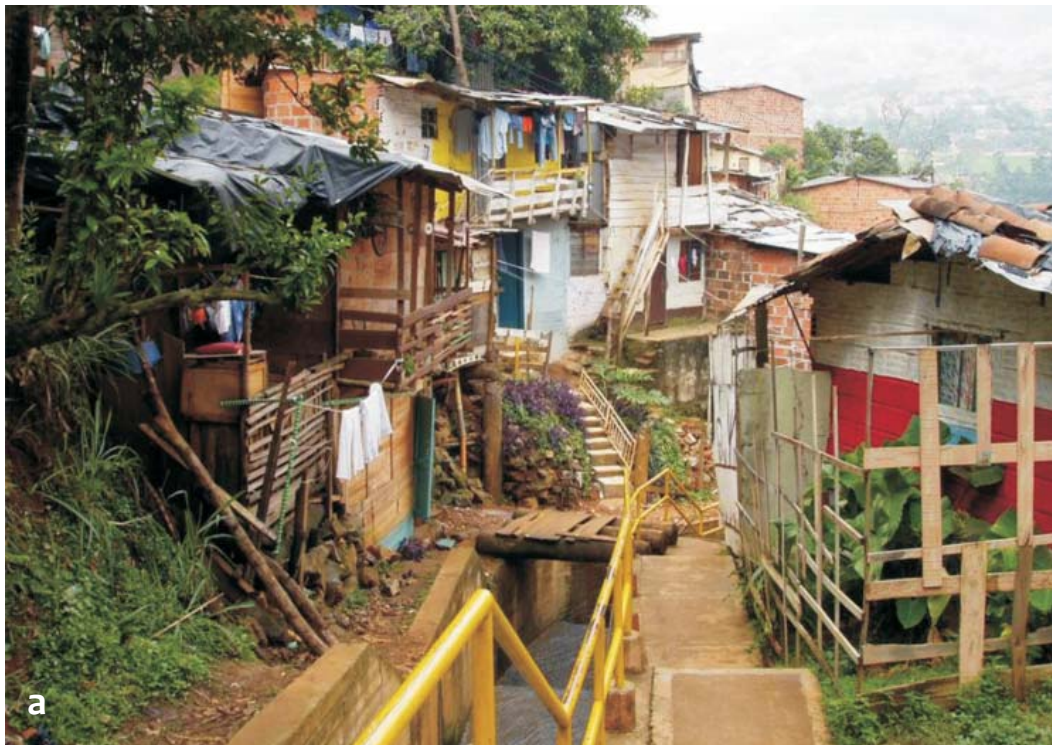
No obstante el éxito del proyecto, que incluso le valió el reconocimiento de la comunidad internacional,<sup>4</sup> en la fase de desarrollo se presentaron una serie de dificultades que es útil mencionar. En particular, como también pasó con PRIMED, resultó muy complicado el proceso de legalización de

las viviendas y, en general, todo el componente jurídico asociado con la regularización del suelo, debido en parte a trabas de carácter administrativas de orden nacional.

Otro aspecto a tener en cuenta es la poca disponibilidad de parte de la comunidad a participar en la autoconstrucción de sus viviendas. En muchos casos las familias, no obstante la disponibilidad de tiempo, optaron por contratar un maestro de obra que les realizara el trabajo. Esto va en contravía con los principios de la autoconstrucción, que busca la colaboración activa de la comunidad para formarlos en el oficio de la construcción (que en Medellín

<sup>4</sup> El proyecto en el año 2008 estuvo entre los ganadores del Dubai International Award for Best Practices.

Figura 1.8  
a) Viviendas marginales en la quebrada Juan Bobo antes de la intervención  
Fuente: EDU



representa uno de los motores de la economía) y para empoderarlos, limitando excesivos paternalismos por parte del Estado.

Para concluir es importante destacar cómo este proyecto se inserta de manera apropiada en la estrategia de consolidación territorial implementada por el PUI al articular acciones de consolidación y ordenamiento de territorios en fase de avanzada densificación, como son la mayoría de los barrios de la comuna nororiental, con otras encaminadas a corregir el desarrollo incipiente de áreas frágiles con características similares a la quebrada Juan Bobo (donde vivienda y medio ambiente son la prioridad), la estrategia desarrollada en la quebrada representa una herramienta fácilmente

adaptable a las distintas situaciones presentes en el valle de Aburrá. Estos proyectos han servido como modelos de cambio en la definición de las políticas locales y nacionales de mejoramiento integral.

La política de Urbanismo Social, implementada a partir del año 2004, busca dar un salto cualitativo en la forma tradicional como se entiende el mejoramiento. Hace uso de herramientas como el Proyecto Urbano Integral que busca hacer transformaciones estructurales de manera integral en los sectores de actividad estratégicos de los barrios poco consolidados, y de los proyectos de construcción de hábitat en estos sistemas naturales frágiles para lograr la integración definitiva de comunidades marginadas.



b)  
Proyecto  
de vivienda  
y mejora-  
miento del  
entorno de  
la quebrada  
Juan Bobo  
Fuente: EDU

## Lecciones y retos futuros

Como hemos visto, la ciudad latinoamericana ha experimentado en las últimas décadas una fuerte desaceleración en la tasa de crecimiento de asentamientos de tipo informal. Esto se debe a que la población urbana de la región alcanza hoy más del 80% del total, con una consecuente disminución de los procesos migratorios hacia la ciudad.

