



**El Proyecto Urbano Integral Noroccidental (2007-2013): Una lectura desde el  
Enfoque Estratégico Relacional**

Daniel Estiven Patiño Campero

Trabajo de investigación presentado para optar al título de Magíster en Ciencia Política

Asesor

Manuel Alberto Alonso Espinal Doctor (PhD) en Historia

Universidad de Antioquia  
Instituto de Estudios Políticos  
Maestría en Ciencia Política  
Medellín, Antioquia, Colombia

2024

---

Cita

(Patiño Campero, 2024)

---

**Referencia**

Patiño Campero, D. E. (2024). *El Proyecto Urbano Integral Noroccidental (2007-2013): Una lectura desde el Enfoque Estratégico Relacional*. [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

**Estilo APA 7  
(2020)**



Maestría en Ciencia Política, Cohorte XVI.

Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos.

Instituto de Estudios Políticos.



Centro de Documentación Instituto de Estudios Políticos

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## **Agradecimientos**

A mi Madre; razón de mi vida. A su caricia siempre tierna y su sonrisa profunda.

Al profe Manuel Alonso; por guiar mi proceso y confiar en mí.

A Mari Díaz y Andrés Lázaro; compañeros del proceso, pero sobre todo amigos.

A mis amigos; por hacer la vida más leve.

Al Amor, por acompañar (y padecerme en) el proceso.

## Tabla de contenido

Resumen .....	8
Abstract.....	9
Introducción.....	10
1 Marco teórico.....	14
1.1 Dos puntos de partida para el Enfoque Estratégico Relacional -EER- .....	14
1.2 El Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop .....	16
1.2.1 Tres elementos tradicionales y la propuesta de un cuarto .....	17
1.2.2 Seis dimensiones analíticas para el EER .....	19
1.3 Selectividad estratégica, burocracia y población.....	23
1.4 Acotando el EER para el estudio del PUI-NOC.....	26
2 A manera contextual: selectividad estratégica y estatalidad en Medellín (1990 – 2010). .....	29
2.1 Dilemas estratégicos para la intervención del espacio .....	29
2.2 La selectividad estratégica de la intervención del espacio en el siglo XXI.....	32
2.3 Una lectura desde la estatalidad .....	36
2.4 A modo de síntesis.....	41
3 El PUI-NOC como mecanismo institucional. ....	42
3.1 Modelo Medellín .....	44
3.2 Antecedentes de los PUI: Declaración de Estambul, programa Favela-Barrio y PRIMED.....	46
3.3 Definición formal de los PUI y su metodología de intervención .....	48
3.4 El PUI-NOC .....	52
4 Una lectura analítica desde el EER .....	58
4.1 La estatalidad en el caso PRIMED .....	58

4.1.1 El fin de PRIMED .....	62
4.2 Reconfiguración de la selectividad estratégica.....	66
4.2.1 Un nuevo actor: Empresa de Desarrollo Urbano.....	66
4.2.2 El modelo Barcelona en Medellín .....	69
4.3 El PUI como receptor de capacidades creadas en PRIMED .....	73
4.4 La intermitencia en las intervenciones estatales.....	82
4.5 El rol de los actores armados.....	88
Consideraciones finales .....	95
Referencias .....	101

## **Lista de Figuras**

<b>Figura 1</b> Delimitación espacial del PUI-NOC.....	53
--	----

**Siglas, acrónimos y abreviaturas**

<b>ASOCOMUNAL</b>	Asociación de Juntas de Acción Comunal
<b>CIDEU</b>	Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano
<b>CORVIDE</b>	Corporación De. Vivienda y Desarrollo Social
<b>EDU</b>	Empresa de Desarrollo Urbano
<b>ICV</b>	Índice de Calidad de Vida
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>ISVIMED</b>	Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín
<b>JAL</b>	Junta de Acción Comunal
<b>KFW</b>	Instituto de Crédito para la Reconstrucción
<b>NVC</b>	Núcleos de Vida Ciudadana
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>PM</b>	Plan Maestro
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PRIMED</b>	Programa Integral para el Mejoramiento de Barrios Subnormales
<b>PUI</b>	Proyecto Urbano Integral
<b>PUI-NOC</b>	Proyecto Urbano Integral Noroccidental
<b>PEMAM</b>	Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana

## Resumen

El texto tiene como objeto el proceso de planeación y ejecución del Proyecto Urbano Integral de la Zona Noroccidental en la ciudad de Medellín, se ocupa de analizar dicho objeto a partir del Enfoque Estratégico Relacional propuesto por Bob Jessop. Busca identificar cómo se expresó el proceso de selectividad estratégica del Estado y los efectos de poder estatal en lo referido a la intervención del espacio, a partir de una mirada cotidiana de la formación del Estado. Para ello, se utiliza una metodología de carácter cualitativo, centrado en la lectura de fuentes documentales y entrevistas a profundidad realizadas a burócratas, líderes sociales y comunitarios. Se muestra como desde la década de 1980 se ha construido una visión hegemónica de ciudad, a través de los ejercicios de planeación, que pone como principal interés de la ciudad la competitividad internacional a nivel económico, el cambio de vocación pasando de lo fabril a los servicios especializados. En ese sentido se entiende al PUI-NOC como un mecanismo institucional que materializa esa visión hegemónica de ciudad, a través de un proyecto de Estado concreto rastreado desde una mirada cotidiana de la formación del Estado.

*Palabras clave:* Estado, Proyecto Urbano Integral, Selectividad estratégica, estatalidad, Urbanismo Social.



**Abstract.**

The object of the text is the planning and execution process of the Integral Urban Project of the Northwest Zone in the city of Medellín, it is responsible for analyzing said object based on the Relational Strategic Approach proposed by Bob Jessop. It seeks to identify how the process of strategic selectivity of the State was expressed and the effects of state power in relation to the intervention of space, from an everyday view of the formation of the State. To do this, a qualitative methodology is used, focused on reading documentary sources and in-depth interviews with bureaucrats, social and community leaders. It is shown how since the 1980s a hegemonic vision of the city has been built, through planning exercises, which places as the city's main interest international competitiveness at an economic level, the change of vocation from manufacturing to specialized services. In this sense, the PUI-NOC is understood as an institutional mechanism that materializes this hegemonic vision of the city, through a specific State project traced from a daily perspective of the formation of the State.

*Keywords:* State, Integral Urban Project, Strategic selectivity, statehood, Social Urbanism.

## Introducción

El proceso de poblamiento de la ciudad de Medellín está marcado, históricamente, por elementos como la recepción de población que ha sido víctima de desplazamiento forzado proveniente de otros lugares del país, por el desplazamiento forzado intraurbano, y la atractividad económica de la ciudad, entre otros. Derivado de ese proceso, se han configurado barrios con historia industrial, barrios que fueron zona rosa, barrios que fueron zona roja, barrios planeados por la administración, barrios planeados por los movimientos comunitarios, barrios obreros, barrios olvidados, barrios marginados, barrios en resistencia, barrios en riesgo... Todo tipo de barrios ha tenido, y hoy tiene, la ciudad de Medellín. En dicho proceso de poblamiento, el rol del Estado nacional, departamental y local ha sido variado. Las decisiones tomadas a nivel estatal marcan pautas y generan aprendizajes al interior del Estado, así como en las poblaciones que son objeto de dicha intervención. Uno de los programas más importantes a través de los cuales se ha intervenido en los barrios desde el nivel estatal fue el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de la ciudad de Medellín, que se diseñó y ejecutó en la ciudad durante casi toda la década de 1990. Una iniciativa de nivel nacional, pero de escala barrial, que se concentró en intervenir en algunas de las zonas más críticas de la ciudad para ese momento, entendiendo que las dificultades de seguridad en el país y la ciudad no podían abordarse únicamente de una forma bélica. Legalización de predios, mejoramiento de viviendas, construcción de equipamientos, dotación de acueducto y alcantarillado, fueron algunos de los elementos centrales del PRIMED, que se ejecutó a través de una metodología de carácter participativo de la mano de los habitantes de los barrios.

Con el inicio del nuevo milenio, la intervención en infraestructura de grandes proporciones a través del denominado Urbanismo Social, abanderado por los alcaldes Sergio Fajardo Valderrama y su sucesor Alonso Salazar, se erigió como la forma por excelencia de intervenir en los barrios de la ciudad. De esa manera, como se verá, el mejoramiento barrial comenzó a ser rezagado para abrirle paso a los Parques Biblioteca y los Proyectos Urbanos Integrales como las herramientas de intervención predilectas de dichas administraciones. Los Proyectos Urbanos Integrales se decían inspirados en aspectos del PRIMED, como la intervención integral y la herencia de la metodología participativa.

Por eso, el objeto del presente trabajo es el proceso de planeación y ejecución del Proyecto Urbano Integral de la Zona Noroccidental, que se dio entre los años 2007 y 2013. El objetivo es analizar el proceso de planeación y ejecución del PUI-NOC a partir del Enfoque Estratégico Relacional propuesto por Bob Jessop, para identificar cómo se expresó el proceso de selectividad estratégica del Estado y los efectos de poder estatal en lo referido a la intervención del espacio.

Para ello, la metodología utilizada en el trabajo que se expone, parte desde una mirada cualitativa, utiliza el Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop como referente teórico, y hace uso de la mirada cotidiana de burócratas y líderes sociales y comunitarios como lugar privilegiado de observación para identificar transformaciones sociales (Domínguez, 2016). Para el desarrollo del trabajo se realizó una revisión documental de archivos oficiales y ejercicios académicos alusivos a las intervenciones del espacio, privilegiando los referidos a los Proyectos Urbanos Integrales, y particularmente al PUI-NOC. También son parte del trabajo un total de 11 entrevistas a profundidad, realizadas a liderazgos sociales y comunitarios de la zona noroccidental de la ciudad y a burócratas que hicieron parte de los procesos de planeación y ejecución del PRIMED y el PUI-NOC.

El primer apartado, que tiene por objetivo aclarar el referente teórico del trabajo, se ocupa de exponer los elementos principales del Enfoque Estratégico Relacional para el estudio del Estado propuesto por Bob Jessop. Allí se muestran elementos a partir de los cuales la propuesta de Jessop fue construida, tales como su herencia teórica marxista y el interés por analizar el Estado más allá de sus instituciones formales. Después, se muestra el andamiaje categorial que contiene el EER, exponiendo sus seis dimensiones analíticas. Finalmente, la sección destaca las categorías más importantes para el presente trabajo, a la vez que aclara cómo será leído el objeto en el marco del EER.

El segundo apartado tiene por objetivo brindar una claridad contextual sobre la ciudad de Medellín entre los años 1990 y 2010. A través de ejercicios existentes que utilizan una perspectiva teórica similar, se muestra el contexto estratégico de la ciudad en esas dos décadas en lo referido a las intervenciones del espacio, mostrando un marcado interés en transformar la vocación económica de la ciudad y orientar las intervenciones en el espacio hacia ese fin.

El tercer apartado, cuyo objetivo es describir al objeto del trabajo, se encarga de hacer una descripción del PUI-NOC a través de su Plan Maestro. Allí se repasan elementos como la

lectura estatal formal que se hace de la ciudad para luego intervenirla, se muestran los puntos que buscaba intervenir originalmente el proyecto, y cuáles termina por ejecutar efectivamente.

El objetivo del cuarto apartado es identificar la forma que adquieren los cambios en la selectividad estratégica de la intervención del espacio y los efectos de poder estatal desde una mirada cotidiana. En ese apartado adquiere especial relevancia la influencia del Modelo Barcelona en la ciudad, las intervenciones estatales realizadas en la zona noroccidental previamente, así como la voluntad política de los alcaldes y el relacionamiento de los diferentes actores con los grupos armados que hacían presencia en el área de intervención del PUI-NOC.

El quinto apartado expone las consideraciones finales del trabajo. Allí se afirma que la visión hegemónica de ciudad que fue impulsada desde la década de 1990 no fue modificada con el tránsito entre los mecanismos institucionales PRIMED y PUI, sino que, al contrario, se profundizó. La llegada de un proyecto de Estado como el Modelo Medellín hizo de los PUI, y particularmente el PUI-NOC, materializaran de una forma concreta y específica dicha visión hegemónica de ciudad.

A nivel metodológico, el trabajo se orienta por lo que Domínguez (2016) considera como lo local y lo cotidiano. Lo local es entendido por la autora como una dimensión espacial que comúnmente está asociada con referentes empíricos en espacios geográficos distantes de un centro urbano y que son catalogados normalmente como lugares periféricos o entornos rurales. Esa forma de entender la escala espacial, según la autora, promueve la idea de que en los espacios urbanos o centrales las acciones del Estado tienen comportamientos homogéneos, que no están mediados por las tensiones o dificultades propias del funcionamiento institucional, mientras que en los lugares más apartados de la centralidad las acciones estatales están más mediadas por las tensiones, negociaciones o articulaciones de varios agentes formales o informales. La autora se desmarca de esas posturas y afirma que lo local es solo una dimensión espacial determinada, que puede ser central o periférica, pero que siempre está mediada por esas tensiones, dificultades, negociaciones o articulaciones entre diferentes grupos sociales y diferentes fuerzas al interior del Estado y fuera de él.

Lo cotidiano, por otra parte, es entendido como una dimensión privilegiada de observación en la formación del Estado. Si el Estado es entendido como un ámbito de contienda entre distintas fuerzas sociales y distintos actores, entonces esa contienda estará marcada por las

diferentes interacciones que se presenten entre sus fuerzas y actores. Esas interacciones, entonces, pueden ser vistas e interpretadas desde una perspectiva de lo cotidiano.

La propuesta de Domínguez de estudiar la formación del Estado desde una perspectiva cotidiana está sustentada en los planteamientos del sociólogo Norbert Elias, quien se ocupaba de rastrear las consecuencias que traían los grandes cambios sociales en las acciones cotidianas de las personas. La riqueza de la propuesta de estudio del Estado desde esta perspectiva es que permite identificar cómo las acciones estatales irrumpen en el imaginario y la cotidianidad de los diferentes actores para modificar sus rutinas, permitiendo ver la importancia de actores formales y no formales en las acciones estatales y posibilitando dilucidar cuál es la característica de las interacciones entre esos actores. De esa manera, entonces, a través del estudio local y cotidiano del Estado, se busca dar cuenta de cómo en la cotidianidad de los diferentes actores la acción estatal adquiere una forma concreta.

Por otro lado, la elección del Enfoque Estratégico Relacional propuesto por Bob Jessop, como marco teórico y analítico para el abordaje del objeto, obedece a varios motivos. Dado el carácter individual del trabajo de investigación, y a que entiendo al proceso investigativo como un asunto de autoaclaración, el uso de una teoría de marcadas raíces marxistas alude en primera instancia a una identificación que, como autor, tengo con dicha forma de ver el mundo a nivel ideológico. El segundo motivo, es que, como se verá al momento de exponer con detalle la propuesta de Jessop, este enfoque posibilita el abordaje desde varias aristas a una multiplicidad de objetos, pero con un lenguaje y un horizonte analítico común, lo que potencia la complementariedad de los trabajos que puedan desarrollarse sobre el enfoque mencionado. El tercer motivo es que se han desarrollado esfuerzos analíticos importantes desde una perspectiva marxista, inspirados en la propuesta de Bob Jessop, que buscan leer de manera crítica el contexto colombiano en general, y el de la ciudad de Medellín en particular. De esa manera, este trabajo busca contribuir en el esfuerzo de situar las categorías analíticas del marxismo, particularmente del Enfoque Estratégico Relacional, en contextos y escalas aprehensibles para los esfuerzos investigativos de la Ciencia Política.

## **1 Marco teórico**

El presente capítulo esboza los elementos teóricos que guían el contenido del trabajo. Primero se describe lo que se entiende como Enfoque Estratégico Relacional para el estudio del Estado. Posterior a eso, se muestran las principales categorías que acompañan a dicho enfoque y que son de especial importancia para el desarrollo de este trabajo, a saber: la definición de Estado desde una perspectiva relacional, lo que se entiende por selectividad estratégica, la burocracia y su importancia dentro del poder del Estado, y la población entendida como objeto complejo de intervención.

### **1.1 Dos puntos de partida para el Enfoque Estratégico Relacional -EER-**

La propuesta de Bob Jessop para estudiar el Estado tiene dos puntos de partida, el primero es la afirmación de que el Estado es una relación social, y el segundo, que el EER enfoca su atención tanto en el Estado (o sea las instituciones estatales) como en el ejercicio del poder estatal (Jessop, 2017, pág. 97). Dichos puntos de partida son rastreables, entre otros, en dos autores que han influenciado y marcado la obra del británico: Nicos Poulantzas y Philip Abrams.

Nicos Poulantzas fue discípulo de Louis Althusser, quien también se ocupó de abordar el estudio del Estado desde el marxismo, de manera que las ideas de Jessop se inscriben en el marco o la tradición del pensamiento marxista sobre el funcionamiento del Estado capitalista.

Uno de los elementos que destaca Jessop sobre la influencia de Poulantzas en su forma de entender el Estado, y que nutre también la propuesta del EER, se ve sintetizado en una definición del pensador griego sobre lo que es el Estado. Para Poulantzas, el Estado, al igual que el capital, es entendido como una relación social, por lo tanto, el Estado debe ser estudiado “como una relación, más exactamente como la condensación material de una relación de fuerzas entre clases y fracciones de clase, tal como se expresa, siempre de forma específica, en el seno del Estado” (Poulantzas, 2005, pág. 154). Para Jessop, la importancia de este postulado muestra, por una parte, el marcado interés de Poulantzas por destacar la importancia de las clases en el poder del Estado, particularmente la primacía de la clase dominante. Pero también ese enunciado muestra la posibilidad de entender que en el Estado se inscriben o condensan determinados intereses y tendencias que suelen privilegiar a ciertos agentes, por sobre los intereses de otros.

Lo que Poulantzas planteó sobre la forma cómo se materializa en el Estado el rol de la clase dominante y su privilegio en el ejercicio del poder Estatal, le sirve a Jessop para ampliar la perspectiva analítica, incluyendo otros tipos de tópicos como las desigualdades de género, sexuales, raciales, etc. Bajo esa lógica, el Estado dista de ser un actor neutral o una herramienta pasiva que puede direccionar a libre decisión quien tenga su control. Si para Poulantzas las acciones o políticas estatales eran vistas “como el resultado de las contradicciones de clase inscritas en la estructura misma del Estado” (Poulantzas, 2005, pág. 159), para Jessop el componente de clase es un elemento contradictorio de entre muchos otros, pues se amplía el abanico de temáticas sobre las que el Estado condensa o recoge contradicciones sociales para luego actuar sobre ellas. Esta última es una de las herencias más importantes que Jessop recoge de Poulantzas, añadiendo el aspecto de que siempre dichas contradicciones y condensaciones que se dan en el seno del Estado se presentan de forma específica y no de manera general en todos los Estados.

Por otro lado, Jessop se acompaña de las reflexiones y planteamientos que realiza Abrams sobre los abordajes tradicionales que la teoría del Estado había dado hasta entonces. Abrams afirmó que, dejando atrás la notición de Estado como un todo coherente y unitario, es posible iniciar un estudio más fructífero de la complejidad del sistema estatal desde una perspectiva crítica de las ideas de Estado. Esto puede llevarse a cabo si se centra la atención en cómo opera realmente el Estado según los diferentes contextos políticos y sociales.

Jessop expone de manera sintética tres formas en las que Abrams, desde una mirada crítica, tematizó al Estado para potenciarlo como objeto de estudio, aludiendo que la primera es engañosa y las dos siguientes son bastante útiles. Sobre la primera forma, se entiende al Estado como una “entidad unitaria sustancial, como un agente, una función o una relación” (Jessop, 2017, pág. 56) que se encuentra por fuera de la sociedad, pero que encausa la vida política de forma oculta. Sobre la segunda forma, entiende que es más útil hablar de un sistema estatal como un “nexo real y palpable de instituciones, organismos y prácticas” (Jessop, 2017, pág. 56), relativamente unificado, que no actúa de manera independiente, sino que se encuentra ligado de manera parcial con otras expresiones de las relaciones sociales como, por ejemplo, la economía. Sobre la tercera forma, se entiende al Estado como una “fuerza ideológica explícita” (Jessop, 2017, pág. 56) que enmascara y legitima la dominación de carácter político y económico en las sociedades capitalistas.

A partir de esa síntesis sobre las perspectivas en que se aborda el Estado planteadas por Abrams, Jessop comparte la potencia de hablar de un sistema estatal constantemente cambiante, frágil y fragmentario que institucionaliza el poder político, en lugar de un Estado homogéneo, y comparte también la perspectiva de que el Estado enmascara y oculta las relaciones de dominación política.

Después de mencionar esos aprendizajes, y bajo el entendido de que el Estado es una relación social, el EER propuesto por Jessop rechaza la intención de aprehender algo similar a la esencia o la unidad del Estado, pues el alcance del enfoque abarca tanto al aparato del Estado (o sea sus instituciones), como a la forma en que se ejerce el poder estatal y los efectos que se derivan de dicho poder. Con esos elementos, el EER abre la posibilidad de entender que el poder estatal se expresa de manera específica en el marco de un “cambiante equilibrio de fuerzas que buscan avanzar en sus respectivos intereses dentro, a través y contra el sistema estatal” (Jessop, 2017, pág. 99). Con este enfoque se busca “desarrollar herramientas teóricas y metodológicas que sean útiles para estudiar la variación de sus formas, funciones y efectos” (Jessop, 2017, pág. 99). Así, se entiende entonces que las instituciones estatales y el ejercicio de su poder están necesariamente mediadas, limitadas y condicionadas por la interacción con fuerzas sociales que se ubican formalmente fuera del Estado, y que dicha interacción es la que da forma y materialidad al poder estatal, más allá de que se logre o no el objetivo de las instituciones estatales.

## **1.2 El Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop**

Aclarados estos dos puntos de partida del EER, en el siguiente se presentan los elementos básicos del EER. Primero se mencionan los tres elementos tradicionales sobre los que se ha construido el análisis sobre el Estado y un cuarto elemento propuesto por Jessop en su EER. Después de eso se expondrán las seis dimensiones analíticas del EER para abordar el estudio del Estado, tres de carácter formal, relacionadas con las instituciones estatales, y tres de carácter sustancial, que dotan de contenido esas instituciones y pretenden abarcar toda la sociedad.



### ***1.2.1 Tres elementos tradicionales y la propuesta de un cuarto***

Jessop alude a que, en el transcurrir de las ciencias sociales, el Estado como objeto de estudio ha sido abordado desde diferentes perspectivas, dentro de las cuales destaca la de “los tres elementos” (Jessop, 2017, pág. 66) <sup>1</sup>. Dentro de los tres elementos están incluidos la soberanía, que es entendida por Jessop como el aparato estatal, o las instituciones estatales, que tienen una primacía relativa en sus formaciones sociales. También se incluye el territorio sobre el cuál se ejerce el poder político por parte del aparato de Estado, y por último se aborda la población, como objeto complejo de intervención. Estos tres elementos son recogidos por el autor para añadir un cuarto que complementa su propuesta de EER.

El aparato estatal designa “un aparato coercitivo, administrativo y simbólico” (Jessop, 2017, pág. 67) revestido de autoridad soberana con respecto a su población y a otros estados. Con esa apreciación no debe entenderse que el poder estatal esté limitado únicamente a ejercer una coerción de forma directa, sino que en él se incluye de igual manera a otras instituciones encargadas de marcar directrices o pautas de comportamiento conforme a la ley y a lo que se espera como comportamiento de los habitantes del Estado. Por eso, la autoridad del Estado no debe estar basada únicamente en la coerción, sino en el cumplimiento de sus funciones, pues una alta dependencia de la violencia marcaría la ausencia de legitimidad del Estado.

Por otro lado, el territorio estatal es entendido por el autor como la división de la tierra en un espacio delimitado de manera relativamente clara y sobre el que una autoridad política toma decisiones de carácter vinculante para las personas que habitan esa área demarcada (Jessop, 2017, pág. 71). Ahora, la territorialización del poder político en un espacio determinado no es homogénea ni asimilable como igual en todos los contextos, pues los habitantes, las

---

<sup>1</sup> Aquí, Jessop se sostiene en la perspectiva Weberiana del Estado:

La definición de Weber está relacionada con el enfoque de los “tres elementos” de la tradición constitucional, la jurídica y la de la teoría del Estado propias de la Europa continental (véanse, por ejemplo, Jellinek, 1905; Heller, 1983; Kelsen, 1945; Schmitt, 1985). Este enfoque también es habitual en derecho internacional, ocupado en aspectos del reconocimiento mutuo entre estados. Los tres elementos que identifica son: 1) un aparato coercitivo, administrativo y simbólico organizado políticamente, provisto de poderes generales y específicos (descrito como *Staatsgewalt*, *Staatsapparat* o *Staatshoheit*: respectivamente, poder estatal, aparato estatal o soberanía estatal) —reflejado en la interpretación de Weber de esa “comunidad humana” como personal de la administración del Estado—; 2) un territorio central claramente demarcado bajo el control más o menos incuestionado y continuo del aparato estatal (*Staatsgebiet*: territorio estatal), y 3) una población permanente o estable, para la cual la autoridad política y las decisiones del Estado son vinculantes (*Staatsvolk*). (Jessop, 2017, pág. 66)

condiciones naturales, el desenvolvimiento de las fuerzas productivas y las características culturales son diferentes y específicas de cada lugar. Ello sin contar que las limitaciones territoriales están siempre en disputa, son constantemente redefinidas y por momentos son difusas.

Por su parte, la población del Estado no se limita únicamente a la suma de las personas que habitan o hacen parte de un territorio demarcado como propio de un Estado, sino que es necesario que sea “entendida, constituida y gobernada como un objeto más o menos complejo de la política de Estado que varía en todos los tipos de Estado, en todos los periodos históricos y en todos los regímenes políticos” (Jessop, 2017, pág. 75). Elementos como las variables de salud, natalidad y mortalidad, rangos etarios, sexo, niveles de vida, condiciones materiales de los habitantes, etc. son tenidos en cuenta a la hora de hablar de población, pues la especificidad de las características que se le adjudiquen condiciona la manera en que un Estado decide intervenir a dicha población (Jessop, 2017, pág. 75). En ese sentido, entender a la población como un objeto complejo para la intervención le atribuye un alto grado de especificidad, pues no existe algo como la población en general, sino que está revestida de características específicas según el contexto histórico y el lugar que se aborde.

El estudio del Estado a partir de esos tres elementos que nombra como tradicionales, se complementa con un cuarto elemento que también presta atención a identificar la función “de las prácticas discursivas y materiales en la delimitación de las fronteras territoriales” (2017, pág. 91) del Estado, además de fijarse en cómo está en constante construcción, reconstrucción y disputa la distancia que separa al Estado (como conjunto institucional) de otros órdenes de una formación social como la economía, la familia, la religión, el arte o la sociedad civil (2017, pág. 92). Sobre esto se volverá con mayor detalle cuando se mencionen los proyectos de Estado y las visiones hegemónicas.

