

# ENTRE LUCES Y SOMBRAS

MEDELLÍN: ESPACIO Y POLÍTICAS URBANAS

GLORIA NARANJO G.  
MARTA INES VILLA M.

Primera edición  
Diciembre de 1997

Edita:

Corporación Región

Calle 55 No 41-10 Tel: (57-4) 2166822, Fax (57-4) 2395544

C.E.: [coregion@epm.net.co](mailto:coregion@epm.net.co)

Apartado Aéreo 67146 Medellín-Colombia

ISBN 958-96265-0-5

Editora: Luz Elly Carvajal G.

Mapas: Marta Villa y Mauricio Hoyos

Ilustración y diseño: Pregón Ltda. Tel: 2844849

Para esta publicación la Corporación Región recibe el apoyo económico  
de Colciencias y Agro Acción Alemana.

*Agradecemos a Colciencias y a la Corporación  
REGION quienes hicieron posible la realización  
de este trabajo.*

*A Sandra Muñoz y Gonzalo Murillo por su  
colaboración en la recolección de información.*

*A Javier Toro por la lectura aguda y paciente de  
los primeros borradores.*

*A Ana María Jaramillo, María Clara Echeverría,  
Luis Dapena, María Teresa Uribe y Rubén  
Fernández por sus comentarios y sugerencias.*

## Contenido

PRESENTACIÓN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	11
I. ORDENAR LA CIUDAD .....	19
Planear el Medellín futuro .....	23
Perímetro: una estrategia de ordenamiento urbano .....	25
El centro: entre lo sagrado y lo profano .....	28
Barrios extramuros, obreros y chalets .....	32
II. LA COLONIZACIÓN URBANA .....	39
Plan regulador: historia de un anacronismo ..	41
Volver a planear: reconocer la ciudad .....	44
Redefinición de las fronteras: perímetro y división sectorial .....	46
El centro de la ciudad: deterioro sin fin .....	49
Erradicar tugurios: política para extraños y peligrosos .....	51
La vialidad: inclusión de nuevas áreas urbanas .....	59
III. EXPLOSIÓN URBANA .....	63
Planeación: tras los visos del Plan Director ..	65
Cordón verde: barrera “natural” a la expansión .....	67
El centro de la ciudad: una periferia central ..	69

La incorporación de periferias urbanas . . . . .	71
Vialidad: conexión física	
con sectores populares . . . . .	75
IV. LA CIUDAD GRIS . . . . .	81
Planeación: metropolización	
y descentralización . . . . .	84
Perímetro urbano: entre lo legal y lo ilegal . .	87
División territorial: barrios, comunas y zonas	89
El centro en el limbo . . . . .	93
De asentamientos a barrios populares . . . . .	97
Obras públicas: una cortina de humo . . . . .	102
V. ENTRE LUCES Y SOMBRAS . . . . .	109
Nuevos referentes para la planeación . . . . .	111
Inclusión en el perímetro:	
el derecho a la ciudad . . . . .	115
Espacio público: referente físico	
y simbólico de la ciudad . . . . .	118
Asentamientos populares:	
la centralidad de la periferia . . . . .	124
Ciudad y ciudadanía: . . . . .	129
VI. EPÍLOGO: HACIA LA CONSTRUCCIÓN	
DE UN PROYECTO DE CIUDAD . . . . .	135
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	147
MAPAS ANEXOS	
Mapa N° 1: Evolución del perímetro urbano. Medellín	
1905-1992	
Mapa N° 2: División territorial por comunas. Medellín	
1963-1993	
Mapa N° 3:	
Densidad de población por comunas 1988-1994	

## Presentación

Este trabajo hace parte del esfuerzo por hacer de la ciudad un lugar para habitar, un escenario para el ejercicio laboral y para la obtención de satisfacciones, pero también para hacer de ella un asunto de reflexión, de problematización social, de revisión de sus prácticas sociales y de formulación de derroteros posibles para su transformación política y cultural.

Este estudio rompe con esquemas de lectura urbana eminentemente técnicos, que pretenden conocer la realidad bajo fundamentos solamente cuantitativos; o con aquellos que la interpretan con parámetros esencialmente teóricos, adecuando lo real a marcos prediseñados y armónicos; o con los que buscan reconocerla sólo desde la praxis y la vivencia directa, sin que medien fundamentos empíricos ni teóricos. Logra, a su vez, salir de la expresión árida de mucha de la producción escrita en la investigación y plasma el proceso de urbanización en Medellín mediante el análisis fluido, comprensible y accesible para diversos intérpretes.

El texto, de manera fácil, mas no simple, incursiona a lo largo del presente siglo por el fenómeno de transi-

ción de la urbanización a través de una selección de las principales cualidades que caracterizaron la política urbana, mirada desde la relación entre la planeación y la conformación de la ciudad. Se observan los enfoques de la planeación y sus instrumentos, la delimitación territorial y su ordenamiento en conexión con las dinámicas reales del centro y la diversidad de periferias y centralidades, de los asentamientos populares y de los procesos sociales e imaginarios urbanos. Se condensan selectivamente cualidades específicas de cada uno de los períodos y su particular significado dentro de la transformación de la ciudad.

En la selección de las principales cualidades, se observan fluidamente los cambios significativos que cada una fue sufriendo, dando cuenta de la gradual transición de Medellín: entre el brote de ciudad de principios de siglo, la ciudad hegemónica de mediados y la proyección metropolitana actual. A pesar de los cambios de enfoque y de tendencias señalados, el estudio evidencia que, a lo largo del siglo, la política urbana, la planeación y sus instrumentos de control territorial no logran ejecutarse ni corresponden adecuadamente con las dinámicas sociales de configuración urbano espacial.

También se muestra como constante aún no resuelta, que la historia de Medellín expresa el conflicto generado por la expulsión de grupos, actividades y sectores sociales, estigmatizados en su mayoría, sin que se evidencien propuestas no convencionales que aborden sus causas ni su dimensión social y cultural. Ello cuestiona la capacidad incluyente de la política urbana y plantea la necesaria revisión a fondo sobre el acumulado institu-

cional y obliga en un futuro a repensar, rediseñar y reformar totalmente nuestra forma tradicional de pensar y planificar la ciudad.

La interpretación sobre asuntos como centro y periferia e inclusión y exclusión, no sólo espacial, sino social, cultural y política, rebasan el reduccionismo funcionalista o marginalista. En tal sentido, cobra vigencia el análisis sobre asentamientos populares, superando la desgastada polaridad de “formal e informal”, que fundamenta a su vez la inadecuada fragmentación en “las dos ciudades”. Así su cuestionamiento hace claro y formula nuevas pistas en torno a la pertenencia de todos al conjunto de una ciudad heterogénea y diversa, donde lo informal y lo formal son híbridos, configurándose en una ruta importante para la conceptualización de la política y la planeación urbanas.

Se diferencia aquí, el planteamiento que mira la exclusión social como un asunto que debe abordarse básicamente desde la perspectiva de la ampliación de cobertura y expansión de servicios para los sectores no cubiertos, de aquel planteamiento más integral que propone no limitarse a ello, sino ampliar la visión hacia la integración política y cultural de los ciudadanos dentro de su ciudad. He aquí un reto en el cual diversos sectores de la ciudad han venido incursionando bajo prácticas concretas durante la década, mereciendo toda la atención y respaldo. Una clave es señalada por las investigadoras, para rediseñar la política y planeación urbanas, al resaltar que los nuevos habitantes urbanos no han luchado en contra de la sociedad, sino por su “inclusión en la estructura espacial, política y simbólica de la ciudad”.



Leer así la ciudad, desde la historia ligada a la política urbana y al desarrollo de su proceso real, social y cultural, para redefinir conceptos es asunto de todos. Ello cobra un nuevo significado cuando apuntamos a un nuevo reto urbano: construir permanentemente un proyecto colectivo de ciudad.

MARÍA CLARA ECHEVERRÍA R.

Arquitecta. Profesora Asociada Universidad  
Nacional de Colombia. CEHAP

## Introducción

Desde finales del siglo XIX y durante la primera mitad del siglo XX, Medellín experimentó cambios profundos en su espacialidad, en la economía, las condiciones demográficas, sus relaciones sociales y modos de vida, ingresando de este modo, a los procesos de urbanización y modernización en los que ya se encontraban la mayoría de las ciudades latinoamericanas. En lo que va corrido de este siglo, entre 1950 y 1994, estos procesos se han acentuado dejando como resultado una ciudad con singularidades, pero también con múltiples elementos comunes a otras ciudades colombianas.

Uno de los aspectos a través de los cuales es posible captar estas transformaciones es la del espacio urbano, entendido no sólo como soporte físico, sino como el lugar donde se construyen prácticas sociales, sujetos colectivos y formas de representación simbólica de la ciudad<sup>1</sup>.

La presente investigación indaga por las condiciones físicas, sociales y políticas de la espacialidad urba-

---

1. Solano Castro, Franklin. "Segregación Urbana: Un acercamiento Conceptual". En: *Revista Ciencias Sociales*, N° 61, Universidad de Costa Rica, septiembre de 1993, p. 23.

na en Medellín desde 1900 hasta 1994. Para ello, partimos de concebir las políticas urbanas, como mecanismos que articulan múltiples actores, racionalidades económicas, políticas y sociales, dando lugar a conflictividades y consensos que definen la lógica política del espacio urbano.

En este sentido, hemos realizado un seguimiento a las políticas enunciadas por el gobierno local, concejo y alcaldía, entendiendo que el Estado no sólo ha viabilizado formas de espacialidad física mediante políticas urbanas, sino que a través de ellas ha constituido modalidades de conformación de la sociedad urbana, impulsando y haciendo posibles procesos de integración y exclusión social.

Partimos de considerar la **planeación urbana** como el lugar donde la administración municipal ha construido un discurso y un pensamiento sobre la ciudad, a través de políticas que bien por su aplicación u omisión, han incidido sobre la espacialidad y las imágenes de la ciudad. Así, abordamos los discursos que enuncian imágenes del adentro y el afuera, de unidad o segregación del espacio que se pretende ordenar y que nombran de una manera específica los problemas urbanos y sus soluciones.

Desde esta perspectiva presentamos una reconstrucción de los procesos de planificación urbana y de las diferentes disposiciones administrativas que sustentan las políticas referidas al ordenamiento territorial: espacio público, perímetro urbano, división territorial y asentamientos humanos.

Con el ***Espacio público*** se hace referencia tanto a un espacio físico congregante como al sentido de pertenencia y apropiación que la ciudad hace de él. Nuestro análisis se centra en las políticas relacionadas con el centro de la ciudad como una noción que condensa, en buena medida, las representaciones y los usos de los espacios que hacen parte del bien común de la ciudad.

El ***Perímetro urbano*** se aborda como un instrumento clave en el ordenamiento espacial y en la delimitación del territorio; se trata de una política que define lo que es propio de una jurisdicción y está incluido en su radio de acción y lo que es extraño y excluido de él. Las zonas que se han incluido o excluido con la definición de los perímetros y sus efectos en el desarrollo de la ciudad nos permite acercarnos al tipo de ordenamiento territorial de Medellín.

La ***División político administrativa*** alude a las disposiciones que dividen el territorio de acuerdo con unas características sociales y físicas, agrupando unos espacios y diferenciándolos de otros; es un mecanismo de control y ordenamiento territorial. Indagar por estas medidas, por la forma como han favorecido o no procesos de segregación espacial y social, es otro parámetro en la configuración del territorio urbano de esta ciudad.

Con los ***Asentamientos populares*** pretendemos un acercamiento a las políticas del Estado alrededor del ordenamiento de estos sectores y los discursos e imágenes que el Estado teje en torno a la periferia urbana. En el recorrido hecho se da cuenta de los rasgos más destacados de esta problemática en la ciudad de Medellín.

Finalmente a través de esta lectura pretendemos una aproximación a las imágenes construidas desde los escenarios de la administración municipal, una dimensión de la realidad, tan importante como las políticas urbanas y con efectos tangibles en la conducción de la ciudad<sup>2</sup>.

El resultado de la investigación se presenta en cinco capítulos:

En el primer capítulo, *Ordenar la ciudad*, nos referimos al proceso urbano de Medellín durante la primera mitad del siglo XX. Allí se muestran las diferentes iniciativas y proyectos de ordenamiento espacial y social, guiados por el interés común de muchos sectores por propiciar el tránsito del pequeño pueblo que era, hacia una ciudad moderna. La elaboración del Plan Piloto cierra este período y sintetiza en gran medida toda esta mentalidad.

En el segundo capítulo, *Colonización urbana*, se presentan las principales transformaciones ocurridas en Medellín durante la década del sesenta, tomando como epicentro los procesos migratorios y la lucha de los nuevos habitantes por hacerse a un lugar en la ciudad. Se da cuenta de los cambios en la actividad planificadora, desbordada en todas sus predicciones, pero ahora con mayores niveles de institucionalización a partir de la creación de la Oficina de Planeación.

El tercer capítulo, *La Explosión Urbana*, describe la

---

2 Silva, Armando. *Imaginario Urbano. Sao Paulo y Bogotá: Cultura y Comunicación en América Latina*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992, p. 135.

intervención del Estado en la década del setenta y los intentos por recuperar su capacidad reguladora. Muestra los nuevos enfoques sobre la “subnormalidad” y la “periferia urbana”, que favorecen la presencia institucional en sectores hasta entonces ignorados o atendidos precariamente. Termina el período con la aprobación del Estatuto de Desarrollo Urbano y los nuevos requerimientos de adecuación de los municipios a la planeación urbana.

