

El derecho a la ciudad en América Latina

Visiones desde la política

Fernando Carrión y Jaime Erazo
coordinadores

Universidad Nacional Autónoma de México
Coordinación de Humanidades
Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
International Development Research Centre IDRC/CRDI
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

México 2016



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais



El derecho a la ciudad en América Latina : visiones desde la política / Fernando Carrión y Jaime Erazo, coordinadores. — Primera edición
ISBN: 978 607 02 8415-1
1. Ciudades y pueblos -- América Latina. 2. Política urbana -- América Latina. 3. Sociología urbana -- América Latina. I. Carreón, Fernando editor. II. Erazo, Jaime, editor
HT127.5.D46 2016
LIBRUNAM 1907200

El derecho a la ciudad en América Latina
Visiones desde la política
Fernando Carrión y Jaime Erazo (coordinadores)

Primera edición: octubre de 2016
ISBN: 978 607 02 8415-1

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
www.unam.mx

Coordinación de Humanidades
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria.
Delegación Coyoacán, c.p. 04510, Ciudad de México.
www.coord-hum.unam.mx

Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
República de Cuba núm. 79, Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc.
c.p. 06010, Ciudad de México.
www.puec.unam.mx

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8, Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, México.
c.p. 04510, Ciudad de México.
www.cialc.unam.mx

International Development Research Centre IDRC/
Centre de Recherches pour le Développement International CRDI
www.idrc.ca

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Secretario Ejecutivo: Pablo Gentili
Directora Académica: Fernanda Saforcada

EEUU 1168| C1101 AAx Ciudad de Buenos Aires, Argentina
Tel [54 11] 4304 9145/9505. Fax [54 11] 4305 0875| e-mail clacso@clacso.edu.ar
web www.clacso.org

Esta publicación cuenta con el apoyo financiero por parte del IDRC.

CLACSO cuenta con el apoyo de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO.

El contenido de esta obra es responsabilidad del autor.
Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio
—incluidos los electrónicos— sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y Hecho en México / Printed and made in Mexico

Índice

Introducción	9
<i>Markus Gottsbacher y Jaime Erazo</i>	
CAPÍTULO I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHO A LA CIUDAD	
Cuestión social y el derecho a la ciudad	23
<i>Alicia Ziccardi</i>	
Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana.	41
<i>Martha Schteingart</i>	
Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Prácticas significativas en España	49
<i>Joan Subirats</i>	
El derecho a la ciudad en la Ciudad de México: utopía, derechos sociales y política pública.	73
<i>Víctor Delgadillo</i>	
Donde la ciudad pierde su esencia: lucha de las clases medias por el espacio público y el derecho a la ciudad en ciudad de Panamá	91
<i>Magela Cabrera Arias</i>	
El derecho humano al agua y las contradicciones urbanas y regionales del abastecimiento del agua a la Ciudad de México	109
<i>Arsenio E. González Reynoso</i>	
CAPÍTULO II. DINÁMICAS DE PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD URBANA	
¿Qué producen los conflictos urbanos?	127
<i>Patrice Melé</i>	
Las transformaciones de los conflictos y los movimientos sociales en las ciudades latinoamericanas	157
<i>Emilio Pradilla Cobos</i>	
Ciudades sitiadas. La seguridad para la Copa de 2014 y las Jornadas de Junio en Brasil	173
<i>Any Brito Leal Ivo</i>	
Conflicto urbano en la Ciudad de México: el caso de la Supervía Poniente	201
<i>Juana Martínez Reséndiz</i>	

CAPÍTULO III. POLÍTICA URBANA

La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. . 219
Pedro Pérez

Nuevas políticas urbanas, gentrificación y resistencia: movimientos sociales
incipientes en Querétaro 241
Emiliano Duering, Carmen González y Daniel Hiernaux

Asentamientos irregulares y nuevas políticas urbanas en Bolivia:
el desafío de la participación institucionalizada. 259
Nataly Viviana Vargas Gamboa

CAPÍTULO IV. CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN

Jóvenes y ciudadanía en la Ciudad de México 281
Lucía Álvarez Enríquez

Territorio desigual y ciudadanía en Acapulco.
Una mirada analítica frente a la segregación socioeconómica 315
Óscar Torres Arroyo

Ciudadanía, espacio urbano y actoría social de la infancia:
¿Qué derecho a la ciudad para las niñas y los niños en la Ciudad de México? . . . 333
Tuline Gülgönen

Vida y muerte de la organización en barrios: memoria colectiva de la convivencia
urbana en la ciudad de San José, Costa Rica 349
Paulo Coto Murillo y Julio Solís Moreira

CAPÍTULO V. REFORMA Y PLANEACIÓN URBANA

Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina.
Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana 381
Beatriz Cuenya

Los sujetos patrimoniales del centro histórico: de la valoración identitaria a la
valorización mercantil. Una exploración inicial desde la Ciudad de México 397
René Coulomb y Edna Elena Vega Rangel

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales
y prácticas para la construcción de ciudad popular. 415
Liliana M. Sánchez M. y Alberto L. Gutiérrez T.