A partir de esos cuatro elementos, el autor plantea una definición de Estado que “puede proporcionar un punto de partida para el análisis, pero no debería constituir su punto final” (Jessop, 2017, pág. 96):

El núcleo del aparato estatal está compuesto por un conjunto relativamente unificado de instituciones y organizaciones empotradas en la sociedad y formalizadas socialmente y que son estratégicamente selectivas [Staatsgewalt], cuya función socialmente aceptada es la de definir y aplicar decisiones colectivas vinculantes para los miembros de una sociedad [Staatsvolk] de una determinada

área territorial [Staatsgebiet] en nombre del interés común o la voluntad general de una comunidad política imaginada que se identifica con ese territorio [Staatsidee]. (Jessop, 2017, pág. 93)

A partir de esta definición, Jessop propone también prestar atención al ejercicio del poder estatal en concordancia con lo que ya se veía de la mano de Abrams: la necesidad de buscar y analizar el Estado en los hechos concretos, las prácticas estatales, es decir, el poder estatal. Dicho lo anterior, el EER ofrece sus mayores potencialidades, a juicio de Jessop, cuando se entiende

(1) el ejercicio del poder del Estado (2) como la condensación mediada institucional y discursivamente (una reflexión y una refracción) (3) de un equilibrio de fuerzas que es variable, (4) y que busca influir en las formas, los propósitos y el contenido de la organización institucional, de la política y de las políticas (5) en coyunturas específicas, marcadas por una mezcla igualmente variable de oportunidades y restricciones, (6) ellas mismas vinculadas a un entorno natural y social más amplio. (Jessop, 2017, pág. 97)

### ***1.2.2 Seis dimensiones analíticas para el EER***

Para entender el Estado como una relación social, reconocer las contradicciones, tensiones y dificultades que se condensan en su institucionalidad e identificar cómo se hace efectivo el poder estatal, Jessop plantea seis dimensiones del Estado a las que se debe prestar importancia para el desarrollo del EER; tres de carácter formal y tres de carácter sustancial. El primer grupo hace referencia a elementos formales del Estado, es decir a sus instituciones, y contiene:

(1) Los modos de representación política y su articulación; (2) la articulación vertical, horizontal y transversal del Estado como conjunto institucional y su demarcación a partir de otros Estados y en relación con ellos; y (3) los mecanismos y modos de intervención estatal y su articulación en general. (Jessop, 2017, pág. 105)

Con los modos de representación política y su articulación se refiere a la disposición institucional interna que tienen los Estados, partiendo desde las cabezas de gobierno, sus

instancias parlamentarias y los cargos de elección popular dispuestos a nivel subnacional. Esta dimensión también refiere a la importancia de indagar acerca de la representación política que se ubica fuera de los canales formales del Estado, en espacios como los movimientos sociales, los sindicatos, grupos de presión, etc. De esa manera, la representación política no está circunscrita o limitada a los canales formales o instituciones del Estado, o sea al aparato de Estado, sino que se amplía para abarcar también esos otros sectores sociales con los que dicho aparato interactúa. (Jessop, 2017, pág. 106)

Aclarando que la lista no pretende ser exhaustiva, Jessop propone como punto de partida cinco “típicos modos ideales” (Jessop, 2017, pág. 107) de representación, que son el clientelismo, el corporativismo, el parlamentarismo, el pluralismo y la *raison d'état* (razón de estado).

El clientelismo lo define como una “concesión de apoyo político a cambio de una asignación favorable de recursos” (Jessop, 2017, pág. 107). El corporativismo, lo entiende como la representación política que parte del cumplimiento de una función en el marco de una “división del trabajo en un espacio económico determinado” (Jessop, 2017, pág. 107). El parlamentarismo lo entiende como la participación indirecta de ciudadanos individuales, mediada por el voto, en la elección de representantes casi siempre vinculados a un espacio geográfico concreto. El pluralismo centra su atención en los “canales institucionalizados de acceso a los aparatos estatales” (Jessop, 2017, pág. 108). Este acceso no es equitativo ni se da en un “marco de igualdad”y, por el contrario, presenta un equilibrio cambiantes de fuerzas, está marcado por conflictos y competencias entre las fuerzas que buscan hacerse a él. La *raison d'état* (razón de estado) alude a casos límite en los cuales la intervención estatal no se da a través de canales formales de representación, sino que se alude a cuestiones como “amenazas a la seguridad del propio Estado, a la seguridad de la sociedad o a algún interés nacional o público” (Jessop, 2017, pág. 109) para dar más peso a los canales informales de representación como las redes paralelas de poder que se ubican fuera de los límites formales del Estado y maniobran en una difusa línea entre lo legal e ilegal (Jessop, 2017, pág. 110).

La importancia de prestar atención a las formas de representación y cómo se articulan se debe a que dichas formas influyen en los intereses y formas de organización de los diferentes sectores sociales con pretensión de incidencia dentro del aparato de Estado, su equilibrio de fuerzas y su accionar (Jessop, 2017, pág. 112).

Al referirse a la arquitectura del Estado, o aparato de Estado Jessop hace referencia a la necesidad de prestar atención a cómo está dispuesta “la organización interna vertical, horizontal y transversal del sistema estatal” (Jessop, 2017, pág. 112), y a la manera en que se distribuyen las funciones y competencias estatales a lo largo de su territorio. En esta dimensión cobra especial relevancia la relación entre Estados e instituciones supranacionales y multilaterales, además de la forma en que se relacionan las diferentes expresiones jerárquicas al interior de un Estado en sus niveles regionales y locales (Jessop, 2017, pág. 113). No puede leerse la arquitectura del Estado como algo estático e inamovible, sino, al contrario, como una estructura en constante proceso de reorganización por las interacciones que se dan con otros sistemas estatales en su exterior y la dinámica de su política interior.

Sobre los mecanismos y los modos de intervención estatal y su articulación en general, Jessop plantea que su importancia reside en que es necesario entender “las diversas formas de intervención más allá de los límites del sistema estatal en su sentido más estricto” (Jessop, 2017, pág. 117). De esa manera es posible indagar asuntos como la forma en que se marcan, modifican o transforman los límites entre lo público y lo privado, las acciones del Estado a través de sus mecanismos institucionales, y los recursos de los que dispone el Estado (no solo materiales) para sus intervenciones. En ese sentido, se avanza en un proceso de análisis que permita dilucidar o desentrañar las formas en que emergen, por ejemplo, las acciones despóticas del Estado y la capacidad que tiene este de llevar a cabo sus pretensiones.

Las capacidades del Estado para llevar a cabo sus pretensiones, o sea su poder infraestructural, son relacionales en la medida en que la consecución de sus objetivos se puede ver opacada por las fuerzas sociales con las que debe interactuar cuando interviene. Aun cuando no encuentre resistencia en la población sobre las que son aplicados los mecanismos, el Estado no es omnicompetente (Jessop, 2017, pág. 118).

Al hablar de los modos de intervención, se encuentran la coerción organizada, que toma forma en las fuerzas militares y de policía; la ley, en sus diferentes expresiones de nivel nacional y local; el dinero, que incluye los recursos obtenidos de aspectos como el crédito y la recaudación de impuestos; y el conocimiento, como la administración pública y la estadística (Jessop, 2017, pág. 118). Además de proponer esos tres modos de intervención, el autor añade que esa clasificación “debe ser complementada con estudios más detallados sobre la microfísica del poder estatal” (Jessop, 2017, pág. 118), en los cuales se planteen cuestionamientos sobre

cuáles son los límites del aparato estatal y cómo este se superpone con órdenes que le son externos, como la sociedad civil, y en qué forma la intervención estatal incide en la cotidianidad de su población.

Las tres dimensiones restantes, de carácter sustancial, están relacionadas con “los aspectos discursivos y orientados a la acción del Estado y dotan de contenido y significado estratégico a sus características formales” (Jessop, 2017, pág. 105). Bajo ese entendido, las dimensiones sustanciales son:

(1) las bases sociales que proporcionan un núcleo estable de apoyo para el Estado e incluyen a sus principales beneficiarios materiales o simbólicos —o a ambos—; (2) los “proyectos estatales” que dan forma a su unidad y modus operandi (modos de formulación de políticas, etc.), y (3) las “visiones hegemónicas” que definen la naturaleza y los propósitos del Estado para la sociedad o el mundo en general. (Jessop, 2017, pág. 105)

Las bases sociales del poder estatal se refieren a “la configuración específica de las fuerzas sociales (...) que apoyan la estructura básica del sistema estatal, su modo de funcionamiento y sus objetivos” (Jessop, 2017, pág. 119). Sin embargo, es necesario anotar que el apoyo social no se limita únicamente al consenso, sino que incluye también los disensos o disputas en la medida en que sean tramitados a través de los canales institucionales dispuestos por el aparato de Estado, siguiendo sus normas, rituales y procesos, pues el conjunto de fuerzas sociales no es homogéneo ni brinda apoyo u oposición irrestrictos a las directrices estatales, sino que el apoyo u oposición varían según diferentes coyunturas (Jessop, 2017, pág. 120).

Con la categoría de proyecto de Estado, el autor se refiere a

los imaginarios, los proyectos y las prácticas políticas que 1) definen y regulan los límites del sistema estatal frente a la sociedad en general y 2) tratan de proporcionar al aparato estatal así delimitado una fundamental unidad operativa interna suficiente para que sea capaz de llevar a cabo sus tareas “socialmente aceptadas”, ya sean heredadas o redefinidas (Jessop, 2017, pág. 135)

Bajo ese entendido, el proyecto de Estado tiene como objetivo

proporcionar un patrón o marco coherente en el que agentes individuales y órganos del Estado puedan coordinar y combinar juiciosamente (colibrar) políticas y prácticas, y también para conectar diversas políticas para perseguir el interés nacional (más o menos ilusorio), el bien público y el bienestar social. (Jessop, 2017, pág. 136)

Al interior de un sistema estatal existen diferentes proyectos de Estado, cuyo surgimiento puede presentarse desde afuera del Estado, proveniente de intelectuales aliados de otras fuerzas

sociales, de instituciones multilaterales, de otros Estados intervencionistas o copiados de otros lugares etc. También puede darse su surgimiento al interior del propio Estado. La disputa o rivalidad entre diferentes proyectos de Estado lleva a enfrentamientos entre los sectores estatales que busca imponer sus respectivas “unidades de aparato” y que tienen intereses opuestos o superpuestos, de manera que dichas disputas y enfrentamientos deben ser un punto de partida para considerar que las acciones estatales no son derivadas de un Estado como sujeto racional y lógico, sino como el resultado de las interacciones, disputas y pugnas que se dan al interior del aparato de Estado como terreno estratégico (Jessop, 2017, pág. 138).

Por su parte, las visiones hegemónicas “elaboran la naturaleza y los propósitos del Estado para la formación social general” (Jessop, 2017, pág. 138). En esas visiones se trata de conciliar los aspectos universales con los particulares y se vincula la naturaleza y propósitos del Estado con “una visión política, intelectual y moral más amplia -pero siempre selectiva- del interés público, la buena sociedad, el bien común” (Jessop, 2017, pág. 138).

Después de proponer esas seis dimensiones analíticas para abordar el Estado desde el EER, Jessop plantea dos salvedades. La primera es que cada una de esas dimensiones, aunque se proponga como separada en términos analíticos, posee una selectividad estratégica propia que en la práctica se superpone con las demás. La segunda es que las dos últimas dimensiones mencionadas, las referida a los proyectos estatales y las visiones hegemónicas, se inscriben dentro de una paradoja que denomina “parte-todo”. Esta paradoja parte-todo tiene su asiento en el hecho de que se entiende al Estado como un orden institucional, de entre muchos otros presentes en una formación social, que pretende hacerse responsable de unir y cohesionar a la totalidad de esa sociedad (Jessop, 2017, pág. 105).

### **1.3 Selectividad estratégica, burocracia y población.**

Habiendo expuesto de manera sintética lo que es el EER propuesto por Jessop, es necesario detenernos en tres elementos que son fundamentales para el abordaje de objeto de este trabajo. Estos elementos son la categoría de selectividad estratégica, la forma en que se entiende a los burócratas dentro del EER, y el carácter específico de la población como objeto complejo de intervención.

Con la selectividad estratégica del Estado, como bien sintetiza Monedero, se hace referencia a “la inclinación que tiene el Estado para satisfacer unas demandas más fácilmente que otras” (Monedero, 2018, pág. 345). Esto se venía esbozando cuando, al repasar la influencia de Poulantzas en el pensamiento de Jessop, destacamos que el Estado a través de sus acciones privilegia los intereses de ciertos grupos sociales por sobre otros, y que ese privilegio no es azaroso, sino que está condensado en las instituciones estatales como resultado histórico de las luchas, contradicciones y tensiones presentes en una formación social particular. Del mismo modo, cuando repasamos la definición del Estado que propone Jessop como punto de partida, menciona que las instituciones estatales son estratégicamente selectivas.

Esta categoría permite prestar atención a la forma que adquieren esos criterios del Estado para decidir actuar o no, y de qué forma hacerlo. Además, permite identificar cuáles son los agentes potencialmente beneficiados de las acciones o inacciones estatales, a la vez que permite dilucidar en qué aspectos de un proyecto estatal o visión hegemónica se inscriben esas acciones o inacciones. Enfocarse en la forma que adquiere la selectividad estratégica hace posible, también, aclarar de manera parcial cuáles son las fuerzas sociales que, en medio de su capacidad de agencia, logran insertar sus demandas en las instituciones estatales, de manera que modifican el entorno estructural que las condiciona.

Lo anterior, brinda mayor centralidad a los agentes sociales, al mostrar que estos últimos pueden modificar sus acciones con respecto a sus intereses y sus estrategias. Esto es posible porque, a decir de Jessop, el EER reformula la idea de estructura y de agencia desde una perspectiva relacional, de manera que le brinda igual importancia tanto al contexto que rodea a las acciones de los agentes sociales, como al potencial que tienen las mismas acciones para transformar ese contexto. Jessop afirma que la estructura, como se define de manera convencional, es “limitante y facilitadora a partes iguales” (Jessop, 2017, pág. 99), mientras que el EER se distancia de esa perspectiva para afirmar que las limitaciones y oportunidades “varían según el agente” (Jessop, 2017, pág. 99) y, por su parte, la agencia “depende de las capacidades estratégicas que varían según la estructura y de acuerdo a los actores involucrados” (Jessop, 2017, pág. 99). De esa manera, no todos los actores sociales tienen las mismas posibilidades o limitantes con respecto al acceso o la incidencia en la selectividad estratégica del Estado, y esas posibilidades o limitantes pueden ser potencializadas o desperdiciadas según las acciones y la estrategia que decida acoger una fuerza social.



Por su parte, los burócratas cumplen un papel específico dentro de la propuesta del EER que se relaciona con la selectividad estratégica. Como se ha mencionado, las diferentes instituciones del aparato de Estado encierran sus propios procesos de selectividad estratégica, lo que lleva a Jessop a afirmar que los poderes o capacidades del Estado “se activan mediante el cambio, en coyunturas específicas, de grupos de políticos y funcionarios estatales ubicados en partes específicas del Estado” (Jessop, 2017, pág. 101). Además, agrega que, si bien los burócratas son actores claves al momento de activar esos poderes o capacidades estatales, las acciones que llevan a cabo están enmarcadas en un proceso más amplio de equilibrio de fuerzas (Jessop, 2017, pág. 101). Esto permite señalar que las acciones de un burócrata en específico están insertas en una dinámica de equilibrio de fuerzas que le son superiores, como la existencia de niveles jerárquicos dentro de una institución específica en la organización estatal, las funciones limitadas que debe cumplir en el marco de sus compromisos, y la ejecución de leyes sobre las que no tiene ninguna capacidad de influencia al momento de ser diseñadas y sancionadas.

Con lo anterior no se quiere decir que un burócrata cumple una simple función mecánica y su margen de maniobra y agencia es nulo. Si bien es cierto que, en la medida en que crece la burocracia de un Estado existe también una mayor división de funciones y jerarquías, siempre existe la posibilidad de que los burócratas asuman una postura de resistencia o desobediencia con respecto a “otros niveles o a otros sectores del sistema estatal” (Jessop, 2017, pág. 115). Además, si recordamos la paradoja parte-todo, el Estado se abroga la responsabilidad de cumplir con funciones y obligaciones que cobijan un supuesto interés general, por lo cual la burocracia sería el personal encargado de materializar ese interés, pero eso es una ficción en la medida en que las capacidades del Estado no son ilimitadas y los burócratas también pueden actuar motivados por intereses que no son exclusivamente el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus tareas, sino que pueden estar ligados a la búsqueda de acceso privilegiado a recursos variados de carácter simbólico (reconocimiento), material (dinero) o político (Jessop, 2017, pág. 140).

Por otra parte, al momento de referirnos a la población, como se mencionó previamente, esta no es solamente la suma de los individuos que habitan el territorio de un Estado, sino que es entendida como un objeto complejo de intervención por parte del Estado, el cual es construido y se le atribuyen ciertas características que moldean la manera en que se interviene. Así,

intervenir a la población implica la creación de nuevos órdenes de conocimiento y nuevas formas de subjetividad por parte de quienes intervienen y de quienes son intervenidos, por ejemplo, los tomadores de decisiones para intervenir en la población suelen tener en consideración asuntos como la migración, políticas familiares, educación, salud, las políticas de vivienda o la ordenación del territorio, y casi todos esos campos al ser intervenidos implican una transformación en quienes intervienen y quienes son intervenidos (Jessop, 2017, pág. 75). En ese sentido, las intervenciones estatales suelen estar mediadas por un diagnóstico o lectura previa mediante la cual se identifican los aspectos específicos sobre los que busca actuar.

Recogiendo estos tres elementos expuestos, entonces, tenemos que el Estado a través de un proceso de selectividad estratégica decide actuar o no actuar sobre un tema en específico. Para actuar sobre ese tema, los burócratas estatales activan una serie de capacidades que se desprenden de sus funciones, tareas, obligaciones e intereses. Pero para actuar sobre ese tema específico, los burócratas (que pueden apoyarse en otros sectores sociales como la academia o el sector privado) deben construir a la población como un objeto, atribuirle características, destinar recursos y trazar una ruta de acción. Además, durante la puesta en marcha de esa ruta de acción se presenta una necesaria interacción con otras fuerzas sociales que pueden ser el objeto de su intervención, pero también pueden aparecer otras que no estaban necesariamente tenidas en cuenta y que determinan o marcan la forma que adquieren esas acciones estatales. Es allí, en las interacciones mencionadas, cuando las acciones estatales terminan mostrando la forma que adquiere el poder estatal y cuáles son sus efectos. Esto lo hace explícito Jessop al afirmar que “la interacción entre la selectividad estratégica del sistema estatal (que está estructuralmente inscrita) y las fuerzas en competición (que poseen diversas estrategias) genera un “efecto de Estado” (Jessop, 2017, pág. 99).

#### **1.4 Acotando el EER para el estudio del PUI-NOC**

Después de haber expuesto los puntos de partida del EER, sus dimensiones analíticas y tres de los elementos más importantes del enfoque para este trabajo, en lo siguiente se aclarará la pertinencia del EER para el abordaje del PUI-NOC.

En el marco del EER, el PUI-NOC es entendido como un mecanismo institucional que se lleva a cabo en una zona específica de la ciudad de Medellín, específicamente en la zona

noroccidental, principalmente en las comunas 5-Castilla, y 6-Doce de Octubre. En ese sentido, entender el PUI-NOC como mecanismo institucional implica indagar sobre cuál es la lectura previa que el Estado hace sobre dicho sector de la ciudad para decidir intervenirlo. Además, obliga a preguntar si en dicha lectura existen elementos que pueden relacionarse con un proyecto de Estado o una visión hegemónica concreta. También, permite indagar sobre cuáles son las herramientas, los saberes especializados o técnicos, que se utilizan para sustentar las intervenciones. Ese ejercicio permitirá mostrar cómo se construye una población como objeto complejo de intervención.

Además de identificar esos aspectos de la forma en que se construyó la población para ser intervenida, el EER permite indagar sobre el proceso de selectividad estratégica que permitió la ejecución del PUI-NOC como mecanismo institucional. Posibilita identificar aspectos como quiénes ocuparon los cargos de dirección del aparato de Estado local en la ciudad, cómo se dio la división de funciones al interior de la Empresa de Desarrollo Urbano (ejecutora del PUI-NOC), qué elementos de intervenciones anteriores en la ciudad y la zona mantiene el PUI-NOC, qué elementos modifica, cómo se relaciona el PUI-NOC con las disposiciones de ordenamiento del territorio, cómo se relaciona o articula con otras intervenciones de la zona, cómo era la interacción entre burócratas al interior de la EDU y del PUI-NOC, cómo se relaciona el PUI-NOC con esfuerzos de planeación u ordenamiento del territorio realizados en la zona. Todos estos elementos son fundamentales para explorar el proceso de formación de la selectividad estratégica.

También, el EER permite indagar sobre qué efectos del poder estatal se presentan durante el proceso de formulación y ejecución del PUI-NOC. En la medida en que el PUI-NOC se plantea como una forma de intervención estatal de carácter participativo, implica un proceso constante de interacción entre los burócratas con las fuerzas sociales, organizadas o no, legales o no, que habitan la zona. En ese sentido el EER permite indagar sobre cómo se dio ese proceso de interacción entre los burócratas y las fuerzas sociales para identificar cómo se materializó la acción estatal a través de ese mecanismo institucional y cuáles fueron los efectos del poder estatal derivados del mismo.

El EER permite hacer una lectura del PUI-NOC como mecanismo institucional siguiendo lo mencionado en la tercera dimensión formal para el análisis del Estado, correspondiente a los modos de intervención del Estado y su articulación, en la cual se menciona

la necesidad de complementar los análisis del Estado de carácter más amplio con abordajes más específicos y concretos del poder del Estado y su capacidad de incidir en la cotidianidad de la población.

## **2 A manera contextual: selectividad estratégica y estatalidad en Medellín (1990 – 2010).**

Como se mostró previamente, tanto la forma que adquiere un Estado como la forma en que decide actuar sobre una temática son siempre asuntos que se dan de manera específica. En ese sentido, en el presente apartado se busca exponer, a modo contextual, cómo se ha construido la selectividad estratégica del Estado local de la ciudad de Medellín en torno a la intervención del espacio entre los años 1990 y 2010. A partir de ahí se busca mostrar que las intervenciones estatales sobre el espacio de la ciudad han estado influenciadas por variados actores y situaciones, haciendo que con el paso de los años se insertara dentro de las herramientas de planeación el interés de posicionar a la ciudad como un actor visible en el mercado internacional, lo que ha marcado de manera predominante el carácter de los mecanismos institucionales aplicados por el Estado local.

### **2.1 Dilemas estratégicos para la intervención del espacio**

Vilma Liliana Franco (2006), analiza la relación entre el desenvolvimiento de la economía y la dinámica política en la ciudad y su entorno cercano. Además, muestra las rutas de acción elegidas por los actores de la coalición política dominante<sup>2</sup> ante determinados dilemas presentados en las tres décadas de las que se ocupa su análisis. Todo esto lo hace teniendo como telón de fondo las reflexiones de Nicos Poulantzas y Bob Jessop (Franco, 2006, pág. 23).

Franco identifica varios dilemas que debe enfrentar la coalición política dominante, y muestra cómo las decisiones que dicha coalición toma frente a esos dilemas terminan por marcar los respectivos cursos de acción del Estado local en lo referido a la intervención del espacio. El primer dilema es la posición frente al carácter centralista del Estado colombiano, pues la región de Antioquia, y particularmente la ciudad de Medellín, se había afianzado como un sector de valía económica para el país, lo que con el tiempo consolidó la idea de que las reclamaciones y demandas en favor del proceso descentralizador debían ser más fuertes con el fin de tener una mayor capacidad de gestión y decisión a nivel local, acorde a los aportes económicos que el

---

<sup>2</sup> Compuesta por redes de poder político, encarnado en quienes ocuparon lugares de dirección del aparato de Estado como alcaldes o concejales y los centros de poder económico compuestos por las agremiaciones como ANDI y las empresas antioqueñas más fuertes, agrupadas en el Sindicato Antioqueño.

departamento y la ciudad hacían al presupuesto del país. Con esto, afirma Franco, más que abrir un proceso democrático, la coalición política dominante buscó aumentar su “capacidad de decisión local y recuperar la autonomía en la definición del gasto, como condición para garantizar los intereses dominantes en la región” (Franco, 2006, pág. 288).

El segundo dilema es la gestión de proyecto metropolitano que se deriva de la conurbación de Medellín y los municipios que le circundan. La proyección y posterior creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como figura administrativa, fue una de las primeras respuestas para dotar de una incipiente capacidad de coordinación administrativa a los diferentes aparatos de Estado local de los municipios circundantes en asuntos y temáticas que les afectase de manera conjunta, como la urbanización no controlada, los asuntos relacionados con la seguridad y el transporte al interior de la ciudad, que se enfrentó con el impulso a la construcción del Metro. También se apalancó la conectividad vial de la ciudad con el resto del departamento, otros sectores del país y del mercado internacional, mediante la proyección del Puerto de Urabá, la autopista Medellín-Bogotá, la Carretera al Mar y la construcción del Aeropuerto José María Córdova, en el municipio de Rionegro. Además, en ese proceso la ciudad asistió a una paulatina relocalización de las actividades industriales, haciendo que estas se mudasen al oriente cercano, principalmente en los municipios de Rionegro, Guarne y Marinilla.

En el marco de la gestión del proyecto metropolitano, además de las respuestas ya mencionadas en lo relativo a la figura administrativa del Área Metropolitana y las obras de transporte y conectividad comercial, se presentó otro tema sobre el que la coalición política dominante debió desplegar su gestión: un proceso de urbanización conflictiva las acciones de los pobladores de sectores habitados de manera informal en la ciudad de Medellín. Dentro de ellas se destacan las tomas ilegales de tierra, la resistencia a desalojos, la autoconstrucción de viviendas, el acceso a servicios públicos a través de redes clientelares y la conformación de movimientos cívicos. Por su parte, las acciones del Estado local se concentraron en impulsar la zonificación de la ciudad, la implementación de medidas coercitivas contra las construcciones ilegales, el desarrollo de la red vial y la creación de barrios de vocación obrera, entre otras (Franco, 2006, pág. 292).