***La ciudad gris***, cuarto capítulo, se refiere al ocultamiento de la ciudad tras una serie de paradojas vividas en la década de los ochenta. Entre ellas, la existencia de nuevos mecanismos para la participación y la descentralización, al lado de la agudización de demandas sociales acumuladas en décadas anteriores, pero ahora entrecruzadas con múltiples violencias. De otro lado, la construcción de grandes obras viales y arquitectónicas como respuesta privilegiada de la administración y la clase dirigente a los grandes problemas sociales, políticos y culturales de la ciudad.

El quinto capítulo, ***Entre luces y sombras***, da cuenta de la ciudad de los noventa, haciendo un análisis de sus procesos y políticas hasta 1994. Se destacan algunos efectos de la aprobación de la Ley de Reforma Urbana en 1989, de la Nueva Carta Constitucional en 1991 y de la creación de la Consejería Presidencial para Medellín; la construcción de nuevos referentes para la planeación y la participación y su contribución a la construcción de espacios de reflexión sobre los problemas de la ciudad. Las propuestas de mejoramiento urbano y social, se inscriben en este contexto.

En el Epílogo ***Hacia un proyecto colectivo de ciudad***, recogemos las principales tensiones de la ciudad hoy y la perspectiva desde la cual deben ser reformuladas las políticas urbanas. A manera de conclusión proponemos una reflexión en torno a dos ideas: la “ausencia de Estado” y “las dos ciudades” en tanto explicaciones causales de la crisis urbana contemporánea en Medellín. Finalmente, proponemos los que, a nuestro modo de ver, son los aspectos fundamentales en el reto de construir un ***proyecto colectivo de ciudad***.

*“No se recuerda qué necesidad, orden o deseo, impulsó a los fundadores de Zenobia a dar esta forma a su ciudad, y por eso no se sabe si quedaron satisfechos con la ciudad tal como hoy la vemos, crecida quizá por superposiciones sucesivas del primero y por siempre indescifrable diseño... Pero lo cierto es que si a quien vive en Zenobia se le pide que describa como vería feliz la vida, es siempre una ciudad como Zenobia la que imagina... Una Zenobia quizá totalmente distinta... Pero obtenida siempre combinando elementos de aquel primer modelo.*

*Dicho esto es inútil decidir si ha de clasificarse a Zenobia entre las ciudades felices o entre las infelices. No tiene sentido dividir las ciudades en estas dos especies, sino en otras dos: las que a través de los años y las mutaciones siguen dando su forma a los deseos y aquellas en las que los deseos o bien logran borrar la ciudad o son borrados por ella”*

**Italo Calvino**  
**Las Ciudades Invisibles**



# CAPÍTULO I

## ORDENAR LA CIUDAD

*“No hay una sociedad sin orden, significado, perceptibilidad, legibilidad sobre el terreno. El desorden urbano insinúa un orden...”*

**Henri Lefebvre. El derecho a la ciudad**

Iniciando el siglo XX, el territorio urbano de Medellín correspondía a lo que hoy entendemos como el centro de la ciudad. Un espacio delimitado por el río Medellín al occidente; la calle San Juan al sur; la quebrada la Loca, y el barrio Villanueva, al norte; y al oriente con el antiguo camino a Guarne, hoy barrio Boston. Los demás asentamientos, que hacían parte de la jurisdicción del municipio, no pertenecían propiamente al área urbana. En los censos se denominaba área rural o “resto del municipio”, que comprendía en 1900 a las fracciones de Aguacatala, El Poblado; Aná, Robledo, Belén, Guayabal, La Granja,

La América, Bello, Piedras Blancas, San Cristóbal y San Sebastián. En 1913 Bello pasó a ser distrito y en 1938 fueron suprimidos los corregimientos de Belén, Guaya-bal, La América, Robledo y Berlín y anexados como barrios urbanos a Medellín<sup>1</sup>.

Medellín había sido ordenada siguiendo los parámetros de las fundaciones españolas que crecían en forma de damero alrededor de una plaza principal, en este caso, la Plaza de Berrío. A pesar de ello, no era ésta una réplica exacta y uniforme: había calles que cambiaban su trazado recto al toparse con un árbol, o cuadras suspendidas por el encuentro con un riachuelo. Intentando crear una apariencia más homogénea, las administraciones municipales de finales del siglo XIX y comienzos del XX, expidieron una serie de normas tendientes a reglamentar la construcción de casas, calles y aleros, la circulación de animales y carretillas, entre otros. Así mismo, la Sociedad de Mejoras Públicas, fundada en 1899, impulsó una serie de campañas sobre higiene y ornato que, al igual que las medidas de la administración local, pretendían orientar el crecimiento urbano y sobre todo, enseñar a vivir una ciudad que cada vez se alejaba más de su pasado aldeano y pueblerino.

Hasta mediados del siglo, Medellín fue escenario de grandes transformaciones urbanas. Se iniciaron importantes procesos de industrialización con la consecuente utilización de nuevas tecnologías; la población creció en grandes proporciones principalmente por la llegada de migrantes de pueblos cercanos que venían, su gran ma-

---

1. *Archivo Concejo de Medellín. Acuerdo N° 142 de 1938. "Crónica Municipal N° 1032". Medellín, diciembre 17 de 1938, p. 3188*

yoría, a conformar la naciente clase obrera<sup>2</sup>; se expandió el territorio con la formación de nuevos barrios, en especial, hacia el oriente y norte de la ciudad, debido a una fuerte actividad urbanizadora impulsada por compañías privadas; se inició la prestación de algunos servicios como la energía eléctrica, el teléfono, el acueducto de hierro y el tranvía, modificando todo ello, el espacio, el tiempo y el ritmo de la pequeña ciudad. Medellín incursionó así, por lo menos urbanísticamente, en el ámbito de las ciudades modernas.

Todas estas transformaciones trajeron consigo la urgencia de planear el ordenamiento del desarrollo urbano. Pero ahora esta idea estaba claramente influida por las imágenes de ciudades extranjeras, europeas primero y norteamericanas después, traídas a Medellín por viajeros que constantemente las visitaban y veían en ellas un modelo a imitar. El resultado fue una imagen de ciudad moderna bastante ecléctica que retomaba “todo lo bueno” de “todas las ciudades” importantes, sin tener en cuenta su estilo a veces contradictorio. Hubo un elemento característico en la adopción de estos modelos: una idea de progreso que se oponía a la historia y al pasado colonial; construir una ciudad moderna necesariamente remitía a destruir lo existente; la ciudad moderna se levantaba sobre las ruinas del pasado.

*“¡Cuántos contrastes fecundos en enseñanza para la conducta y fuente inagotable de baja*

---

2. “La población de Medellín pasó de 59.815 habitantes en 1905 a 358.189 habitantes en 1951”. Medellín en Cifras. Ciudad Tricentenario 1675-1975. DANE, Regional Medellín, Santafé de Bogotá, 1976, p. 50.

*para el arte, nos presenta ese cuadro de demolición y creación sucesiva en el afán de armonizar el ideal con la realidad de las cosas”;*

expresaba un periódico local en 1912<sup>3</sup>. Esta no era, ni mucho menos, una situación particular de Medellín; fue la noción de progreso y modernidad predominante en la mayoría de países latinoamericanos que veían en la acción casi obsesiva de destruir cualquier vestigio del pasado colonial, un signo más de la independencia política del reino.

Una crónica brasileña describía así este fenómeno:

*“...al derrumbarse las paredes al caer las piedras y volar la tierra se hace presente un largo gemido. Era el gemido triste y lamentoso del pasado, del atraso, del oprobio. La ciudad colonial, inmunda, retrógrada, empeñada en sus viejas tradiciones, estaba sollozando en el sollozo de esos materiales que se desmoronaban. Pero el himno claro de los picos acallaba esa imponente protesta ¡con qué alegría cantaban los picos regeneradores! Y cómo comprendían las almas de los que estaban allí lo que ellos decían, su clamor incesante y rítmico, celebrando la picos regeneradores! Y como comprendían las almas de los que estaban allí lo que ellos decían, su clamor incesante y rítmico, celebrando la victoria de la higiene, el buen gusto y el arte”<sup>4</sup>.*

3. Periódico El Progreso. Sociedad de Mejoras Públicas. Medellín, 1912, p. 14.

4. Olavo Bilac. Citado en: Needell, Jeffrey “La belle époque carioca en concreto: Las reformas urbanas bajo la dirección de Pereira Passos”. En: Cultura Urbana Latinoamericana. México, CLASCO, 1985, p. 131.

## Planear el Medellín futuro

Las normas sobre construcción, ornato e higiene, entre otras, se quedaron cortas ante las grandes transformaciones e intentos de ordenar, con visión de futuro, el desarrollo urbano de Medellín. Realizar planes que articularan tales medidas y que sirvieran como carta de navegación para la orientación del desarrollo urbano, fue la intención explícita de la administración municipal hacia finales del siglo XIX.

El primer *Plan de Medellín Futuro* se formuló en 1890. Con éste se pretendía disponer más racionalmente el espacio, regulando las calles futuras o las áreas para construcciones residenciales. Pero este intento tuvo poca vida; dos años después fue reconocida la imposibilidad de llevarlo a cabo ya que, según el ingeniero municipal, la aplicación de estas normas siempre se encontraron supeditadas al predominio de los intereses particulares, lo cual impedía la aplicación del plan tal y como había sido estipulado<sup>5</sup>.

Por iniciativa de la Sociedad de Mejoras Públicas, la idea fue retomada en 1913. Después de la realización de un concurso al que acudieron los más importantes ingenieros de la ciudad, el Concejo Municipal adoptó y reglamentó la implementación de un nuevo *Plan de Medellín Futuro*. Con él se proyectaron más áreas residenciales en la zona centroriental, una vía circular por el límite oriental de la ciudad, amplias zonas verdes, y como idea central, la canalización y rectificación del río Medellín. La vigilancia sobre el cumplimiento de toda la

---

5. *Archivo Histórico Municipal. Fondo Concejo, Tomo 247, 1892, folio 236-242*

normatividad alrededor del plan, lo cual se refería básicamente a la expedición de licencias sobre construcción, estuvo bajo la responsabilidad de la Oficina de Ingeniería Municipal.

Si bien hasta la década del treinta, todavía se seguía haciendo referencia a este plano como instrumento guía para la ejecución de obras y urbanizaciones, el balance final no distó mucho del realizado en 1892: la aplicación del *Plano de Medellín Futuro* fracasó porque de nuevo el interés privado prevaleció sobre el público y las instituciones políticas que decidieron sobre la ciudad estuvieron dominadas por dicho interés particular<sup>6</sup>.

Más que una incidencia real en la conducción urbanística de la ciudad, estos planes y reglamentaciones tuvieron un efecto en la mentalidad de la clase dirigente. En la década del cuarenta la idea de planear el desarrollo de la ciudad y su crecimiento era ya generalizada.

En este intento coincidieron de nuevo la administración local y la Sociedad de Mejoras Públicas y el encuentro no era casual. Hasta mediados de siglo un sector de la élite medellinense estuvo altamente comprometida con el desarrollo de la ciudad lo que comprendía no sólo su participación en la industria y el comercio, sino en asuntos como educación, salud pública y urbanización; además pertenecieron a diferentes instancias de la administración municipal: el Concejo, las oficinas de ingeniería, higiene y valorización y las empresas de servicios

---

6. *Un análisis sobre los obstáculos para la implementación de este segundo plan, es presentado por Botero Herrera, Fernando. "Los primeros esbozos de la regulación urbana en Medellín y sus principales obstáculos. 1890-1950". Ponencia al IV Congreso Nacional de Historia. Bucaramanga, 1992.*

públicos. Desde todos esos lugares se afianzó un espíritu cívico que pregonaba el amor por la ciudad y la importancia de nuevos hábitos urbanos.

Para implementar esas iniciativas, tanto el Concejo y la Alcaldía como la Sociedad de Mejoras Públicas, impulsaron una serie de organizaciones comunitarias: comisiones permanentes de los barrios, Juntas de Fomento Urbano y Guardia Cívica con las que se pretendía vigilar el cumplimiento de las diversas disposiciones administrativas creadas para tal fin<sup>7</sup>. A pesar de ello, los planes de Medellín futuro no tuvieron el eco necesario para que fueran proyectos representativos de todos sus habitantes. Mientras que la administración municipal y un sector de la élite se ocuparon de hacer proyectos, promover debates y hacer reglamentaciones, otros pobladores construyeron a su manera, otra parte de la ciudad, sin seguir los cánones de la planeación, el cumplimiento de las normas de higiene y construcción y las imágenes de ciudad moderna promovidas.

## Perímetro: una estrategia de ordenamiento urbano

La definición del perímetro urbano fue otra medida para intentar llevar a cabo esta regulación. Delimitar el territorio es quizás una de las primeras funciones administrativas de las autoridades de una localidad en la

---

7. *Las Juntas de Fomento Urbano y las Guardias Cívicas fueron creadas por los Acuerdos Municipales N° 64 de 1920 y N° 142 de 1921. La creación de comisiones permanentes en los barrios fue iniciativa de la Sociedad de Mejoras Públicas en 1918.*

perspectiva del ordenamiento urbano. Se trata de identificar lo que le es *propio*, y por tanto está *incluido* en su jurisdicción, diferenciándolo de lo otro, de lo distinto y en esa medida *excluido* de su radio de acción. Supone entonces, un conocimiento previo del espacio, de lo que une y de lo que separa. El perímetro ha sido un instrumento para esta delimitación del territorio, que tiene la pretensión de separar el área urbana de la rural, constituyéndose así en una política clave del ordenamiento espacial.