A pesar de esto, más del 30% del territorio urbano de Medellín presenta hoy algún tipo de precariedad de carácter físico y social. Paralelamente, la producción de vivienda de interés social sigue sin alcanzar a suplir la demanda existente, con repercusiones en la tasa de informalidad. Por estas razones, desde los noventa se han impulsado políticas y programas de mejoramiento que, por el impacto generado, son hoy importantes referentes nacionales.

Programas como PRIMED y proyectos como el PUI y Juan Bobo, nos permiten evidenciar algunos patrones comunes que, inicialmente, podemos catalogar entre las posibles condiciones para el éxito, aunque es evidente la necesidad de análisis más exhaustivos para poder trazar unas conclusiones más contundentes en este sentido. Estos factores pertenecen a la esfera de lo técnico, lo institucional, lo político y lo social.

En primer lugar, los casos analizados coinciden en optar por intervenciones delimitadas territo-

rialmente, donde la integralidad de las acciones físicas representa una constante. Al articular programas de vivienda con intervenciones en espacio público e infraestructura sobre un particular sector se busca aumentar el impacto generado sobre el territorio, aumentando el nivel de coordinación y colaboración interinstitucional entre todos los actores. Esto permite además una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos.

Por otro lado se destaca la diversificación de las estrategias adoptadas. Al articular programas de consolidación como el PUI con otros enfocados en acciones de mejoramiento como Juan Bobo, se han desarrollado prácticas complementarias entre sí, que hacen de la replicabilidad su bandera. Cada situación real se tipifica, y se le atribuye un tratamiento específico de acuerdo a sus necesidades. A esto se le agrega una gran atención en la fase de diseño y planificación, definiendo acciones en línea con el modelo de ocupación requerido por la ciudad, y con estándares de intervención de calidad.

Otro aspecto común está en la definición e implementación de mecanismos de gestión montados *ad hoc*. Cada uno de los casos descritos presenta una estructura organizacional conformada por equipos multidisciplinarios dedicados exclusivamente a la ejecución del respectivo proyecto, con evidentes ventajas en términos de eficiencia.

También resulta fundamental el apoyo y la voluntad política, como garante de la continuidad de cualquier programa de carácter público, condición sine qua non para lograr un amplio impacto.

De manera análoga, cada vez han adquirido más importancia los procesos de participación ciudadana. Estos buscan aumentar el nivel de compromiso y de empoderamiento de la comunidad, incentivando la creación de una sociedad más democrática y gobernable, donde el amplio consenso se vuelve la base para el éxito. A pesar de esto, en los casos analizados, los mecanismos implementados limitan todavía la capacidad de toma de decisiones de las comunidades, evidenciando la necesidad de incentivar cada vez más la puesta en marcha del proceso de planificación tipo *bottom-up*, como sugerido por la comunidad internacional.

Paralelamente a estas características, es importante evidenciar unos aspectos que, si se mejoran, ayudarían a fortalecer el nivel de sostenibilidad de estos proyectos. Al respecto, en su momento demostramos cómo las políticas de mejoramiento garantizan principalmente la sostenibilidad ambiental y social, limitando la producción de nuevo suelo urbano en acuerdo con el modelo de ocupación compacto de Medellín y permitiendo la preservación del capital social con el derecho de permanencia.

En este contexto, y debido al alto costo de las intervenciones y la magnitud del fenómeno, es recomendable implementar mecanismos de financiación que permitan disminuir el uso de los recursos públicos locales. Una posible solución es la de utilizar mecanismos de captación de plusvalías en los sectores de mayores ingresos, para transferir dichos recursos a sectores informales, como sucede en Brasil que, a diferencia de Colombia, utiliza las herramientas que su legislación contempla en materia de políticas de suelo (Sandroni, 2001).

También es necesario articular aun más las acciones físicas con programas de desarrollo socioeconómico, cultural y educativo que trasciendan la temporalidad de las intervenciones, para construir capacidad a nivel local y así permitir la sostenibilidad de las comunidades. Esto ayudaría a que las comunidades mejoren sus condiciones económicas a través de la generación de empleo, accediendo a una mejor educación, y mejorando sus condiciones de higiene y salud, entre otros. Todos estos factores son fundamentales para mitigar la pobreza urbana y combatir el germen de la violencia que todavía permea estos sectores.

En términos de replicabilidad de los modelos de intervención identificados, es importante prestar atención en no desvirtualizar las metodologías desarrolladas. Esto significa en particular evitar que

se modifiquen aquellos criterios que han garantizado el éxito de las mismas. Si bien es necesario estandarizar los procesos, es importante identificar y preservar sobre todo aquellos elementos que constituyen el valor agregado de cada modelo.