Durante buena parte de la década de los noventa los conflictos por el uso del suelo fueron tramitados, no tanto a través de tratos represivos, sino a través de la cooptación. A raíz del cambio constitucional, que trajo consigo nuevas herramientas en materia de participación y

planeación, y contando además con las intervenciones de la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana (en adelante, CPM), los procesos cívicos y comunitarios se volcaron hacia una dinámica de planeación y organización, mediante la cual se dio un tránsito de la protesta a la propuesta para acceder al “desarrollo” y se atribuyeron las dificultades de acceso a dicho derecho a la falta de capacidades de gestión y a la naturaleza deficitaria de los ciudadanos (Franco, 2006, pág. 294).

Por su parte, sobre el final de los noventa, las acciones represivas volvieron a adquirir un papel preponderante en la intervención estatal local sobre los lugares de asentamiento informal e ilegal.

El tercer dilema estratégico que enfrenta la coalición política dominante tiene que ver con la planeación del desarrollo de la ciudad y su entorno cercano. Ya desde la década de los sesenta y setenta, a través de esfuerzos como la creación del comité cívico del plan metropolitano, compuesto por presidentes de Fabricato, Coltejer, Sofasa y Coltabaco, etc. se había mostrado una participación preponderante de los principales actores empresariales de la ciudad en las dinámicas de planeación. Para la década del noventa, a través de esfuerzos como el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, Antioquia Siglo XXI y el Plan Estratégico de Antioquia, sobre los que volveremos con detalle más adelante, los actores económicos encontraron una posibilidad para “hilvanar la transición de una ciudad centro industrial a centro de servicios especializados” (Franco, 2006, pág. 308), “redefinir la intervención estatal y privada en la producción del espacio” (2006, pág. 308), y “precisar las líneas estratégicas y diseñar los proyectos que debían servir a la construcción de una plataforma de competitividad, para la inserción de la ciudad en el mercado externo” (2006, pág. 308). De esa manera, al final de la década de los noventa comenzó a transformarse la función productiva de la ciudad, pasando de una vocación tradicionalmente industrial hacia una ciudad abierta a los servicios financieros, el diseño, la moda y los servicios médicos especializados.

En el marco de estos tres dilemas estratégicos, las acciones y decisiones de los actores que componían la coalición política dominante delimitaron y encausaron un proceso de construcción del Estado local en lo referido a las intervenciones espaciales marcado por una profunda selectividad estratégica. Los planteamientos de Franco muestran que la ciudad, a través de sus dinámicas políticas y económicas, comenzó a incorporar en su discurso oficial la necesidad de construir una mayor autonomía en la toma de decisiones con respecto al uso de los

recursos de la ciudad. Con el horizonte de la gestión del proyecto metropolitano, la coalición política dominante impulsó la construcción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que debía operar como un elemento institucional de coordinación para la solución de problemáticas y tratamiento de temas comunes a los municipios que la componen. Además, en la gestión del proceso de urbanización conflictivo, a finales de la década de los noventa desarrolló una estrategia política que estuvo marcada por la represión a los lugares de construcción informal e ilegal y por dinámicas de cooptación de los actores cívicos y barriales y su articulación con actividades de participación promovidas principalmente por el gobierno nacional. Finalmente, los espacios de planeación estratégica y de ordenamiento territorial posibilitaron el tránsito entre una vocación industrial de la ciudad hacia otra más marcada por los servicios especializados. Todos estos elementos dan forma al marco general sobre el cual se esboza el proceso de construcción de la selectividad estratégica de la ciudad en los años noventa en lo referido a intervención estatal del espacio.

## **2.2 La selectividad estratégica de la intervención del espacio en el siglo XXI**

Lozano (2019) realiza un avance significativo para comprender cómo se ha configurado el entorno estratégico del Estado local en la ciudad de Medellín en lo referido a la intervención del espacio en el siglo XXI. El autor entiende el Estado como una relación social y enmarca su trabajo, de manera explícita, en un proceso de construcción de selectividad estratégica con elementos teóricos de la propuesta de Bob Jessop. A partir de la categoría de planeación estratégica de ciudad, muestra que, a través de las herramientas de planeación, en la estructura estatal local se ha insertado una lógica y una narrativa específica que busca hacer de Medellín una ciudad competitiva y atractiva para los mercados y capitales internacionales en materia de tecnología e innovación. Además, señala que la zona norte de la ciudad ha recibido una particular atención en la narrativa y accionar de dicho proceso, convirtiéndose en un lugar de variadas intervenciones estatales en búsqueda de ese objetivo estratégico.

El autor destaca tres acciones de planeación y muestra cómo desde nivel nacional, regional y local se comienza a configurar el marco de intereses estratégicos que han guiado la ruta de acción de la ciudad desde la década de 1990 hasta la actualidad, y cómo esos intereses estratégicos se han insertado en las herramientas de planeación de la ciudad. Desde una



perspectiva nacional, sobresale la Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana; en lo regional, las experiencias de Antioquia Siglo XXI y el Plan Estratégico (PLANEA), y en lo local el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (PEMAMA).

La CPM surge en el año 1990, de manera coyuntural, enmarcada en el contexto de violencia e inseguridad imperante en la ciudad, y con un carácter paradójico: Ella surge como una acción focalizada del Estado nacional para su fortalecimiento institucional en un territorio específico, en este caso la ciudad de Medellín, y en el marco de la apertura económica de raíz neoliberal que atravesaba el país desde el inicio de esa década, que tuvo como forma de acción preponderante la desconcentración de actividades estatales y la delegación de responsabilidades en el sector privado. La Consejería buscaba erigirse como espacio de articulación interinstitucional en la cual confluyeran actores privados, sociales y el Estado local con miras a superar una situación de crisis a la que asistía la ciudad, a través de la ejecución de programas de impulso económico, de convivencia, de salud, de participación y de espacio urbano.

La intervención del espacio urbano de la ciudad en el marco de la CPM comprendió dos programas: PRIMED y los NVC. El primero, tuvo como trasfondo el reconocimiento de los sectores informales de la ciudad, la identificación y clasificación de esos sectores en tres niveles de subnormalidad ubicados, principalmente, en la zona norte de la ciudad y a los cuales se buscaba brindarles una mejoría en su nivel de vida, entendiendo que esto podría llevar a una mejora en la seguridad, que era comprendida como el fenómeno multicausal. Además, contó con procesos de planificación zonal en los que diferentes agentes sociales de los barrios intervenidos participaron en su construcción y ejecución. Las acciones del PRIMED estuvieron enfocadas principalmente en el mejoramiento barrial y el mejoramiento de viviendas. Por su parte, los NVC se centraron en la construcción de espacio público y la dotación de equipamientos bajo una premisa similar a la del PRIMED, pues nueve de sus trece intervenciones se concentraron en el norte de la ciudad. Estos procesos de planeación estuvieron marcados por dinámicas participativas que integraron a actores sociales de los barrios intervenidos.

A nivel departamental, por otra parte, se destacan los procesos impulsados por el sector privado. A través de Proantioquia, agremiación que recoge a las principales industrias de la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia, desde los años 1980 se impulsó el fortalecimiento de los ejes viales del departamento y su conexión con el resto del país. La idea

era posicionar al departamento como La mejor esquina de América, por estar ubicado en el punto más noroccidental de Sudamérica.

Dicho proceso tuvo su principal expresión en el proyecto denominado “Visión Antioquia Siglo XXI”, construido por el Consejo de Competitividad de Antioquia en el año 1996. Tal ejercicio tenía como pilares fundamentales el desarrollo empresarial, la ciencia, la tecnología y la innovación, donde el principal protagonismo para guiar los rumbos del departamento estaba descargado sobre el sector privado. Por su parte, en el año 1998 se construyó el Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA), que funcionó hasta 2014 como estrategia público-privada para la planeación territorial a nivel departamental. Este proyecto le permitió a los actores privados del departamento insertar parte de sus intereses en las dinámicas de planeación. Con este escenario se buscó fortalecer a las subregiones del departamento con miras a que los esfuerzos públicos de planeación se orientaran a desarrollar las potencialidades específicas de cada sector, para de esa manera fortalecer su inserción en el mercado nacional e internacional, al tiempo que fortaleció el discurso de competitividad desde el nivel departamental.

A nivel local, la principal y más influyente experiencia de planeación para orientar el interés estratégico de la ciudad fue el PEMAM, que llegó a la ciudad impulsado por organismos internacionales como el PNUD, el CIDEU y otras organizaciones de ciudades de Europa y Estados Unidos. Particularmente, el CIDEU impulsó el desarrollo de la planeación estratégica de ciudades teniendo como faro la difusión de la experiencia vivida por la ciudad de Barcelona, promocionando a través de sus esfuerzos la difusión e inserción de dicho modelo con sus prácticas en las ciudades latinoamericanas (Lozano, 2019, pág. 76).

Como marca Lozano (2019, pág. 76), el PEMAM trazaba la “renovación urbana y expansión de Medellín sobre los grandes ejes económicos nacionales y mundiales”. Ese proceso de renovación se sustentó en cuatro propósitos centrales: el primero buscó hacer de Medellín una ciudad integrada e integradora de la región departamental ubicada en La mejor esquina de América; el segundo intentaba que la ciudad tuviese como característica central la competitividad de sus sectores económicos y estuviese vinculada a la economía mundial; el tercero se enfocó en la construcción de una ciudad educadora, con cohesión social y activa en el escenario cultural; y el cuarto planteó que la ciudad debía proyectarse a nivel internacional como ejemplo de superación de sus dificultades sociales mediante el diálogo y la cooperación.

El PEMAM fue un ejercicio de planeación que influyó el Plan de Desarrollo de la ciudad del año 1998 y el POT de 1999.

De esa manera, las experiencias nacionales, regionales y locales de planeación de la década de 1990 comenzaron a perfilar las dinámicas, acciones y programas de ciudad hacia un enfoque orientado a fortalecer a Medellín como escenario de atracción mundial con las características mencionadas previamente, hecho que se consolidó de manera más evidente con el ingreso del nuevo milenio.

Lozano afirma que pueden identificarse al menos tres momentos en los que la selectividad estratégica del Estado se ha modificado en el siglo XXI con relación a la intervención espacial de la zona norte de la ciudad. El primer momento corresponde a una estrategia que buscó generar en esta parte de la ciudad una atractividad internacional a corto plazo, a través de mecanismos de intervención como el Metro Cable Línea K, El PUI Nororiental y el Proyecto de Consolidación Habitacional Juan Bobo. Estas acciones buscaron dotar de equipamientos de espacio público, deporte, educación y desarrollos viales a un sector muy específico de la zona nororiental de la ciudad y se dieron principalmente en la primera década.

Utilizando como trampolín la atractividad internacional construida previamente, el segundo momento se refiere a una estrategia que se inscribe en el mediano o largo plazo y en la cual se busca establecer en la zona norte de la ciudad un espacio en el que importantes empresas del sector tecnológico y de innovación instalen sus lugares de operación. Esta estrategia comprende la creación del Distrito Medellinnovation, dentro del cual en el sector de Carabobo Norte se encuentra Ruta n, el Parque Explora, el Parque de los Deseos, la Universidad de Antioquia y el Planetario. Con dicha estrategia se busca generar un contexto atractivo para las empresas de los sectores mencionados, de manera que permitan afianzar la vocación productiva de la ciudad hacia esos renglones de la economía. Esta estrategia, en términos temporales, abarca el final de la primera década del siglo XXI y continúa durante toda la segunda.

Por su parte, en el tercer momento, la estrategia del Estado en la zona norte de la ciudad busca intervenir el espacio, también en el mediano y largo plazo, con el ánimo de desarrollar espacios públicos y fomentar la densificación habitacional vertical en los sectores colindantes con el Río Medellín. Si bien este ejercicio se encuentra apenas en momento de planeación, busca continuar con el tipo de intervención realizado en la zona de Parques del Río, por ahora, bajo el nombre de Macroproyecto Norte. Se busca, en esencia, impulsar la revitalización del sector

inmobiliario y de construcción que revisten gran importancia en la generación de empleos y mano de obra calificada y no calificada de la ciudad.

De esa manera, a decir de Lozano, la selectividad estratégica del Estado local en la ciudad de Medellín durante el siglo XXI ha transitado, primero, por un momento en el que a través de la intervención focalizada en una zona específica se buscó llamar la atención internacional para que posaran sus ojos sobre la ciudad; segundo, por la intervención en el norte de la ciudad para hacerla receptor de capitales internacionales en materia de ciencia, tecnología e innovación, aprovechando la visibilidad internacional de la ciudad; tercero, se proyecta la intervención de la zona norte con miras a fortalecer el espacio público, los espacios de uso mixto y la densidad habitacional de la zona. Todo esto, mientras en los instrumentos de planeación se proyecta la vocación económica de la ciudad como destino turístico, competitivo e innovador y se dispone de sus espacios para actuar en ese sentido.

### **2.3 Una lectura desde la estatalidad**

Después de esbozar el contexto dentro del cual se ha configurado la selectividad estratégica del Estado local en lo referido a intervención del Espacio, es necesario detenernos a indagar cómo ha sido pensada la formación de estatalidad en dicho contexto. Para eso se expondrá la interpretación que hace Santiago Leyva (2010) de la formación de estatalidad en la ciudad de Medellín entre los años 1990 a 2010. El autor centra su atención en las instituciones estatales de la ciudad y el rol que estas desempeñan durante ese periodo de tiempo, pasando de ser un rol secundario o marginal al inicio de los noventa, hacia uno más central sobre el final de la primera década del siglo XXI. De esa manera, ofrece una periodización en la que identifica dos grandes momentos: el primero, la estatalidad prestada (1990 – 1998) y el segundo la autonomización forzada (1999 – 2010).

Para aclarar un poco el punto de partida teórico de este autor, hace falta mencionar que Leyva busca alejarse de la perspectiva que entienda al Estado como “un todo coherente y organizado” (2010, pág. 271), y define la estatalidad como la centralidad que tiene el Estado en la toma de decisiones de una sociedad, con lo que busca darle importancia al estudio del Estado como una variable conceptual independiente. Dicha forma de entender la estatalidad alude directamente al estudio de la institucionalización del Estado como una forma de relación social

preponderante dentro de un conjunto más amplio de actores<sup>3</sup>, de manera que la construcción histórica de estatalidad varía según el entorno social que se estudie (2010, pág. 273).

Si bien el Estado puede ocupar un lugar central dentro de la institucionalidad, sus capacidades dependen directamente de conocimientos, experiencias, programas y capacidades de actores que se ubican fuera del Estado, haciendo que este último no pueda ejercer un poder a través de su propio ensamble estructural (2010, pág. 275). De esa manera, nuevas capacidades de gobierno, una mayor centralidad, mayores capacidades fiscales y administrativas permiten que se impulsen procesos de participación social que contribuyan al fortalecimiento del poder del Estado. La construcción de estatalidad no marca una tendencia política, sino que abre un nuevo espacio para que se configuren las luchas políticas para controlar las capacidades del Estado (2010, pág. 275).

Para los años noventa el Estado colombiano era relativamente incapaz en el nivel local y nacional, por lo que el fortalecimiento de la estatalidad en Medellín adquirió un carácter “prestado” o “híbrido”. En palabras de Fukuyama, citado por Leyva:

la estatalidad tiene que ser pedida, prestada, o robada de otras fuentes, que van desde agencias multilaterales como la ONU o el Banco Mundial, en lugares como Timor Oriental o Sierra Leona; hasta los poderes europeos manejando la Oficina del Alto Representante en Bosnia, y los Estados Unidos ocupando el poder en Irak (2010, pág. 276)

A partir de esa idea, Leyva caracteriza este primer periodo de construcción de estatalidad en la ciudad de Medellín que se dio entre 1990 y 1999. En esta primera etapa se hacía evidente la necesidad de aumentar las capacidades para gobernar, pero se carecía de las instituciones necesarias a nivel local para potenciar esas capacidades y organizarlas. Este autor destaca que el proceso de construcción de estatalidad prestada en la ciudad da inicio con la CPM, que operó entre 1990 y 1995 y potenció la “expansión de capacidades para gobernar”, con “racionalidades políticas” y “tecnologías de gobierno” nuevas (2010, pág. 277). Ofrece como ejemplo dos programas particulares: la Corporación Paisa Joven, enfocada en intervenir en un sector de la población joven de la ciudad, y el PRIMED, que como vimos, estuvo encargado de intervenir algunos de los barrios construidos de manera informal.

---

<sup>3</sup> Jessop se referirá a esta característica del Estado como la paradoja parte-todo, donde el Estado siendo apenas una de las fuerzas sociales en pugna, busca controlar la totalidad de esta.

La confluencia de actores de diferente índole en las acciones adelantadas por la CPM como el concejo municipal, la alcaldía, sectores privados, universidades, ONG y organizaciones sociales, lleva a Leyva a afirmar que la construcción de estatalidad en la década de los noventa en la ciudad dificultaba trazar la línea divisoria entre Estado y sociedad. Esta línea se desdibuja más cuando afirma que el desarrollo de esas capacidades para el control social que se construyeron en los noventa se dio a través de procesos de participación y de acompañamiento de actores internacionales, por lo que para ese periodo prefiere hablar de desarrollo de gobernanza más que de estatalidad.

El autor muestra un doble proceso que se dio en la ciudad en dicha década. Por un lado, se buscaba fortalecer capacidades de gobierno y se fomentaba la participación de diferentes actores en ese proceso de gobernanza. Por otro lado, en los lugares de dirección estatal a nivel local se construían pactos de gobernabilidad que no insertaban en la administración local esas nuevas capacidades de gobierno que se gestaban en el proceso de gobernanza. Por lo tanto, en ese primer momento de estatalidad prestada, el rol del alcalde era relativamente marginal en la medida en que el plan de desarrollo municipal no se erigía como la base sobre la cual se llevaban a cabo las intervenciones de la ciudad. (Leyva, 2010, pág. 279)

A partir del año 1998 la Alcaldía empieza a adquirir mayor centralidad a causa del fortalecimiento de herramientas de planeación como los planes de desarrollo, el plan de ordenamiento territorial y el aumento en la capacidad de gasto del municipio. Dicha centralidad se acentúa al comenzar un proceso de autonomización de la alcaldía respecto de organizaciones nacionales e internacionales y otras instancias del Estado ubicadas en el nivel regional o nacional. Ese proceso de autonomización y fortalecimiento de la centralidad del Estado local comprende, entonces, a dos momentos. El primero es de autonomización forzada y el segundo de autonomización relacional.

En el periodo de autonomización forzada, comprendido entre 1999 y 2003, la figura del alcalde comienza a adquirir una mayor relevancia por el impulso y el fortalecimiento de elementos de planeación como los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial. Las herramientas ofrecidas por dichos escenarios de planeación, aunque todavía en proceso de incorporación a la estructura estatal, aumentaron la capacidad de maniobra de los alcaldes en ese periodo de tiempo. Además, el músculo financiero de la ciudad aumentó gracias a que la asignación de utilidades de EPM creció, al igual que las transferencias de la nación. De esa

manera, el Estado local, y por consiguiente la alcaldía como se actor más importante, contó con una mayor capacidad para afrontar un proceso de autonomización con respecto al resto de actores sociales que venían participando del proceso que Leyva llama de gobernanza o construcción de estatalidad prestada.

La dificultad que señala el autor en este proceso de autonomización forzada reside en el hecho de que el proceso de diferenciación del Estado local con respecto al resto de fuerzas sociales se dio de manera abrupta, sin la participación de esos actores locales, nacionales e internacionales que venían movilizándose de forma conjunta con la alcaldía. Así, las nuevas capacidades formales de la alcaldía, como lugar de dirección del aparato de Estado local, quedaron desprovistas de las fuerzas y actores sociales necesarias para materializarse. Parafraseando a Michael Mann, se puede afirmar que el aumento del poder despótico del aparato de Estado local quedó despojado en buena medida de su poder infraestructural, al desconectarse de los actores sociales que podían hacerlo efectivo. Esto se evidenció a través de la suspensión de los programas de empleo, educación, vivienda, emprendimiento y seguridad bajo el gobierno de Gómez Martínez (1998 – 2000). De esa forma, se presenta una paradoja: las capacidades que se habían creado por fuera del Estado local de manera “prestada” durante toda la década, no habían sido formalmente incorporadas en las estructuras burocráticas locales (Leyva, 2010, pág. 281).

En el periodo 2001-2003, durante la alcaldía de Luis Pérez, se profundizó la separación entre los diseños institucionales del Estado local y las capacidades de gobierno construidas, con el fin de hacer de la alcaldía el actor central en los procesos de regulación social y económica (Leyva, 2010, pág. 281). Para dar continuidad a la autonomización forzada, Pérez puso fin a programas y acciones nacionales que habían sido importantes en los noventa y que, como vimos, dejaban por fuera del Estado local la capacidad de gobierno. Vieron su fin algunas iniciativas como: el programa de presupuesto participativo, haciendo que muchos ejercicios de planeación zonal y barrial se diluyeran sin ser ejecutados; el programa de Asesoría de Paz y Convivencia, que dejó a la ciudad sin política de seguridad; y el programa de Convivencia Ciudadana, que era financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2010, pág. 281). Además, no impulsó la segunda etapa del PRIMED, que se encontraba formulada y con estudios técnicos realizados. De esa forma la alcaldía construyó sus propuestas de gobierno de forma relativamente unilateral. Aunque ese proceso de autonomización forzada buscó darle mayor peso a la alcaldía en la

dirección de la ciudad, no articuló al accionar del Estado local con esas capacidades construidas en el proceso de estatalidad prestada (Leyva, 2010, pág. 283).

El proceso de autonomización forzada marginó de la acción estatal a muchos de los actores sociales que habían participado en las intervenciones de la Consejería durante casi toda la década del noventa, lo que llevó a que algunas de esas fuerzas sociales decidieran competir de manera directa por ocupar los cargos de dirección del aparato de Estado local. Con la llegada de Sergio Fajardo a la alcaldía de Medellín en el año 2004, a través del movimiento cívico llamado Compromiso Ciudadano, se da inicio al proceso que Leyva denomina de autonomización relacional, pues si bien se mantuvo la dinámica de los dos periodos anteriores de fortalecer el rol del Estado local en la dirección de la ciudad, esta vez se acudió a la incorporación de variadas fuerzas sociales a las dinámicas del Estado local y a la incorporación de las capacidades creadas durante el proceso de formación de la estatalidad prestada.

A través de lo que Fajardo denominó principio de corresponsabilidad, insertado en el Plan de Desarrollo 2004–2007, el proceso de construcción programática de las acciones del Estado local buscó incorporar la participación de los actores sociales como “organizaciones, instituciones, agremiaciones, fundaciones, asociaciones, empresas, etc., en torno a los procesos de planeación estratégica de la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2004, pág. 16) y su posterior ejecución. El principio de corresponsabilidad, que se mantuvo en la alcaldía de Alonso Salazar, integró en los planes de desarrollo y la estructura del Estado, los intereses de “los actores sociales, de otros niveles de gobierno y de otras formas de estatalidad, poniendo en las agendas un marco común” (Leyva, 2010, pág. 284) y reavivando las dinámicas de participación creadas en los años noventa.

Leyva ilustra el proceso de autonomización relacional en el periodo de Fajardo a través de varios ejemplos. El primero de ellos fue el rol desempeñado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, -USAID-, que acompañó a la alcaldía en la ejecución de programas como 10.000 jóvenes con futuro y ayudó a replantear el programa del Banco de los pobres (Leyva, 2010, pág. 287). Otro ejemplo es la alianza que estableció la administración con la caja de compensación familiar Confama, que articuló su trabajo con la alcaldía en los Centro de Desarrollo Empresarial Zonal, CEDEZO, en temas como la asesoría a pequeñas y medianas empresas. Otro de los ejemplos reseñados por Leyva es el trabajo adelantado por la administración de Fajardo para retomar las capacidades relacionales que había construido el



PRIMED, integrándolos de manera “clara” en el plan político del alcalde (2010, pág. 288), a través de la figura conocida como Proyectos Urbanos Integrales -PUI-, que “presentan similitudes” con los Planes de Intervención Zonal propuestos por el PRIMED. Los PUI se incorporan dentro de la estructura de planeación y acción de la ciudad en el Plan de Desarrollo, y no de manera externa, prestada o paralela como acción del gobierno nacional con financiación internacional y en el cual la alcaldía de la ciudad ocupaba un rol secundario como fue el PRIMED.

La propuesta analítica de Leyva muestra cómo en el paso de dos décadas, entre 1990 y 2010, el aparato de Estado de la ciudad de Medellín adquirió mayores fortalezas y una mayor centralidad en los procesos políticos de la ciudad en la medida en que fueron creadas capacidades estatales de manera “prestada”, aumentaron las posibilidades de gasto de las administraciones, se consolidó una autonomización del aparato de Estado local en un primer momento de manera forzada y posteriormente de manera relacional, integrando a variados actores en el proceso de planeación y ejecución de las actividades de la administración.

## **2.4 A modo de síntesis**

Varios elementos han marcado la selectividad estratégica del Estado local con relación a las intervenciones del espacio en la ciudad. Algunas acciones provenientes del nivel nacional crearon un contexto favorable en la ciudad para que las herramientas de planeación se fortalecieran en el transcurso de las décadas de los noventa y principios del dos mil. La dinámica de la carta constitucional de 1991, junto a las acciones de la CPM, generaron espacios en los que múltiples actores y acciones estatales estuvieron enfocadas a fortalecer procesos participativos en la ciudad. Eso, sumado al impulso desde el nivel nacional a los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo, hicieron de la planeación un espacio de particular importancia para la inserción de los intereses estratégicos de los actores sociales. Allí, la vocación económica de la ciudad comenzó a ser modificada y ese cambio se insertó en las herramientas de planeación de la ciudad, transitando de su carácter industrial tradicional hacia un nuevo rumbo económico enfocado a fortalecer la conexión de la ciudad con el resto de país y el mundo, y hacer de la ciudad un lugar para los servicios financieros, los servicios médicos especializados, la innovación, la competitividad.

Por su parte, el aparato de Estado local adquirió una mayor centralidad en los procesos decisorios de la ciudad, en parte apalancado por las acciones de nivel nacional, y a la vez impulsado por el aumento de su capacidad de gasto que se dio en el transcurso de las dos décadas en mención. Además, hay que añadir que dicha centralidad estuvo impulsada por el proceso que Leyva denomina como de autonomización que, si bien en un primer momento se dio de manera “forzada”, y sin contar con un caudal de participación masivo de movimientos cívicos y comunitarios, posteriormente se dio de manera “relacional” incorporando a muchos de estos últimos en la planificación y ejecución de las acciones estatales.