Desde 1905, cuando se estableció por primera vez el perímetro urbano ésta, que aparentemente era una simple medida administrativa para el cobro de impuestos, tuvo efectos tangibles en la población. La inclusión en él incidía en el acceso al equipamiento: apertura y ampliación de calles, recolección de basuras o construcción de viviendas de interés social y esto de manera indirecta, implicaba un sentido de pertenencia a la ciudad. Estar por fuera del perímetro reducía ostensiblemente la presencia de la administración municipal, ya que eran consideradas zonas del área rural con un nivel más bajo de demandas y de posibilidades de ser atendidas. Esto explica por qué, desde muy temprano, encontramos solicitudes de habitantes de algunos barrios para que fuesen incluidos dentro del perímetro urbano<sup>8</sup>.

---

8. *Fue el caso de los habitantes de los barrio Buenos Aires (parte alta), Guanteros, Los Angeles y La Asomadera, quienes, a pesar de hacer parte del área urbana establecida en 1912, fueron excluidos en el perímetro de 1916. Se incorporaron nuevamente al área urbana en 1920. Sobre la evolución del perímetro urbano en Medellín entre 1900 y 1930, ver: Villa Martínez, Marta Inés. "Formas de ocupación y apropiación del espacio urbano. Medellín 1900-1930". Tesis de Grado, Departamento de Historia, Universidad Nacional, Medellín, 1993.*



En el transcurso de la primera mitad del siglo se hicieron seis modificaciones: 1905, 1912, 1916, 1921, 1934 y 1945; cada una de ellas expresaba, en términos generales, la expansión del territorio. Entre 1916 y 1934 llama la atención la reducción de áreas ya definidas dentro del perímetro. A pesar de que en los considerandos de los acuerdos de creación no aparece una sustentación para este procedimiento, en la mapificación realizada encontramos que estos coinciden con sectores considerados en la época como periféricos o extramuros, el caso de Guanteros, La Toma, y los alrededores del río, lo cual sugiere, desde esta época, la existencia de una función de control social íntimamente ligada con los propósitos de ordenamiento territorial.

De la primera definición del perímetro que básicamente correspondía al área central, se pasó, en 1945, a una más extensa que ahora comprendía sectores recientemente reconocidos como urbanos: La América, Belén, Guayabal y Bermejál. El río Medellín, límite urbano natural hacia el occidente, fue traspasado. Hacia el nororiente, el intenso proceso de poblamiento promovido por la acción de compañías urbanizadoras con la formación de los barrios Manrique, Villa Hermosa, Aranjuez, Berlín, Prado, Campo Valdés, entre otros, también se vio reflejado en esta última delimitación. En el noroccidente, además de unos cuantos asentamientos formados en el siglo anterior, comenzaban a construirse barrios obreros con la participación de algunas fábricas importantes de la ciudad<sup>9</sup>; allí el

---

9. *Es el caso de Coltejer, Fabricato y Everfit, quienes invirtieron en la construcción de vivienda obrera en este sector. Ver: Hernán Darío Villegas. "La formación social del proletariado antioqueño". Medellín, Concejo de Medellín, 1990.*

perímetro llegó hasta los barrios Córdoba y el Cortijo. (*Véase mapa N° 1: Evolución del perímetro urbano. Medellín 1905-1992*).

Además de la expansión, se dieron cambios en la distribución y usos del espacio. Cuando se modifican los límites de un territorio, cambian también las nociones de centro y periferia; ambos son producto de un concepto de distancia –proximidad o lejanía– y ordenación socioespacial con “respecto a”, señalan al mismo tiempo un lugar geográfico y un contenido social<sup>10</sup>. La idea de centralidad se plantea en relación con espacios que, de acuerdo a su mayor o menor distancia geográfica, social o simbólica, se llamarán periféricos. Nos referimos entonces a una jerarquía de la estructura social y urbana en donde es posible captar una gran diversidad de relaciones de dominio, subordinación, intercambio, dependencia y representaciones, en constante movilidad y desplazamiento.

## El centro: entre lo sagrado y lo profano

Medellín empezó a crecer en este siglo alrededor de la Plaza de Berrío, centro que congregaba el poder económico, político y eclesial de la ciudad. Allí habitaba la gente importante de la pequeña Villa y los que no lo eran, la visitaban en las fiestas cívicas y religiosas, en los días de misa y de mercado; esta última actividad le otorgó el carácter de centro comercial.

La realización del mercado público en espacios

---

10. Castells, Manuel. *La Cuestión Urbana*. México, Siglo XXI, 1978, pp. 262-264

abiertos, donde se ofrecían productos traídos de las afueras de la ciudad, jugó un importante papel en la conformación urbana de las ciudades latinoamericanas hasta comienzos del siglo XX. Generalmente estos espacios, que eran reglamentados por las autoridades locales, cumplían además de la actividad comercial, una importante función social y cultural. Allí no sólo se intercambiaban productos, también se intercambiaban vivencias, noticias, se conocían los nuevos vecinos y sobre todo, se mezclaban todos los grupos sociales. La explicación era simple: todos, por alguna razón, necesitaban acudir al mercado público, para comprar o vender productos, conversar con alguien o idear un gran negocio. Allí, como en el carnaval, se levantaban los diques que separaban las clases sociales<sup>11</sup>.

En la plaza de Berrío, conocida a partir de 1895 como parque de Berrío<sup>12</sup>, ocurrieron los hechos más significativos para la ciudad: los fusilamientos, la elevación del primer globo, la instalación de las primeras lámparas de cebo, la visita de un presidente. Allí se vivió la

11. Fernand Braudel dice a propósito del papel de los mercados en la formación de las ciudades: “No hay ciudad sin mercado y no hay mercados regionales o nacionales sin ciudades. Se habla a menudo del papel de la ciudad en el desarrollo y la diversificación del consumo, pero pocas veces de un hecho no obstante importantísimo, a saber, que el ciudadano más pobre pasa obligatoriamente por el abastecimiento del mercado, que la ciudad en suma generaliza el mercado”. “Civilización Material, Económica y Capitalismo. Siglos XV-XVIII”. Vol I: “Las Estructuras de lo Cotidiano”. Madrid, Alianza Editorial, 1984, p. 420.

La Ciudad. Medellín en el 5° centenario de su fundación. Pasado-presente-futuro. Medellín, Tipografía Bedout, 1925, pp. 99-101.

12. La ubicación allí de la estatua de Pedro Justo Berrío por decreto de la Asamblea Departamental y un nuevo diseño rectangular realizado por Antonio J. Duque y los alumnos de la Escuela de Minas, fueron los rasgos distintivos de esta nueva denominación. Betancur, Agapito La ciudad. Pasado Pasado-Presente-Futuro. Medellín en el Quinto Centenario de su Fundación. Tipografía Bedout, Medellín, 1925, pp. 99-101

época de florecimiento comercial y financiero, se hicieron negocios importantes de minería o importación de mercancías, se vivió la crisis económica de los años treinta, se vieron levantar y derrumbar edificios en un abrir y cerrar de ojos, se vio nacer y morir el tranvía eléctrico, símbolo de progreso en 1920 y de decadencia veinte años después<sup>13</sup>.

Pausadamente, otros dos espacios ampliaron el radio de este centro tradicional: El Parque de Bolívar al norte y Guayaquil al sur.

El Parque de Bolívar fue construido hacia finales del siglo XIX como complemento del parque de Berrío y se caracterizó por ser un importante centro religioso y social. La magnitud de la Catedral Metropolitana construida en su marco, desplazó la importancia de la antigua iglesia de La Candelaria ubicada en el Parque de Berrío, pues en ésta empezaron a realizarse los principales actos religiosos de la ciudad. De otro lado, en el centro del parque se realizaba el concierto de la banda de música del municipio, la tradicional retreta, oportunidad de encuentro y roce social. Pero éste, a diferencia del Parque de Berrío, no tuvo el carácter comercial respaldado en el mercado, edificios bancarios o en grandes almacenes.

Fue un lugar residencial rodeado de clubes, teatros

---

13. Sobre la historia y evolución del Parque de Berrío, ver: Ochoa, Lisandro. "Cosas viejas de la Villa de la Candelaria". Medellín, Colección Autores Antioqueños, Vol.8, 1984, pp.293-295; Arango Villegas, Gabriel Jaime, otros. Archivos de Arquitectura. Anexo N° 1: "Transformaciones del Parque de Berrío". Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 1989. Arosemena M, Justo, otros. "Medellín. Guía Arquitectónica". Área Central. Tesis de Grado, Facultad de Arquitectura, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 1981.

y cafés, que reforzaron su naturaleza de centro social y cultural<sup>14</sup>.

Por el contrario, Guayaquil creció con una fuerte actividad comercial, disputando la preeminencia que en ese sentido tenía el Parque de Berrío. La ubicación de la Plaza de Mercado y de la terminal de los ferrocarriles de Antioquia y Amagá, hicieron de éste lugar, el puerto de la ciudad. Allí llegaron no sólo mercancías, sino personas de todas las latitudes del departamento y el país; llegaron nuevas costumbres y formas de vida a esta ciudad que auguraba, hacia mediados de siglo, un futuro prometedor. Guayaquil se convirtió en un espacio clave que posibilitaba la transición del pueblo a la ciudad. Allí se aprendían los secretos y trampas de la vida urbana, las formas de subsistir y los canales de ascenso económico y social<sup>15</sup>. La fuerza que tomó, amplió los límites del centro tradicional, circunscrito a los parques de Berrío y Bolívar.

Desde los años veinte y a pesar de su vitalidad económica, Guayaquil empezó a ser visto como nido de muchos males urbanos. Para un sector importante de la alta sociedad, las autoridades locales y la iglesia, allí se fraguaban modos de vida que rompían con el pudor y la

- 
14. Sobre el parque de Bolívar ver, además de los textos anteriores: Olano, Ricardo. "Historia de la plaza de Bolívar y de la catedral de Villanueva". Revista *El Progreso* N° 1: Medellín, Sociedad de Mejoras Públicas, septiembre de 1940, pp. 155-175; Posada de Griff, Luz. "Historia del Parque de Bolívar". Mimeo. Medellín, Sala Antioquia, B.P.P; Ruiz Gómez, Darío. "En el centro de la ciudad". Catálogo al ciclo: Recuperación del Centro de la Ciudad. Medellín, abril de 1983.
15. Sobre Guayaquil, véase: Peláez Álvarez, Jesús. "Brochazos del viejo Guayaquil". Medellín, Litográficas Cosmos, 1990; Pérez, Angela María. "Guayaquil: puerto de amor y comercio". Revista *Credencial*. Bogotá, junio de 1988, pp. 69-72; Upegui Benítez, Alberto. "Guayaquil: una ciudad dentro de otra". Medellín, Carpel, 1957.

vida monacal que aparentemente había caracterizado a Medellín. La música, el licor, el baile, la poesía, los juegos prohibidos, evidenciaban la existencia de otra moral que rápidamente se asoció con lo criminal, lo malevo y lo ilegal. Justamente esta asimilación entre otros modos de vida, y si se quiere, otra cultura, con lo ilegal, llevó a que al lugar se le diera un tratamiento excluyente, que desconocía su representatividad e importancia para la vida de la ciudad.

Estos tres espacios configuraron, hasta hace unos años los límites del centro de la ciudad: el Parque de Berrío al centro, el Parque de Bolívar y Guayaquil, en sus fronteras: el centro entre lo sagrado y lo profano.

## Barrios extramuros, obreros y chalets

Como dice el historiador Fernand Braudel, una característica intrínseca a cualquier ciudad es la existencia de los suburbios: *“No hay árbol vigoroso sin brotes al pie, ni ciudades sin suburbios. Son manifestaciones de su vigor, aún cuando se trate de míseros arrabales, de barrios chabolas. Más vale un suburbio leproso que nada”*<sup>16</sup>. Los suburbios ubicados en la periferia, están relacionados como oposición y complemento con un centro. Ambos hacen parte de una dinámica de exclusión e inclusión que atraviesa la ciudad y la vida urbana. Los suburbios, independientemente de la valoración y el significado social que tengan, hacen referencia a un “afuera” o por lo menos a una “frontera” social y espacial de un territorio.

16. Braudel, Fernand. op. cit. p. 440.

Desde las ciudades antiguas, estos espacios fueron destinados casi exclusivamente a la población marginal: mendigos, locos, delincuentes, vagos y leprosos; en el medioevo, las murallas sirvieron, además de proteger a las ciudades de las invasiones extranjeras, para separar esta población de la ciudad del rey y de los nobles. Con el surgimiento de las ciudades modernas, estas zonas comenzaron a ser destinadas consciente e incluso en algunos lugares, planificadamente, como lugar de alojamiento para la naciente clase obrera. Según un ideal de ciudad moderna, en las afueras debían ubicarse las industrias y, a su alrededor, viviendas ocupadas por los obreros que servían de mano de obra para las mismas. La ciudad entonces se regiría, social y espacialmente por la lógica del capital, de la industria.