La planeación de las áreas verdes como una expresión del derecho a la ciudad:
análisis de caso de Atizapán de Zaragoza, Estado de México. 431
Elsa Pérez Paredes y María Concepción Martínez Rodríguez

Democracia, planeación y participación en Colombia. Marcos institucionales y prácticas para la construcción de ciudad popular¹

Liliana M. Sánchez M.*
Alberto L. Gutiérrez T.**

Introducción

La reflexión se centra en las posibilidades contemporáneas que realizan el derecho a la ciudad en Colombia como expresión de democracia, observadas en dinámicas urbanas que están siendo renovadas por procesos de planeación participativa. Contribuye a ello, el reconocimiento de discursos institucionales que promueven escenarios e instrumentos ligados a la implementación de intervenciones urbanas en asentamientos precarios. Particularmente, el Proyecto Urbano Integral de la zona nororiental (PUI-NOR) de Medellín, se destaca por su

* Profesora de la Universidad de Antioquia, Colombia. Trabajadora Social por la Universidad de Antioquia. Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la Universidad Nacional de Colombia-UNAL, sede Medellín. Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo, Área de concentración Hábitat, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil. Bolsista do Programa Estudantes-Convênio de Pós-Graduação, da CAPES/CNPQ, Brasil.

** Profesor de la Universidad de Antioquia (UDEA), Colombia. Trabajador Social por la UDEA. Magíster en Estudios Urbano-Regionales por la UNAL, sede Medellín. Doctor en Educación y Formación Ciudadana por la UDEA, Colombia.

¹ Texto derivado de la tesis doctoral: “La participación como base para la construcción de ciudad. Medellín, una ciudad construida a varias manos?”, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo, Brasil y, de la investigación: “Medellín, una ciudad construida a varias manos, la participación en programas de desarrollo urbano, periodo 1970- 2010”. Contó con apoyo de la Estrategia de Sostenibilidad del Grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (maso), Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia.

carácter participativo, aunado a las transformaciones territoriales que generaron nuevas materialidades, simbologías, usos y apropiaciones. Interesan las manifestaciones del derecho a la ciudad que surgieron en respuesta a la problemática urbana, amparadas en tales discursos y prácticas sociales que se instalan al tiempo como productoras y producto de ciudad. El desafío es visibilizar posibilidades, en medio de estas realidades complejas, conflictivas y contradictorias, para reconstruir luchas por un habitar digno.”

Nuevos marcos institucionales en democracia, planeación y participación

En Colombia, a partir de la década de 1990, apareció un nuevo discurso institucional (Sánchez, Gutiérrez y Villa, 2008: 239-264), reflejado en el surgimiento de amplios contenidos y orientaciones de política urbana, que posibilitaron experiencias de vitalidad social como manifestación del *derecho a la ciudad*, contribuyendo con cambios significativos en la construcción de ciudad popular. La reflexión se centra en hacer evidentes las oportunidades generadas para la democracia, planeación y participación; en consecuencia, no profundiza en deficiencias e inconsistencias de la implementación normativa para enfrentar la problemática urbana; más bien, enfatiza las posibilidades para fortalecer procesos de ciudad en diversos escenarios.

Escenario nacional

La democracia como sistema político y forma de gobierno en América Latina, se ha convertido en una posibilidad (Rosanvallon, 2006). Quizá el mayor desafío actual sea la inexistencia de sujetos que la construyan como práctica social y política; siendo así, la planeación se convierte en una opción para consolidarla. En Colombia, los discursos institucionales que han posibilitado el surgimiento de experiencias democráticas conducidas por procesos de planeación participativa, tienen sustento en la reforma constitucional de 1991; para entender mejor sus sentidos y alcances, es necesario recordar los principales hitos que le antecedieron.

Desde la promulgación de la Constitución Nacional de 1886 y sus subsiguientes reformas, hasta la deliberación de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, Colombia adoptó la democracia representativa como proyecto político. Ello significó que los colombianos tenían la posibilidad de elegir parte de los

gobernantes sin ejercer sobre ellos vigilancia, control ni evaluación. En sentido estricto, la participación se limitaba al voto; no existían espacios ni instrumentos que permitieran otros ejercicios, menos como opción para definir el desarrollo.

A comienzos de los 80's apareció por primera vez en la normatividad la figura de la participación ciudadana en la planeación urbana; a mediados de esa década, se promulgaron diversas leyes que reglamentaron la descentralización del Estado otorgándole competencias y recursos a los departamentos y municipios, creando espacios de participación en la gestión pública, junto a la elección popular de Alcaldes. Se reglamentaron las Juntas Administradoras Locales, la participación de los usuarios en las Juntas Directivas de las Empresas Municipales de Servicios Públicos y la contratación comunitaria; se generó la posibilidad de realizar consultas populares municipales sobre temas de interés general; se crearon los Comités de Participación Comunitaria en Salud.