De esa forma, una estrategia de ciudad marcada por un cambio en su vocación económica, con una mayor centralidad en la toma de decisiones, con mejor capacidad de gasto, con herramientas normativas y con procesos de planeación fortalecidos, utilizó mecanismos institucionales de intervención espacial, concentrados sobre todo en la zona norte de la ciudad, para generar una imagen atractiva a nivel internacional e impulsar de forma definitiva su cambio de rumbo económico. En ese marco de acciones, que Lozano denomina de atraktividad internacional, se encuentra el PUI Nororiental, que junto al Proyecto de Consolidación Habitacional Juan Bobo y el Parque Biblioteca España, se erigieron como unas de las intervenciones más destacadas del periodo del alcalde Sergio Fajardo, articulándose al Metrocable Línea K que había sido construido bajo el periodo de Luis Pérez Gutiérrez. En ese contexto de selectividad estratégica del Estado local surgen los PUI como mecanismo institucional que, a decir de Leyva, recoge los aprendizajes y las capacidades construidas por el PRIMED durante el periodo de estatalidad “prestada”.

### **3 El PUI-NOC como mecanismo institucional.**

Como se dijo previamente, en la década de los noventa y principios de los dos mil el aparato de Estado local asistió a un proceso de transformación a través del fortalecimiento de sus capacidades de intervención, el aumento de su posibilidad de gasto, la construcción de poder despótico, el cambio de rumbo en su vocación económica impulsado por los procesos de planeación de ciudad, y la modificación de los marcos legales para dotar de mayor peso al POT y al plan de desarrollo. Todo esto permitió la articulación de capacidades creadas durante los noventa en el proceso construcción de estatalidad prestada a las nuevas acciones estatales. En

este contexto se dio el surgimiento del PUI en el año 2004, como mecanismo institucional arropado en el denominado Urbanismo Social y el proceso de atraktividad internacional.

En este apartado se busca, primero, describir los PUI desde la lectura oficial del Estado local y, segundo, delinear los aspectos centrales del PUI-NOC. Para el logro del primer objetivo se presentará lo que Fajardo denominó el Modelo Medellín y la forma cómo ese modelo terminó siendo incorporado el Plan de Desarrollo de Alonso Salazar. También se expondrán los antecedentes y ejemplos de intervención espacial sobre los cuáles se inspiran los PUI. Posteriormente se abordará la definición de PUI y se expondrá su metodología de intervención. Para el logro del segundo objetivo, se mostrarán cuáles fueron los factores de intervención que determinaron que la Zona Noroccidental de la ciudad fuera receptora del PUI. Después, se mostrarán cuáles fueron los proyectos planteados en el PUI-NOC, para finalizar mencionando cuáles fueron efectivamente realizados.

El proceso de construcción del PUI-NOC está contenido dentro del PM de la zona noroccidental, documento que contiene una descripción detallada de la metodología PUI y los proyectos nacionales e internacionales sobre los que se inspira dicha metodología. Además, detalla cuáles son los lugares y las intervenciones a realizar por el PUI-NOC. De esa forma, el PM es la lectura oficial que hace el Estado local sobre el PUI como metodología y su aplicación en la zona noroccidental.

El PM inicia con una lectura en la cual se asume que la ciudad, desde sus autoridades locales, ha aprovechado “las organizaciones informales o espontáneas” (EDU, 2012, pág. 5). de los barrios como detonante para la transformación ciudadana. Esto, ante un “abandono estatal” (pág. 5) de carácter histórico que se hace evidente en “la ausencia de políticas de planeación” (pág. 5), hace que los procesos de incorporación de los pobladores en la ciudad se presente de manera “desordenada y densificada” (pág. 5), en zonas de alto riesgo, con pocas condiciones sanitarias y altos niveles de pobreza. A partir de esa lectura, dichas zonas pasan a ser denominadas como “zonas de alta oportunidad” (pág. 6), en las que las administraciones de los años 2004–2007 y 2008–2011 orientaron “todas las estrategias de adecuación, reestructuración del espacio público, equipamientos y desarrollo de sistemas de comunicación” (pág. 6). La intención principal era que los problemas de esas zonas fueran vistos como “oportunidades y potencialidades” (pág. 6) y, de esa forma, como espacios que debían ser intervenidos para “subsana la deuda social acumulada” (pág. 6). En ese sentido, dichas administraciones buscaron

gestionar la ciudad a partir de oportunidades, inclusión, equidad y un “serio proceso de internacionalización que persigue su reconocimiento como ciudad mundo, con una amplia oferta en industria, empleo, educación y multiplicidad de servicios” (pág. 6). Así, los PUI son entendidos como una “herramienta de desarrollo para que las oportunidades, la inclusión y la equidad tomen forma en sus obras” (pág. 6).

Con las intervenciones físicas el Estado local buscó que los ciudadanos identificaran los espacios como propios, e invitó a los ciudadanos a la transformación de sus entornos y la reflexión sobre los mismos, pues de esa manera se “constituye el comportamiento y promueven la continuidad de una cultura” (pág. 11), a la vez que se construye una adecuada gestión del desarrollo atendiendo a “la necesidad de acondicionar la ciudad en función de apuestas productivas” relacionadas con la infraestructura urbana (pág. 11).

### **3.1 Modelo Medellín**

El PUI-NOC es concebido por la administración de Sergio Fajardo como un instrumento importante del proyecto Medellín 2008–2015, también llamado Modelo Medellín, con el cual se propuso generar una continuidad en las intervenciones en la ciudad. Con esa propuesta, Fajardo planteó la necesidad de atacar la desigualdad social saliendo del asistencialismo y saldando “las deudas sociales acumuladas” (pág. 12), entendiendo que las causas de esas deudas se atacan transformando los contextos más complejos de la ciudad. Alonso Salazar articuló el Modelo Medellín a su Plan de Desarrollo 2008–2011 como un “mecanismo de gestión ética” (pág. 13), con el que buscó disminuir la violencia y, de la mano de la educación, convertir las situaciones negativas “en oportunidades para quienes han estado al margen del progreso, llevando todas las herramientas del desarrollo a espacios olvidados, y recuperarlos con intervenciones sociales integrales” (pág. 13). De esa manera, el Modelo Medellín se integró al Plan de Desarrollo 2008–2011 a través de las siguientes áreas y líneas de gestión:

- Medellín la más educada:

Línea 2: Desarrollo y bienestar para toda la población.

- Urbanismo social, espacio público y vivienda:

Línea 1: Medellín, ciudad solidaria y equitativa.

Línea 4: Hábitat y medio ambiente para la gente.

- Inclusión y equidad:

Línea 1: Medellín, ciudad solidaria y equitativa.

Línea 2: Desarrollo y bienestar para toda la población.

Línea 4: Hábitat y medio ambiente para la gente.

- Arte y cultura ciudadana:

Línea 2: Desarrollo y bienestar para toda la población.

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

- Seguridad ciudadana y convivencia:

Línea 2: Desarrollo y bienestar para toda la población.

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

- Competitividad y cultura de emprendimiento:

Línea 3: Desarrollo económico e innovación.

Línea 5: Ciudad de proyección regional y global

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana. (pág. 14)

También, el Modelo Medellín se insertó en el Plan de Desarrollo de Alonso Salazar a través de los siguientes mecanismos de gestión:

- Planeación, monitoreo y evaluación:

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

- Finanzas y transparencia

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

- Participación política y social

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana.

- Comunicación pública e internacionalización

Línea 5: Ciudad de proyección regional y global

Línea 6: Institucionalidad democrática y participación ciudadana. (pág. 14)

De esa forma, la propuesta de Modelo Medellín, sus intervenciones y transformaciones en la ciudad, ligadas al Urbanismo Social, se insertaron formalmente dentro del Plan de

Desarrollo 2008-2011, a la vez que reconocieron el origen de dicho Modelo “en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal de 1994, la gestión y elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial de 1999” (pág. 15).

### **3.2 Antecedentes de los PUI: Declaración de Estambul, programa Favela-Barrio y PRIMED.**

Por otra parte, el PM reconoce como antecedentes en la formulación de los PUI a los Compromisos de la Declaración de Estambul, al programa Favela Barrio y al PRIMED. Sobre los Compromisos de la Declaración de Estambul, afirma que los PUI estuvieron en concordancia con todos y cada uno de dichos compromisos, que propenden por trabajar en pro de:

- Asentamientos humanos equitativos en que todas las personas tengan igual acceso a vivienda, espacios abiertos, servicios de salud, educación, etc.
- La erradicación de la pobreza en el contexto del desarrollo sostenible.
- La importancia para la calidad de vida de las condiciones físicas y las características espaciales de las aldeas, pueblos y ciudades.
- La necesidad de fortalecer la familia como la célula básica de la sociedad.
- Los derechos y responsabilidades cívicas.
- Las asociaciones entre países y de todos los sectores dentro de un mismo país.
- La solidaridad con los grupos desfavorecidos y vulnerables.
- El aumento de los recursos financieros.
- Los cuidados de salud, incluidos los servicios de salud reproductiva, a fin de mejorar la calidad de vida. (pág. 26)

Por su parte, sobre el programa Favela-Barrio, se destaca su financiación, pues fue un programa de carácter exclusivamente público que se ocupó de atender comunidades de entre 500 y 2.500 familias, con un 30 por ciento de financiación del Estado brasilero y 70 por ciento del Banco Interamericano de Desarrollo. A nivel de sus intervenciones, se menciona que el programa tuvo su mayor potencial al conjugar aspectos infraestructurales, urbanísticos, dotación de equipamientos deportivos, culturales, guardería, generación de trabajo, profesionalización y

titulación de predios. Todo bajo una perspectiva que incluyó la participación directa y activa de la comunidad en busca de igualdad en acceso a la vivienda.<sup>4</sup>

En términos metodológicos, el programa constó de un proceso de diagnóstico que tuvo dentro de sus elementos decisivos los componentes de riesgo geológico, ambiental, déficit de dotación y equipamientos urbanos, condiciones de saneamiento precarias, análisis de propiedad de los terrenos ocupados, etc.; un conjunto amplio de elementos que compartían quienes ocupaban los bordes periféricos de la ciudad. Posterior a esto se dio la construcción de planes de acción aprobados por la Secretaría Municipal de Hábitat y presentados y explicados a los habitantes a través de asociaciones de vecinos. Luego, se realizaron los planos preliminares de las intervenciones, se calcularon los costos por familia. Después se consolidaron los planos de trabajo para luego aprobar la propuesta global del proyecto, garantizando su sostenibilidad en términos de prestación de servicios domésticos y públicos, como la recolección de basura o el alumbrado, además de la apropiación y participación constante de la comunidad, lo que propició la percepción de que el proyecto era realmente de carácter comunitario. Dicha participación se dio principalmente, según lo definió el Puesto de Orientación Urbanística y Social, por un arquitecto y un profesional social en constante interacción y comunicación con los habitantes de los lugares, públicos y privados, que potencialmente serían intervenidos. En el programa fue importante la creación de Centros de Formación Profesional para artesanos y técnicos. Otro de los elementos fundamentales del programa fue la regularización y titulación de los predios, para la posterior dotación de infraestructura en educación, salud, deporte y saneamiento básico de las áreas intervenidas. De esa forma el programa Favela-Barrio se consolidó como referente para los PUI.

El otro antecedente importante que reconoce el PM para los PUI, es el PRIMED. El PM no habla de barrios “subnormales”, como originalmente se denominaba a los barrios en los que intervino el PRIMED, sino de barrios “informales” (pág. 35). Se describe al PRIMED como “principalmente un programa inmobiliario que se enfocó en el entorno y dio las bases de una metodología participativa” (pág. 35), en la que el trabajo conjunto entre comunidades y Estado fue bien recibido y respaldado, pues el programa logró mejorar la calidad de vida de la población trabajando con los lemas de “construir ciudad con la ciudadanía” (pág. 35) y “planificar es

---

<sup>4</sup> Dicho programa fue premiado en el año 1996 en el concurso Buenas Prácticas, entregado en Dubai.

prevenir” (pág. 35). El PM también señala que el PRIMED se ejecutó entre los años 1992 y 1997, y contó con cooperación internacional del Banco KFW, la coordinación de esfuerzos de nivel local y nacional para lograr la intervención del Estado en aspectos clave como la ilegalidad en la tenencia de la propiedad, la construcción en zonas de riesgo geológico, el desempleo, la deficiencia en la calidad de viviendas, los equipamientos, la inseguridad y la prestación de servicios públicos.

El PRIMED, igual que el programa Favela Barrio, fue reconocido dentro de las Buenas Prácticas por Dubai, en el año 1998. Con el PRIMED se entendió que el poblamiento de las laderas no podía seguir siendo concebido como un asunto problemático sino como una oportunidad para el mejoramiento urbano, fomentando la concentración poblacional y no su expansión. Todo esto se llevó a cabo, a decir del PM, utilizando el diálogo, la concertación, la participación y la formación como estrategias para dar inicio a un proceso de reordenamiento del territorio y la reconstrucción del tejido social para mitigar y prevenir el riesgo de las zonas ocupadas.

Para actuar en lo referido a la vivienda, el PRIMED identificó los tipos existentes de vivienda, su cantidad, su tamaño, el uso dado, la calidad de materiales utilizados para su construcción y encaminó de esa forma el uso de los subsidios. Además, en lo que respecta a la tenencia de la tierra, el PRIMED aclaró cuáles terrenos estaban siendo ocupados de manera ilegal y cuáles contaban con títulos de propiedad. Todas las intervenciones del PRIMED fueron llevadas a cabo con una estrategia de planeación participativa, a través de la cual los pobladores propusieron las acciones a tomar, adquirieron responsabilidades y capacidades para identificar las incoherencias entre lo planificado y lo realizado (pág. 38).

El PRIMED alcanzó objetivos valiosos en aspectos de intervención espacial relacionados con el mejoramiento barrial, el mejoramiento de vivienda, la mitigación de riesgo geológico y la legalización de tenencia de la tierra (pág. 38). De esa manera, el PRIMED se consolidó como el referente más inmediato para la concepción de los PUI.

### **3.3 Definición formal de los PUI y su metodología de intervención**

En el PM queda explicitado lo que se entiende oficialmente en el Estado local como PUI. Este es definido como un



instrumento de intervención urbana que abarca la dimensión de lo físico, lo social y lo institucional, con el objetivo de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, donde se haya presentado una ausencia generalizada del Estado, procurando el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes. (pág. 41)

El componente físico incluyó la “construcción y mejoramiento de espacios públicos, vivienda, la adecuación de edificios públicos como bibliotecas, centros culturales y escuelas, y la recuperación del medio ambiente, a través de la construcción de parques y espacios de uso común” (pág. 42). El componente social tuvo como punto de partida el fortalecimiento de la organización comunitaria, la promoción de liderazgos y la participación activa y permanente de la comunidad en las diferentes etapas del proceso, para lograr la recuperación del tejido social de la zona a intervenir. El componente institucional buscó la coordinación de las acciones que las diferentes dependencias municipales llevaron a cabo en la zona de intervención, al igual que la integración de las acciones de instituciones comunitarias, locales, nacionales e internacionales que no fueron exclusivamente de carácter gubernamental. La interacción de dichos componentes en los PUI, logró construir espacios de carácter público que posibilitaron el “encuentro y la convivencia de los habitantes, una gestión transparente y la recuperación de la confianza en estas zonas y en la ciudad, [Además, han permitido] encontrar ciudadanos comprometidos con el desarrollo de su comunidad” (pág. 42).

Las acciones de los PUI, de manera general, se enfocaron en realizar “obras de impacto físico con intervenciones urbanas de alta incidencia sobre el espacio público y equipamientos colectivos, y la realización de un programa de obras que se reformulan de acuerdo a las acciones y líneas de la Alcaldía” (pág. 41). Además, en el PM se entiende al PUI como un “instrumento pedagógico” a través del cual se ha cualificado y fusionado el conocimiento empírico que tanto profesionales como ciudadanos tienen de la ciudad.

El PUI fue planteado con una metodología específica que buscaba ser replicable. Sin embargo, no era “absolutamente rígida”, sino “flexible y adaptable de acuerdo al territorio donde se desee implementar, teniendo en cuenta que no toda ciudad es apta para hacer un PUI ni toda zona de cualquier ciudad presenta las características a nivel de infraestructura y sostenibilidad” (pág. 45) que requiere el PUI para ser implementado. Esta metodología contiene cuatro etapas, cada una con una cantidad determinada de fases:

- Etapa 1: Planificación previa.

En esta etapa se comprenden y determinan las líneas y objetivos de acción a escala de ciudad. Contiene 6 fases:

- Fase 1: Estudio y reconocimiento de ciudad
- Fase 2: Delimitación de PUI
- Fase 3: Identificación de componentes
- Fase 4: Identificación de acciones municipales
- Fase 5: Definición del modelo de gerencia
- Fase 6: Contratos interadministrativos.

- Etapa 2: Diagnóstico y formulación PUI

A partir del análisis puntual sobre la zona detectada en la etapa 1, la etapa 2 da comienzo a la intervención con el Proyecto Urbano Integral. Cuenta con tres fases:

- Fase 1: Diagnóstico físico social
- Fase 2: Sistematización de la información
- Fase 3: Formulación del Plan Maestro

- Etapa 3: Desarrollo de proyectos PUI

Se concentra en el desarrollo de proyectos específicos generados desde el Plan Maestro PUI en sus tres fases clave:

- Fase 1: Diseño:
  1. Reconocimiento físico social
  2. Perfiles de proyectos
  3. Anteproyecto urbano y arquitectónico
  4. proyecto urbano y arquitectónico
- Fase 2: Ejecución:
  5. Insumos contratación
  6. contratación y presentación a la comunidad de las empresas y personal de obra
  7. ejecución de obra
- Fase 3: Animación:
  8. planteamiento, socialización y devolución de proyectos PUI
  9. Gestión

#### 10. sostenibilidad de las obras

- Etapa 4: Etapa de entrega PUI

Contiene 3 fases que definen la entrega definitiva del PUI:

- Fase 1: Entrega de insumos a planes de desarrollo local o zonal.
- Fase 2: Entrega de proyectos a entes responsables.
- Fase 3: Continuidad de programas desde la Municipalidad. (pág. 46)

Durante el surgimiento del PUI como mecanismo institucional en el año 2004, la alcaldía, el Departamento Administrativo de Planeación y la EDU, en un proceso de articulación interinstitucional, construyeron un diagnóstico y determinaron cuáles eran los lugares susceptibles de ser intervenidos a través de los PUI, teniendo en cuenta el IDH y el Índice de ICV, como “factores de intervención” (pág. 46). A esto se suma el componente físico-infraestructural de los barrios. El Estado local entiende al ICV<sup>5</sup> al momento de la construcción del PM como “el bienestar, felicidad y satisfacción de un individuo, que le otorga a éste cierta capacidad de actuación, funcionamiento o sensación positiva de su vida” (pág. 48). Está compuesto por cinco variables: calidad de la vivienda, acceso a servicios públicos, capital humano y escolarización, seguridad social en salud y empleo. Por su parte, el IDH es una medición que lleva a cabo el PNUD, que contempla una vida larga y saludable, expectativa de vida al nacer, tasa de alfabetización en adultos, tasa de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, y el producto interno bruto del país. Los puntajes asignados van de 0 a 100, siendo cero el peor y cien el mejor.

Un estudio ejecutado por el Politécnico Jaima Isaza Cadavid en el año 2004 para la Alcaldía de Medellín, tuvo como hallazgo que la zona Nororiental de la ciudad presentaba los resultados más alarmantes tanto de IDH como ICV y le fue asignado el grado 1 de prioridad para su intervención. En ese sentido, la alcaldía de la ciudad priorizó para ese año la construcción del PUI Nororiental.

---

<sup>5</sup> “Según la OMS, la calidad de vida es la percepción que un individuo tiene de su lugar en la existencia, en el contexto de la cultura y del sistema de valores en los que vive y en relación con sus expectativas, sus normas, sus inquietudes. Se trata de un concepto muy amplio que está influido de modo complejo por la salud física del sujeto, su estado psicológico, su nivel de independencia, sus relaciones sociales, así como su relación con los elementos esenciales de su entorno” P.48.

### 3.4 El PUI-NOC

En 2006, con la actualización de dichos índices y posterior a la ejecución del PUI Nororiental y de la Comuna 13, se presentaron los siguientes resultados para la Comuna 5 – Castilla: 78,62 en el IDH, 83,81 en el ICV. Además, se le asignó el estrato 3 a nivel socioeconómico y un nivel de prioridad 3 para intervención en lo relativo a muertes violentas. Por su parte, la Comuna 6 – Doce de Octubre midió 77,76 en el IDH, 80,71 en el ICV, y se le asignó el estrato 2 a nivel socioeconómico y un nivel de prioridad 1 para intervención en lo relativo a muertes violentas. Teniendo en cuenta dicha lectura, el Estado local decidió dar inicio al PUI-NOC como forma de intervención.

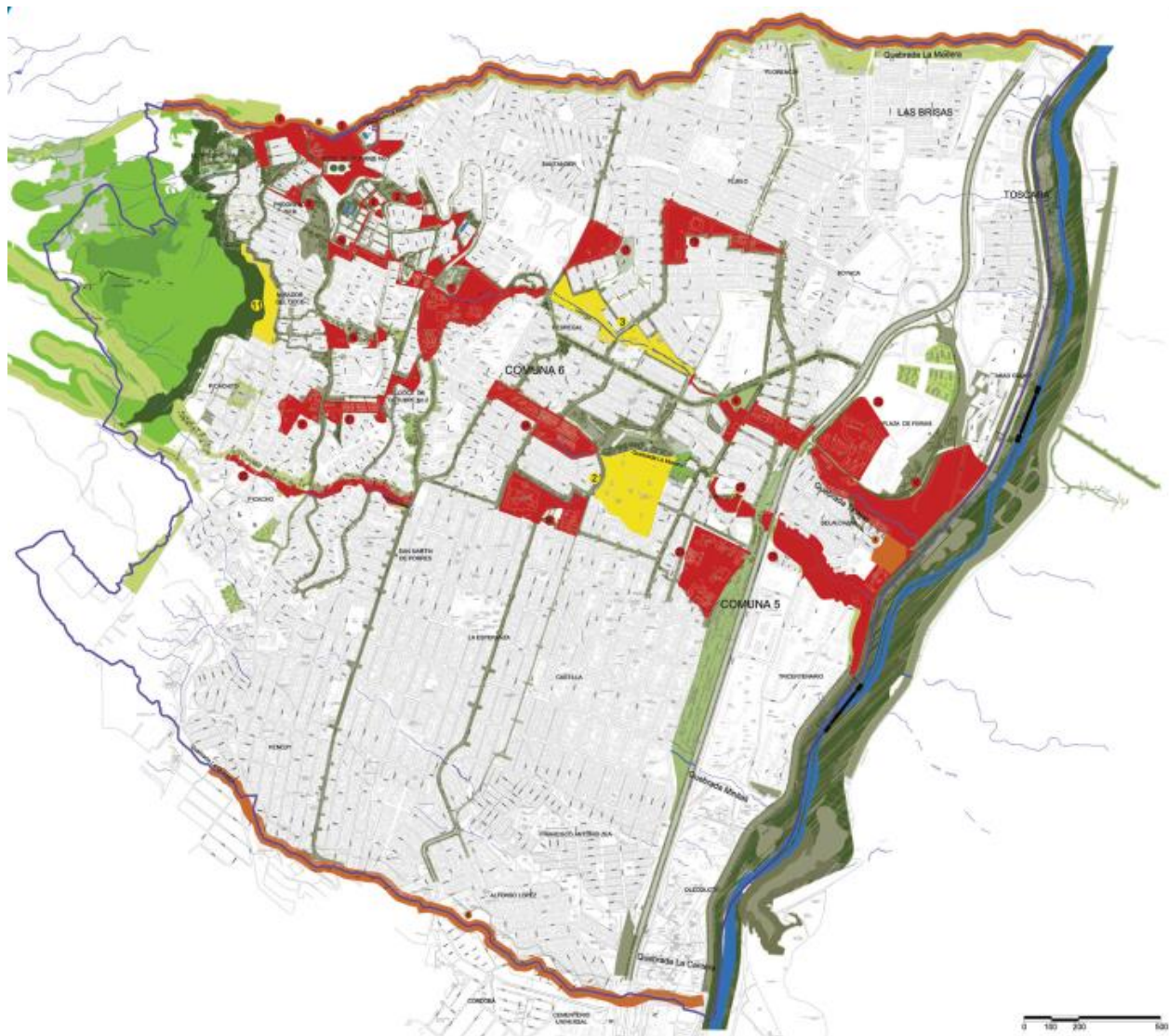
La delimitación espacial de la zona de acción del PUI-NOC fue marcada por la quebrada La Quintana hacia el sur, la quebrada La Madera hacia el norte, la Autopista Norte hacia el costado oriental y el borde del Cerro El Picacho al costado occidental (Ver Figura 1).

A partir de esos elementos, en palabras del PM:

Es de voluntad política, con base en la delimitación del área de estudio, ejercer la capacidad de inversión del municipio por medio de estas acciones (pág. 51).

Es entonces el Estado con sus políticas estratégicas, quien posibilita las soluciones a las problemáticas de los ciudadanos, procurando además la sostenibilidad de las mejoras y ayudas requeridas, aun cuando el plan haya terminado de gestionarse. No puede olvidarse el concepto de desarrollo, que debe ser entendido como el objetivo principal, plasmado en el incremento o crecimiento de los aspectos de interés a la hora de llevar a cabo el plan. (pág. 52).

**Figura 1**  
*Delimitación espacial del PUI-NOC*



*Nota.* En rojo los proyectos correspondientes al PUI, en amarillo los de Plan de Desarrollo 2008 – 2011 y en naranja los de orden municipal. Tomado de Sistematización experiencia Proyecto Urbano Integral Noroccidental (EDU, 2012, pág. 199).

Más allá de nombrarse como noroccidental, el PUI-NOC impactó de manera directa a dos de las tres comunas que componen la zona; sus obras se desarrollaron en la Comuna 5 – Castilla, que para ese entonces contaba con 157.421 habitantes, y la Comuna 6 – Doce de Octubre, que era ocupada por 206.736 habitantes. Particularmente se desarrolló en los barrios Alfonso López, Francisco Antonio Zea, Tricentenario, Girardot, Castilla, Plaza De Ferias, Belalcázar, Héctor Abad Gómez, Boyacá y Téjelo, de la Comuna 5 – Castilla; y los barrios Pedregal, Santander, Doce De Octubre 1, Doce De Octubre 2, Kennedy, San Martín, La

Esperanza, Picacho, Picachito, Mirador Del Doce, El Progreso No 2 y El Triunfo, de la Comuna 6 – Doce de Octubre, beneficiando a un total 364.157 personas (EDU, 2012, pág. 70).

Catalogado como “instrumento de intervención urbana”, pretendía “forjar la transformación de este sector de la ciudad en busca de un mayor equilibrio territorial y procurar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”. (pág. 4). Y tenía un objetivo bastante amplio:

articular todos los actores públicos y privados que interactúan en el territorio con el fin de establecer políticas de intervención equilibrada y equitativa, mejorando en el componente físico los temas de vivienda, espacio público, movilidad, centralidades barriales, equipamientos de salud, educación, deporte y recreación, equipamientos comunitarios y espacios para la lúdica.