Paralelo a esto, tomó fuerza la idea del suburbio como el lugar que permitía a una población que no correspondía precisamente a las capas más bajas de la sociedad, tomar distancia de la ciudad, del bullicio, de la convulsión y del anonimato que acompañaban la vida de estas nuevas ciudades.

En Medellín, uno de los problemas que arrojó el crecimiento demográfico y espacial durante la primera mitad del siglo XX fue el déficit de vivienda para la nueva población, y particularmente, para los sectores de más bajos ingresos. Entre ellos, un sector en cierto sentido privilegiado por el lugar que ocupaba en el proceso de industrialización, fue el de los obreros. Grandes discusiones, campañas y propuestas se formularon en torno a la importancia de dotarlos de viviendas ubicadas cerca a los lugares de trabajo; que por sus condiciones higié-

nicas, de aireación, luz y espacio suficiente, permitieran el confort necesario para hacer de la casa un lugar atractivo evitando así el contacto con la calle y las cantinas que eran vistos como lugares propicios para inducir en los obreros conductas ajenas a la moral cristiana. Esa fue la interpretación local y parroquiana de una propuesta que durante la época circuló en las más importantes ciudades industriales del mundo, conocida como el modelo de la *Ciudad Jardín*, compuesta por barrios obreros construidos alrededor de la fábrica, con excelentes condiciones higiénicas, lugares para la huerta y espacios colectivos destinados a la construcción de la escuela, la iglesia y los parques infantiles.

La Sociedad San Vicente de Paúl, diversas asociaciones católicas, y unos cuantos filántropos de la alta sociedad, participaron en la construcción de vivienda para obreros desde comienzos de siglo. En la década del veinte, encontramos la primera intervención de la administración municipal en este asunto<sup>17</sup>, con la construcción de viviendas en los barrios Manrique, Aranjuez y Gerona, todos ellos ubicados en las afueras de la ciudad, es decir, en las laderas que apenas comenzaban a ser lugares habitados. Si bien algunos de ellos inicialmente se construyeron con ciertas comodidades físicas en las habitaciones, jardín y solar, a medida que pasó el tiempo, estas áreas se limitaron de tal modo que el resultado final durante la primera mitad del

---

17. Con ello se daba cumplimiento a la Ley 46 de 1918, que obligaba a los municipios que tuvieran más de 15.000 habitantes a destinar el 2% de su renta, a la construcción de casas para obreros. Periódico *La Defensa*. Medellín, octubre 19 de 1919, p. 1



siglo, distó muchísimo de la tan publicitada idea de la *Ciudad Jardín*.

Además de los pequeños barrios obreros, comenzó a registrarse la existencia de asentamientos ilegales localizados casi todos en las llamadas fracciones de El Poblado, Belén y La América; algunos de ellos se convirtieron luego en barrios que mantuvieron durante mucho tiempo la categoría de ilegales; es el caso de El Salado, El Socorro y Betania<sup>18</sup>. En el área urbana también se conocieron barrios, no propiamente ilegales o invasiones, sino aquellos que por sus precarias condiciones higiénicas y por ubicarse casi todos en los límites con la zona rural, fueron conocidos como “barrios extramuros”. Por ejemplo, Niquitao, La Asomadera, Guanteros, La Toma, Las Palmas, El Salvador, Chagualo, Sevilla, Guayaquil y un sector de San Benito, frecuentemente afectados por epidemias que paradójicamente los hacían visibles para el resto de la ciudad<sup>19</sup>. Estos barrios eran otra versión de la periferia urbana, no planeada ni pensada como la de los obreros, opuesta si se quiere a la ambicionada *Ciudad Jardín*, pero de todos modos parte de la periferia espacial e imaginariamente construida durante esta primera mitad del siglo.

Finalmente, encontramos nuevos suburbios de las élites. El aumento de la actividad comercial del centro, desplazó la función residencial hacia otras áreas. La

18. Franco Restrepo, Nohemy y otros. “Medellín 1889-1950. Reseña histórica de su arquitectura y su estética”. Tesis de Grado. Facultad de Arquitectura, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 1984, p. 39.

19. De esto dan cuenta los múltiples informes de la oficina del médico municipal o de las diversas comisiones de higiene del Concejo. Sobre ello ver: Villa M. Martha Inés, Op. Cit., pp. 187-205.

aristocracia residente en los parques de Bolívar y Berrío, buscó en las afueras de la ciudad el lugar óptimo para vivir por las condiciones higiénicas que presentaban, porque de este modo se alejaban del bullicio y convulsión del centro y, finalmente, porque era una moda en el modelo de barrios modernos europeos. Los nuevos suburbios, caracterizados por una arquitectura que promocionaba el estilo chalets, ubicados en los barrios Miraflores, Aranjuez, Prado y hacia los años cuarenta, Laureles, conformaron una nueva periferia urbana, distante de la connotación de marginalidad, pobreza e insalubridad con la que fueron asociados los otros barrios ya mencionados, pero partícipes también del delineamiento y usos del espacio urbano de aquella pequeña ciudad.

**H**acia mediados del siglo Medellín era una ciudad que distaba de la pequeña aldea descrita hacia finales del siglo XIX. A pesar de que no se habían realizado la gran mayoría de las propuestas de ordenamiento, si había quedado la convicción de que era necesario el instrumento de la planeación para intervenir sobre el desarrollo de la ciudad. El Plan Piloto fue en gran medida resultado de todo este camino.

En los años cincuenta encontramos una ciudad con un satisfactorio cubrimiento en servicios públicos, si se mira comparativamente con otros lugares del país; con una administración, una gestión pública y una infraestructura aceptable, y sin mayores problemas de adecuación urbanística. Se habían redefinido sus fronteras espaciales y poco a poco comenzaban a saltar al centro

gran parte de los problemas sociales sobre los cuales se había ejercido un aparentemente eficiente control moral. Se constataba además, el afianzamiento de lazos entre el sector público y privado que influían en la realización de obras y en los proyectos de ciudad futura. Todos estos aspectos otorgaron a la ciudad de Medellín de esta primera mitad del siglo, características específicas y contrastantes con lo que ocurrirá en las décadas posteriores.

## CAPÍTULO II

### LA COLONIZACIÓN URBANA

*“El inmigrante le permite a la ciudad pensar los desarreglos de su presente –fragmentación, desorden, desaliento, descomposición– como el resultado contingente de una presencia monstruosa que hay que erradicar: la suya”.*

**Manuel Delgado**  
*Fragmento la Ciudad Líquida*

En 1951 Medellín contaba con 358.159 habitantes y ya era reconocida como la primera ciudad industrial de Colombia. Aunque todavía no se registraban grandes cambios con respecto a las dos décadas anteriores, algunos indicadores insinuaban nuevos retos en el ordenamiento urbano: el tráfico vehicular se había acentuado notoriamente generando problemas de circulación; aumentaron los índices de construcción en relación con años anteriores; se registró una nueva tendencia de crecimiento en sentido

norte-sur rompiendo el eje oriente-norte que había estructurado el espacio urbano durante la primera mitad del siglo; se hizo manifiesta la insuficiencia en la prestación de servicios, en especial por la carencia de una red de alcantarillado acorde con el tamaño de la ciudad. Estos fueron algunos de los aspectos diagnosticados por los urbanistas Wiener y Sert, a quienes la Oficina de Valorización encomendó, en 1948, la tarea de elaborar un Plan Regulador para la ciudad de Medellín<sup>1</sup>.

Empero, en la década siguiente ocurrieron cambios trascendentales en el acontecer urbano de la ciudad y del país. La migración, un fenómeno relacionado con problemas de violencia y pobreza en el campo<sup>2</sup>, y con la atracción generada por nuevas ofertas urbanas<sup>3</sup>, se convirtió a partir de los años sesenta en una realidad contundente y descodificadora de lo que hasta ahora significaba lo urbano en el país. A este proceso y la posterior ocupación de zonas deshabitadas de las ciudades mediante tomas, invasiones u ocupaciones, bien podríamos denominar, retomando la expresión de Jacques Aprile

- 
1. Wiener Lester, Paul y Sert, José Luis. "Informe del Plan Piloto de Medellín". Vol. II. Traducción de Alfonso Lalinde. Medellín, octubre 4 de 1950. En: Restrepo Uribe, Jorge. "Medellín: su origen, progreso y desarrollo". Medellín, Servigráficas, 1981, pp. 350-359
  2. Según Paul Oquist, en 1962 Antioquia ocupaba el primer lugar en cuanto a número total de personas que emigraban debido a la violencia (116.500). "Violencia, conflicto y política en Colombia". Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1988.
  3. En un estudio realizado en 1974 sobre la población que habitaba en los núcleos de tugurianos se afirma que de la población estudiada sólo el 27.1% reconoce como causa de la migración la violencia, el 57.1% corresponde a la búsqueda de trabajo y mejores salarios, el 29.7% a la difícil situación económica en el campo. Vélez M. Patricia. "Flujos migratorios a núcleos de tugurios y factores físicos y socioeconómicos que inciden en la formulación y persistencia de este tipo de hábitat". Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Medellín, 1974, p. 75.

como *colonización urbana*<sup>4</sup>, eje de la urbanización y estructuración física y social de la gran mayoría de ciudades colombianas.

Estos pobladores trajeron consigo otras demandas de vivienda, educación, salud, empleo y formas de vida para las cuales ni el gobierno nacional, ni la administración local, ni aún los ya viejos habitantes urbanos, estaban preparados. A partir de la década del sesenta, las grandes ciudades colombianas recorrieron un camino tortuoso de aceptación de esta realidad. Respondiendo a ello, el gobierno nacional realizó una intervención urbana mediante instituciones como el Instituto de Crédito Territorial –ICT– y el Banco Central Hipotecario –BCH– y creó instrumentos legislativos para la institucionalización de la planeación y el control de las urbanizaciones piratas, con la Ley 66 de 1968.

La política urbana local, por su parte, estuvo centrada en la infraestructura física y si bien algunas de estas inversiones se dirigieron hacia los sectores más populares, la tendencia predominante fue la de incidir prioritariamente en la adecuación de zonas para sectores medios y en el ordenamiento de funciones en el conjunto de la ciudad en torno a la estructuración vial.

## Plan regulador: historia de un anacronismo

Con la Ley 88 de 1947, se obligaba por primera vez a los municipios con presupuestos superiores a 200.000

4. Aprille-Gnisset, Jacques. “La ciudad Colombiana. Siglo XIX y XX”. Santafé de Bogotá, Biblioteca Popular, Colección Textos Universitarios, 1992, p. 558.

pesos, a elaborar planes reguladores que orientaran el desarrollo futuro de las ciudades. Estos debían comprender: las enmiendas y mejoras necesarias a la parte ya construida, atendiendo posibles modificaciones; los nuevos barrios y la ubicación de los edificios públicos, sitios de recreación y deporte, templos, plazas, áreas verdes y escuelas<sup>5</sup>.

En desarrollo de esta ley y también como continuidad de las ideas de ciudad futura ordenada y moderna impulsadas localmente en las décadas anteriores, la Junta de Valorización y Urbanismo (nueva versión de la antigua Oficina de Ingeniería Municipal), autorizó la celebración de un contrato con los urbanistas extranjeros P.L. Weiner y J.L. Sert, para elaborar un Plano Regulador de Medellín.

Ellos realizaron una serie de propuestas alimentadas por el espíritu de la Carta de Atenas e impulsadas en el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna -CIAM-, según la cual las ciudades debían ordenarse en torno a cuatro funciones básicas: habitar, trabajar, recrearse (cultivar el cuerpo y el espíritu) y circular (transporte). De acuerdo con esto, se planteaba como una de las principales guías del plan piloto *“la segregación de estas funciones y la eliminación de las áreas de uso mixto”*<sup>6</sup>.

Se propuso una zonificación de la ciudad en áreas de uso residencial, separadas con cinturones verdes para aislarlas de la industria; áreas de trabajo industrial al sur

---

5. Restrepo Uribe, Jorge. Op. Cit., p.345.

6. Ibid, p. 353

y comercial al centro y alrededor de las avenidas principales, áreas de circulación, paralelas al río, como eje estructurante de la vialidad; y áreas recreativas y parques. Además, la construcción de un centro cívico pues era éste uno de los lugares más congestionados y el sector “*representativo del orgullo cívico y emprendedor*”<sup>7</sup>. Para esto se requería la reubicación de la plaza de mercado y de la estación del ferrocarril localizados en la zona de Guayaquil. La misma racionalidad que se pretendía global, organizadora, unitaria y unificante, por otra vía se orientaba hacia la separación, el aislamiento y la segregación<sup>8</sup>.

En 1951 El Plan Piloto fue aprobado por el Decreto 683 de 1951 y fue creada la Junta Asesora del Plan Regulador y su oficina por el Decreto 636 de 1951; posteriormente, en 1959 fue adoptado por el Acuerdo 92 de 1959 con algunas modificaciones con respecto a la versión inicial, lo que se llamó Plan Director 1959<sup>9</sup>.