La expectativa generada por estas normas desató la iniciativa colectiva de la Asamblea Nacional Constituyente en 1991, la cual acordó una nueva Constitución Política mediante la cual fue ratificado el régimen democrático, en este caso, ya de corte participativo. La democracia participativa se constituyó en eje transversal del nuevo ordenamiento jurídico colombiano, exaltando la participación como principio y función esencial del Estado, elevándola al más alto nivel sociopolítico. La Nación, asumida como Estado Social de Derecho, República unitaria y descentralizada, autónoma en sus entidades territoriales; respetuosa de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad de las personas y la prevalencia del interés general, asumió la función de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, al tiempo, que confirió la soberanía al pueblo, ejercida en forma directa o mediante elección de representantes.

La participación fue elevada a derecho fundamental en el capítulo 1, se consagraron derechos nunca antes considerados en la normatividad: presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés particular o general; reunirse y manifestarse pública y pacíficamente; libertad de asociación; constitución de sindicatos y asociaciones sin injerencia del Estado y exceptuando a la fuerza pública; participar en la conformación, ejercicio y control del poder político eligiendo o siendo elegido; tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, así como formar parte de ellos libremente, difundir sus ideas y programas; revocar el mandato de los elegidos; tener iniciativa en las corporaciones públicas; interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley; acceder al desempeño de funcio-

nes y cargos públicos. Especial atención se otorgó a los derechos de información y de acceso a documentos públicos por la importancia que tienen para detonar procesos participativos y por ser la base de otros derechos: petición, reunión, manifestación y, libertad de asociación; audiencia pública y consulta previa.

En el capítulo 2, la participación fue concebida como derecho social, económico y cultural, consagrándose que el Estado y la sociedad deberían garantizar la participación activa de los jóvenes en los organismos encargados de su protección, educación y progreso; la participación y acceso de los particulares en los sistemas de seguridad social; estímulos y medios para que los trabajadores participaran en la gestión de las empresas; el acceso a la propiedad, en particular, a la tierra por parte de campesinos; y, la participación de la comunidad en la dirección de las instituciones educativas.

El capítulo 3, reglamentó la participación desde los derechos colectivos y del ambiente. Destaca la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernan; el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y el de la comunidad a participar en decisiones que puedan afectarla. Se estableció la posibilidad de participar en la conformación, ejercicio, control, seguimiento y evaluación del poder político consagrado, la cual se expresa en variadas garantías y protecciones para hacer efectiva esta participación tales como las acciones de tutela, de cumplimiento, populares y de grupo.

Por su parte, la planeación urbana, participativa fue consagrada como función pública del Estado, orientada a la organización socio-espacial de la nación y de sus entidades territoriales, con pretensiones de transformar las condiciones de vida de la población. Las reformas del Estado derivadas de las cambiantes condiciones contextuales a nivel mundial y nacional, han incidido en el replanteamiento de sus contenidos y prácticas. La legislación colombiana anterior a 1991 institucionalizó un discurso centrado en su carácter técnico-instrumental, de competencia del Gobierno Nacional, encargado de trazar e implementar las políticas macroeconómicas y de inversión social, con una soberanía relativa a los requerimientos de la banca mundial. La ley de Reforma Urbana y su modificación por la de Ordenamiento Territorial registraron la configuración de una planeación urbanística con marcado énfasis economicista, empleada como instrumento de desarrollo territorial (Del Castillo y Salazar, 1995). Uno de los cambios más importantes en escala de la planeación urbana gestado a partir de 1990 fue su viraje hacia la descentralización territorial, conduciendo a la incor-

poración de contextos y dinámicas locales, en donde la participación de pobladores, fue un elemento novedoso.

Cuando se puso en vigencia la Constitución Política de 1991, se instauraron las bases del Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo y Ordenamiento del Territorio. Se ordenó la formulación e implementación de planes de desarrollo tanto para el ámbito nacional como territorial, conformados por una parte general y un plan de inversiones. Se puede decir que la planeación del desarrollo, reglamentada por la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo (152 de 1994), fue un elemento novedoso en el ordenamiento normativo colombiano por su concepción estratégica, participativa, concurrente, efectiva, complementaria, subsidiaria; articulada con el diagnóstico de la realidad territorial a planificar, con los recursos y presupuestos disponibles para llevarla a cabo; reflejo de los programas de gobierno inscritos por los ejecutivos electos, tanto para el escenario nacional como para el territorial, con la finalidad explícita de lograr el desarrollo. Sus alcances temporales: corto, mediano y largo plazo no están claramente definidos en número de años, ni su forma vinculante, razón por la cual la nación y sus entidades territoriales la han relacionado, única y exclusivamente, con el periodo de gobierno del ejecutivo electo: cuatrienal.