Por otro lado, busca promover el desarrollo del componente medioambiental y, respecto al componente social, generar conciencia de cultura ciudadana y seguridad y convivencia.

Contó con 22 proyectos formalmente inscritos dentro de su PM, articulados a las Líneas 1 y 4 del Plan de Desarrollo: Medellín, Ciudad Solidaria y Equitativa, y Hábitat y Medio Ambiente para la Gente. Los diferentes proyectos estaban adscritos a las dependencias de Obras Públicas, el INDER y las Secretarías de Tránsito, Educación, Salud y Bienestar Social. Además, se incluyeron en el PM otros 14 proyectos del Plan de Desarrollo, adscritos presupuestalmente al INDER y las secretarías de Transito, Obras públicas, Educación, Salud y Bienestar social. Ellas no hacían parte formal del PUI-NOC, pero integraban el conjunto de intervenciones a llevar a cabo por parte de la EDU en esas dos comunas de la zona noroccidental.

El PUI-NOC fue considerado como un proyecto estratégico dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2008 – 2011, Medellín ES Solidaria y Competitiva, y se ejecutó a través de dos convenios interadministrativos con la EDU.

Como se ve en el Mapa 1, los proyectos contenidos dentro del PM del PUI-NOC fueron los siguientes:

1. Centralidad del Doce de Octubre. Espacio Público, carrera 80 x calle 104.
2. Sendero de conexión Las Cometas, carrera 76 y carrera 83.

3. Centralidad El Progreso – Consolidación espacio público – Conexión quebrada La Madera, carrera 83 x calle 106.

4. Espacio público de conexión centralidad Progresar, El Triunfo y reubicación sector El Brasil

6. Tramo 2 Parque Lineal La Tinaja, desde carrera 70 hasta Autopista carrera 64C.

8. Parque mirador Patio Bonito, carrera 84D x calle 104C.

9. Espacio público I.E. Santa Teresa, carrera 82GG x 104 E.

10. Sendero de conexión Centralidad Doce de Octubre – I.E. El Triunfo Santa Teresa – Zona 30.

15. Consolidación espacio público centralidad Picacho, carrera 83 x 98CC.

16. Tramo 3 La Tinaja – Corredor Ambiental de Conexión Autopista – Plaza de Ferias – Belalcázar – Estación Acevedo.

17. Unidad Deportiva de Santander, carrera 76 X calle 105.

18. Sendero de conexión Centralidad Doce de Octubre – Picacho 3 Etapa – Unidad Básica León de Greiff.

19. Centralidad deportiva y de servicios Tejelo, carrera 74 - Carrera 67.

20. Consolidación y espacio público centralidad educativa zonal (CASD – Jardín Infantil Castilla – Colegio Alfredo Cock).

21. Sendero de conexión centralidad Doce de Octubre – Parque La Torre – Parque Santa Mariana – Colegio Jesús María Valle.

22. Consolidación espacio público Unidad de servicios Castilla, carrera 65 X calle 101.

23. Parque lineal Quebrada La Minita – Resignificación de Espacio público, desde nacimiento hasta carrera 78.

24. Tramo 1. Parque lineal Q. La Moreno, carrera 76 – carrera 72.

25. Tramo 2. Parque lineal Q. La Moreno Unidad Deportiva de Castilla – Autopista Norte.

29. Tramo 3. Parque lineal Q. La Moreno, Autopista Norte – Av. Regional.

32. Coliseo Plaza de Ferias.

Por su parte, los proyectos que se plantearon en la zona noroccidental pero que hacían parte del Plan de Desarrollo 2008 – 2011, y no del PUI-NOC, fueron los siguientes:

2. Unidad Deportiva Castilla entre calles 100 y 103 y carreras 68 y 72.

3. Parque lineal de la Quebrada La Tinaja, entre carrera 70 y carrera 76.

11. Proyecto Ambiental El Picacho.

Además, los proyectos de orden municipal fueron:

5. Parque lineal Q. La Madera.

6. Parque lineal Q. La Quintana.

8. Zona deportiva Belalcázar.

La ejecución de las obras se llevó a cabo con la firma y ejecución de dos convenios interadministrativos establecidos entre el Municipio de Medellín, a través de la Secretaría de Infraestructura Física, y la EDU. El primero de ellos fue el Convenio interadministrativo 4600011193 de 2008, a través del que se ejecutaron los siguientes 15 proyectos:

1. Parque mirador Patio Bonito.

2. Sendero de conexión Cometas.

3. Espacio público I.E. El Triunfo – Santa Teresa.

4. Conexión El Progreso No 2 – El Triunfo.

5. Parque Deportivo Santander.

6. P. Lineal La Tinaja – Tramos 2 y Tramo 1, carrera 72<sup>a</sup>

7. Paseo Urbano, Calle 104.

8. Bulevar carrera 74.

9. Puente peatonal Quebrada La Moreno - carrera 70.

10. E.P. Centralidad 12 de Octubre.

11. Centro Cultural Pedregal – Fase 1.

12. Espacio público Centralidad El Progreso No. 2.

13. Circuito de Movilidad El Triunfo.

14. Parque barrial 12 de Octubre – Fase 1.

15. Obras de adecuaciones coliseo Aurelio Mejía.

El segundo, fue el Convenio interadministrativo N. 4600049670 de 2013, a través del cual se ejecutaron seis proyectos:

1. Centro Cultural Pedregal – Etapa 2, calle 102B Nro. 74<sup>a</sup> – 02.

2. Circuito de Movilidad El Triunfo, Carrera 85 entre calles 102B y 104B.

3. Parque 12 de Octubre – Etapa 2, Calle 102B – 102C entre carreras 82E y 82F.



4. Bulevar Castilla, carrera 68 entre calles 98 y 101.
5. Andén Subtramo 2 – Parque Lineal Quebrada La Tinaja, Calle 103E, entre la calle 104 y la carrera 67.
6. Boulevard El Abuelo, carrera 76C, entre las calles 107 y 112, Barrio Santander.

## **4 Una lectura analítica desde el EER**

Habiendo aclarado el contexto estratégico en medio del cual surge el PUI como mecanismo institucional, y habiendo descrito con detalle el PUI-NOC, el presente capítulo busca mostrar cómo se expresan, desde una perspectiva cotidiana, los cambios en la selectividad estratégica del Estado local en la intervención espacial, y cómo esos cambios se pueden identificar en la ejecución del PUI-NOC.

### **4.1 La estatalidad en el caso PRIMED**

Como se dijo previamente, en la década de 1990 desde el nivel nacional del aparato de Estado, el gobierno de César Gaviria decidió intervenir en la ciudad de Medellín a través de la CPM. Bajo la lectura de una ciudad envuelta en una crisis en la que confluían varios factores económicos, educativos, de seguridad, vivienda y espacio público, la CPM propuso el PRIMED como mecanismo institucional para intervenir el espacio público y la vivienda.

Ahora, con la CPM y el PRIMED se dio un proceso de redireccionamiento de la selectividad estratégica del Estado local, en cuanto a las intervenciones espaciales en los barrios populares de la ciudad. El punto de partida era el despliegue de una forma de selectividad estratégica del Estado marcada por el desconocimiento oficial de muchos de los barrios, por estar ubicados fuera de perímetro urbano formal de la ciudad. La mirada y accionar del Estado local solía ser caracterizado por el trato represivo, las intervenciones de carácter institucional descoordinadas, la mala calidad en las intervenciones y una estrecha ligazón entre las intervenciones y las dinámicas clientelares.

A partir de allí, la CPM y el PRIMED buscaron pasar de una actitud estatal de desconocimiento de los barrios a una de reconocimiento de ellos como parte de la ciudad, y así emprender acciones para integrarlos con el resto de la misma. Para pasar de acciones institucionales descoordinadas hacia una intervención coordinada por las diferentes instituciones del Estado local, que se denominó “integral”, el programa se fijó objetivos en aspectos como el mejoramiento barrial, espacio público, mejoramiento de vivienda y mitigación de riesgo geológico; elementos que eran abordados por diferentes instituciones estatales. Todo eso lo hizo incorporando la participación comunitaria como una de sus banderas. En la zona

noroccidental de la ciudad el programa intervino en los barrios El Progreso, El Triunfo, El Mirador, El Picacho y El Picachito.

Otro elemento importante para el redireccionamiento de la selectividad estratégica fue el rol del banco alemán KFW, que contribuyó en un primer momento a alejar al PRIMED de las dinámicas electorales a nivel local y nacional, además de que facilitó la articulación de esfuerzos de la alcaldía para sacar adelante la intervención. La importancia de KFW radica en que el programa contó, para su financiación, con un 31.5 por ciento de recursos provenientes del banco alemán KFW, el 31.4 por ciento de los recursos provino del gobierno nacional, el 24.6 por ciento de la alcaldía y el 12.5 por ciento restante de los habitantes de los barrios intervenidos. Esto hizo que el banco KFW impusiera tres condiciones al interior de programa, además de comprometer los recursos por parte del gobierno nacional y local. La primera condición, fue que el equipo de trabajo que se conformara para ejecutar el programa no fuese alterado por los cambios en la dirección del aparato de Estado local y nacional. La segunda condición fue que debía ser claro en qué se iba a invertir el dinero del banco, con la intención de clarificar y facilitar su proceso de veeduría e interventoría. La tercera condición fue que se suspendiera el programa en caso de que algún burócrata de PRIMED sufriera daños o afectaciones por las dinámicas de los grupos armados presentes en el territorio intervenido. KFW contribuyó, también, a formar burócratas locales en temáticas de cooperación internacional.

Otro aspecto importante en la redirección de la selectividad estratégica fue el proceso de cambio de perspectiva que debían adquirir los burócratas que ingresaban al PRIMED. Como se mencionó, el desconocimiento de los barrios derivados de procesos de asentamiento informal era una constate, por lo que los burócratas pertenecientes a las diferentes dependencias de la alcaldía estaban familiarizados con un discurso y una manera de proceder según la cual dichos barrios estaban ubicados en zonas de alto riesgo geológico o en tierras ocupadas de manera ilegal, por lo cual la intervención en esos sitios no era algo aconsejable o deseable desde el punto de vista institucional, y si esas intervenciones se hacían, eran motivadas por dinámicas clientelares y con una calidad baja. El proceso interno de formación de los burócratas que ingresaban a PRIMED se encaminó a modificar esa perspectiva para poner en acción los postulados de la CPM y el PRIMED, en los que se planteaba la necesidad de medir, caracterizar, serializar y establecer criterios técnicos de decisión con el fin de intervenir en esas zonas en las que el Estado local no solía desplegar sus acciones.

Por otra parte, alrededor del PRIMED pueden identificarse al menos dos efectos de poder estatal: el efecto de legibilidad y el efecto de espacialización de funciones. El efecto de legibilidad es definido como “la producción de un lenguaje y de un conocimiento para la gobernanza; de herramientas teóricas y empíricas que clasifiquen, serialicen y regulen a las colectividades; y de las colectividades engendradas de esta manera” (Trouillot, 2011, pág. 151)<sup>6</sup>. Sobre la forma en que ese efecto puede identificarse a través del PRIMED, es necesario mencionar que el programa encargó primero de construir su población, es decir, su objeto de intervención. Esto lo hizo a través del proceso de diagnóstico y formulación del programa, en el que se construyó una población a la que se definió como subnormal y le atribuyeron ciertas características. Dentro de esas características atribuidas se destaca la clasificación en tres niveles de subnormalidad de los asentamientos informales, donde 3 corresponde a lo más alejado de la normalidad. Para la construcción de esa escala de subnormalidad se tuvieron en cuenta los lugares más intervenidos por el Estado, que se consideraban como los más normales, y los espacios menos intervenidos por el Estado, considerados como los más subnormales. Otro elemento importante dentro del efecto de legibilidad estatal, fue el proceso a través del cual tanto burócratas como habitantes adaptaron sus lenguajes y sus conocimientos para comunicarse. Los burócratas debieron adaptarse e incorporar la lógica de PRIMED, en la cual los profesionales sociales y sus lenguajes eran actores principales, pues los lenguajes técnicos pasaban a un segundo plano para facilitar la intermediación entre el aparato de Estado y la población intervenida. Por su parte, los habitantes debían organizarse a través de las formas y los parámetros que establecía el programa, de manera que solo mediante la organización en comités era posible establecer comunicación para canalizar las demandas o inquietudes respecto del programa, siempre bajo el lenguaje que proveía el Estado, pues allí los habitantes también comenzaron a relacionarse con los lenguajes técnicos y de planeación.

---

<sup>6</sup> Al referirse al rol de la antropología y la etnografía para el estudio del Estado, Trouillot parte de una perspectiva marxista, en la que explícitamente reconoce los aportes de Poulantzas, Althusser, Gramsci, etc.. Además, recoge las apreciaciones de Abrams y explicita que su propuesta analítica parte de entender que “(1) el poder del Estado no tiene fijeza institucional en términos teóricos o históricos; (2) así, los efectos del Estado nunca se logran sólo a través de instituciones nacionales o en sitios gubernamentales; y (3) estas dos características, inherentes al Estado capitalista, han sido exacerbadas por la globalización” (Trouillot, 2011, pág. 151). Todos estos elementos son compartidos por el EER, pero en lugar de llamarlos efectos de Estado, Jessop los denomina efectos de poder estatal.

El otro efecto rastreable es el de espacialización de funciones estatales, que es definido como “la producción de las fronteras —internas y externas— de los territorios y de la jurisdicción” (Trouillot, 2011, pág. 151). Este efecto estuvo marcado por un blindaje relativo que adquirieron los burócratas de PRIMED en los barrios intervenidos. El primer elemento que potenció dicho blindaje fue la condición impuesta por el banco KFW de que, si un burócrata sufría daños, el programa debía retirarse. Ese elemento fue de utilidad para los burócratas al momento de interactuar con los grupos armados presentes en los lugares de intervención, pues para dichos grupos no era conveniente forzar la salida de un programa que beneficiaba a los habitantes del sector. Algunos burócratas manifestaron que ciertos líderes de grupos armados o sus familias se beneficiaron de elementos materiales del proyecto como mejoramientos, reubicaciones o legalización de viviendas, además de que en ocasiones el dinero de las obras que en principio debía ir destinado a la vigilancia, era entregado a grupos armados.

Otro elemento que fortaleció el blindaje de los burócratas fue la presencia de oficinas zonales del PRIMED en el territorio. De esa manera, la interacción entre los habitantes y los burócratas era constante, lo que posibilitó una comunicación fluida entre ellos, atendiendo a requerimientos e inquietudes, lo que dotaba de legitimidad el proceso, pues hasta ese momento no era normal que una intervención estatal tuviera una comunicación constante con los pobladores, y menos que tuviese oficina en el lugar intervenido. Ese elemento favorecía los intereses estratégicos de los habitantes en la medida en que les permitía plantear sus inquietudes con respecto a la ejecución del programa. Además, las oficinas zonales funcionaron como punto de llegada para otras dependencias del Estado local como la encargada de la prestación de servicios públicos, la policía, que atendía los llamados cuando eran hechos por personal de PRIMED, o para instituciones no gubernamentales como la iglesia.

Así, el proceso de redirección de la selectividad estratégica del Estado local en cuanto a sus intervenciones espaciales en los barrios de la ciudad conformados a través de procesos de asentamiento informal, comenzó a afianzarse y esto implicaba un avance importante para los intereses estatales. El PRIMED respondió relativamente bien a retos que se propuso desde su inicio, como alejarse en un primer momento de las dinámicas de la política local y nacional y plantear una intervención con diferentes componentes que integraban a diferentes dependencias del Estado local, de allí su denominación como un proyecto de carácter integral.

Con el efecto de legibilidad los intereses estatales se fortalecieron al posibilitar que la interacción con los habitantes se presentara en el lenguaje dispuesto por el aparato de Estado, a la vez que fomentó e impulsó la organización de dichos habitantes de una forma específica a través de los comités como forma válida para establecer la interacción, y dotó a los burócratas de unas capacidades y conocimientos para relacionarse con los habitantes que previamente no poseían. También, el efecto de espacialización de funciones le permitió al aparato de Estado avanzar en la medida en que sus intereses se cumplieron ejecutando el programa, pues otras instituciones se beneficiaron con la posibilidad de actuar en esos asentamientos que antes eran considerados ilegales y a los cuales la dinámica de violencia les impedía ingresar.

#### ***4.1.1 El fin de PRIMED***

Durante la intervención del PRIMED, la articulación de las dependencias del aparato de Estado local se construyó a partir del trabajo de KFW y la imposición de condiciones que realizó dicho banco desde el principio del programa. Sin embargo, debe señalarse que el rol de los alcaldes de la ciudad durante el tiempo de ejecución del programa también fue importante. Varios burócratas coinciden en destacar el compromiso con el programa del entonces alcalde Luis Alfredo Ramos y del director del programa, Joaquín Valencia:

Llegamos allá (a un barrio donde funcionaba el programa) y lo primero que vimos fue que la gente aguantaba hambre. Vos llegar allá y decir "bueno vamos a hacer una reunión de un taller de diseño participativo, cómo nos soñamos una escuela" y la gente con hambre. No guevón. Primero hagamos un restaurante, pero no había plata. Entonces pida tejas en Eternit, pida ladrillos en la ladrillera, pida cemento en Argos, todo regalado. Pero Joaquín Valencia era muy teso para eso, el hombre llamaba al alcalde y le decía "necesito que llame a Argos y que me regalen" y ahí mismo Alfredo Ramos llamaba y le conseguía, porque Alfredo Ramos Botero le metió la vida a eso, el hombre creyó en esto y nos apoyó con toda. (Burócrata 4, 2019)

Sin embargo, en la alcaldía de Sergio Naranjo (1995 – 1997) comenzaron a emerger dificultades asociadas a las dinámicas políticas y el ciclo electoral de la ciudad, pues se presentó

una renuncia masiva de 68 funcionarios del programa argumentando malos manejos por parte de la nueva dirección, en manos de Luis Alfonso Restrepo Grisales (El Tiempo, 1996). Dentro de los motivos de renuncia de los funcionarios, estos afirmaban que se realizaron pagos de anticipos hasta por el 50 por ciento de algunos contratos de obras del programa, utilizando recursos de KFW, cuando lo máximo que estaba autorizado era el 20 por ciento de anticipos. De igual manera afirmaban que la adjudicación de contratos de obra no estaba siguiendo las recomendaciones del equipo técnico de PRIMED y que se estaba cargando al presupuesto del programa algunos gastos de CORVIDE, dependencia de la ciudad. Además, Restrepo recibió un incremento en sus honorarios del 50 por ciento con carácter retroactivo y se le reprochaba un marcado desinterés por la formulación de la segunda fase del programa. Sobre este momento coyuntural del programa, un burócrata que ocupaba un lugar de dirección en el PRIMED, contó lo siguiente

Vamos ejecutando el programa muy bien, cuatro años con Alfredo Ramos, con Joaquín Valencia. Cambio de alcaldía y queda de alcalde Sergio Naranjo Pérez. Y nombra de director del programa a un muchacho, Luis Alfonso Restrepo Grisales. Cualquiera día yo voy por un pasillo, nosotros trabajábamos en el piso primero de la alcaldía, en el piso noveno u octavo era la Consejería Presidencial, yo iba frecuentemente. Iba yo por el pasillo, cuando un contratista me saluda y me dice "Cómo está doctor ", yo no lo conocía, "ese programa suyo, ya no es lo que usted dice. Hay corrupción, le están adjudicando las licitaciones a cuartos y quintos proponentes". Yo no pertenecía al Comité de Adjudicaciones precisamente para no estar entre rumores, y me voy yo para donde mi ingeniero y le digo " mirá el comentario que me hicieron" y me dice él "así es Carlos, y yo tengo preparada la renuncia. Me voy de aquí" y yo "no jodás, vos estás presidiendo el Comité, haces los informes técnicos, ves el chicharrón, renunciás y dejás esto aquí sin nadie que conozca [...]", y me dice "me quedo aquí un mesecito, estoy aburrido, la politiquería ya entró [...]" entonces yo me reuní con la directora administrativa de PRIMED, le conté, y me dijo "no pueden adjudicar a cuarto o quinto, eso está en el reglamento alemán, tiene que ser al más económico. Informemos a Alemania" y le dije "yo tengo que informar ¿usted me respalda?" y ella dijo que sí, ella tenía el vehículo administrativo, informamos a Alemania, que como coordinador técnico veía con

preocupación esas adjudicaciones, que necesitábamos instrucciones de ellos, y nos respondieron a las diez horas que suspendiéramos adjudicaciones y viajaba una comisión de ellos a Medellín.

Los alemanes dijeron que venían y entonces el murmullo en la alcaldía creció, yo encaré al director ejecutivo y le dije "ustedes están adjudicando a cuarto y quinto proponente, usted y el gerente de CORVIDE", me dijo "sí, pero eso no se va a saber", y le dije "¿Eso no se va a saber? eso ya se sabe, yo acabo de informar a Alemania, mire el reglamento". Al rato, por ahí a las dos horas, de la alcaldía bajó un documento en el que yo debía firmar que estaba de acuerdo con las adjudicaciones. Y yo decía "van a utilizar mi nombre, mi imagen; No." y cogí ese papel y se los rompí en la cara. A la media hora me pidieron la renuncia (Burócrata 5, 2019)

La ejecución de la primera fase del programa finalizó en el año 2001, y ya se encontraba formulada la segunda fase, que buscaba impactar otras zonas de la ciudad, pero es allí donde el alcalde Luis Pérez decide no darle continuidad al programa. Como bien lo relataron algunos burócratas de PRIMED

El problema que tuvo el programa fue la discontinuidad de las nuevas administraciones, después de que se terminó la primera etapa, que fue nororiente, centro oriente y noroccidente, la segunda etapa estaba diseñada para la Sierra y para Carambolas, que lo planeamos siguiendo la metodología, y ahí fue la voluntad política de los nuevos administradores, que fue Luis Pérez el alcalde que llegó en ese momento, que terminó con el programa. Yo salí del programa antes de que se terminara, porque en ese tiempo comenzó la inestabilidad política, la inestabilidad laboral de los profesionales allá. (Burócrata 9, 2019)

Otro de ellos afirmó que

Los alemanes nos dijeron "formulemos una segunda etapa del PRIMED, otros tres sectores diferentes", y nos dio para hacer esa formulación, el problema es que ya no necesitaban a todo el mundo, entonces quedó un equipo más pequeño. Sacaron algunas personas de los tres sectores (que intervino el programa) y armaron un equipo para que



formularan la etapa dos y nosotros nos fuimos. Se iba a nombrar un nuevo alcalde y uno pensaba "pues el próximo alcalde obviamente se le va a tirar a eso en voladora", los alemanes decían "vamos a hacer lo mismo en otros tres sectores", entonces nosotros pensábamos que íbamos a tener trabajo para toda la vida. El proyecto se formuló, se definió dónde era, cuáles eran los barrios, se mejoró la metodología, se revisó, se planteó, llegaron los alemanes con la propuesta que hicimos a hablar con el alcalde, y el alcalde Luis Pérez dijo que no. Y él acabó la gran experiencia del PRIMED, con presupuesto del KFW aquí en Medellín. (Burócrata 7, 2019)

Otro burócrata sostuvo que

¡Qué rabia, hermano, qué rabia con ese Luis Pérez!, cómo es que llegan los alemanes con más plata para más barrios y él no fue a la cita, se perdieron millones de marcos (alemanes) que eran para Medellín [...] Ese man no los atendió [...] el hombre se le escondió a los alemanes, y no los atendió. A los alemanes les dio rabia y se fueron. Había muchos países pidiendo esa plata. Estaríamos haciendo muchas obras, me da mucha rabia. PRIMED no se debió haber acabado (Burócrata 4, 2019)

Otro burócrata anotó que

PRIMED se acaba en el 2001, lo acabó Luis Pérez Gutiérrez. Ya había en el Banco de la República una cantidad de marcos alemanes, de hecho, los alemanes le tocaron la puerta a Luis Pérez, que yo sepa, mínimo dos veces, y él no acepto renovar el programa. (Burócrata 8, 2019)

Ese hecho muestra que el blindaje que se había construido alrededor del PRIMED en los primeros años, y que impulsó su accionar en algunos territorios, comenzó a fisurarse de cierta manera, pues las dinámicas de la política electoral permearon el programa durante el proceso de autonomización forzada, a tal punto que, ya de forma directa, un alcalde decidió no darle continuidad a la segunda fase del programa. Elementos como el origen del programa, producto de una intervención de orden nacional y no de carácter local, la ocupación de un rol marginal

del Estado local dentro de su financiación, las limitantes creadas alrededor del programa para impedir la ubicación de cuotas política, y el aislamiento de la ejecución con las dinámicas clientelares en los barrios intervenidos, fueron incentivos para no continuar con PRIMED, a la vez que, como se ha dicho, la alcaldía como espacio privilegiado de dirección del aparato de Estado local, estaba fortaleciéndose con herramientas económicas y de planeación que le otorgaban un mayor rango de autonomía. Además, con la no continuidad del PRIMED, algunas de las capacidades estatales que habían sido creadas y que eran personificadas por sus burócratas, quedaron parcialmente suspendidas y fuera del aparato del Estado local. Lo anterior muestra la forma que adquirió, rastreada desde una perspectiva cotidiana, la no continuidad del PRIMED como expresión concreta del proceso de autonomización forzada que se dio en la ciudad al final de la década de 1990 al que alude Leyva.

## **4.2 Reconfiguración de la selectividad estratégica**

Habiendo descrito el rol del PRIMED en el proceso de redirección de la selectividad estratégica y los efectos de Estado que se han identificado en dicho mecanismo institucional, se procede a indagar sobre cómo continuó configurándose la selectividad estratégica del Estado en cuanto a intervenciones del espacio en la ciudad.

### ***4.2.1 Un nuevo actor: Empresa de Desarrollo Urbano***

Al iniciar el periodo de autonomización relacional, durante la alcaldía de Sergio Fajardo surge un actor fundamental en todo el proceso de configuración de la selectividad estratégica del Estado en la ciudad de Medellín: la Empresa de Desarrollo Urbano. Dicha empresa se encarga de llevar a cabo la construcción de las obras de infraestructura más importantes de la ciudad desde el año 2004.

Para brindar claridad sobre el rol de la EDU, es necesario aclarar su origen, las funciones que cumplía y su conformación. La EDU surge formalmente en el año 2002, lo que la ubicada dentro del lapso de autonomización forzada del Estado local, aunque tiene sus antecedentes institucionales en el año 1993.

A través del Decreto 1215 de 1993, el entonces alcalde de Medellín, Luis Alfredo Ramos Botero, creó la Empresa Industrial y Comercial del orden municipal Parque de San Antonio con el fin de construir el Parque de San Antonio en el centro de la ciudad, y administrarlo durante un año para desarrollar actividades que permitieran su sostenibilidad y la apropiación del espacio por parte de los ciudadanos.