Conceptualmente tenía las mismas funciones del Plan Piloto, es decir, orientador y enunciativo; según

- 
7. Según Wiener y Sert, “Medellín ha dado amplias pruebas de este espíritu de empuje. Sus fábricas y rápido crecimiento son prueba de esto, pero como otras ciudades que han crecido rápidamente no tienen bien definido un centro que personificaría este espíritu de empuje de los antioqueños”. *Ibid*, p. 366.
  8. Como dice Henri Lefebvre, una ciudad construida bajo este concepto de zonificación “tiende a componerse de ghettos o de parkings, el de los obreros, el de los intelectuales, el de los estudiantes... ghetto en el espacio y ghetto en el tiempo”. Lefebvre, Henri. “El derecho a la ciudad”. Barcelona, Península, 1975, p.120.
  9. Existen algunas diferencias entre Plan Regulador, Plan Piloto y Plan Director. Según lo expresaban los autores del Plan Piloto, este debía dar las directrices generales para la reorganización de la ciudad y su crecimiento; el detalle final, basado en la aplicación específica, era la función del plan regulador. Sobre estos conceptos véase: Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Departamento de Investigación y estadística. “Conceptos sobre Plan Piloto, Plan Regulador, Plan Director y Plan de Desarrollo”. Medellín, abril de 1969, s.p.



esto, quedó faltando la elaboración del Plan Regulador, al cual ya habían hecho referencia los autores, como un plan más detallado y a un plazo más corto; esto puede explicar, la poca concreción de muchas de las propuestas realizadas en la versión inicial.

## Volver a planear: reconocer la ciudad

La década del sesenta inició con la constitución de la Oficina de Planeación de Medellín como reemplazo de la Oficina del Plan Regulador<sup>10</sup>. Ante las grandes transformaciones ocurridas en la ciudad, conocer su funcionamiento, la realidad del espacio que se quería administrar, fue una de las tareas abocadas por dicha oficina.

En función de ello, se realizaron una serie de estudios que intentaban dar cuenta de los problemas cruciales de la ciudad como el déficit de vivienda, los núcleos tugurianos, la normatividad sobre urbanización, entre otras<sup>11</sup>. Algunos de estos sirvieron como base para la formulación de reglamentaciones<sup>12</sup> o de planes sectoriales<sup>13</sup>, pero escasamente condujeron a la formulación de políticas urbanas coherentes para la ciu-

10. Archivo Concejo Municipal. Acuerdo 46 de 1960.

11. Algunos de estos estudios fueron: sectorización de la ciudad para prestación de servicios y déficit de vivienda, 1963; estudio sobre zonificación, cordón verde, parques y plazas de mercado, 1964; estudio socioeconómico del sector de San Antonio, análisis de inspecciones de policía, 1966; Núcleos marginados y focos tugurianos, 1967; plan centro, 1968; estudio de la zona de Guayaquil, 1969; estudio plan vial de Medellín, núcleos piratas, venteros ambulantes y centro administrativo la Alpujarra, 1970. "Revisión de la Planeación y el Desarrollo de Medellín". Medellín, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, 1977, pp. 71-72.

12. Por ejemplo, los estudios sobre la sectorización de la ciudad (Acuerdo 52 de 1963) o el de urbanizaciones (Decreto 354 de 1968)

13. Plan de atención hospitalaria, 1964; plan cuatæriennial de construcción de aulas escolares, 1969; plan parques, 1969; y plan centro de la ciudad, 1968.

dad; no hubo un proyecto global que articulara todos estos estudios, excepto la perspectiva de elaboración de un plan metropolitano y tampoco articulación entre políticas y realización de obras.

Es necesario resaltar esta labor ya que se hicieron análisis bastantes realistas, críticas a políticas en marcha y propuestas reorientadoras de las intervenciones urbanas; desde los estudios podríamos pensar que esta labor de re-conocer la ciudad fue efectiva en la medida que pudo diagnosticar lo que ocurría en ella; pero no incidieron en la construcción de políticas y mucho menos en su gestión. De ahí se desprende un balance realizado por la propia Oficina de Planeación, sobre la orientación de esta actividad desde los años sesenta:

*“...ante el coincidencial desplazamiento vertical del proceso urbanístico de Medellín, planeación optó inexplicablemente por una línea meritoria pero tímida y sin proyección, referida a la especulación académica y a la política correctiva, lo cual ha generado lentitud y apatía de la actividad planificadora”<sup>14</sup>.*

Como vemos, a la *especulación académica y la política correctiva* se adjudicaba la ineficiencia de la actividad planificadora. Sin embargo, este resultado también tuvo que ver con la evidencia de fenómenos sociales que no habían sido previstos a comienzos de la década del 50 y con los cambios ocurridos en la clase po-

14. Departamento de Planeación. Informe 1979-1981. Medellín, abril de 1981, p. 18.

lítica y el sector privado: de parte de la administración municipal no hubo voluntad política para dar continuidad a las disposiciones que de modo disperso reglamentaban este ordenamiento, y el sector privado, antes involucrado en los distintos ámbitos de la vida local, se retiró paulatinamente del espacio público concentrándose cada vez más en sus intereses privados; su accionar se daba en aras a la privatización de políticas y no a la promoción de un espíritu cívico como había ocurrido años atrás.

## Redefinición de las fronteras: perímetro y división sectorial

En la medida en que el desorden urbano fue adjudicado a la falta de mecanismos legales para controlar el crecimiento y funcionamiento de la ciudad, el perímetro urbano se pensó como un instrumento para su ordenamiento. El perímetro establecido en 1945 se mantuvo alrededor de 18 años, hasta 1963, cuando nuevamente fue modificado.

Según el Acuerdo 52 de 1963 fueron incorporados al área urbana sectores del norte y el occidente de la ciudad hacia donde se había dado con mayor fuerza la expansión y los procesos de urbanización. Entre estos se encontraban algunos barrios construidos bajo la modalidad de invasión y loteo pirata o producto de la intervención del Estado en soluciones de vivienda a través Instituto de Crédito Territorial o Casitas de la Providencia. En el sur, el territorio correspondiente a los barrios Altavista, Campoamor, Las lomas de los González,

Balsos y Los Parras en el poblado; al oriente, el Salvador, Loreto, El Vergel, Las Estancias y Villa Lilian; al nororiente, San Pablo, Santa Cruz, Villa del Socorro, La Francia, Playón de los Comuneros; al Noroccidente, Alfonso López, Francisco Antonio Zea, Bello Horizonte, Miramar, La Esperanza, Pedregal, Boyacá, Florencia y Santander; y al centroccidente, los barrios 20 de Julio, Pradera y Belencito.

Al mismo tiempo, quedaron excluidos barrios de antigua formación ubicados en la frontera con el área rural. Encontramos aquí los barrios El Corazón y el Salado al centroccidente; Zafra en el sector de Belén; en la comuna de Robledo, los barrios La Quiebra, la Margarita, Blanquizal, El Cucaracho, Aures y Palenque. En el norte, un gran territorio constituido por barrios de invasión o piratas, la mayoría en proceso de formación, entre ellos, los barrios Popular I y II, Santo Domingo, Granizal, La Esperanza y San José de la Cima; en la zona centroriental, Versailles y Llanaditas. (*Véase Mapa N° 1: Perímetro Urbano. Medellín 1905-1992*)

Pero además de reflejar las áreas de mayor expansión, esta medida se constituía claramente en un instrumento para el control del crecimiento urbano; *“el perímetro urbano, así establecido, se considerará definitivo para controlar el crecimiento de la ciudad y no permitirá planteamientos de áreas exteriores que tiendan a adherir al sector urbano”*<sup>15</sup>. Unos años después esta tarea fue reforzada mediante la expedición de una ley nacional –Ley 66/1968– que prohibió explícitamente a los

15. Archivo Concejo Municipal. Acuerdo 52 de 1963. Crónica Municipal T1963-1964. pp. 141-145.

gobiernos locales dotar de infraestructura los asentamientos piratas y las invasiones ubicadas por fuera del perímetro.

Del mismo modo que con estas medidas se definían unas fronteras hacia afuera, a través de la división territorial se delimitaban administrativamente territorios y fronteras internas. En 1963 la administración municipal aprobó la división territorial de la ciudad, con lo cual se pretendía adjuntar al concepto de zonificación -pues seguía rigiendo la idea de ordenamiento urbano-, criterios geográficos y socioeconómicos para la agrupación de la ciudad alrededor de unidades barriales y comunales; se definieron seis comunas: comuna 1, Oriente; comuna 2, Robledo; comuna 3, La Candelaria; comuna 4, La América; comuna 5, El Poblado; y comuna 6, Belén. Cada una con barrios que compartían características de proximidad territorial y cierta homogeneidad socio-económica<sup>16</sup>. (*Véase Mapa N° 2: "División territorial: Medellín 1963- 1993"*)

La descentralización que se buscaba con esta división hacia las diversas zonas fue bastante precaria, ya que no se llevó a cabo la adaptación de las diferentes dependencias de la administración a esta nueva división, ni la dotación de las comunas de todo lo necesario para su funcionamiento<sup>17</sup>. Pero además, fue evidente la carencia de referentes sociales y culturales que permitieran una correspondencia de esta división con las territorialidades construidas a lo largo de los años por

---

16. Acuerdo N° 52 de 1963.

17. Según el acuerdo, el alcalde estaba autorizado conseguir los terrenos y construir los edificios necesarios para cada comuna. Artículo 10, *Ibid.*

los pobladores, en ese proceso cotidiano de hacer y vivir la ciudad.

Ello hizo de ésta, una medida con poco arraigo en la población y por tanto, poca eficacia incluso a nivel administrativo. Diego Londoño White, director de la Oficina de Planeación, hacía el siguiente balance en 1979:

*“El objetivo de éste acuerdo fue dar a la administración municipal facilidades para la racionalización y distribución de los servicios públicos sociales, institucionales y comerciales. Sin embargo, esta división es deficiente ya que no consulta la conformación natural de las comunidades y la topografía de las zonas que ocupan dichos sectores y además para la definición de límites únicamente se tuvo en cuenta las barreras físicas y las vías primarias existentes”<sup>18</sup>.*

Se evidenciaba así la poca correspondencia entre la división administrativa y las territorialidades construidas por los propios pobladores urbanos.

## El centro de la ciudad: deterioro sin fin

Con la destrucción de la Plaza de Mercado Cubierto de Guayaquil, después del incendio ocurrido en 1968, este sector vivió un progresivo deterioro. Un año después, comenzó la demolición de las ruinas de la plaza y el desalojo de los habitantes del sector.

---

18. Londoño White, Diego. “Síntesis descriptiva de la realidad urbana de Medellín”. Departamento Administrativo Planeación y Servicios Técnicos. Medellín, marzo de 1979, p. 13.

Una crónica de prensa describía así este cuadro: “*En aras al progreso y la remodelación urbana de la ciudad, la histórica plaza está siendo demolida desde fines de la semana anterior, mientras se cumple el desplazamiento de sus usuarios y de quienes, con menos capital, habían establecido puestos propios en sus alrededores. Hoy, Guayaquil, sin el bullicio de la plaza, es distinta y da la impresión de ser un sector muerto*”<sup>19</sup>.

Los venteros que trabajaban allí, se dispersaron por las calles aledañas formando lo que desde entonces fue conocido como *El Pedrero*, sumándose ahora a la larga lista de “*indeseables*” que habían caracterizado este sector: ladrones, prostitutas, vagos, buhoneros y bohemios. Para provocar su desalojo se ensayaron diversos mecanismos de presión: decomiso de los productos, multas, destrucción de los puestos, supresión parcial de los servicios públicos de energía, acueducto, aseo y vigilancia<sup>20</sup>. Al mismo tiempo se fortalecían las organizaciones de venteros y sus respuestas con protestas, bloqueos de vías y manifestaciones en el Concejo de Medellín<sup>21</sup>.

Las basuras en las calles, los malos olores, la inseguridad, comenzaron a ser las imágenes más características de este lugar, generando con ello una complicidad de toda la ciudad a favor de la destrucción y la cancelación definitiva del sector de Guayaquil; como dice Fer-

19. “Comenzó demolición de histórica plaza de Cisneros”. *El Espectador*, octubre 29 de 1969, p. 1.

20. Jaramillo Leonor y otros. “El Pedrero. Versión Preliminar”. Medellín, Planeación Metropolitana, 1979, p.37.

21. En 1979 existían las siguientes organizaciones de venteros: Sindicato de trabajadores independientes del comercio de Antioquia, sindicato de venteros estacionarios, comité pro-defensa de venteros ambulantes, asociación mayorista y minorista de pescado, frutas y productos alimenticios. *Ibid*, pp. 19-26

nando Viviescas, *“el abandono fue tan fructífero que sirvió, mediante la manipulación descarada del caso de El Pedrero, para que toda la ciudadanía estuviera de acuerdo a principios los ochenta en que había que destruir a Guayaquil”*<sup>22</sup>.

Si bien el desalojo y traslado de los venteros sólo se hizo en los años ochenta, durante esta época el tema de las ventas ambulantes emergió como un problema nuevo para la ciudad y se inició un camino progresivo y sin retorno de deterioro y negación del centro de la ciudad.

Los alrededores del parque de Berrío por su parte, fueron objeto en esta época de un proceso acelerado de modernización que incluyó sin falta la construcción de grandes edificios bancarios, eliminando definitivamente las pocas huellas que aún existían del pasado. En todo caso, en uno y otro lugar, estos nuevos usos dejaron la sensación, finalizando los años sesenta, que éste no era un espacio representativo de la ciudad. Los habitantes habían sido expulsados de su centro.

## Erradicar tugurios: política para extraños y peligrosos

Finalizando la década del cincuenta encontramos en la ciudad de Medellín llamados alarmantes sobre lo que se denominaban los *focos tugurianos* o *barrios piratas* en diferentes sectores de la ciudad.