Para discutir y consultar estos planes de desarrollo, se ordenó la conformación de Consejos de Planeación, tanto del ámbito nacional como en el propio de cada entidad territorial (Departamentos, Distritos y Municipios) integrados por representantes del gobierno y de sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Una vez que se tiene elaborado el respectivo plan, cada gobierno tiene la obligación de someterlo a revisión por parte de estos Consejos, escuchar su opinión, hacer los ajustes convenientes y someterlo a aprobación del respectivo órgano legislativo. Los Consejos Nacional y Territorial de Planeación constituyen, en Colombia, el denominado Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo.

Este principio constitucional estableció los niveles de planeación supralocal: nacional, departamental; y, los niveles de planeación territorial: distrital y municipal; la gestión, forma operativa e implementación tanto de los planes de desarrollo como de los planes de ordenamiento territorial, fueron objeto de leyes de la República. La Ley 152 de 1994 definió como uno de sus principales objetivos: “armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, dando cuenta del diálogo y la necesaria coordinación normativa que habría de ponerse en práctica, especialmente en los distritos y municipios, entre planes de desarrollo y de ordenamiento territorial-POT.

El liderazgo para la formulación, discusión, adopción, gestión, evaluación e implementación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial están atribuidos a la estructura gubernamental del Estado como una de sus principales y más importantes funciones. Ahora bien, tanto el Sistema de Planeación descrito como la normatividad vigente, consagran la vinculación en lo relacionado con el desarrollo territorial y el ordenamiento territorial de otros sectores de la sociedad: empresa privada, organizaciones no gubernamentales, académica, organizaciones sociales y ciudadanía, en cumplimiento de su correspondiente *responsabilidad social* (Gutiérrez, 2006). Ello significa, entre otras cosas, que les orienta su accionar en procura de no competir, pretender suplir ni entorpecer la función pública del gobernante, sino procurarla de manera crítica, complementarla y fortalecerla.

Escenario local

En Medellín, la necesidad manifiesta por atender la compleja y conflictiva problemática urbana generada por la creciente informalidad de asentamientos precarios, especialmente en las zonas de alta pendiente localizadas en las laderas de la ciudad, incidió en que el gobierno municipal asumiera con prontitud las disposiciones constitucionales y legislativas puestas en vigencia para el país. A ello también contribuyeron experiencias acumuladas de diversas intervenciones urbanas que reúnen esfuerzos, estrategias y recursos derivados de entidades gubernamentales articulados a iniciativas no gubernamentales, sociales, cívicas, comunitarias, académicas y privadas. Desde 1993, mediante Acuerdo, por primera vez puso en vigencia el Plan de Desarrollo Municipal, que se constituyó en instrumento articulador de los planes sectoriales y zonales, de los estatutos temáticos y de los programas de gobierno; así mismo, se convirtió en lineamiento rector para todas las dependencias municipales; esta disposición fue complementada en 1996 por el Acuerdo 43, mediante el cual se instauró el Sistema Municipal de Planeación. En este nuevo marco, se instrumentaron las orientaciones de la Ley 152 de 1994: los planes de acción y el banco de proyectos y programas de inversión municipal; además, después de considerar las particularidades de Medellín, se posibilitaron los planes sectoriales y zonales como instrumentos de planeación participativa; el centro de información para la planeación; los censos de población y vivienda; el sistema de selección de beneficiarios para

programas sociales; y, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas y de desarrollo humano.

El Plan de Ordenamiento Territorial en Medellín, vigente desde 1999 y ajustado en 2006, atendió las disposiciones constitucionales relativas a los principios rectores y la condición de instrumento participativo que permite visualizar la región, construir la sostenibilidad del territorio, incrementar la competitividad, lograr una ciudad equitativa y recobrar el espacio público como esencia de la ciudad. Para lograrlo, entre otras cosas, estableció la obligatoriedad de contribuir a la consolidación de una cultura de planeación y gestión urbanística democrática y participativa, apoyándose en políticas públicas vigentes. Para tal efecto, se diseñaron diversos instrumentos de ordenamiento territorial: planes parciales, tratamientos urbanísticos, compensaciones, fichas normativas, polígonos, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y expropiación jurídica, expropiación por vía administrativa, participación en la plusvalía y vivienda de interés social.