A través del Acuerdo 07 de 1996, la institución fue modificada, y pasó a llamarse Promotora Inmobiliaria de Medellín, con el objeto de desarrollar “proyectos urbanísticos e inmobiliarios representativos” en espacio público y zonas destinadas a la renovación urbana de la ciudad.

De esa manera, se amplió el objeto de la empresa, pues ya no se encargaba únicamente de la construcción y gestión del Parque de San Antonio, sino que estaba en función de enajenar, expropiar, adquirir, titular y legalizar predios de la ciudad, a la vez que podía explotar económicamente cualquier zona y local al que hubiese lugar, siempre en el marco de la autogestión.

Después nació formalmente la EDU a través del Decreto 158 de 2002, mediante el cual se cambia el nombre de Promotora Inmobiliaria de Medellín por Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín. Se modificó, además, su objetivo con el fin de que la nueva empresa articulara las acciones del municipio con miras a lograr un desarrollo urbano integral, teniendo dentro de su abanico de posibilidades asuntos como la construcción de proyectos de vivienda, la construcción, modificación y renovación de espacios urbanos. Dentro de su objeto, se estableció el

Desarrollo de proyectos urbanísticos e inmobiliarios, representativos para el mejoramiento de la ciudad de Medellín y el bienestar de los ciudadanos, que incluyen entre otros aspectos: gestión de vivienda, promoción, construcción, administración, enajenación, desarrollo, mantenimiento, adquisición, titularización, legalización, integración y reajuste de predios, buscando en todo que sea autocosteable, mediante la explotación económica, sin lesionar el derecho general al uso del espacio público donde éste se presente.

La dirección de la EDU quedó compuesta por un gerente, designado por el alcalde y de libre nombramiento y remoción, y una Junta Directiva, conformada por el alcalde y seis miembros, también elegidos por el alcalde, que por decreto no tenían un perfil específico.

Posteriormente, a través del Decreto 1364 de 2012, la composición de la Junta Directiva de la EDU cambió, y pasó a estar ocupada por el alcalde, el Secretario de Hábitat, Movilidad y Sostenibilidad, el Secretario de Infraestructura, el Director Administrativo de Planeación, y tres miembros sin un perfil definido designados por el alcalde.

A través del Decreto 883 de 2015 se modificó nuevamente la composición de su Junta Directiva, pasando a estar conformada por el alcalde, tres servidores públicos pertenecientes a la Administración Pública Municipal, designados por el alcalde, y tres personas ajenas a la administración municipal, también designados por el alcalde, que estén cualificadas por experiencia, estudios, vocación académica, o que sean representantes de organizaciones, corporaciones o entidades de la ciudad que estén ligados al objeto de la empresa. A través de su devenir institucional la dirección de la EDU ha estado marcada directamente por la injerencia directa del alcalde, tanto por su participación directa al interior de la junta, como por la designación de los demás miembros.

Desde su creación en 2002, la EDU ha sido el operador urbano más importante de la ciudad, pues ha estado a cargo del desarrollo de las principales obras de infraestructura en las diferentes administraciones, llegando a adquirir una importancia que la ha hecho reñir e imponerse a otras instituciones del aparato de Estado local como ISVIMED y Planeación (Velásquez, 2015, pág. 76). Además, a través de su devenir institucional la dirección de la EDU ha estado marcada por la injerencia directa del alcalde, tanto por su participación al interior de la junta, como por tener a cargo la designación de los demás miembros.

De esa forma empezaba a marcarse una diferencia fundamental en la configuración de la selectividad estratégica del Estado en las intervenciones del espacio en la ciudad respecto a la década de 1990, pues como se vio, el rol de la financiación internacional y nacional funcionó para alejar, en un primer momento, las dinámicas electorales del manejo del PRIMED. A diferencia de eso, el proceso de transformación de la EDU dentro del aparato de Estado local, en el marco de una Alcaldía más fuerte en términos de capacidad de inversión, sumado a la estrategia del Urbanismo Social impulsada por Fajardo y Salazar, hizo de la EDU el nuevo actor

central en la ejecución de los recursos, siempre ligado a la voluntad política del alcalde en ejercicio, dada la composición de la Junta Directiva.

#### ***4.2.2 El modelo Barcelona en Medellín***

Otro elemento que muestra el proceso de reconfiguración de la selectividad estratégica en las intervenciones del Estado local en cuanto a la intervención espacial es la influencia del denominado Modelo Barcelona en la ciudad. En el año 2004, es designado como Gerente de la EDU el arquitecto Alejandro Echeverri, quien realizó estudios de posgrado en urbanismo y planeación en la ciudad de Barcelona. Este asunto es muy importante si se tiene en cuenta que el promulgado Modelo Medellín tiene como su gran inspiración al Modelo Barcelona, y que una de las instituciones internacionales que más impulsó el proceso de planeación estratégica de ciudad en la década del noventa fue el CIDEU. Una de las principales influencias del abordaje del urbanismo de Barcelona que permeó los mecanismos institucionales de Medellín puede ubicarse inicialmente en el PUI Nororiental, pues allí, en palabras de Echeverri (2010, pág. 142), se utilizó la metodología del Laboratorio de Urbanismo de Barcelona para realizar la reconstrucción histórica y de poblamiento de la zona, al igual que la identificación de los elementos estructurantes de la misma. De esa manera se dio inicio a lo que se conoció en la ciudad de Medellín como el Urbanismo Social.

La categoría de Urbanismo Social surge en la década de 1980 vinculado a un proceso político de reformas constitucionales en México (Herrán, 2019, pág. 22). Con esa categoría se alude a que los patrones de ocupación y dinámica social de las comunidades asentadas en espacios que no fueron planeados desde el Estado deben ser tenidos en cuenta al momento de planear nuevas zonas de poblamiento, la dotación de equipamientos, la disposición del espacio público y la gestión del medio ambiente.

Cuando se habla del Urbanismo Social en la ciudad de Medellín, debe entenderse como una denominación atribuida por los alcaldes Fajardo y Salazar a una de las formas de actuar en la ciudad que caracterizó sus respectivas administraciones. A través de dicha acción los alcaldes propendieron por realizar grandes intervenciones a nivel de infraestructura en los lugares con los peores niveles de pobreza, violencia y desigualdad, bajo la premisa de “lo más bello para los más humildes”. Así, el Urbanismo Social como acción del Estado local se caracterizó por hacer

uso de variados mecanismos institucionales como la construcción de Parques Biblioteca, desarrollo de vivienda de interés social y la construcción de PUI (Sierra, 2016, pág. 192).

Ahora, el uso de la expresión Urbanismo Social en Medellín surge después de iniciada la administración de Fajardo, pues en su Plan de Desarrollo no se menciona, sino que es posteriormente a través de discursos y eventos locales, nacionales e internacionales que el alcalde y sus funcionarios comienzan a darle uso a la expresión (Quinchía, 2013, pág. 126; Herrán, 2019, pág. 47). Es posteriormente, durante la administración de Salazar, cuando ya puede encontrarse el Urbanismo Social como un enfoque del Plan de Desarrollo que “comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria” (Alcaldía de Medellín, 2008, pág. 6), y con el que se buscó intervenir en zonas de la ciudad que habían sido históricamente “marginadas del desarrollo”, de manera que se privilegió el despliegue de acciones del Estado en zonas “periféricas de la ciudad, las más vulnerables desde el punto de vista social, ambiental y político, donde se evidencian los menores índices de desarrollo humano y calidad de vida” (pág. 6).

De esa forma, el Urbanismo Social fue un modo de intervención estatal destinado estratégicamente a elevar los estándares de calidad de vida en las zonas de la ciudad donde más se requería (Montoya, 2014, pág. 210), e hizo parte de la construcción de una imagen específica de la ciudad que contó con dos elementos principales. El primero de ellos fue la intención de mostrar a Medellín como una ciudad modelo a nivel global, en la cual el Estado local a través del Urbanismo Social construyó una ciudad competitiva, gobernable, que solventa las necesidades de sus habitantes y es inclusiva. El segundo, mostrar una ciudad que se “construye colectivamente, en la que los ciudadanos le apuestan a la convivencia y a nuevas formas de relacionamiento, a la civilidad, a la participación y al emprendimiento” (Quinchía, 2013, pág. 133).

A través de un detallado proceso de análisis crítico del discurso, Quinchía (2013, pág. 127) muestra una variada paleta de sentidos y significados asignados al Urbanismo Social desde varios lugares. Desde los lugares receptores de las intervenciones, se entiende como una acción estatal que responde a un atraso de la infraestructura pública como transporte, espacio público y edificaciones para el desempeño de funciones públicas. Desde la forma en que se realizan las intervenciones, el Urbanismo Social se caracteriza por la planeación participativa, la consulta constante a múltiples actores sociales de los territorios, la participación constante de los

habitantes y la fusión de saberes técnicos con los imaginarios de las comunidades. Desde la política institucional, se define como una propuesta de intervención a través de la cual los barrios con menores ICV e IDH se destinan las mayores y mejores inversiones estatales en lo referido a obra pública. Desde los objetivos y los efectos, se plantea como una intervención de carácter integral que cubre aspectos físicos y sociales, que busca resolver una deuda social represada en zonas más afectadas por la violencia, y que propende por generar espacios de participación e inclusión para los actores sociales que habitan las zonas intervenidas.

Ahora, las intervenciones del espacio derivadas del Urbanismo Social se construyen a partir de entender que el lugar intervenido es el espacio de una crisis generada por la inacción del Estado y la ausencia de gobernabilidad, es un espacio construido y producido por actores armados y por actores políticos que actúan fuera del sistema estatal, fuera de sus instituciones, fuera de los procesos y las pautas de las que dispone el Estado para tramitar las demandas sociales (Quinchía, 2013, pág. 129). Con las intervenciones estatales del Urbanismo Social se produce un espacio ideal en el que predomina la razón y la técnica, no el clientelismo, un espacio para la visibilidad, la exhibición, la interacción, y un espacio encargado de dinamizar los encuentros de los habitantes, de manera que son normalizados bajo el orden y la lógica estatal (2013, pág. 129). Es la acción estatal la que proporciona orden, posibilitando el ejercicio de gobierno en un espacio previamente caracterizado por estar en crisis y desorden.

La manera en que se da en Medellín la inserción de esa nueva perspectiva inspirada en los procesos y dinámicas de intervención del espacio, se hace evidente en la discusión interna de la EDU alrededor de los PUI como mecanismos institucionales. Como bien lo muestran Duarte y Salazar (2019, pág. 113), el Proyecto Urbano Integral no existe como instrumento legal para intervenir el suelo en el marco jurídico colombiano, como sí existe el Mejoramiento de barrios. Ese fue un aspecto importante dentro de la EDU bajo la dirección de Echeverri. Así lo cuenta un burócrata

Alejandro Echeverri llegó de estudiar en Barcelona un posgrado. Allí estudió algo relacionado con urbanismo [...] El programa de mejoramiento integral de barrios, él lo llamaba mejoramiento urbano. Y aquí empezamos con las discrepancias. Porque estas palabras todas significan. Uno hace renovación urbana en el centro de la ciudad. Pero arriba uno hace mejoramiento de barrios; o sea, el territorio de actuación es periferia,

barrios que todavía no son ciudad propiamente. Entonces, esa terminología, por lo menos los que estamos aquí, o con los profesores que yo me formé, somos más cuidadosos. Y yo decía en las reuniones internas ¿por qué Proyecto Urbano Integral? ¿De qué? [...] ¿De renovación? ¿De cuál tratamiento del suelo? Entonces, empezó una discusión semántica del Proyecto Urbano integral versus Mejoramiento Integral de Barrios. Entonces les digo: es que el tratamiento urbano de Mejoramiento de Barrios existe en la ley nacional. Nosotros vamos a ir a la nación a pedirle plata según un tratamiento que está incorporado en planeación nacional. El Proyecto Urbano Integral no existe. El Proyecto Urbano Integral es una ficción técnica. Pues, querés hacer un Proyecto Urbano Integral ¿de qué? ¿De renovación urbana, de expansión o de mejoramiento? Es de mejoramiento de barrios, ¿cierto? Porque es un barrio popular, pero eso no se llama Proyecto Urbano Integral, se llama el mejoramiento integral de barrios. (Burócrata 2, 2022)

Esa discusión evidencia, desde una mirada cotidiana del burócrata de la EDU, que el ingreso de la nueva perspectiva y su metodología de intervención traía consigo un cambio significativo con respecto a la manera que se había realizado la intervención de barrios populares en la ciudad durante los años 1990: el componente de vivienda en lo relativo a mejoramiento y legalización, central en programas inspiracionales de los PUI como Favela Barrio y PRIMED, pasa a un segundo plano en el marco del PUI como mecanismo institucional, pues este último se centra en la generación de espacio público y dotación de equipamientos. Por ejemplo, en la intervención de la zona nororiental, donde se ejecutó el PUI por primera vez, la intervención en vivienda fue llevada a cabo por el proyecto de Consolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo, no por el PUI. En ese sentido, marginar el componente de vivienda da pie a una crítica a lo “integral” de los PUI, desde la mirada de un burócrata

Entre los objetivos de la integralidad, usted le quita en un barrio la vivienda, usted le quita con los PUI la vivienda: le quitó todo ¿Qué es un barrio? Un conjunto de casas. En un barrio usted desaparece las viviendas y ¿qué le queda? Un rastrojero y una cañada. Entonces, en las discusiones internas de la EDU, yo les digo: no, no, no, esas discusiones, si quieren, las damos. Pero ellos, además, no estaban interesados en discutir. Entonces



les dije: ustedes sigan con sus cosas, hagan sus PUI. Que hagan lo que quieran ellos. Nosotros seguimos enfocados en vivienda.

Entonces, por eso es que, en el PUI de la Nororiental, usted ve que el PUI es muy fuerte en el eje de Andalucía. Sí. Pero en el eje de Andalucía, ¿qué se hizo en vivienda? Nada. Nada. La vivienda es en la cañada. Porque la vivienda es en el inframundo. ¿Y por qué? Porque es donde está la gente comiendo mierda en una cañada, sin alcantarilla, sin entrada, sin título, casas, ranchos de madera [...] Los problemas de vivienda están en el inframundo. En cambio, usted entra con espacio público a lo mejorcito de los barrios. Entonces usted va a trabajar por las rutas del Metro Cable y nosotros estamos en la cañada con los problemas de salubridad pública, de saneamiento básico, con movimiento de taludes, con los problemas de alto riesgo en las viviendas [...] Son temas y lenguajes que el PUI nunca habla. (Burócrata 2, 2022)

El PUI-NOC, por su parte, si bien contempló dentro del PM una intervención en materia de vivienda llamada Proyecto Habitacional El Triunfo, finalmente no fue integrado y ejecutado. El motivo por el cual no se ejecutó dicho proyecto fue por disposición normativa, pues las competencias para el desarrollo de viviendas le fueron otorgadas a ISVIMED, quien para el año 2022 solo había avanzado un 30 por ciento en la ejecución de las obras (Alcaldía de Medellín, 2022). Así lo relata una burócrata de la EDU al indagarse sobre el componente de vivienda en el PUI-NOC

Ese fue el único componente que no desarrolló. Nosotros hicimos equipamientos, espacio público, vías, hicimos muchos proyectos, pero vivienda no se desarrolló en la noroccidental. Estaba dentro del proyecto, pero digamos que la normativa en ese momento, en el 2009, dijo: el único que puede desarrollar proyectos de vivienda, se llama ISVIMED. Entonces nos quita las competencias y se las entrega a ISVIMED. (Burócrata 3, 2022)

#### **4.3 El PUI como receptor de capacidades creadas en PRIMED**

Con el posicionamiento de la EDU como actor central en el proceso de ejecución de obras de infraestructura en la ciudad, y como operador urbano encargado de ejecutar los PUI,

se da una dinámica de integrar a la empresa a burócratas que habían sido parte del proceso de intervención de PRIMED, dada su experiencia.

Entonces, cuando empiezan los PUI, la EDU en general, hizo una cosa muy particular, que fue cómo retomar funcionarios de las administraciones anteriores y de periodos anteriores que hubieran trabajado en esos barrios, y por supuesto, pues los que más habían trabajado en estos barrios y habían hecho una dinámica y una trayectoria en el acercamiento con la comunidad, pues habíamos sido los que yo siempre he llamado los ex PRIMED, y paradójicamente o muy afortunadamente, llegaron una cantidad de gente que éramos de PRIMED a la EDU (Burócrata 1, 2022)

Ese hecho muestra que la influencia del proceso de formulación y ejecución de PRIMED sobre el PUI, además de ser un asunto enunciado, estuvo nutrido por la composición del personal de la EDU, es decir sus burócratas, que tenían como función ejecutar los PUI. Ese, fue un proceso de reintegración o recuperación de capacidades para la acción estatal que habían sido suspendidas con el fin de PRIMED. Otro elemento importante sobre el que puede identificarse la integración de esas capacidades es en los planteamientos metodológicos y en ciertas actividades llevadas a cabo por el PUI, que son una herencia del PRIMED.

Dentro de los elementos que se mantienen es posible destacar la realización de visitas de habitantes de un lugar que está siendo intervenido a otro sector donde la EDU estuviese llevando a cabo acciones. Otro aspecto importante es que, en la composición de los equipos de trabajo de la EDU, la presencia de distintas disciplinas sigue siendo un elemento característico, particularmente, los burócratas provenientes de las ciencias sociales tienen un rol destacado de intermediación entre los actores sociales y el resto de burócratas. También se mantiene la realización constante de recorridos por parte del equipo de burócratas junto a los liderazgos sociales y comunitarios.

Otro elemento importante fue que, en el marco de los intercambios de experiencias planteados por el PUI-NOC dentro de su metodología, algunos liderazgos sociales y comunitarios fueron invitados a conocer las experiencias de otras zonas de la ciudad que ya habían sido intervenidas por la EDU. A ese respecto, un líder comunitario expresó

Nosotros por ejemplo dijimos: vamos y conozcamos la experiencia de Juan Bobo, como un ejercicio pedagógico, recorramos esa zona para entender qué fue lo que sucedió allá [...] (En el PUI-NOC) no existió el componente vivienda, en cambio allá (en la nororiental) este proyecto de Juan Bobo de las viviendas es un hito muy valioso para la ciudad, desafortunadamente relegado posteriormente. Por ejemplo, en la noroccidental esa intervención de vivienda con estas características de reubicación en sitio, respetando ciertos hábitats, pero garantizando mejorar las condiciones de habitabilidad, respetando unas condiciones naturales, eso no se dio en este PUI de la zona noroccidental. (Líder 2, 2023)

También, en el proceso de ejecución de las obras del PUI-NOC se mantiene un elemento como aprendizaje adquirido que facilita a los actores una comunicación fluida: el liderazgo de los equipos de intervención estatal por parte de profesionales de las áreas sociales. Este hecho es especialmente destacado por los liderazgos sociales y comunitarios por los burócratas. Esto hace parte del efecto de legibilidad creado a partir de la ejecución del PUI-NOC, pero que también se debe a intervenciones previas como PRIMED. A propósito, un líder manifestó lo siguiente

Yo creo que el PUI acertó, y ya el PRIMED lo había hecho, y es que los líderes de estos proyectos casi nunca eran ingenieros; eran trabajadores sociales, sociólogos, politólogos. Al frente de esas cuadrillas por PUI no necesariamente había un ingeniero. Obviamente cuando digo cuadrillas es el equipo. Era un equipo interdisciplinar, entonces había ingeniero ambiental, había ingenieros y arquitectos, había gente como especialistas en temas de movilidad, pero ahí había un equipo de (profesionales) sociales, que eran los que tenían mejor relación con la comunidad, los que convocan a las reuniones, los que programaban las reuniones. Y claro, traían entonces al ingeniero, a los abogados, porque hay que comprar un predio, porque hay que moverlo, que hay que quitar una chacita que hay ahí [...] Pero digamos que el contacto y el relacionamiento con la gente, el trabajador social, sociólogos, posibilitaba que en efecto el arquitecto llegara y presentara, y la gente desde su desconocimiento preguntara. Y como que el trabajador social colocaba la posibilidad de que la pregunta es válida, o sea, el arquitecto es el que tiene que esforzarse

por tratar de darse a comprender. Entonces, por ejemplo, el ingeniero ambiental decía “no sembramos esto, no sembramos aquello”, y la comunidad replicaba, pero ¿por qué el eucalipto no? Y el ingeniero respondía “porque esto y porque esto, por estas y estas características, nuestros arbolitos son estos y estos, miren, aquí ha pasado esto con las mariposas”. Entonces la gente aprende en esas conversaciones porque se les posibilita eso, yo pregunto y el otro me dice. Obviamente eso es un aprendizaje inicial, porque claro, hay mucha cosa, y a veces pueden otros con mayor conocimiento generar debate sobre eso, pero digamos que estas personas, las personas de las comunidades, los habitantes de estos territorios se permiten es empezar a entender otras maneras de concebir lo que es público y la importancia que tiene la zona verde en lo público, el buen espacio, el buen andén... había recorridos, entonces uno iba, recorríamos aquí la zona verde, decía “vea estos árboles esto, estos árboles son de estas características, estos, estos, estos, y estos no se cuidan tanto estos hay es posible que uno mande a apodar y a tumbarlos por esto y esto pero pues obviamente que reemplazarlos pero ojalá con variedad de esto y esto” entonces habían recorridos previos, o a veces esos recorridos los hacían ellos solos y después estaban recorridos con la gente de la comunidad, y la comunidad y es haga de cuenta niños preguntando, niños proponiendo, niños señalando, “mire, mire, mire, mire”. Entonces ellos (los profesionales técnicos) son “claro esto podríamos incorporarlo de esta manera esto lo podríamos hacer” y eso, hay cosas muy especiales porque en efecto entre los arquitectos llega un momento en que también empiezan con todo eso y algunos más acertados que otros pueden empezar a decir vea un puente debería ser [...] Yo recuerdo pues como esa reflexión de decir vea un puente puede ser más que simplemente un lugar de tránsito, un puente pues un lugar para estar, así fue que hicieron el que hay en Pedregal, yo creo que ya es Girardot, que conecta la Unidad Deportiva René Higuita con el barrio, con el sector del Sena. Ahí hay un puente en el que hay jardinera y asientos a los costados. Entonces el concepto es hombre un puente no necesariamente es solo para pasar, sino que es un lugar en el que también se puede estar si generas las condiciones para eso, de luz, de amoblamiento urbano que garantice eso, entonces no es esas cosas cuando un arquitecto las pone, entonces pone a las personas a cómo a soñar en esa lógica, yo creo que esos proyectos con ese

componente participativo digamos que le permitía a la gente seguir en esa reflexión (Líder 2, 2023)

Si bien el proceso de legibilidad hace que los habitantes adquieran el lenguaje técnico provisto por el Estado, también al interior de las instituciones estatales el proceso de legibilidad genera consecuencias. En este caso, los burócratas de la EDU de igual manera fueron sensibilizados y formados para responder ante las dinámicas de la población que iba a ser intervenida, para leerlos y ser leídos de manera más efectiva

Ese proceso de planificación nos llevó más o menos, entre la planificación y la formulación, unos cinco meses de trabajo fuerte, de reuniones con comunidades, con un equipo técnico al que hubo que sensibilizar muchísimo para bajar lenguajes, para abrir mentes porque decían “no, técnicamente no sé qué, normativamente no sé qué”, pero digamos que nosotros también hicimos un trabajo de pedagogía interna para que entendieran que todas esas posiciones que las comunidades tienen frente a los procesos de planificación son válidas. Hay situaciones que, o tenemos barrios que no fueron planificados, sino que fueron generando, digamos, una configuración de manera desordenada y eso también hay que reconocerlo dentro de un proceso de planificación. Entonces, digamos que eso también muestra un éxito dentro de la formulación de Plan Maestro de la zona noroccidental

Yo tengo anécdotas, muchas anécdotas, una vez íbamos a socializar un proyecto, yo creo que era el del Paseo Urbano de la calle 104, entonces ellos decían, “¿y el pompeyano?” Y yo, pucha, bendito sea mi Dios, ¿qué es un pompeyano? Entonces, yo me fui, busqué, qué es un pompeyano. Cuando el arquitecto va diciendo, “y aquí va a ir un pompeyano, no sé qué, qué no sé qué”. Y entonces yo le dije, venga, yo le quiero explicar a la gente que es un pompeyano, porque a mí también me causa duda, a mí, para ponerme también como al nivel de técnicos y comunidad. A mí también me dio dificultad de entender que era un pompeyano. Eso es un policía acostado, más ancho, recto en la parte de arriba, o sea, no tiene la barriguita, sino que es recto. Eso es un pompeyano. La gente (del equipo PUI-NOC) pues obviamente se reía, pero digamos que sí hubo que bajar mucho el lenguaje técnico al momento de socializar con comunidad, y yo creo que se logró. El

equipo técnico fue muy cercano en todo el proceso, o es muy cercano en todo el proceso del diseño y de la ejecución, entonces digamos que entienden de alguna manera las necesidades de la comunidad.

Así es, digamos que ya bajar lenguajes también y ponerles ejemplos, y yo creo que uno puede utilizar el lenguaje técnico para que la gente también se vaya familiarizando con esos conceptos, pero también dar los ejemplos para que la gente entienda que eso es más simple que cualquier cosa, entonces eso ayudó muchísimo (Burócrata 3, 2022)

Esos equipos interdisciplinarios establecieron contacto con las organizaciones sociales y comunitarias que ya habían adquirido aprendizajes previos del proceso de legibilidad de los noventa. En ese sentido, los productos de ese efecto de poder estatal como planes de desarrollo o planes de intervención zonal, fueron elementos a partir de los cuales los liderazgos comunitarios establecieron un proceso de negociación y diálogo con los burócratas de EDU; fueron elementos que posibilitaron la legibilidad durante el PUI-NOC.