Hacia 1958 se calculaban alrededor de 54 núcleos

22. Viviescas Fernando. “Medellín: ¿recuperar el centro?” *Revista La Ciudad*, 1983., p. 11.



ubicados fundamentalmente en las márgenes del río o de las quebradas y en los extremos de barrios antiguos de la franja oriental y occidental. En uno de los estudios sobre el tema, hallamos un análisis bastante indicativo de la frágil pervivencia de una mentalidad de beneficencia y caridad cristiana con la que se había respondido a las demandas y problemas sociales durante la primera mitad del siglo. Según José Mesa Velásquez, autor del estudio y jefe de la Oficina de Valorización,

*“La erradicación de los tugurios mueve la compasión y la caridad cristiana... el contraste de esa gran miseria, expuesta a los ojos de todos, con el lujo de algunas clases, y por lo menos la relativa comodidad de la mayoría de los habitantes de la ciudad, es caldo de cultivo para los resentimientos sociales, y un terreno abonado para las doctrinas revolucionarias que predicán la violencia para destruir el orden existente... La caridad y la beneficencia deben procurar eliminar cuanto antes esta lacra de los tugurios, y estamos seguros que los medellinenses sabrán cada uno a su medida dar su aporte a esta obra de redención”<sup>23</sup>.*

De acuerdo con esto, se hizo un llamado a toda la ciudad y muy especialmente, a los sectores privados *“que también deben tener interés en que el auge de sus negocios se vea reflejado en el campo social”* para que cooperaran en la erradicación de los tugurios; al plan

23. Mesa Vásquez, José. “Estudio sobre los barrios piratas en el Municipio de Medellín”. Medellín, 1958, p. 10-13

regulador para que incentivara la actividad urbanizadora en beneficio de los pobres; a las empresas públicas para que entendieran el sentido social de su misión, permitiendo el acceso de los más pobres a los servicios públicos; a Obras Públicas para que no sólo construyera autopistas sino las vías necesarias en los barrios populares; a la Oficina de Valorización para que realizara obras de importancia también en los sectores populares<sup>24</sup>. Se trataba del mismo enfoque impulsado por la Sociedad de Mejoras Públicas para el fomento de obras físicas que insistía en una responsabilidad de toda la sociedad sobre el devenir de la ciudad; aún cuando el sentido fuera moral o estético.

No obstante, durante los años siguientes, muchos cambios sucedieron, no sólo en cuanto a la visión del problema, sino a la magnitud misma del fenómeno. En el transcurso de dos décadas, -sesenta y setenta-, llegaron a 600.000 los habitantes residentes en barrios ilegales de la ciudad (el 50% de la población). Se registraron asentamientos piratas e invasiones en casi todas las zonas exceptuando El Poblado. Los ejemplos más significativos de esta situación fueron, en el sector nororiental, los barrios Villa Guadalupe, Santo Domingo, Popular, Granizal, Moscú, La Isla; al noroccidente, El Diamante, San Martín de Porres, Castillita; en el centroriente, Villatina y el Vergel; y en el sector centroccidental, Los Alcázares y Antonio Nariño.

El tema de la migración y su efecto en la construcción de nuevos asentamientos populares en las periferias urbanas, se convirtió en el principal problema a partir de la década de los sesenta. El tratamiento que dio

---

24. Ibid, p. 10-113.

el gobierno nacional a este fenómeno fue, de una parte, controlar la migración campesina, de ahí la importancia para esta época del tema de la reforma agraria; y en la ciudad, medidas represivas tendientes a “erradicar” los tugurios de las laderas de la ciudad.

En 1964 Medellín tenía una población de 740.716 habitantes y se calculaban alrededor de 85 núcleos piratas, de los cuales 25 estaban ubicados por fuera del perímetro urbano<sup>25</sup>. A nivel local se responde a esta situación con una política de erradicación y reubicación de familias a través de *Casitas de la Providencia*, creada en 1955—Acuerdo Municipal N° 69—con aportes públicos y privados, con el fin de construir soluciones de vivienda para las familias de tugurios erradicados y de éste modo “*eleva el nivel moral, social e higiénico de las personas que en condiciones infrahumanas habitan en ellos*”<sup>26</sup>. Esta pretensión, era indicativa de un sentido de *limpieza* moral, física y social, bastante arraigada en el espíritu cívico vigente hasta mediados del siglo, pero también de una mirada sobre el migrante que lo asociaba de manera casi inmediata a *malos comportamientos o conductas criminales*<sup>27</sup>.

25. Departamento de Planeación. *Anuario Estadístico de Medellín 1963-1964*. Medellín, Oficina de Planeación, 1965, pp. 4-7

26. A través de este programa se construyeron viviendas en Villa del Socorro y Santander para reubicación de familias de la Iguaná, tugurios de la Alpujarra, la Inmaculada y Estación Villa. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos—DAP y ST—. “Los núcleos marginados y su rehabilitación”. Ponencia presentada al VIII Congreso nacional de municipalidades. Cúcuta, febrero de 1968; anexo 1, p. 1. Véase además: Archivo Concejo Municipal. “697 días de gobierno municipal. Septiembre de 1968 a agosto de 1970”. Medellín, agosto de 1979, p. 9

27. En 1968 se proponían como variables para el estudio de los núcleos formados a partir de procesos migratorios: estado de las comunidades a mejorar o erradicar; tendencias de estas comunidades al deterioro físico; causas de la descomposición de los sectores; las razones de su presencia en la región; índices de crimi-

Desde comienzos de la década del sesenta ya se advertía sobre los efectos contraproducentes de las políticas de erradicación. En un estudio realizado por planeación en 1963, se señalaba que

*“las medidas tomadas para la erradicación de los tugurios, como la acción policiva y el realojamiento, despejaron las zonas centrales, pero el fenómeno continuó en otras áreas de la ciudad a un ritmo de crecimiento posiblemente mayor al que había traído hasta ahora. Investigaciones elaboradas reflejan que a partir de las erradicaciones en las áreas centrales aumentaron los tugurios en los barrios piratas lo que demuestra que el problema cambió de ubicación conservando su dinámica y tendencia de crecimiento”<sup>28</sup>.*

A pesar de ello se dio continuidad a la política de erradicación. En 1967 se erradicaron los tugurios de La Alpujarra, Cementerio Universal, Estación Villa. Y en 1979, cuando ya Casitas de la Providencia se había convertido en CORVIDE (1972), se reubican familias de los barrios San Pablo, La Alpujarra y Pablo Sexto hacia el barrio Kennedy<sup>29</sup>. Pero, la magnitud del fenómeno y en

---

nalidad y clases de delitos, entre otros. Municipios Asociados del Valle de Aburrá (M.A.S.A.). “Plan de Desarrollo Integral, Regional y Metropolitano del Valle de Aburrá”. Medellín, 1968, p. 7.

28. Departamento Administrativo de Planeación Municipal. “El problema del déficit de vivienda en el sector urbano de Medellín”. Medellín, División de Investigaciones, diciembre de 1963, p. 8.

29. Para esto el municipio aprueba una inversión de 5 millones de pesos a través de CORVIDE. Se trasladan 143 familias. Archivo Concejo Municipal. Acuerdo N° 21 del 21 de mayo de 1979. “Exposición de acuerdos, mayo de 1979 y Discurso de

cierto modo la insuficiencia de esta política de erradicación llevó a la necesidad de complementarla con otras medidas.

Otra estrategia de la política urbana, consistió en la llamada *habilitación de barrios*. Se trataba de intervenir en las condiciones de “marginalidad” de los sectores tuguriales o barrios piratas, a través del equipamiento de servicios públicos y vías, financiado en primera instancia por medio del *Fondo Rotatorio de Habilitación de Barrios*<sup>30</sup>. Las Empresas Públicas de Medellín también jugaron un papel importante en esta labor. En junio del mismo año crearon la División de Habilitación de Viviendas para el mejoramiento de “sectores marginales” mediante la dotación de acueducto, alcantarillado y energía. En principio, realizó un trabajo conjunto con la Oficina de Valorización, de tal manera que EE.PP.M.M. recibía préstamos del Fondo de Habilitación de Barrios y Valorización realizaba la administración de los mismos. Entre 1964-1969 el programa de Habilitación de Viviendas en coordinación con el Instituto de Crédito Territorial, dispuso de un plan de dotación de servicios a los barrios carentes de ellos a través de una línea denominada Fondo de Redes<sup>31</sup>.

Para la realización de estas obras, el fondo estableció una serie de inventarios sobre núcleos piratas que permitían definir un orden de prioridades; allí se

---

Jorge Valencia Jaramillo (alcalde)”. Acta N° 38, Instalación de Sesiones, agosto 1° de 1979.

30. Adscrito al Departamento Administrativo de Valorización y creado por el Concejo de Medellín por acuerdo N° 37 de 1964. Gómez Beatriz y otros. Op. Cit., anexo 2 p. 1.

31. Ibid, anexo 1, pp. 4-6.

descartaban: los barrios ubicados por fuera de la cota de servicios, los construidos en tierras invadidas, los que tenían menos de cinco años de fundación o los que tenían una población poco numerosa; esto con el fin de “*no fomentar las actividades de los urbanizadores piratas*”<sup>32</sup>.

Otra estrategia planteó claramente el fomento de actividades de autoconstrucción, práctica ya frecuente entre los sectores populares. Para ello, las Juntas de Acción Comunal, creadas en 1958, jugaron un papel fundamental, en algunos casos como continuación de los centros cívicos creados anteriormente por la Sociedad de Mejoras Públicas. Ellas fueron vistas por el Estado como instrumentos para la integración de los sectores marginados; tal y como se planteaba en el *Programa de Integración Popular*, el impulso y fortalecimiento de las acciones comunales tenía como fin

*“establecer y fomentar condiciones de todo género que favorezcan el desarrollo integral y acelerado de todos los sectores marginados del país y que faciliten su incorporación a la vida nacional tanto como su participación en calidad de protagonista y beneficiarios, todo ello con la movilización del esfuer-*

32. Teniendo en cuenta sólo el criterio de la pertenencia al perímetro urbano, para 1970, de los 35 núcleos piratas existentes, 12 se encontraban por fuera de este radio. El número total de núcleos piratas se encontraba discriminado por comunas así: comuna oriental: 11, comuna de Robledo: 6, Comuna de la Candelaria: 2, Comuna de la América: 6, Comuna de El Poblado: 5, Comuna de Belén, 5. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos -DAP y ST-. “Estudio sobre los núcleos piratas en Medellín”. Medellín, Departamento de Investigaciones y Estadísticas, abril de 1970, p. 1-32.

*zo propio, la iniciativa y el apoyo mutuo de los mismos marginados y con la colaboración organizada del gobierno y de los sectores privados*<sup>33</sup>.

Estas acciones comunales lograron consolidarse en la década del sesenta, como proyecto institucional que aseguraba la presencia de los gobiernos en las comunidades. En una fase inicial, tuvieron que responder a las acciones de desalojo y represión a manos de la fuerza pública y después de superada esta situación, se dedicaron a la consecución de lotes y obtención de agua, energía y alcantarillado. Más adelante y, en gran medida gracias a los lazos clientelistas establecidos con los partidos políticos tradicionales, consiguieron apoyo financiero para abrir y pavimentar vías, canalizar quebradas o establecer rutas de transporte; la educación, la salud, recreación y deportes, tuvieron obligatoriamente un margen de espera<sup>34</sup>.

Pero además, las acciones comunales fueron un espacio que incluso a través de las relaciones clientelistas con los partidos políticos y a pesar de haber replicado la misma lógica política de estos en sus barrios, contribuyeron a la realización de ese tránsito entre lo rural y lo urbano y sobre todo, a consolidar el tejido social de esta nueva periferia urbana<sup>35</sup>.

33. Decreto 2263 de 1966. Por el cual se organiza y estimula la integración popular con la participación del pueblo, el gobierno y las entidades privadas. Bogotá, setiembre 5 de 1966, p. 40.

34. Desde esta perspectiva las JAC, son vistas más como una “prolongación” del control estatal en estos sectores que como una opción de transformación de las relaciones Estado-sociedad. Véase: Gómez S., Beatriz y otros. “Políticas Estatales en el Hábitat Popular, 1968-1988: el caso de Medellín”. *Serie Investigaciones N° 15*. Centro de Estudios del Hábitat Popular (CEHAP), Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia. Medellín, 1991, pp. 79-100.

35. Basta leer los relatos de las historias de barrios de esta ciudad para constatar la

## La vialidad: inclusión de nuevas áreas urbanas

En la construcción, transformación y discontinuidad de la estructura urbana, la vialidad ha jugado un papel central. Las vías dan cuenta de conexiones físicas y también de vasos que comunican o que por el contrario impiden la circulación y la fluidez de relaciones sociales. Tal y como lo expresa Jacques Aprille, son instrumentos físicos que aseguran relaciones sociales. Son la expresión en forma de canales materiales y mediante una tecnología de obras públicas, de necesidades de relaciones internas en un hábitat o entre varios. De ahí que la naturaleza, la cantidad y la calidad de los nexos entre los integrantes de una comunidad, cualquiera que sea, implique que en su territorio opere una red adecuada de rutas, recorridos e itinerarios<sup>36</sup>.