En 2007 se creó e institucionalizó la Planeación Local y el Presupuesto Participativo por comunas y corregimientos, particularidad no consagrada en la normatividad nacional y propia de Medellín. Con ello, se afianzó la correspondencia, complementariedad y concordancia en materia participativa, asociada con procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento territorial, al ratificarse y vigorizarse el Sistema Municipal de Planeación creado en 1996. Este avance adicionó a los resultados del proceso de planeación los indicadores de gestión para el seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los programas y proyectos sujetos a los planes, como novedad relevante en materia de evaluación, con acceso público a dicha información. Asimismo, el deber del Departamento Administrativo de Planeación de apoyar las Juntas Administradoras Locales, las veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control ciudadano, para llevar a cabo la evaluación y el seguimiento de estos procesos.

Lo expuesto en materia de participación en los procesos de planeación del desarrollo y ordenamiento del territorio para el caso de Medellín, finalmente adquiere mayor fuerza cuando, en 2007, se concibe el Valle de Aburrá, subregión a la cual pertenece por jurisdicción, como región de ciudades y se trazan directrices urbanísticas, de gestión administrativa, ambientales y de participación comunitaria que habrían de contribuir a lograrlo; el horizonte participativo se amplió y se incrementaron las opciones de actuación de diversos actores en la construcción de ciudad. Podría decirse, sin excesos, que la legislación nacional y

municipal reseñada ha generado renovación de dinámicas urbanas. Específicamente, en Medellín, los planes de desarrollo adoptados para los periodos 2004-2007 y 2008-2011 lideraron propuestas políticas democráticas que brindaron soporte conceptual, viabilidad y factibilidad estratégica, orientación metodológica, recursos financieros, talento humano, estructura institucional y capacidades instaladas, para concebir y llevar a cabo intervenciones urbanas integrales en áreas urbanas informales, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, su inclusión social y territorial y, al mismo tiempo, apostarle a dignificar la calidad de la arquitectura urbana. Con ello, poco a poco, se ha logrado vincular los asentamientos precarios al desarrollo urbano, político, económico y social de la ciudad.

En síntesis, se observa que la democracia, la planeación y la participación adquirieron especial interés nacional y local en temas que engrosan la problemática urbana: vivienda, educación, salud, cultura, convivencia y paz, ordenamiento territorial, control de la gestión pública, planeación del desarrollo, ambiente, espacio público, servicios públicos, poder político (cuadro 1). Desde estos desarrollos legislativos, la participación fue considerada como elemento estructurante de la normatividad colombiana y de Medellín, estrategia democrática y propia de los procesos de planeación urbana. Tal institucionalización ha implicado una “extensa y variada gama de mecanismos que ha significado un giro radical en los procesos, objetos, y raciocinio de la planeación local” (Brand, 2001: 286).

Cuadro 1. Normatividad en democracia, planeación y participación a partir de 1991

Ley	Tema
Legislación nacional	
1991	Constitución Política de Colombia
2/1991	Áreas metropolitanas
3/1991	Vivienda de interés social
100/1993	Sistema de Salud social integral
99/1993	Sistema Nacional Ambiental
62/1993	Seguridad, paz y convivencia
80/1993	Participación social en la contratación estatal
11/1994	Estatuto general de educación
160/1994	Gobierno escolar

**Cuadro 1. Normatividad en democracia, planeación y participación a partir de 1991
(continuación)**

Ley	Tema
142/1994	Servicios públicos domiciliarios
130/1994	Estatuto básico de Partidos y movimientos políticos
131/1994	Voto programático
134/1994	Mecanismos de participación ciudadana: iniciativa popular legislativa y normativa; referendo; consulta popular; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto
136/1994	Modernización del funcionamiento municipal
152/1994	Orgánica de planes de desarrollo
160/1994	Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
375/1997	Juventud
397/1997	Cultura
388/1997	Desarrollo territorial
434/1998	Consejo Nacional de Paz
614/2000	Comités de integración territorial
850/2003	Veedurías ciudadanas
Decreto 4002/2004	Participación en el ajuste del plan de ordenamiento territorial
1083/2006	Planeación urbana sostenible
1454/2011	Orgánica de ordenamiento territorial
Legislación territorial y metropolitana	
Acuerdo	Tema
45/1993 y 43/1996	Sistema Municipal de Planeación
62/1999 y 46/2006	Plan de Ordenamiento Territorial para Medellín
Acuerdo Metropolitano 15/2006	Planeación y gestión del suelo, hacia una región de ciudades
43/2007	Planeación local y presupuesto participativo

Fuente: Elaboración propia basada en la Constitución Política de 1991 y normas afines.

Del discurso a la acción: Proyecto Urbano Integral (PUI), apuesta por la construcción de ciudad a varias manos

El Proyecto Urbano Integral (PUI) como experiencia democrática de planeación urbana participativa, desarrollada en contextos complejos y conflictivos desde la acción de pobladores y gobierno, se caracteriza por el aporte de nuevas materialidades, usos y apropiaciones socioculturales que dan cuenta de la transformación de condiciones de vida y del entorno. Es significativo analizarla a la luz de la implementación de discursos institucionales, porque ofrece elementos de la realidad urbana como escenario de experimentación que merecen apropiarse por la sociedad. Estos proyectos fueron implementados en territorios urbanos informales, con acumulado histórico de grandes deudas sociales. Entre 2004 y 2011, fueron intervenidas cinco zonas urbanas: nororiental, centroccidental, noroccidental, centroriental y suroccidental (Alcaldía de Medellín, 2010).