En el caso de los PUI, por ejemplo, preocupa la relativa facilidad con la cual se está transformando, en algunos casos, un modelo tan integral en una simple construcción de infraestructura, donde la planificación y la secuencia de las intervenciones pasan en segundo nivel. Simultáneamente, existe un riesgo en ampliar la escala del perímetro de actuación, ya que es fundamental garantizar la integralidad y la articulación de los proyectos en un territorio acotado. En el caso de proyectos como el de Juan Bobo se recomienda no desperdiciar esa filigrana tan meticulosa que permitió integrar lo nuevo a lo existente casi sin dejar huella: nos preocupa la espacialidad de algunas de las nuevas intervenciones que altera el concepto de *acupuntura* urbana tan celebrado en su momento.

Para esto, y en consideración de que la memoria institucional no puede quedar en mano de pocos

individuos (las instituciones quedan, los funcionarios cambian), es oportuno incentivar procesos de sistematización, monitoreo y evaluación de las intervenciones. Esto permitirá afinar y consolidar las experiencias aquí descritas, identificar aciertos y desaciertos, haciendo progresivamente de estos proyectos el soporte de una política urbana de mejoramiento y consolidación de barrios marginales.

Para concluir, es claro que, no obstante todo lo hecho, todavía falta mucho por recorrer. Las comunas de Medellín están lejos de ser el hábitat ideal que sus habitantes desean y merecen: la desigualdad, la falta de oportunidades, la degradación del medio ambiente físico y natural, así como la inseguridad y la violencia siguen siendo los comunes denominadores que las caracterizan. Los proyectos aquí descritos se deben considerar como una primera, importante semilla en el proceso de integración física y social entre la ciudad informal y la convencional, proceso que representa uno de los principales retos que tienen Medellín y las demás ciudades de Colombia en la búsqueda de un país más equitativo.

## Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007. Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

\_\_\_\_\_ (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Betancur, J. J. (2007). "Approaches to the Regularization of Informal Settlements, the Case of Primed". *Global Urban Dev. Magazine*. Estados Unidos: GUD. Vol.3. Núm.1.

Botero Herrera, F. (1996). "Barrios Populares en Medellín". *Historia de Medellín*. Vol.1. Medellín: Suramericana de Seguros. Vol. I.

Busquets i Grau, J. (1999). *La urbanización marginal*. España: Ediciones UPC.

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

Davis, M. (2006). *Planet of Slum*. Reino Unido: Verso.

De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital*. Reino Unido: Bantam Press.

Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) (s.f.). *Los proyectos urbanos integrales*. Disponible en: [http://www.edu.gov.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=106&Itemid=73](http://www.edu.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=73)

Fernández, E. (2001). *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Brasil: Livraria del Rey.

Montoya, C. (2010). Entrevista personal con Francesco M.Orsini. Abril 23.

Naranjo Giraldo, G. (1992). *Medellín en zonas*. Colombia: Corporación Región.

ONU-Hábitat (2003). *Global Report on Human Settlement. The Challenge of Slums*. Reino Unido: Earthscan.

\_\_\_\_\_ (2005). Indicadores Urbanos. Disponible en: [http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/guo\\_indicators.asp](http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/guo_indicators.asp)

\_\_\_\_\_ (2006). *Global Report on Human Settlement. State of the World Cities 2006-2007*. Reino Unido: Earthscan.

\_\_\_\_\_ (2008). *Global Report on Human Settlement. State of the World Cities 2008-2009*. Reino Unido: Earthscan.

\_\_\_\_\_ (2009). *Global Report on Human Settlement. Planning Sustainable Cities*. Reino Unido: Earthscan.

Pérez Salazar, B. (2010). "Lecciones de gobernabilidad desde el Urbanismo Social de montaña". Documento de trabajo.

- Poveda Ramos, G. (1996). "Industrialización y economía". *Historia de Medellín*. Medellín: Suramericana de Seguros. Vol. 1.
- Colombia, Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (1992). *Programa de mejoramiento de barrios subnormales en Medellín: estudio de factibilidad*. Medellín: PRIMED.
- PRIMED (1996). *Una experiencia exitosa en la intervención urbana*. Colombia: Multigráficas Ltda.
- Rodríguez, C.M. (2010). Entrevista personal con Francesco M.Orsini. Abril 28.
- Rojas, E. (2009). *Construir ciudades. Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Salas Serrano, J. (2005). *Mejora de barrios precarios en Latinoamérica*. Colombia: Fondo Editorial Escala.
- Sandroni, P. (2001). "Plusvalías urbanas en Brasil: creación, recuperación y apropiación en la ciudad de São Paulo". *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Chile:LOM Ediciones
- Sola Morales i Rubio, M. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. España: Ediciones UPC.
- Toro, C. (1988). "Desarrollo urbano en Medellín, 1880-1950". *Historia de Antioquia*. Medellín: Suramericana de Seguros.