Desde los años sesenta hasta hoy, el enunciado de la vialidad como eje estructurante del espacio urbano, por el Plan Piloto, guió gran parte de las intervenciones urbanas y las inversiones públicas de la ciudad. Para ello se contó con el mecanismo de valorización creado en Medellín en 1939, aprobado por la Ley 63 de 1938 que autorizó a los municipios a establecer y recaudar la contribución de valorización. La cobertura de la quebrada Santa Elena, la canalización y rectificación del río Medellín y la construcción del Hotel Nutibara, fueron las obras más relevantes realizadas hasta mediados de siglo con este mecanismo.

---

importancia y la heterogeneidad desde la cual debe ser visto su papel. Alcaldía de Medellín. "Escriba la Historia de su barrio". Secretaría de Desarrollo Comunitaria. Medellín, 1986, 1990, 1992.

36. Aprille-Gnisset, Jacques, Op. Cit. p. 778.



El Plan incorporó en forma definitiva y planificada el sector occidental con una serie de obras viales. En 1956 se decretó la obra 203 de valorización que determinó un plan integral para el sector suroccidente permitiendo la incorporación de reservas de tierra al mercado de la propiedad raíz, lo cual motivó un gran crecimiento de los usos residenciales. El plan contemplaba la rectificación y canalización de varias corrientes de agua, apertura de avenidas y calles y ampliación de las existentes. Ya en aquel entonces se había decretado por el sistema de valorización la rectificación y ampliación de la carretera Medellín-Itagüí, conocida actualmente como Avenida Guayabal.

Estas mismas obras se realizaron comunicando el centro con el sector suroccidental; los barrios de la América y Belén, se incorporaron al mercado de la propiedad raíz impulsando un crecimiento urbanístico acelerado de este sector de la ciudad. Lo mismo ocurrió con la apertura y ampliación de la carretera Medellín-Poblado, construida con este mecanismo. De otro lado se hicieron ampliaciones en la avenida Juan Del Corral, Junín, Bolívar, San Juan, Colombia y Ayacucho<sup>37</sup>.

**A**l terminar la década del sesenta, la imagen de la ciudad como caótica, desordenada y peligrosa, circuló por diversos sectores de la sociedad.

---

37. Para un recuento detallado de las obras realizadas por el mecanismo de valorización hasta 1970 y su impacto en la ciudad, véase: Departamento de Valorización. "Historia de Valorización de Medellín; progreso que da riqueza, 1940-1970". Medellín, Bedout, 1970, 24 p. En: Restrepo Uribe Jorge. Op. cit., pp. 317-330.

Si bien se constataron profundas transformaciones espaciales y sociales, no se alcanzó a medir su verdadera magnitud. Lo único realmente identificable era que habían llegado “otros”; grandes masas humanas amorfas que se configuraron en las representaciones sociales, como portadores del desorden y causantes de la pérdida de la supuesta armonía y homogeneidad que hasta entonces había caracterizado a Medellín.

Pero esto no era, de ningún modo, una situación particular. En el conjunto de ciudades latinoamericanas, esta mirada frente a los migrantes constituyó una pieza fundamental de los imaginarios urbanos.

*“Se veía que la ciudad se inundaba, y el número de los recién llegados, de los ajenos a la ciudad, siguió creciendo a una velocidad mayor que la que desarrollaron para alcanzar los primeros grados de la integración... El número de quienes se incorporaban a la estructura urbana era siempre superior a lo que la estructura podía soportar. Era inevitable que la explosión urbana nacida de una explosión sociodemográfica, desencadenara a su vez grandes explosiones sociales en el seno de las ciudades”<sup>38</sup>.*

La imagen de la ciudad como sinónimo de caos fue predominante. Las comunidades instaladas en estos asentamientos fueron vistas como factor de descomposición, cuando todavía no se podía predecir que estos “nuevos” y “extraños” se instalarían definitivamente en la ciudad.

38. Romero, José Luis. “Latinoamérica: las ciudades y las ideas”. p. 327

## CAPÍTULO III

### EXPLOSIÓN URBANA

*“Destruir la ciudad es destruir la civilización. Es un atentado contra el hombre y su cultura. Bajo el credo del ‘progreso’ y en nombre de él se cometen toda clase de atentados contra la historia y contra la sociedad que asiste impávida e indefensa a ese retorno a la barbarie”.*

**Rogelio Salmona. Pensar la Ciudad**

Las demandas acumuladas desde la década anterior, hicieron manifiesta en los años setenta la insuficiencia de servicios públicos, vivienda e infraestructura vial y de transporte, especialmente en las zonas populares de la ciudad. Las predicciones sobre el desarrollo urbano, la capacidad administrativa y fiscal de la administración nacional y local así como de la oficina de planeación fueron desbordadas por esta nueva realidad.

Esto hizo que, por primera vez, el gobierno nacional pusiera la problemática urbana al centro de los programas de gobierno. Según se expresaba en el Plan de Las Cuatro Estrategias, una reforma urbana debía convertirse en parte integral de los procesos de planeación nacional mediante los cuales se debía “*detener la indefinida expansión espacial de las ciudades que está invadiendo la tierra apta para la agricultura y contribuyendo a los altos costos sociales*”<sup>1</sup>.

Pero el aumento de la “marginalidad urbana” ya no sólo estuvo asociado con los asentamientos y con el déficit en la prestación de servicios; en los setenta, se reconoció la dimensión social y política de esta “marginalidad”, expresada de un lado, en problemas aparentemente nuevos como el desempleo, la inseguridad y la escasa cobertura de servicios de educación y salud, y de otro, en la creciente formación de movimientos de protesta urbana, que cuestionaron las políticas adelantadas por el Estado y sus efectos sociales.

Esta nueva situación generó un desplazamiento en las políticas urbanas: se optó por un discurso que no se refería directamente a la erradicación sino que hablaba de la incorporación de la “marginalidad” a los procesos urbanos. De políticas que pretendían detener o contrarrestar las oleadas migratorias, se pasó a otras que planteaban la integración de estos nuevos habitantes a la dinámica social, económica y espacial de la ciudad. Un programa como *Ciudades dentro de la ciudad* ya no

---

1. Departamento Nacional de Planeación. “Las Cuatro Estrategias”. Plan de Desarrollo 1970-1974. Bogotá, 1972, p. 36.

pretendía *detener o controlar* las migraciones, sino *encauzarlas* hacia varios centros, evitando así la congestión de un solo centro urbano. Se advirtió sobre la importancia de hacer atractivas algunas ciudades intermedias y pequeñas, mediante inversión en obras públicas y localizaciones de industrias; en relación con ello se planteó el tema de las áreas metropolitanas. Las Asociaciones de Municipios, las Juntas Administradoras Locales y las Empresas de Desarrollo Urbano, fueron instrumentos creados para tal fin<sup>2</sup>.

Se diseñaron políticas de rehabilitación, ampliación en la cobertura de servicios, suministro de créditos para la dotación de servicios y mejoras habitacionales. Desde entonces, el concepto de rehabilitación de asentamientos populares fue asumido como parte central de la política urbana, y las comunidades, vistas como agentes de cambio<sup>3</sup>.

## Planeación: tras los visos del Plan Director

Si bien el Plan Director de 1959 fue considerado como directriz formal para la planeación hasta los años setenta, en su implementación, según lo expresó el mismo J.L. Sert, en un balance realizado en 1977, se habían producido distanciamientos significativos: se

2. Todos estos planteamientos hicieron parte del "Plan para Cerrar la Brecha" de Alfonso López Michelsen entre 1974-1978; bajo el programa de "ciudades dentro de la ciudad". p. 72.
3. Ver: Coupé, Françoise. "Sistematización de la intervención de la administración municipal de Medellín en dos barrios localizados en zonas de riesgo". CEHAP, PNUD-Municipio de Medellín, Noviembre de 1993, p. 31

redujo el centro cívico a centro administrativo; no se aplicó en modo estricto la zonificación de la ciudad por funciones; se implementó un plan vial radial y no alrededor del río como se propuso, generando mayor congestión del centro; no se aprovecharon las condiciones geográficas y los alrededores del río para construir parques; faltaba continuidad en la planeación, necesidad de independizar esta actividad de criterios partidistas y discutir los planes con la población<sup>4</sup>.

La aplicación real y práctica del Plan Piloto quedó entonces reducida a tres elementos básicos: la remodelación de las áreas centrales, regida por una ideología de renovación urbana arrasadora y obsesiva con la destrucción de cualquier vestigio del pasado; la adecuación del sistema vial al flujo creciente de automóviles privados; y la localización del hábitat de los diferentes sectores sociales de acuerdo a una clara estratificación socioeconómica.

Sólo hacia finales de la década se volvieron a discutir algunas estrategias de importancia, motivadas más por políticas nacionales que por iniciativa local. En este caso el tema más relevante fue el de la metropolización; se produjeron discursos que veían en la elaboración e implementación de un Plan Metropolitano, la posibilidad de “enderezar el rumbo” de la ciudad<sup>5</sup> y al tiempo, el desarrollo de otros “núcleos de equilibrio”: Bello, Copacabana, Sabaneta, Itagüí y Envigado<sup>6</sup>.

4. “Revisión de la planeación y el desarrollo de Medellín y su Área Metropolitana. Informe de trabajo con el asesor José Luis Sert”. Medellín, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos -DAP, ST-, noviembre de 1977, p. 6.

5. *El Colombiano*. Medellín. noviembre 19 de 1975, p. 9.

6. *El Colombiano*. Medellín, junio 7 de 1979, p. 12A.

De otro lado, estas discusiones se sostuvieron en el marco de la preocupación por la expansión de los valles de Aburrá y Rionegro, así como de su desarrollo a corto y mediano plazo. El panorama descrito por un columnista de *El Colombiano* mostraba un futuro incierto: *“La gente que vive en Medellín ya no cabe, la situación de las tierras aptas que aún quedan para urbanizar es alarmante(...). Las miradas se dirigen angustiosamente hacia el oriente como un sustituto. Hay necesidad de hacer una nueva ciudad con carácter definido y sólo considerando las virtudes y no los defectos que adornan a Medellín”*<sup>7</sup>.

En la década del setenta se hizo visible la desarticulación entre la planeación y la gestión. Con la escasa implementación del Plan Piloto y la poca conexión de los estudios realizados a la construcción de políticas públicas que incidieran efectivamente en el desarrollo urbano de la ciudad, se comprobaba cierto estancamiento y quedaba en cuestión el papel de la actividad planificadora. Para el Estado fue un tiempo de tanteos para encauzar los nuevos problemas de una sociedad en crecimiento físico y poblacional acelerado, y para neutralizar los efectos del desbordamiento de su capacidad normativa y reguladora.

## Cordón verde: barrera “natural” a la expansión

El *cordón verde* consistía en establecer una frontera entre el área urbana y el área semirural a través de la

7. *El Colombiano*, Medellín, Septiembre 3 de 1979, p. 3A.

siembra y reforestación de árboles. Según se planteaba, con ello se pretendía controlar el crecimiento desmesurado del casco urbano al mismo tiempo que preservar y expandir las zonas verdes montañosas altamente deforestadas, erosionadas y de poco atractivo estético<sup>8</sup>; así mismo detener el proceso ilegal de construcción de vivienda por encima del perímetro urbano. A pesar de que esta medida se promocionó por muchos años e incluso se mantuvo hasta mediados de los ochenta como mecanismo formal del ordenamiento del espacio urbano y, sobre todo, de control de la expansión de la población, su aplicación fue bastante ineficaz. Rápidamente esta barrera fue superada por oleadas humanas que necesitaban más techo que árboles. (*Ver Mapa # 1: Evolución del perímetro urbano. Medellín: 1905-1992*)

Sin embargo ésta, junto con otras medidas como el perímetro urbano, sirvieron de marco legal para el desalojo de muchos barrios por parte de la fuerza pública, dejando en casi todos ellos una marca de violencia al momento de su fundación. Lo paradójico es que al lado de la vehemencia con que estas fueron defendidas, encontramos acciones estatales que, de igual modo, infringieron la norma, por ejemplo, el barrio 12 de Octubre construido por el Instituto de Crédito territorial -ICT-, estaba ubicado por fuera del perímetro urbano. También las Empresas Públicas de Medellín fueron

---

8. Comienza a hablarse de Cordon Verde desde la creación de CORVIDE en 1975. Según se plantea en el acuerdo, con éste se pretende que la entidad pueda actuar a nivel urbano y rural; es una "...medida preventiva para el control del crecimiento a través de granjas más allá del perímetro urbano". Archivo Concejo Municipal -ACM-. Expedientes de acuerdos Vol 30-49. Acuerdo N°40, Medellín, septiembre 11 de 1975.



acusadas de promover la urbanización pirata a través de la dotación de servicios públicos a barrios declarados como ilegales<sup>9</sup>. Todo esto demuestra una acción dual del Estado al ayudar a construir de forma soterrada, lo que en voz alta perseguía y pretendía controlar: la ciudad ilegal.