La atención de la reflexión se centra en el PUI de la zona nororiental, el PUI-NOR, comunas 1 y 2, donde al amparo del escenario normativo vigente en

Colombia desde 1991 y, desplegado desde 1993 en Medellín, se inició un proceso de planeación zonal denominado Plan Alternativo Zonal, con altos niveles de participación, dirigido a proyectar el desarrollo de las cuatro comunas que la integran (1, 2, 3 y 4). Además de los procesos de planeación local abanderados por la organización de base, cobró relevancia la política pública de reinserción, paz y reconciliación de combatientes a la vida civil; así, esta zona urbana considerada la más violenta de la ciudad, vivió implicaciones positivas derivadas de la estrategia nacional y municipal dirigida a promover la paz mediante el ofrecimiento de incentivos para que los actores armados que se desmovilizaran, entregaran las armas y decidieran reinsertarse a la vida civil.

El PUI-NOR contó con mayores posibilidades para hacer de su concepción, diseño, implementación y evaluación una experiencia participativa, en la medida en que recogió y apropió las limitaciones y los avances de las intervenciones urbanas que le antecedieron en Medellín: La Iguana, Moravia, PRIMED, El Limonar. Pretendió elevar los niveles de calidad de vida de los habitantes y afianzar la apropiación, el cuidado y valoración por espacios socialmente construidos; además, mediante la ejecución de iniciativas de desarrollo, acercar la Administración Municipal y la población organizada (Alcaldía de Medellín y EDU, 2009).

Su metodología tuvo como fundamento la participación de diversos actores, convocados mediante la realización de talleres de imaginarios, recorridos y

asambleas barriales, procesos formativos, comités comunitarios y de convivencia, pactos ciudadanos, y el programa de planeación local y presupuesto participativo (Hernández, 2007) para reconocer, discutir, concertar y planear la acción urbanística transformadora de escenarios de vivienda, entorno, zonas de riesgo geológico, espacios públicos y equipamientos comunitarios. Como intervención urbana integral, garantizó el mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones sociales e individuales, las posibilidades de acceso a los bienes culturales y al entorno ambiental, minimizando riesgos en salud física y psicológica. Para lograrlo, partió del reconocimiento de los actores del territorio como potencializadores de capacidades endógenas, generadores de capital humano, social e institucional.

La activación de la organización y participación fue promovida mediante la generación de espacios de interlocución para que los sectores populares pudieran interferir efectivamente en la construcción de un proyecto de ciudad; de este modo, se renovaron iniciativas barriales en torno a la organización y distribución del espacio habitado. Ello posibilitó combinar instrumentos como la estrategia de inversiones, la regularización urbanística y la gestión urbana con participación de la sociedad, que procuró la coordinación e integración de las inversiones previstas (Alcaldía de Medellín, 2007: 41-45). Su éxito y reconocimiento guarda relación con el carácter focalizado e integral que permitió afrontar problemáticas de diverso orden en lo social, económico, ambiental, político, infraestructura y organización comunitaria.

El PUI-NOR como intervención urbanística promovida por el gobierno y vinculante de actores diversos, logró el incremento de sentidos de pertenencia, arraigo y convivencia, al tiempo que movilizó positivamente indicadores de calidad de vida y desarrollo humano. Además, posicionó concepciones y metodologías que vigorizaron las experiencias cotidianas usualmente desvalorizadas y restringidas por la institucionalidad; entre ellas se reconoce como la de mayor énfasis el *urbanismo social*, el cual posibilitó la incorporación de nuevos territorios así como la adecuación de los existentes, mediante nuevas funciones y formas urbanas en sus tejidos, lo que permitió el desarrollo de las diferentes actividades de la ciudad: habitación, trabajo, recreación y encuentro ciudadano (Alcaldía de Medellín, 2007: 34). Esta noción se consolidó a partir de la escucha de diferentes voces en una apuesta por edificar juntos una ciudad mejor, por dignificar la población haciéndola partícipe, de manera concertada y abierta, en la transformación del territorio. Del PUI-NOR derivan manifestaciones del *derecho a la ciudad*, en respuesta a la problemática urbana, posibles de aprovecharse:

- Capacidad de resiliencia de la población al sobreponerse ante las condiciones urbanas deficitarias, de conflicto y violencia, que expresan su lucha incesante por la inclusión y construcción de la ciudad popular.
- Adecuaciones normativas conforme la realidad urbana: adopción del Acuerdo 43/2007, que instauró la planeación local y presupuesto participativo, derivado de procesos liderados por la organización social de la comuna 1 (Giraldo, González, Hincapié: 2011).
- Nuevas prácticas sociales sustentadas en el respeto, la confianza, la comunicación, el rescate del valor de la palabra; cumplimiento de lo comprometido, negociado y pactado con los pobladores; participación en la toma de decisiones, veeduría a las acciones implementadas y espíritu multiplicador del saber acumulado; valoración de la autogestión colectiva en el proceso de planeación; formación de base social como estrategia para la transformación urbana orientada al desarrollo de capacidades para la participación (Alcaldía de Medellín y Empresa Desarrollo Urbano: 2009; Gutiérrez: 2012).
- Fortalecimiento de la acción participativa basada en la tradición y capacidad de lucha de la base social, retroalimentación de saberes y promoción de valores colectivos.
- Metodología de intervención integral, flexible, contextualizada a las realidades territoriales y con alto componente social, así como su apropiación por parte de la población reflejada en la transformación positiva de la zona intervenida. Ello contribuyó al establecimiento de prácticas de concertación entre actores de acuerdo con imaginarios, intereses y vivencias en el espacio urbano, útiles para redefinir aspectos técnicos y operativos.

A manera de corolario

En el *derecho a la ciudad*, los discursos institucionales actúan como elemento clave puesto que constituyen un universo normativo que reglamenta funcionamientos específicos de la sociedad, los cuales, al ser asumidos colectivamente, materializan determinadas formas espaciales. Entre tanto, la evolución histórica de dichos discursos permite a la población reflexionar sobre su validez o invalidez, referente a su incidencia en la dignificación o no del habitar humano. Así, el espacio revela las finalidades que animan las prácticas: el establecimiento de nuevas experiencias democráticas que permiten la realización del ser humano en rela-

ción con sus necesidades sociales, o la permanencia de lógicas de dominación que legitiman el orden establecido, ocultándose bajo aparentes contenidos renovados.

Plantear el sentido político y social del *derecho a la ciudad* en América Latina como expresión de democracia, implica el reconocimiento de los discursos y las prácticas sociales que están aportando a su realización; en este caso, fueron de especial interés los procesos de planeación urbana que vinculan la participación de diversos agentes, entre ellos, los habitantes de asentamientos precarios. Se considera que discursos y prácticas son manifestaciones de *derecho a la ciudad*, si revisten condiciones favorables para el habitar humano digno, ya que la ciudad es un laboratorio de experimentación y, por ello, referente para su estudio. Igualmente, es necesario reconocer que su incidencia en la construcción de hábitats, no ocurre solo por la existencia de estructuras legislativas; está implicada por su ejercicio social y actualización de acuerdo con las exigencias de las dinámicas urbanas.

En el caso referido, resalta el carácter reciente de los contenidos y las prácticas que actualizaron el espíritu normativo, abriendo posibilidades para la construcción de alternativas renovadas, en donde la consideración de los asentamientos precarios, es una evidencia que comienza a tener repercusiones en la construcción de ciudades populares. Si bien las posibilidades generadas a partir de 1991 en Colombia provienen de la iniciativa de la estructura gubernamental del Estado, ello no hubiese acontecido sin la movilización, organización, disposición e interés de la sociedad civil, representada por el conjunto de fuerzas vivas que han mantenido el ideario democrático como opción social y política. Debe hacerse expresa referencia a las organizaciones sociales, cívicas y comunitarias, a las organizaciones no gubernamentales, a las organizaciones privadas sin ánimo de lucro, a la misma empresa privada desde sus apuestas en responsabilidad social, a la academia y, en parte, a los movimientos y partidos políticos que emergieron basados en el compromiso de transformación positiva de la realidad. La iniciativa gubernamental y de la sociedad civil permitieron desatar los procesos participativos que están contribuyendo a consolidar la democracia como experiencia posible por la vía de la planeación participativa.

En este nuevo marco institucional colombiano, en el que la planeación urbana fue uno de los principales ejes de la reforma constitucional; es necesario enunciar su énfasis instrumental, el cual se ha ampliado y enriquecido desde la puesta en escena de diversos actores que la han activado, gradualmente, como proceso sociopolítico fundamentado en concepciones y metodologías con

referencia a sus condiciones territoriales. Desde tal perspectiva, se advierten avances en términos del posicionamiento del discurso institucional, de su apropiación crítica por parte de diversos actores, del impacto positivo en las dinámicas urbanas, de la multiplicación y el fortalecimiento de la acción colectiva al permitir la inclusión política de quienes históricamente habían sido excluidos, así como del control y veeduría a la gestión pública por parte de organizaciones no gubernamentales y sociales.