Sobre el proceso de intervenciones estatales previas que dotaron a la comunidad de un lenguaje técnico, ligado con la planeación y construcción de proyectos, un líder social y comunitario refiere que

Acá parte de nuestra discusión fue: tratemos de no arrancar de cero hay cosas que ya hemos hecho en términos de intervenciones físicas en los territorios con la búsqueda de esa integralidad. Los PRIMED de alguna manera lo hicieron, en la medida en que trabajaron no sólo vivienda, sino que también trabajaron espacio público, y algunos colegios, por ejemplo, el colegio Progresar es parte de la intervención del PRIMED de esa época y el desarrollo de algunas canchas, pues el mejoramiento de algunas canchas, el mejoramiento de muros de contención, de espacio público, de vías, la intervención en el Cerro, de inclusive mitigación de riesgo ambiental, de intervención ambiental. Nosotros cuando discutíamos lo del PUI como modelo que traían para acá, era: Listo, eso está muy bien, nos gusta, pero el PRIMED desarrollaba con nosotros procesos de formación de líderes. Entonces, había procesos de formación de liderazgo y si bien no se llamaba cómo es que le llamaba PUI de como mapa de sueños no, que la gente se imagina y se sueña la propuesta, la obra, ya me olvidó cómo es que le llaman a ese

momento yo sé en un momento en el que ponen a la comunidad a conversar sobre cómo se imagina el espacio y tiene un nombre para eso. El PRIMED no lo hacía de esa manera, pero en últimas te formaba para que después se diera una discusión sobre “bueno, esta intervención es la que vamos a hacer” más o menos lo que, los ingenieros nos decían, lo que vamos a hacer es "tan tan tan tan", la gente hacía recomendación no había pues una ilustración como hoy día, pero había un diálogo muy valioso. Además del componente que te digo que se planteaba un poco con el PRIMED era nosotros por ejemplo hicimos vídeos para el PRIMED, había un diálogo de buscar también otras relaciones con lo comunitario. Un poco le decíamos al PUI: haga eso, piénsese cosas de ese estilo. Y de alguna manera creo que recogieron los PUI eso, porque hoy usted ve pues que conforman grupos de líderes, los llevan a conocer otras experiencias, eso me parece muy importante, generan algunas capacitaciones, lo que pasa es que les falta sistematicidad en esa como en esa lógica. Creo que en eso fue el PRIMED sin lugar a dudas para ese momento mucho más [...] el PRIMED por ejemplo contrataba una empresa bueno tantas horas de formación con este grupo de líderes y había un trabajo muy bacano, pues eran como escuelas de liderazgos en esencia para esa época. Un poco los PUI, no son tanto eso, no son tanto escuelas, sino que pues desarrollan un proceso de incorporar algunos elementos de capacitación, otros de concertación, otros de creación, y eso me parece valioso. Sin embargo, creo que todavía le podría sacar mucho más provecho pues a lo que fue la experiencia PRIMED lo que decíamos era recojamos siempre las experiencias, previas aprendamos de lo que ya hemos hecho. (Líder 2, 2023)

Otro menciona que

La experiencia del PRIMED, que era un modelo muy de participación, y de estimular a la organización. O sea, no era, "venga, ayúdenos a hacer el diagnóstico", sino que ayudar a hacer el diagnóstico, pero también esté en la planeación y esté en la ejecución, esté en la ejecución. Entonces claro, eso ayudaba mucho. Y entonces les enseñaban a las organizaciones cómo contratar, cómo fortalecer bien, hacer los convites. Y también les enseñaban a las JAC a que prestaran servicios de contrato, de servicios pequeños, entonces para hacer una vía. Entonces les decía, mire, se les va a dar la plata, compren

los materiales y hagan convites. Entonces eso generaba una dinámica de participación. En esta, los PUI, hubo mucha participación en la planeación, en la ejecución, no, en la ejecución no. Porque ya de pronto, podría decirse, era más técnico, entre comillas, pero hay cosas, por ejemplo, que, o sea, es que hay mano de obra en el territorio y mano de obra calificada y no calificada, pero ya las estructuras contratistas llegaban y llegaban con todo (Líder 1, 2023)

Las intervenciones previas dotaron a las organizaciones sociales y comunitarias de un lenguaje y unos productos a partir de los cuales entablaron la interacción con las nuevas dinámicas de intervención estatal

Y aquí era muy bueno por la planeación, porque estaba el Plan de Desarrollo Local, que lo empezó Picacho Con Futuro, Plan de Desarrollo Local en la parte alta. Era un modelo muy importante de planeación, de participación, de organización. Y ese modelo se multiplicó para toda la comuna. Y eso ayudó porque a tener instrumentos metodológicos para planear y desarrollar. (Líder 1, 2023)

Otro dice

Cuando llegó el PUI-NOC, se encuentra que la comuna tiene un plan de desarrollo construido, entonces lo que buscamos todo el tiempo, que fue muy complejo para ese momento, era cómo articular lo que va a hacer el PUI con lo que el territorio se ha imaginado que se podría desarrollar en ese momento. (Líder 2, 2023)

Los burócratas del EDU también partieron del reconocimiento de esas experiencias previas de planeación de los territorios, lo que facilitó la creación de acuerdos metodológicos y dotó de legitimidad el proceso del PUI-NOC. Eso se ve en PM cuando muestra la parte que se incorpora de los planes de desarrollo comunales. Al respecto, tanto burócratas como liderazgos sociales y comunitarios detallan cómo fue el proceso al principio, y los obstáculos presentes para establecer acuerdos.



Digamos que el principio fue bastante fuerte como esa prevención que había con la intervención que se iba a hacer. Pero digamos que la metodología nuestra parte de reconocer todos esos procesos sociales y liderazgos que se tienen ahí. Y digamos que de alguna manera eso nos permitió a nosotros ganar confianzas con esos líderes y esas organizaciones. Mostrar que iba a ser un proceso participativo que reconoce todo ese proceso de planificación participativa que tenía los planes de desarrollo local de las dos comunas. Entonces, digamos que sí fue difícil al principio, pero obviamente dando los reconocimientos a la Junta Administradora Local que políticamente es fuerte, a todas las Juntas de Acción Comunal, a las organizaciones de manera general, independiente a su vocación como organización, y obviamente el reconocimiento de los líderes independientes de ese territorio. ¿Qué hicimos nosotros en esa etapa? Vincular a todo el mundo. O sea, en las actividades de planificación participó todo, todo, todo el que quiso participar. Nosotros ampliamente hicimos las convocatorias invitándose al 100 por ciento de las organizaciones. El que no fue, fue porque no quiso. Y digamos que el trabajo se desarrolló por temáticas, entonces digamos que cada uno se iba ubicando en la temática que más le interesaba. Es decir, si nosotros teníamos organizaciones ambientales o por ejemplo las mesas ambientales de las dos comunas, pues ellos se concentraron en todo el tema del componente ambiental, que era un tema que ellos de alguna manera los mueve ese interés. Cuando ya nosotros hicimos la presentación de Plan Maestro, yo creo que ahí ya la gente bajó como todas sus prevenciones y dijo, nos tuvieron en cuenta en el momento de la formulación de Plan Maestro. (Burócrata 3, 2022)

La instancia a partir de la cual el proceso de interacción se abrió entre los PUI y los actores sociales de la zona noroccidental se dio a través del Comité de Planeación y Gestión Local. Como afirma un líder comunitario:

Comité de Planeación y Gestión Local, es a este espacio, el PUI llega a este espacio, este espacio tiene una representación de actores JAL, ASOCOMUNAL, organizaciones sociales, había representantes de las mesas de trabajo de la comuna 6, había una Mesa ambiental, había una de educación, había una de cultura, había una de infancia [...]

Estamos un conjunto de actores más o menos 35 o 38 personas, y aquí se construyen acuerdos metodológicos con el equipo del PUI. Ellos dicen: nosotros vamos a hacer esto, esto, esto, esto y lo vamos a hacer de esta y esta manera. Entonces nosotros ahí un poco decimos: listo, revisamos, discutimos y buscamos recomendar mejoras en esa metodología de participación, a partir de lo que hemos visto en intervenciones previas como el PRIMED, a partir de lo que hemos visto como territorio, recomendaríamos que se incorporen conversaciones más barriales o sea por sectores, de acuerdo al radio de influencia del proyecto. Por supuesto había que pensar en articulaciones de espacios entre comunas 5 y 6 porque había proyectos más zonales y se buscaba todo el tiempo como construir una agenda que nos permitiera caminar como a los mismos ritmos. (Líder 2, 2023)

El hecho de que los habitantes contaran con unos elementos sobre los cuáles establecer un proceso de interacción con el PUI-NOC como mecanismo institucional, muestra una continuidad del proceso de legibilidad iniciado previamente por el Estado local, que de ninguna manera es unidireccional, sino que involucra un aprendizaje de ambas partes, y a partir del cual el diálogo ya se daba sobre los elementos técnicos de planeación dispuestos por el Estado.

#### **4.4 La intermitencia en las intervenciones estatales**

Ahora es necesario analizar la implicación que tienen las dinámicas de la política electoral sobre la continuidad de las intervenciones espaciales como los PUI. Como ya se mostró, los PUI como mecanismo institucional están profundamente ligados, desde su inicio y su desarrollo, a un proyecto de Estado local encarnado en una fuerza política concreta que es el fajardismo. Con la llegada al poder local de Aníbal Gaviria, el proceso se modifica. Como marca un líder social y comunitario, la no continuidad del PUI-NOC y los enunciados de proyectos que se tenían propuestos hacen que el potencial del PUI-NOC y los beneficios que los liderazgos identificaban en ellos sean desperdiciados y torpedeados. Hay una lectura crítica de la discontinuidad en las intervenciones, al tiempo que se da un accionar reflexivo y estratégico en los espacios de participación dispuestos por el alcalde entrante, ajeno a la corriente política de Fajardo

Llega Aníbal Gaviria (a la alcaldía), y nos enreda la vida con otra cosa que llama dizque Jornadas de Vida. Y las Jornadas de Vida tenían una bolsa de recursos bien grande. Vienen con una propuesta metodológica a la que nosotros decimos: no, pues como nos van a poner a hacer eso. O sea, vas a poner a que la gente, después de todo lo que hemos hecho, a que la gente venga aquí diga cuál es la idea que tiene y que la gente aplauda y que la idea que más aplausos recoja sea la que se le van a invertir los recursos. Esas sí son mentiras.

Eso sí digamos que rompió mucho con el esquema, porque entonces usted no tiene un soporte técnico para muchas propuestas, usted no tiene sino una idea, o incluso promueves una manipulación de cosas muy tesas. Entonces nosotros hacemos un acuerdo como comunidad y decimos "no vamos a caer en ese juego" vamos a proponerle a la Alcaldía que aquí se haga Jornada de Vida, son 20 mil millones de pesos más que la comunidad puede recibir, pero vamos a llevar los proyectos del PM y los vamos a distribuir, para en cada uno de los ejes haya un recurso. Ya no todo el recurso de Jornadas de vida por un solo proyecto. Porque llegaba un man y decía "hombre por qué no invertimos 20 mil millones en un tranvía, en un monoriel, no sé qué".

Pues un asesor allá del territorio tiene estas líneas de trabajo, queremos presentar un proyecto en cada uno de los componentes. Ese fue el acuerdo. Nos sentamos en la mesa con el alcalde Aníbal Gaviria en la Jornada de Vida, mostramos los proyectos, la idea era que eso no pasaba por aplausos, sino que nosotros ya llegábamos diciendo: vea, esto vale tanto, esto vale tanto, esto vale tanto, esto vale tanto. Más bien que sea un momento en que la gente que no conocía los planes, que la gente que no conocía las propuestas, las conociera más a fondo y un poco buscar la legitimidad de esas iniciativas que habíamos trabajado durante tantos años con líderes comunitarios. Pero como la jornada se prestaba para manipulación entonces había gente que llevaba buses de personas, buses de estudiantes que querían el arreglo del colegio. Allá llegaban todos los de colegio a aplaudir que necesitaban. Entonces nos dan la palabra, pero además abren la palabra para otros actores y estos actores ponen dispersa esa discusión, y gente de los que habíamos hecho el acuerdo empieza a romper el acuerdo pasándole propuestas por debajo de la mesa al alcalde. Ahí sí, tal cual como dicen, que por debajo de la mesa. Me acuerdo que

estaba yo sentado al lado del alcalde y pasaba por aquí una hojita y que ahí está la propuesta para el alcalde, que está la propuesta para no sé qué, que no estaba incorporada en las que se habían acordado que eran las que vamos a priorizar. Entonces después evaluamos, hubo ruptura de acuerdos, sin embargo gran parte de los recursos logran concentrarse en esas cuatro líneas de trabajo que tenía el plan de desarrollo de la comuna y entre esas habían algunas de carácter físico, por ejemplo el Boulevard del Abuelo que es una intervención física en el Barrio Santander, era parte de Jornadas de Vida propuesta por la intervención física que el Plan de Desarrollo había dicho se debería hacer y que hacían parte de lo que un poco el PUI nos había dejado como enunciado de proyectos que se podían seguir desarrollando. (Líder 2, 2023)

El hecho de que los procesos sociales y comunitarios entablen una interacción con el aparato de Estado local bajo el lenguaje de la planeación, más allá de que el mecanismo institucional no sea el mismo, o los espacios de interacción sean diferentes, representa una victoria dentro del proceso de legibilidad para el aparato de Estado, pues más allá de intervenciones como el PRIMED y el PUI-NOC, logró instalar dicho lenguaje como el válido para establecer la comunicación. En ese sentido, el aprendizaje del lenguaje de la planeación funciona como una herramienta para los sectores sociales y comunitarios, en la medida en que tratan de insertar los intereses estratégicos de la comunidad en el proceso de ejecución de recursos de una alcaldía poco comprometida con la continuidad de los PUI como mecanismo institucional. Así, la intermitencia de las intervenciones y el cambio de las dinámicas de relacionamiento que se dan de un gobierno local a otro, hace que los procesos de participación y reflexión llevados a cabo por las comunidades de forma previa sean entorpecidos, pero que el lenguaje de la interacción siga siendo el dispuesto por el aparato de Estado.

Sobre la posibilidad de continuar con el desarrollo de las obras que el PUI-NOC había dejado perfiladas con miras a realizarse en el futuro, un líder manifestó lo siguiente

Pero de ese proyecto (PUI-NOC) creo que hay un déficit, primero de esa voluntad; como Aníbal no, ese no es proyecto de él, y de hecho el secretario de planeación de Aníbal, estuvo en contra, o sea, él no es muy partidario de los PUI. Ellos proponían en su Plan de Ordenamiento Territorial o propusieron, un modelo de intervención diferente. Ellos

hablan un poco que, en efecto, los PUI lo consideran un modelo interesante pero no legal. (Líder 2, 2023)

La intermitencia en los procesos de intervención espacial es leída por actores sociales y comunitarios como un elemento que dificulta la capacidad de dichos actores para reflexionar de manera conjunta e incidir en los espacios de participación.

unos espacios públicos que podrían generar unas condiciones de vida mucho mejor, pero por supuesto esta discontinuidad de estos procesos, sobre todo en el componente de participación, de vínculo con la comunidad, un poco debilitan esa capacidad también de presionar esa voluntad política para que se puedan empezar a ejecutar el conjunto de sus proyectos (Líder 2, 2023)

La intermitencia en los procesos de intervención participativa redonda en dificultades para la inserción de los intereses estratégicos de los actores sociales y comunitarios en las intervenciones del Estado local.

Los espacios colectivos de participación, discusión y reflexión alrededor de las intervenciones de infraestructura, en este caso del PUI, posibilita que temas como el de la importancia del espacio público puedan ser tratados por más pobladores. Sobre este asunto, un líder comunitario comentó que en los espacios amplios de participación donde confluyen juventudes, adultos mayores y líderes de diversos sectores como culturales, educativos o ambientales, el diálogo de saberes es importante porque

En la media que construye en comunidad, y sobre todo nos ponen a pensar sobre el territorio, sobre cosas que a veces la gente quisiera "pero por qué no (mejoran) mi cuadrita [...]" Pero en la conversación se va viendo la importancia de pensar el parque, que es más colectivo, la zona donde más más circula gente, donde todos nos beneficiamos, entonces esas cosas digamos que contribuyen (Líder 2, 2023)

Si bien las ejecuciones y las obras de los PUI se realizan en el marco de un proceso a través del cual se ha buscado posicionar a la ciudad como referente internacional, es necesario resaltar que las intervenciones derivadas de los PUI detonan espacios de interlocución a través de los cuales los actores sociales y comunitarios pueden compartir las reflexiones que construyen alrededor de sus procesos. Por ejemplo, si bien la construcción del Parque Biblioteca no hacía parte efectiva del PUI, sino del Plan de Desarrollo, allí se presentó una dificultad durante el proceso de ejecución

Yo creo que las dificultades estuvieron dentro frente a las decisiones que se tomaron en ese momento frente a los proyectos que se iban a desarrollar. Voy a poner un ejemplo, y es el de la piscina del 12 de octubre. Donde estaba la piscina del 12, tomaron la decisión de construir un parque de biblioteca. Llegó el momento donde la comunidad dijo, “nosotros no pedimos un parque de biblioteca”. Eso simplemente era un proyecto de plan de desarrollo. Y nosotros como PUI teníamos que desarrollar nuestro proyecto alrededor de los proyectos que ya estaban definidos en el plan de desarrollo. Entre esos, el parque de biblioteca, entonces la comunidad dijo: listo, nosotros no lo pedimos, no nos oponemos, pero dennos respuestas. ¿Cuáles eran las respuestas que ellos buscaban? ¿Qué va a pasar con la piscina? La piscina era pública, tenía un uso grande, a pesar del tamaño que tenía. ¿Dónde nos van a reponer la piscina? Todos nosotros nos quedamos como ¿qué, reponer la piscina? eso no estaba dentro de los planes. Digamos que dentro de la negociación para poder construir el parque biblioteca con la comunidad fue, “ustedes anulan la piscina el día que esté habilitada la que nos van a construir”. Entonces, obviamente tocó juntarnos un montón de dependencias de la alcaldía, entre esas el INDER, Planeación, la EDU, la Secretaría de Infraestructura, y tomar decisiones: o no construir el parque de biblioteca, o buscar el recurso para reponer la piscina, pero no era solamente reponer la piscina, también era pensar en dónde la vamos a construir, porque además no podía salir de la centralidad el 12 de octubre.

Entonces empezaron a mirar y dijeron, al lado de la estación de bomberos hay un pedazo de lote que nos puede servir. Entonces empezaron el tema de la sesión del lote por parte de los bomberos al municipio, definir el recurso, hacer los diseños, todas las aprobaciones que lleva eso, y el proyecto del parque de biblioteca se retrasó casi tres

años su construcción por la piscina. Y así fue, el día que se puso en funcionamiento la piscina, que hoy está en la parte de atrás de lo que es la inspección, al lado de la estación de bomberos, ese día se inició la obra del parque de biblioteca. (Burócrata 3, 2022)

Alrededor de ese proceso de negociación puede identificarse que la comunidad le otorga valor a los elementos públicos que los benefician y defienden efectivamente esos espacios. Ese tipo de reflexiones y acciones son las que se ven interrumpidas con la intermitencia en los procesos de intervención.

La importancia de la voluntad política para la ejecución de PUI-NOC es evidente al ser un proyecto estratégico en el Plan de Desarrollo del año 2008, y como dice una burócrata, ser niños mimados de EDU y facilitar articulación interinstitucional

adquisición de predios en noroccidental, muy poquito, yo creo que casi nulo, nosotros aprovechamos muchísimo la recuperación de espacios públicos que estaban abandonados y la restitución de espacio público que estaba siendo ocupado, entonces ahí digamos que las inspecciones juegan un papel muy importante y ahí hay un tema también de voluntades de los inspectores, porque para nadie es un secreto que el inspector ayuda a quien quiera ayudar, de eso uno tenía que hacer una relación interinstitucional bastante fuerte con los inspectores y también lo logramos, entonces digamos que nosotros no tuvimos procesos de adquisición predial en noroccidental, solamente fue una restitución, es que incluso en algún caso en la centralidad del 12 de Octubre postulamos a una familia subsidio de vivienda, porque ahí había una ocupación con vivienda, entonces digamos que fue eso básicamente, pero nosotros en Noroccidental no tuvimos procesos de adquisición predial. No había como dificultades como que ve, este me puso trabas, no. Siempre hubo una relación interinstitucional para que el proyecto saliera, pues que la ejecución se diera en los tiempos que se tenía que dar. Antes, al contrario, yo creo que fue un apoyo muy fuerte de las otras dependencias para que el proyecto se hiciera realidad. Sí, muchos trabajos con ellos ahí en ese tiempo. Por ejemplo, si el proyecto tenía que ver con cultura, la Secretaría de Cultura siempre estuvo ahí en todas las actividades de promoción con comunidad alrededor del tema cultural. Si el tema era con el INDER, el INDER siempre estuvo ahí. Con ese tema, educación, porque también

hicimos intervenciones en algunos colegios, también todos prestos a hacer todo el proceso de sensibilización con comunidad educativa. Siempre hubo una voluntad de todas las dependencias en el desarrollo del proyecto. Cosa que hoy, digamos, no se siente tanto porque la ejecución de los PUI es muy chiquita hoy. Es que en la época que yo estuve en el PUI de la noroccidental, teníamos 14, 16 proyectos en ejecución, hoy hay tres. Entonces, digamos que hoy en un proceso tan insignificante, tan chiquito, pues no le prestan tanta atención al momento fuerte que tuvimos nosotros, que tuvo una inversión de recursos bastante alta.

Nosotros ahí, digamos que, al ser un proyecto estratégico de la alcaldía, pues obviamente todos los ojos estaban puestos en ese proyecto, pero también hubo una voluntad interna de la EDU para que los proyectos se ejecutaran de la mejor manera. Se contrató equipos de profesionales calificados para el desarrollo de esas actividades, unos seguimientos permanentes, pero al interior de la EDU siempre hubo una voluntad para la ejecución, antes, al contrario, porque yo sentía que éramos como los niños mimados de la EDU en su momento porque éramos lo que teníamos para mostrar así grande en ejecución. Entonces digamos que de alguna manera eso ayuda muchísimo para que todos los ojos estén puestos, pero también los apoyos. Y cualquier dificultad que uno tenía, siempre hay una dificultad. Entonces todo el mundo, tanto de la EDU como de otras dependencias, está solucionando lo que estaba pasando. Nada más la piscina es un ejemplo. Entre todos nos tocó resolver de dónde salía la plata, de dónde se iba a construir, quién iba a diseñar, buscar aprobaciones, iniciar construcción, inaugurar. (Burócrata 3, 2022)

#### **4.5 El rol de los actores armados**

Durante la ejecución de las obras realizadas por el PUI-NOC, la interacción que se presentaba entre los actores sociales, la EDU, los contratistas y habitantes de la zona, con los grupos armados que hacían presencia en los lugares de la intervención, estaban marcadas por varias características. Por una parte, es necesario resaltar que se presentaban cobros extorsivos a los contratistas encargados de realizar las obras. Dicho cobro extorsivo a los contratistas, que era considerado “normal” dentro de la ejecución de muchas de las obras de infraestructura en la



ciudad, presentó dos vías posibles de respuesta por parte de los contratistas. La primera de ellas es el pago efectivo del mismo, que se da de manera encubierta y en contravía de lo que solicitaron, tanto la EDU como las organizaciones sociales y comunitarias presentes en el territorio. La segunda vía, es la de no realizar los pagos extorsivos. Esta segunda vía implica a los contratistas la necesidad de acudir a las autoridades y a las organizaciones sociales y comunitarias del territorio para tratar de tramitar las dificultades de seguridad derivadas.

A propósito de la normalización de los pagos extorsivos presentados durante la ejecución de las obras, un líder social y comunitario de la zona noroccidental afirmó

O sea, es que los contratistas dentro del contrato sacan el “componente” de extorsión. Entonces ya todos saben que si llegan al territorio hay que pagar vacuna. Ellos mismos llamaban a los combos y les decían “¿hermano, me vas a dejar trabajar?”. No llamaban a la policía. Llamaban a los combos para entrar. Y les decían ¿cuánto es? “Tanto”. Y ya, y ya. (Líder 1, 2023)

Otro líder social y comunitario que manifestó lo siguiente

Es una cosa que, en esta ciudad y el Valle de Aburrá, padece hace rato, y es una renta por obras que se realizan. O sea, aquí llega un contratista y empieza a hacer una obra y a ese man lo encuentran, lo llaman, le dicen, “tiene que dar tanto”. Eso, además, es de conocimiento público, pero pues es muy difícil demostrarlo. (Líder 2, 2023)

En relación con la vía de no hacer el pago, tanto los liderazgos comunitarios consultados como los burócratas de la EDU coincidieron en que realizaron la solicitud a los contratistas de las obras para que no realizaran el pago de extorsiones a los grupos armados, y que en su lugar se canalizaran las acciones a través de las vías institucionales de seguridad. En ese sentido, un líder comunitario afirmó lo siguiente sobre los contratistas de las obras, lamentándose también sobre la normalidad de los cobros extorsivos:

Nosotros, como actores comunitarios, le decimos a los contratistas, “hombre, no hagan eso, eviten eso, ofrézcanles trabajo al que quiera”, pero claro, ellos (los grupos armados) vienen es por plata. O sea, ¿cuánto? “Tantos millones por esa obra que usted va a hacer ahí, me tiene que dar.” Entonces, pues nosotros buscando que no, que no, que no, pero pues ellos (los contratistas) dicen que no, y ya después uno sabe, se entera de que ellos (los grupos armados) lo pidieron y que (los contratistas) se los dieron. Pero en general, eso como que ya hace parte de una normalidad muy extraña en ese tema de la ejecución de obras. (Líder 2, 2023)

También, en el mismo sentido una burócrata de la EDU afirma que

En el desarrollo de los proyectos había contratistas que pagaban la vacuna. Independiente de que nosotros les dijéramos que no lo hicieran. Ellos decían que había que hacerlo para poder ejecutar la obra. Nosotros siempre estuvimos como: venga, la institucionalidad tendrá que responder frente a la seguridad. Pero nosotros sabíamos que había contratistas que estaban pagando, lo que pasa es que no teníamos como comprobar que sucedía. Eran unos pagos desobedientes (Burócrata 3, 2022)

Si bien, como muestran los testimonios, el pago de los cobros extorsivos en ocasiones fue realizado, también hubo momentos en los que los contratistas atendieron al llamado de no realizar los pagos, lo que los expuso a vulneraciones en su seguridad por parte de los grupos armados y ante los cuales se presentaban asuntos como acudir a los liderazgos comunitarios y a la fuerza pública. Como manifiesta un líder de la zona

La policía venía a entrar era cuando ya no había arreglo de la extorsión entre contratistas y combos. Y que ya se convirtió en un tema judicial. Porque se calentaba el parche entre ellos, entonces ahí sí. Ahí mismo esos contratistas llamaban a la comunidad. Veá, ayúdeme a arreglar la vuelta. Claro, cuando se les dañaba el diálogo (con el actor armado) ahí sí llamaban a la comunidad y llamaban a la policía. (Líder 1, 2023)

Por su parte, una burócrata de la EDU contó algunos de los hechos a los que se enfrentaban los contratistas que no realizaban los pagos extorsivos

(Los grupos armados) se cogían el carro que llevaba el cemento y lo vaciaban, pero en el camino, no esperaban ni que llegara a la obra [...] En la Unidad Deportiva de Castilla se robaron una retroexcavadora y uno dice ¿cómo se llevan una retroexcavadora? ¿A qué horas, cómo? Pues, para eso necesitan, imagínate, una máquina para poder mover eso. (Burócrata 3, 2022)

Ante esas dificultades de seguridad la burócrata afirmó, también, que se hicieron esfuerzos por parte de la EDU para tratar de tramitar los hechos a través de las vías institucionales con la fuerza pública, y destacó la disposición de esas instituciones para atender a las denuncias

Los que no pagaban, eso era una intervención del GAULA, de la policía, y había pues como acciones en ese sentido. Hubo momentos en que los contratistas paraban, pero no era parar la obra un mes, no, eran unos días mientras pasaba como todo eso. Y el manejo siempre lo tuvimos de la mano de la policía y el GAULA. Ahí hubo una articulación con la Secretaría de Gobierno en ese momento, porque no existía la Secretaría de Seguridad, y con las estaciones de policía de cada comuna. O sea, siempre hubo una relación directa con los comandantes de las estaciones. Pues nosotros teníamos el teléfono, era "capitán no sé qué, tal situación se nos está presentando", y llegaban allá.