De la apropiación crítica del universo normativo en participación surgen también limitaciones: la amplia oferta institucional que consagra los mecanismos para hacerla efectiva genera, a la vez, su fragmentación y dispersión. Los ciudadanos no alcanzan a intervenir en la oferta dispersa a que les convocan los espacios de participación y los requisitos excesivos y trámites engorrosos, obstaculizan la puesta en marcha de los mecanismos de participación. Ello amerita e implica modificaciones que hagan de la norma una posibilidad y no barrera para el proceso de planeación participativa.

Es necesario que la planeación y la participación ganen sentido como experiencias sociopolíticas democráticas desde los espacios cotidianos donde se enfrenta la problemática urbana. En este planteamiento adquieren significado: a) las fuerzas sociales vitales visibles en la existencia de sujetos actuantes con capacidad, voluntad e interés de reunirse para adelantar iniciativas conjuntas orientadas por sentidos y finalidades que permitan su emancipación; b) la necesidad de construir ciudad fundamentada en las demandas sociales de la población; y c) el accionar creador e creativo de los habitantes como productores de espacio urbano y de nuevos horizontes. La realización del *derecho a la ciudad*, se reafirma como experiencia e historia vivida y luchada, vigente en el florecimiento de renovadas iniciativas populares. El PUI-NOR de Medellín deja evidencias de que es posible, desde acciones participativas, transformar la ciudad, lo cual amerita una mayor comprensión para dilucidar aprendizajes realizados de democracia.

Bibliografía

ALCALDÍA de Medellín. 2007. *Proyecto urbano integral en la zona nororiental de Medellín: un modelo de transformación de ciudad*. Medellín: Dirección General de Comunicaciones.

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN Y EMPRESA DE DESARROLLO URBANO. 2009. *Proyectos Urbanos Integrales (PUI)*. Medellín: Unidad de Sistemas de Información Geográfica.
- ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. 2006. *Acuerdo Metropolitano 15, por medio del cual se dictan las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: hacia una región de ciudades*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- BRAND, Peter. 2001. “La planeación urbana y las ciencias sociales en Colombia”, en *Estudios Sociales*, núm. 10. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales-uniandes, Fundación Social.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1997. “Ley 388, por la cual se modifican las Leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991, y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, núm. 43091. Colombia.
- _____. 1994. “Ley 152, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, en *Diario Oficial*, núm. 41450. Colombia.
- _____. 1994. “Ley 134, por la cual se establecen los mecanismos de participación ciudadana”, en *Diario Oficial*, núm. 41532. Colombia.
- CONCEJO MUNICIPAL. 2007. “Acuerdo Municipal 43, por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo”, en *Gaceta oficial*. Medellín.
- _____. 2006. “Acuerdo Municipal 46, por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín”, en *Gaceta oficial*. Medellín.
- _____. 1999. “Acuerdo Municipal 62, por medio del cual se adopta el plan de ordenamiento territorial”, en *Gaceta oficial*. Medellín.
- _____. 1996. “Acuerdo Municipal 43, por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín”, en *Gaceta oficial*. Medellín.
- _____. 1993. “Acuerdo Municipal 45, por medio del cual se adopta la parte estratégica del plan general de desarrollo para Medellín y se concedieron unas autorizaciones”, en *Gaceta oficial*. Medellín.
- DEL Castillo, Juan y José Salazar. 1995. *La Planeación Urbanística en Colombia: evolución y perspectivas, proyecto apoyo a la gestión urbana col 93/001*. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable.
- GIRALDO, Nataly, Aura González y Alberto Hincapié. 2011. “Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo-pppp, una experiencia vivida

- desde la comuna 1 de Medellín”, en Liliana M. Sánchez (ed.). *Planeación para el desarrollo: utopía realizable. Estudio de Caso Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2004-2007, Comuna 1 Popular, Municipio de Medellín*. Medellín: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.
- GUTIÉRREZ, Alberto. 2012. *Formación ciudadana en perspectiva del potencial pedagógico de los estudios del territorio. Ciudadano territorial: fundamento de la democracia*. Tesis de Doctorado, Medellín.
- _____. 2006. “El ciclo de intervención social participativo (cis [p]): Opción metodológica para la participación en la planeación del Desarrollo Territorial en Colombia”, en *Revista Trabajo Social*, núm. 3. Medellín.
- HERNÁNDEZ, César. 2007. *El pui-nor, un verdadero milagro social*. Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano.
- ROSANVALLON, Pierre. 2006. “La historia de la palabra *democracia* en la época moderna”, en *Revista Estudios Políticos*, núm. 28, pp. 9-28.
- SÁNCHEZ, Liliana, Alberto Gutiérrez y Gloria Villa. 2008. “Escenario normativo del desarrollo, el territorio y la planeación en Colombia y Medellín: a propósito de su configuración deóntica”, en *Revista Trabajo Social*. Medellín: Universidad de Antioquia, pp. 7-8.