Nosotros digamos que estuvimos en toda la ley, en cómo legitimar toda esa intervención de la ley, de la policía, en ese tipo de instituciones

Pero siempre fue manejada alrededor de la institucionalidad. Siempre con las autoridades legítimas estuvieron ahí con esa importancia. Y creo que también las autoridades respondían ante esa necesidad, porque uno puede llamar a las autoridades y ellos pueden decir: no, yo no puedo hacer nada. Ahí también yo creo que la respuesta por parte de ellos fue efectiva (Burócrata 3, 2022)

Los liderazgos sociales, los elementos formativos y los aprendizajes adquiridos en el proceso de legibilidad, son elementos importantes al momento de impedir el ingreso de actores armados a los espacios de discusión y decisión. Como contaba un liderazgo social y comunitario, las dinámicas participativas incluso protegían de forma relativa a las extorsiones

No, yo creo que para mí sería volver a recuperar la filosofía del PRIMED, que era una filosofía de planeación y de ejecución con las comunidades. Y eso controlaba el tema de extorsión, controlaba el tema de seguridad, generaba un impacto más fuerte. En cambio, aquí estamos en la planeación, pero no estamos tanto en la ejecución. Así que yo me soñé eso, y yo, eh, bacano, yo me pensé eso. Y el desarrollo colectivo de las comunidades. Ese ejercicio de planeación muy bacano. Muy bacano porque era soñarse la comuna a 20, 30 años. Era un tema bacano. El tema ecológico del Picacho. Y se participó de todo eso. Había comités ahí. Había comités y todo (Líder 1, 2023)

De igual manera

En algunos momentos estos actores armados, en una época del PRIMED, de alguna manera estos personajes tenían un nivel de control social en las comunidades que podían de alguna manera generar interlocuciones en las que incidían en algunas de esas decisiones. Particularmente pues cómo se beneficiaban ellos para poner trabajadores, cómo se beneficiaban ellos de una parte de los recursos de una obra que se contratara.

En el proceso PUI la cosa es diferente porque el actor armado es otro. Ese otro actor armado tiene una característica muy especial y es que su manera o su discurso era que tenían un brazo armado y un brazo político.

Entonces el brazo armado fue el que llegó finalizando los 90, comenzando los 2000 y dio chumbimba para sacar a las bandas delincuenciales y a lo que ellos llamaban los insurgentes, que eso de insurgentes no tenía nada, era un grupo de delincuencia. Y los que no cooptó pues los eliminaron. Y entró entonces su idea de actor político.

Entonces fundaron o se tomaron algunas organizaciones en la ciudad. La comuna seis no fue la excepción. Había organizaciones, o creadas por ellos, o que ellos habían

cooptado, se habían metido. Pero si algo creo yo que tuvo esta zona es que, como actores políticos, no tenían formación para asumir deliberaciones o discusiones.

Es decir, yo siento que la formación, por eso es tan importante la participación y por eso es tan importante el acompañamiento a las organizaciones y a los procesos comunitarios, porque vos en la medida que hacés eso, formás sujetos políticos que tienen capacidad de argumentar, de debatir, de deliberar. Estos actores, no. Estos actores llegaron a veces a algunos espacios, pero su capacidad de decir y expresar una idea... Por ejemplo, vamos a hacer tal reunión para discutir sobre el Parque Biblioteca del 12 de Octubre, entonces posiblemente estos manes hayan mandado dos o tres personas, vayan a esa reunión, vayan y estén allá. Pero no dicen nada, no expresan nada, solo están ahí. De hecho, se aburren fácilmente porque ese no es su mundo. Entonces, ellos llegaron fue a cooptar, ahí sí, digamos a cooptar a algunos líderes ya existentes. Entonces aquí aparecieron como desmovilizados de estos bloques paramilitares algunos presidentes de Junta de Acción Comunal, de hecho el presidente de ASOComunal del territorio llegó a ser el gerente de la organización que se montó en Medellín con el proceso del Bloque Cacique Nutibara, como le llaman a esa vaina, Fondepaz, creo que era.

Aquí en Medellín hubo una organización que montaron los paramilitares que se desmovilizaron y esa fundación inclusive estuvo liderada, fue gerente de esa fundación, el presidente de Asocomunal de este territorio. Eso les permitía entonces tener ya líderes más formados para decir ciertas cosas, pero digamos que, en un grupo tan amplio de actores formados políticamente, digamos que es muy difícil que impongan ideas.

Pero en general, en la definición de esos proyectos, por lo menos en el PUI de la zona noroccidental, con el actor que había en esta zona, ahí no ves actores en una discusión de ese tipo de proyectos como diciendo, ve, ¿por qué no hacer esto? o que no se haga tal cosa. O sea, es muy difícil que lleguen porque además no tenían la capacidad, siento yo, de hacerlo. (Líder 2, 2023)

En ese sentido, ante la potencial incidencia de los actores armados en espacios de discusión, un líder comentó lo siguiente

Pero como modelo, yo siento que la intervención de grupos armados, cada vez que usted meta el componente de participación ciudadana y además de eso le mete formación, usted estará más blindado para la injerencia del grupo armado, porque en efecto el grupo armado lo que tiene casi siempre son actores, hasta el día de hoy actores, y por lo menos en la ciudad, actores con poca capacidad de incidencia en esos escenarios. Y además cuando hay tantos, eso de imponerle a tantos [...] Pues claro, usted viene y me amenaza a mí y yo me le cago el miedo, pero otra cosa es cuando somos 50 y usted tiene que amenazar a 50, eso no le da capacidad a usted, no le da pa amenazar a 50. Usted coge a uno solo y tal vez, pero por eso es tan importante promover eso de amplios espacios de participación, porque usted podrá decir su parte, pero hay 49 que le van a decir: no, hombre, por acá más bien y por acá y por acá (Líder 2, 2023)

### **Consideraciones finales**

La visión hegemónica de ciudad que se impulsó en Medellín en la década de 1990 pretendía dejar atrás el modelo industrial y fabril que caracterizó la vocación económica de la ciudad y el Valle de Aburrá en las décadas precedentes, para transitar hacia una nueva ciudad enfocada en servicios financieros, servicios médicos especializados, innovación, competitividad y mejora en la conexión con el departamento y el país. Dicho proceso de tránsito estuvo marcado, como bien lo mostramos previamente, por el surgimiento de una serie de dilemas estratégicos en lo relativo a las intervenciones del espacio de la ciudad. Las decisiones y rumbos de acción, trazados por quienes en ese momento ocupaban los lugares de dirección del aparato de Estado local y nacional, marcaron la selectividad estratégica del Estado a nivel local, otorgándole, en un primer momento, un espacio central al mecanismo institucional PRIMED como herramienta de intervención en algunos de los barrios de la ciudad caracterizados por el Estado local como “subnormales”. Esa caracterización de subnormales se debía al surgimiento derivado de construcción informal, o no direccionada por el Estado local, con presencia de actores armados, y por no contar con intervenciones estatales sostenidas en el tiempo. Así, al intervenirlos con el PRIMED, se buscó integrarlos con el resto de la ciudad a la vez que mejorar la seguridad.

La disolución del PRIMED como mecanismo institucional, al no ser ejecutada la segunda fase del programa, no significó una variación en la visión hegemónica construida sobre el rumbo que debía tener la ciudad. Como se ha mencionado con Jessop, las diferentes instituciones estatales sintetizan disputas, tensiones y dinámicas sociales que llevan a que sus acciones puedan llegar a ser contradictorias. Ello se evidencia en la forma como se presentaron de manera paralela dos hechos que parecen contradictorios. El primero de ellos, ligado a la voluntad política de quienes ocuparon los puestos de dirección del Estado local en pleno proceso de autonomización forzada, fue la disolución o no continuidad del PRIMED como mecanismo institucional, dejando atrás una experiencia que fue considerada valiosa para los habitantes de los barrios intervenidos y para los burócratas que allí trabajaron. El segundo de ellos, que también se enmarca en el proceso de autonomización forzada, es el fortalecimiento de las herramientas de planeación como el POT y los Planes de Desarrollo, y el aumento de recursos recibidos por la ciudad provenientes de transferencias del gobierno nacional y las utilidades de

EPM. De esa manera, si bien por una parte parecía darse fin a una experiencia exitosa para la ciudad como fue el PRIMED, por otra se insertó la visión hegemónica de ciudad al interior de las herramientas de planeación de la ciudad, disponiendo de uno de los elementos más importantes a nivel estructural del Estado como es el POT. En ese sentido, la lectura de fondo que impulsó al aparato de Estado de orden nacional a intervenir un territorio específico a través del PRIMED seguía siendo la misma, pero ahora integrada de manera más fuerte al Estado local: activar las capacidades estatales para intervenir espacialmente la ciudad en aras de integrarla, conectarla, hacerla segura y disponer de ella como espacio para la generación de mercados específicos.

La llegada de Sergio Fajardo a la alcaldía de la ciudad en el año 2004 trajo consigo un nuevo proyecto de Estado local: el Modelo Medellín. Dicho modelo se consolidó bajo las administraciones de Fajardo y Salazar, ambos de la misma corriente política electoral. El Modelo Medellín contenía, de fondo, una lectura muy similar sobre la cual se creó la Consejería Presidencial para Medellín en los noventas, pues entendía que las zonas con mayores índices de violencia, desigualdad y calidad de vida, debían ser intervenidas porque sobre ellas recaía una deuda histórica que derivó en dificultades de seguridad y violencia. En tal sentido, las herramientas del desarrollo debían ser desplegadas de manera integral en esos barrios.

Este modelo de ciudad estuvo inspirado en lo que se ha dado en llamar el Modelo Barcelona, que durante la década de 1990 fue promovido en Medellín desde los escenarios de planeación de ciudad, generando un contexto estratégico favorable para que, posteriormente y bajo la alcaldía de Fajardo, personas que fueron formadas en el contexto de la experiencia Barcelona, ocuparan cargos importantes de dirección en la EDU y trazaran el rumbo de la empresa y la ciudad hacia el Modelo Medellín. Así, siguiendo a Jessop en lo referido al proyecto de Estado, con el Modelo Medellín se buscó que las acciones estatales de carácter local siguieran un patrón o marco común y las instituciones estatales orientaran sus acciones bajo ese interés estratégico.

Con el Modelo Medellín no se buscó modificar la visión hegemónica de ciudad que había sido construida previamente sino, por el contrario, ejecutarla de la forma más eficiente posible. El proyecto de Estado que fue el Modelo Medellín usó como uno de sus modos de intervención el Urbanismo Social, en el cual se combinan elementos como la intervención física, la disposición de recursos y la información estadística. Allí surgen los Parques Biblioteca, la



construcción y mejoramiento de vivienda de interés social y el PUI como mecanismo institucional. Este último es un mecanismo institucional surgido de un modo de intervención del espacio en la ciudad que fue el Urbanismo Social, en el marco del proyecto de Estado llamado Modelo Medellín, encargado de implementar la visión hegemónica de ciudad que se comenzó a planear desde de década de 1990 con miras a transformar su vocación económica.

Como menciona Leyva, y como reconoce el Estado local a través de sus documentos oficiales, el PUI encuentra en PRIMED a uno de sus principales referentes. A diferencia del PRIMED, desde su surgimiento y por la dinámica propia del aparato de Estado nacional y local, el PUI como mecanismo institucional excluye de sus intervenciones el componente de vivienda, que pasa a ser de manejo exclusivo del ISVIMED en 2009. Como se mostró atrás, los PUI se centran en el mejoramiento o construcción de espacio público y la construcción de equipamientos.

Algunos elementos derivados del proceso de legibilidad que se dieron durante el PRIMED continuaron siendo importantes durante la ejecución del PUI-NOC. Aspectos como el manejo del lenguaje técnico de la planeación por parte de los procesos sociales y comunitarios, que había sido previamente dispuesto desde el aparato de Estado en intervenciones como PRIMED, fueron utilizados durante la ejecución del PUI-NOC para entablar procesos de diálogo y negociación entre los operadores y los habitantes de los barrios, de manera que sus comentarios, observaciones y sugerencias eran tramitadas de forma más eficiente, dotando de legitimidad el proceso de intervención y fortaleciendo el cumplimiento de los intereses estratégicos del aparato de Estado local.

Como operador urbano e institución ligado al aparato de Estado local, la EDU usó elementos de las intervenciones previas al echar mano de burócratas que habían participado de programas como PRIMED. De esa manera, las capacidades que habían sido creadas en la década de 1990, durante lo que Leyva denomina estatalidad prestada, y que eran encarnadas por el conocimiento y experiencia de los burócratas que habían dejado de trabajar para el Estado local, fueron reincorporadas a la EDU y aprovechadas para hacer más eficaz la intervención con los PUI en general, y con el PUI-NOC en particular. Con ello, prácticas como la realización de visitas de los habitantes de la zona Noroccidental a otros lugares intervenidos por la EDU se mantuvieron durante la ejecución del PUI-NOC. De igual forma, se realizaron recorridos por los lugares intervenidos en la zona noroccidental por burócratas acompañados de liderazgos

comunitarios y habitantes de los barrios, con el fin de aclarar las dudas e inquietudes sobre las intervenciones. También, la composición de los equipos de trabajo de la EDU para la ejecución del PUI, encabezados por profesionales sociales, fue un elemento que se sostuvo en el tiempo, facilitando el proceso de comunicación entre los profesionales de áreas como la arquitectura o la ingeniería, con los habitantes de las zonas intervenidas. Esto profundizaba los procesos de legibilidad estatal. De igual manera, al incorporar profesionales de áreas como ingeniería y arquitectura, dichos burócratas debían ser capacitados y sensibilizados para interactuar con los habitantes de las zonas a intervenir, de manera que debían adaptar su lenguaje para transmitir claridad y fortalecer la comunicación con los habitantes, reforzando el proceso de legibilidad. De esa forma, el efecto de legibilidad en el PUI-NOC se nutrió de elementos y procesos de legibilidad previa que implicaban aprendizajes internos a los nuevos burócratas y facilitaban la comunicación con habitantes que también tenían una relativa capacidad y conocimiento para comunicarse a través del lenguaje técnico provisto en intervenciones previas, por el aparato de Estado local.

Además de los elementos que se marcan como aprendizajes estatales derivados del proceso de legibilidad durante el PRIMED y que continúan con el PUI-NOC, es necesario destacar algunos cambios que se dan en el tránsito de un mecanismo institucional a otro. El proceso de legibilidad que se configuró alrededor del diseño y la ejecución del PRIMED tuvo como centro de atención a una población que se definió como “subnormal”, a la que a través de una intervención estatal se pretendía elevar a un rango de normal. Dicha intervención se concentró en aspectos de carácter inmediato para los habitantes de los barrios, como era, entre otras, su vivienda, el acueducto y alcantarillado, su cuadra y las vías de acceso a su barrio, con el fin de normalizarlo. Allí, las metodologías participativas y el lenguaje de la planeación fueron un elemento importante a la hora de llevar a cabo una intervención que tuvo un impacto más inmediato o cercano para los habitantes de esos barrios. Por otra parte, el proceso de legibilidad configurado alrededor del diseño y la ejecución del PUI-NOC no se concentra en “normalizar” una población “subnormal” a través de mejorar sus entornos inmediatos, sino de conectar a ciudadanos con el resto de la ciudad a través de la creación y mejoramiento del espacio público en la zona de influencia del Metrocable Picacho, desplazando las intervenciones de beneficio inmediato, para hacer uso de las metodologías participativas y el lenguaje de la planeación orientadas en el fortalecimiento de lo público. Se da un tránsito en la intención de la

intervención: de un ciudadano subnormal que busca ser normalizado, con el PRIMED, hacia un ciudadano que busca ser conectado con la ciudad y tome conciencia de lo público, con el PUI.

Al ser un mecanismo institucional surgido en el marco de un proyecto de Estado específico y una fuerza política en particular, la continuidad de los PUI dependía exclusivamente del interés y la voluntad política de los mandatarios. En consecuencia, con el acceso de Aníbal Gaviria a la alcaldía, la continuación del PUI-NOC como mecanismo institucional se vio truncada. La forma en que eso se expresó, como bien lo expone un liderazgo social y comunitario, fue una ruptura en los canales y formas de comunicación entre los habitantes de la zona y el aparato de Estado local, pasando de una dinámica de discusión e interacción basada en el lenguaje técnico y de planeación, como se venía dando a través del PUI, hacia las Jornadas de Vida como canal institucional para comunicar las intenciones de los habitantes de las zonas. En estos segundos espacios adquiriría mayor peso la presencia de grandes cantidades de personas en favor de un programa específico, más que de discusiones y reflexiones alrededor de elementos técnicos y de planeación, aunque estos últimos no desaparecerían del todo.

Más allá de que las intervenciones no se dieran para el beneficio inmediato y particular de los habitantes, resulta claro que en el marco del proceso de ejecución del PUI-NOC se había incentivado una dinámica de reflexión al interior de las organizaciones sociales y comunitarias, e incluso de los habitantes del barrio, sobre el carácter y la importancia de los lugares y espacios públicos como elementos a ser privilegiados dentro de las intervenciones estatales. El PUI-NOC, como resultado del desplazamiento del componente de vivienda hacia otras instituciones del aparato de Estado local, construye una dinámica mediante la cual las discusiones y valoraciones que se realizan de las intervenciones del PUI versan sobre el valor de lo público, la importancia de los espacios públicos tales como parques públicos, bibliotecas públicas, vías principales, andenes, canalización de quebradas, etc. desligando el beneficio más inmediato que puede significar el mejoramiento de vivienda, el mejoramiento del entorno cercano de los habitantes como la calle de la cuadra en que viven, o los andenes de su cuadra, etc. Esto se debe, en buena medida, a que la visión hegemónica de ciudad reforzada por una intervención como la del PUI-NOC, dicta que las necesidades más inmediatas como la vivienda deben ser atendidas principalmente de manera privada, a través del empleo, el emprendimiento y la correcta administración individual de los recursos, y no por programas estatales.

Durante la alcaldía Aníbal Gaviria el valor de lo público, que es evaluado como positivo por los liderazgos sociales y comunitarios y que encontraba en los espacios de participación del PUI-NOC uno de sus espacios fundamentales para evidenciarse, se ve truncado por la no continuidad del mecanismo institucional.<sup>7</sup>

Por otra parte, la ejecución del PUI-NOC también estuvo influenciada por la interacción entre grupos armados, burócratas, y actores sociales y comunitarios. Tanto los liderazgos sociales y comunitarios, como los burócratas de la EDU, solicitaron de manera directa a los contratistas de las obras no realizar pagos extorsivos a los grupos armados que hacían presencia en los sectores, hecho al que hicieron caso omiso algunos contratistas. De esa forma, las fuentes coincidieron en aceptar que la realización de cobros extorsivos y su efectivo pago hace parte de una lamentable tradición que ha sido normalizada dentro de las relaciones entre contratistas y grupos armados presentes en los barrios intervenidos. Un hecho que es destacable en el proceso de interacción entre los actores armados y las intervenciones estatales, en este caso el PUI-NOC, es que la metodología empleada por la EDU como operador urbano, que privilegia el carácter participativo y formativo, ha facilitado que los actores armados no escalen en las dinámicas de participación y decisión, pues esos espacios institucionales que el aparato de Estado local pone a disposición de la población a intervenir, demanda la necesidad de hablar un lenguaje común: el lenguaje que el Estado dispone. De esa manera se erige una barrera entre el Estado local y los grupos armados que muestra una primacía de los intereses estratégicos del Estado local, pues en la medida en que no se expresen las ideas en el marco de los lenguajes y la forma de organización oficial formal, la comunicación y la inserción de intereses estratégicos en las acciones estatales por parte de esos grupos armados se hará menos eficiente, en la medida que no estén relacionados con el lenguaje técnico dispuesto a nivel estatal.

Todo lo anterior, leído desde el EER, es la forma específica en la que se ha expresado una visión hegemónica de ciudad, bajo un proyecto de Estado específico y un mecanismo institucional en concreto, rastreado desde las experiencias cotidianas de burócratas y líderes sociales y comunitarios que asistieron a su proceso de planeación y ejecución.

---

<sup>7</sup> Ahora, al igual que pasó con el final del PRIMED, el freno puesto a los PUI en general, y el PUI-NOC en particular, no obedece a un cambio de la visión hegemónica de ciudad, pues como bien lo muestran Sierra, Quinchía y Lozano, las intervenciones del espacio bajo la alcaldía de Aníbal Gaviria persiguieron el mismo objetivo, solo que bajo mecanismos institucionales diferentes como las Unidades de Vida Articulada, el Cinturón Verde, Parques del Río, etc., cobijadas bajo el Urbanismo Cívico Pedagógico, una reformulación del Urbanismo Social planteada por la administración de Gaviria para desmarcarse del Urbanismo Social, más ligado al fajardismo.

## Referencias

Abrams, P., Gupta, A., & Mitchell, T. (2015). *Antropología del estado*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Alcaldía de Medellín. (2004). Plan de Desarrollo 2004 - 2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía. Medellín: Concejo de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011. Medellín ES Solidaria y Competitiva. Medellín: Concejo de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (3 de Julio de 2022). En un 30% avanza el proyecto habitacional El Triunfo de la Alcaldía que beneficiará a 112 familias. Medellín. Recuperado el 22 de Septiembre de 2022, de <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/en-un-30-avanza-el-proyecto-habitacional-el-triunfo-de-la-alcaldia-de-medellin-que-beneficiara-a-112-familias/>

Burócrata 1. (25 de Octubre de 2022). Socióloga, hizo parte de la dirección social de la EDU y el PUI-NOC. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 2. (23 de Julio de 2022). Arquitecto, hizo parte de la subgerencia de vivienda de EDU entre 2004 y 2014. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 3. (31 de Octubre de 2022). Profesional en Planeación y Desarrollo Social, hace parte de la EDU desde 2008. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 4. (2019). Hizo parte de la ejecución del PRIMED. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 5. (2019). Hizo parte de la ejecución del PRIMED. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 7. (2019). Hizo parte de la ejecución del PRIMED. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 8. (2019). Hizo parte de la ejecución del PRIMED. (D. Patiño, Entrevistador)

Burócrata 9. (2019). Hizo parte de la ejecución del PRIMED. (D. Patiño, Entrevistador)

Domínguez, M. (2016). La dimensión cotidiana de formación del Estado en el Pacífico colombiano. En V. Brachet-Márquez, & M. Uribe, *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales* (págs. 179-218). Ciudad de México: El Colegio de México.

Duarte, H., & Salazar, A. (2019). Con mejoramiento, pero sin norma: título y propiedad de la tierra para las viviendas del plan de consolidación y recuperación ambiental de la quebrada Juan Bobo en la Comuna 2 de Medellín. Medellín: Tesis de Maestría para optar por el título de Magíster en Procesos Urbanos Y Ambientales, Universidad EAFIT.

Echeverri, A., & Orsini, F. (2010). Informalidad y Urbanismo Social en Medellín. En M. Hermelin, A. Echeverri, & J. Giraldo. Medellín: Fondo Editorial EAFIT.

EDU. (2012). Sistematización experiencia Proyecto Urbano Integral Noroccidental. Medellín.

El Tiempo. (1996). Peligra erradicación de los tugurios en Medellín. Medellín. Recuperado el 15 de Septiembre de 2022, de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-375660>

Franco, V. (2006). Centros de poder económico y político en Medellín: dilemas estructurales y selectividad estratégica. *Controversia*(186), 88-110.

Franco, V. (2006). *Poder regional y proyecto hegemónico*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.

Herrán, C. (2019). Intervención del Urbanismo Social de Medellín y la producción del espacio en el habitar: Consolidación habitacional en la Quebrada Juan Bobo. Trabajo de investigación para el título de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Antioquia, Medellín.

Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Madrid: Los libros de la Catarata.

Leyva, S. (2010). El proceso de construcción de estatalidad local (1998-2009): ¿La clave para entender el cambio en Medellín? En C. Hoyos, *Medellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad* (págs. 271-293). Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Líder 1. (4 de Febrero de 2023). Abogado, líder social y comunitario de la zona noroccidental. (D. Patiño, Entrevistador)

Líder 2. (2 de Febrero de 2023). Líder social y comunitario de la zona noroccidental desde la década de 1990. (D. Patiño, Entrevistador)

Lozano, J. (2019). Medellín tiene norte. La planeación urbana como una producción estratégica del espacio. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, Tesis de maestría.

Monedero, J. (2018). Selectividad estratégica del Estado y el cambio de ciclo en América Latina. En H. Ouviaña, & T. Mabel, *Estados en disputa* (págs. 338-376). Buenos Aires: El Colectivo.

Montoya, N. (2014). Urbanismo social en Medellín: una aproximación a partir de la utilización estratégica de los derechos. *Estudios Políticos*(45, julio-diciembre), 205-222.

Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. México D.F.: Siglo XXI Editores.

Quinchía, S. (2013). Discurso y producción de ciudad. un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 6(No. 11, enero-julio), 122-139.

Sierra, J. (2016). Medellín, ciudad neoliberal. Dinámicas socio-espaciales en la formación de un hábitat urbano 1970-2015. Tesis presentada para el título de Magíster en Hábitat, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Trouillot, M.-R. (2011). Antropología del Estado en la época de la globalización: encuentros cercanos del tipo engañoso. En M.-R. Trouillot, & C. Gnecco, *Transformaciones globales: la antropología y el mundo moderno* (págs. 149-174). Cali: Universidad del Cauca.

Velásquez, C. (2015). Transformación del Estado local y sus prácticas de intervención en sectores informales de Medellín, a partir de la experiencia del Mejoramiento Integral de Barrios (1990 - 2015). Medellín: Tesis para Magíster en Estudios Urbano - Regionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.

Velásquez, C. (2015). Transformación del Estado local y sus prácticas de intervención en sectores informales de Medellín, a partir de la experiencia del Mejoramiento Integral de Barrios (1990 - 2015). Medellín: Tesis para Magíster en Estudios Urbano - Regionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.