## El centro de la ciudad: una periferia central

El tema del centro y del espacio público adquirieron importancia luego del incendio que provocó la destrucción definitiva de la Plaza de Mercado Cubierto de Guayaquil y la conformación del mercado callejero conocido como El Pedrero. Siguiendo las orientaciones del Plan Regulador, un grupo de arquitectos elaboró un plan para el centro de la ciudad en 1968. Se hicieron propuestas como dotación de un centro representativo; recuperación del espacio urbano para el peatón; fomento del intercambio cultural y social entre la población creando lugares para el encuentro; promoción de diferentes actividades culturales en el centro de la ciudad; búsqueda de un desarrollo armónico y estético del conjunto de edificaciones y espacios libres; y elaboración de políticas e incentivos para fomentar el desarrollo urbano<sup>10</sup>. Aunque la mayoría de estos objetivos no se cum-

9. En 1979 el director de planeación, Diego Londoño White, acusó a las Empresas Públicas de Medellín –EE.PP.M.–, de fomentar el incremento de urbanizaciones piratas: “organismos como las Empresas Públicas de Medellín, están fomentando el desconocimiento de las normas de planeación transgrediendo normas vigentes que le impiden proveer de servicios públicos a este tipo de construcciones”. “Auge de construcciones piratas en Medellín”. *El Colombiano*, Medellín, enero 13, 1979, p. 1A, 11A.

10. Cadavid, Jorge y Valencia, César. “Plan Centro de la Ciudad”. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Medellín, 1968, p. 231.

plieron, el plan fue importante en la medida en que nombró un problema socioespacial acumulado en muchos años en los que la destrucción del centro estuvo asociada a las ideas de progreso y modernización.

Las políticas relacionadas con el espacio público a diferencia de otras como las de vivienda, que intentaron nuevas estrategias de integración con los sectores populares, renovaron las acciones de erradicación en pleno corazón de la ciudad; desde entonces comenzó el desalojo del sector y la construcción de obras encaminadas a dotarlo de un nuevo equipamiento que, aunque ajeno a la memoria de la ciudad, resultaba práctico para un concepto funcional de los usos del centro.

Como una forma de desconcentrar uno de los ejes centrales de la vida del sector de Guayaquil, el mercado, en 1975 la administración municipal ordenó la creación de las plazas satélites con las que se pretendía reemplazar, en el ámbito barrial, los servicios prestados por la antigua plaza. Se construyeron plazas minoristas en La América, Castilla, Campo Valdés y Villa de Guadalupe, en predios del municipio o el departamento. Sin embargo, en poco tiempo muchos de los comerciantes que ubicaron allí sus puestos de venta, se declararon en quiebra y volvieron a buscar un lugar en El Pedrero o en otras calles de la ciudad. La permanencia del mercado mayorista en la zona, la no modificación las rutas de los buses hacia las plazas satélites y la restricción a la venta de víveres, parecen ser las razones que explican el fracaso de este intento<sup>11</sup>.

---

11. López, Hugo. "El comercio callejero: marginalidad o sistema minorista indispensable". *Lecturas de Economía* # 10, abril -junio de 1983, pp. 16-21.

Con todo esto, se hizo explícita una preocupación referida casi exclusivamente a los venteros ambulantes, quienes fueron mirados como los principales invasores del espacio público. La aparición de las ventas ambulantes como problema urbano coincide con la destrucción de la plaza de mercado de Guayaquil, asociado al aumento vertiginoso del desempleo y el crecimiento de la economía informal como modo de subsistencia para una capa mayoritaria de la población.

## La incorporación de periferias urbanas

El fracaso de las estrategias de erradicación, los efectos tangibles de la habilitación de barrios y la construcción de vivienda para sectores populares a través de instituciones estatales, sustentaron la continuidad de muchas de estas políticas en los años setenta.

A la política de incorporación de zonas populares contribuyó, en especial, la acción del Instituto de Crédito Territorial -ICT-, creado en 1939 con el fin de fomentar la vivienda para trabajadores del campo, y orientado desde 1956 a atender exclusivamente el problema de vivienda urbana. En Medellín, a partir de la década del setenta, dirigió su actividad hacia la localización planificada de asentamientos obreros y populares en la zona noroccidental: Santander, Pedregal, Florencia, Alfonso López, Boyacá, Girardot, Córdoba, 12 de Octubre y Francisco Antonio Zea. Efectivamente, el proceso urbanístico en esta zona tiene como característica la intervención temprana del Estado, partiendo de la existencia de asentamientos piratas y de autoconstrucción,

lo cual le ha otorgado características sociales y espaciales diferenciándolas de otros sectores de la ciudad.

El Instituto de Crédito Territorial -ICT- también jugó un papel primordial en la construcción de viviendas para familias erradicadas, mediante políticas de habilitación parcial y total de barrios piratas e intervino en la construcción de soluciones de vivienda para clase media: San Javier, La Floresta, San Joaquín y un sector de Robledo. Hay además otros elementos importantes en el desarrollo de estos programas: de un lado, se dio lugar a la institucionalización de la autoconstrucción con la participación directa de los pobladores; de otra parte, el criterio de tener una experiencia urbana no inferior a los cinco años, como requisito para la adjudicación de los lotes, daba a los sectores construidos bajo esta modalidad, otras características en cuanto a su articulación previa a la dinámica urbana.

Igualmente encontramos la acción del Banco Central Hipotecario -BCH- quien a partir de 1978, estableció una línea crediticia para construir viviendas en altura. Para la administración municipal esto significaba la posibilidad de disminuir el crecimiento horizontal y una racionalización en la prestación de servicios públicos<sup>12</sup>.

La política de vivienda fue una constante durante toda la década del setenta pues era una actividad que, a la vez que respondía a una de las principales demandas de este crecimiento urbano, permitía la reactivación económica jalonada por el sector de la construcción y la

---

12. Archivo Concejo Municipal. Instalación del Concejo. Acta N° 38 agosto 1° de 1979, p 6.

disminución de las tasas de desempleo<sup>13</sup>. Como resultado de esta lógica, que de todas formas daba más prioridad a los criterios de rentabilidad económica que a su impacto social, se instauró un concepto devaluativo del espacio construido, que se expresó durante las décadas sesenta y setenta en la disminución de las áreas requeridas para las viviendas. De los barrios de urbanizadores piratas y urbanizadores legales, de los años 1940-1960, con loteo mínimo del orden de los 120 m<sup>2</sup>, se pasó a los primeros barrios construidos por el ICT a principios de la década del sesenta, con lotes de 90 y 100 m<sup>2</sup> y vías de 12 m. de sección. Luego, hacia 1970, por recomendaciones del ICT los lotes para construcción eran de 72 m<sup>2</sup>, reducidos en algunos casos a 60 m<sup>2</sup>, y las vías de acceso a la vivienda pasaron a 9 m. de sección<sup>14</sup>.

Junto a las políticas de vivienda, encontramos un discurso reiterado que hace referencia a otras dimensiones de la “marginalidad social” y enuncia algunas políticas de integración. Así se planteó en el programa nacional de gobierno *Para Cerrar la Brecha*; según éste, la “marginalidad” no podía ser entendida sólo desde el componente físico,

*“la marginalidad es fundamentalmente una condición social resultante de la falta de acceso a los servicios de educación y salud, y de la falta de oportunidades de empleo .... se traduce en la no incorporación de un gru-*

13. Un balance de los planteamientos realizados por los programas de gobierno Las Cuatro Estrategias y Para Cerrar la Brecha. En: Gómez Botero, Fabio. La ciudad colombiana. Medellín, ediciones autores antioqueños, Vol.58, pp. 17-24

14. Ibid, p. 296.

*po cada vez mayor de gentes a los beneficios del desarrollo”<sup>15</sup>.*

Para contrarrestar esta situación, se elaboró el *Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas* el cual señaló la necesidad de incluir la participación comunitaria a los planes de desarrollo. Se formularon programas sectoriales sobre educación, ocupación y creación de empleo, servicios comunitarios, actividades recreacionales y servicios de infraestructura de vivienda,

*“en síntesis el plan no presenta soluciones de carácter físico, sino por el contrario, busca lograr una integración de servicios eminentemente sociales que prestan o deberían prestar los organismos del Estado”<sup>16</sup>.*

Un buen porcentaje de las acciones comunales continuaron siendo el mecanismo más efectivo para la autoconstrucción de la mayoría de los asentamientos populares y fueron reconfirmadas por el Estado como instrumentos para esa integración. Estas organizaciones comunitarias, lograron afirmar su papel preponderante en la construcción física y urbanística de la ciudad. Mancomunadamente, se construyeron vías, se adelantaron programas de vivienda de interés social, se ampliaron las redes de servicios públicos, entre otros. Algunos pobladores buscaron sus propias vías de articulación mediante procesos informales del mercado o la política,

15. Departamento Nacional de Planeación. “Para Cerrar la Brecha. Plan de Desarrollo Social, Económico y Regional. 1975-1978”. Bogotá, 1975, p. 141.

16. Departamento Nacional de Planeación. “Programa de Integración de Servicios y Participación Comunitaria en Zonas Marginales Urbanas”. Bogotá, agosto de 1974, p. 15.

los cuales se generalizaron como lógica de la vida y la dinámica urbana al permitir la instalación definitiva de estos pobladores en la ciudad.

Si bien esta era una reconsideración importante en medio del predominio de una intervención físico-urbanística durante los años sesenta, y tuvo algunos efectos locales en la formulación de programas específicos<sup>17</sup>; en esencia, la integración era vista como un asunto de acceso a servicios, mayores oportunidades de empleo y de participación de las comunidades pobres en los programas gubernamentales y no, como un problema del conjunto de la sociedad y de la ciudad.

A pesar de los esfuerzos realizados en las décadas de 1960 y 1970, el Estado no logró invertir la tendencia predominante en las políticas urbanas, cual era la de incidir principalmente en el ordenamiento de infraestructura vial y de transporte en el conjunto de la ciudad.

## Vialidad: conexión física con sectores populares

La predominancia de las políticas de vialidad se expresa en la década del setenta en la realización del primer plan vial de la ciudad. Basado en un informe pre-

17. Con este enfoque se presenta en 1979 un plan de intervención integral en la comuna nororiental en el que se plantean programas de vivienda, espacio público, recreación y organización comunitaria, entre otros. DAP y ST. "Estudio sobre los núcleos piratas de invasión y tugurios en la comuna N°1. Municipio de Medellín". De la misma manera, un estudio preliminar para la elaboración del plan de desarrollo municipal, colocaba como prioritaria la intervención en aspectos socioeconómicos y en la integración de la población. Cadavid, Jorge. "Directrices preliminares de desarrollo. Plan de desarrollo urbano de Medellín". Medellín, Oficina de Planeación, 1979. Medellín, 1979, pp. 1-3.

sentado por Fabio Botero<sup>18</sup>, se llevaron a cabo grandes proyectos viales, que modificaron la estructura urbana: un anillo primario alrededor del centro conformado por la Avenida Oriental, San Juan y la Avenida Alfonso López (Avenida del Ferrocarril); un anillo secundario a su interior para uso peatonal; y la definición de un sistema vial alrededor del río con carácter metropolitano; además, se construyeron un gran número de puentes sobre el río, un anillo medio occidental (Carrera 80 hasta la 30) y se ampliaron varias vías hacia el norte y sur de la ciudad.

La implementación de estos proyectos, produjo una de las transformaciones más visibles del espacio urbano y se conectó con una idea de *progreso* que colocaba en lo físico y sobre todo, en las grandes vías, el signo más claro de aproximación hacia una imagen de ciudad moderna<sup>19</sup>.

El sistema de valorización, mecanismo de financiación por excelencia de la mayoría de estas obras, fue ganando entre un sector importante de la población, un alto sentido de valoración dados sus efectos en las transformaciones urbanas de la ciudad:

*“si valorización municipal no existiera, seríamos un pueblito de casa pequeñas, con*

18. Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos –DAP y ST– “Estudio Básico para el Plan Vial de Medellín”. Presentado por Fabio Botero Gómez. Departamento de Planeación Física. Medellín, noviembre de 1970.

19. Sobre esta lógica de construcción del espacio urbano dice Edgar Vásquez, “los espacios públicos de ‘estar’ disminuyen relativamente con el avance de la modernidad urbana frente a la expansión de los espacios para ‘pasar’, autopistas, autopistas, vías arterias, anillos viales, tréboles, en resumen, estructuras de circulación al servicio del auto que se convierte en supremo criterio organizador de la ciudad” Vásquez, Edgar. “La vida urbana y la modernidad”. Revista *La ciudad*. Medellín, 1984, p. 26.



*las mismas cantinitas estrechas, sin selvas de cemento y con un crecimiento urbanístico más confuso que el que se presenta ahora”;*

decía un artículo de prensa en 1979<sup>20</sup>. No obstante, también produjo reacciones contrarias. En torno a la construcción del anillo vial por ejemplo, se formó la Asociación de Gravados por Valorización –ASOGRAVADOS– quienes denunciaron el desalojo de propietarios, los altos gravámenes y el aumento desmesurado de los avales catastrales. Puesto que el mecanismo de valorización estaba sujeto a la capacidad de contribución de los propietarios beneficiados por su realización, fueron en gran medida intereses privados, comerciales e industriales, los que orientaron la realización de dichas obras<sup>21</sup>. Así, al mismo tiempo que valorización fue un mecanismo importante para la modernización de la ciudad, produjo mayores niveles de segregación y discriminación con los sectores que no podían pagar estas obras y por tanto beneficiarse de dicha modernización.

Hacia los sectores populares también se realizaron proyectos viales a través de la Secretaría de Obras Públicas, mostrando efectos tangibles de articulación y conexión de las zonas ubicadas en las laderas, con el centro de la ciudad. Según planteaba el alcalde Fernando Uribe Senior, era necesario:

20. “Valorización Municipal: Vida Nueva”. *El Colombiano*. Medellín, febrero 27 de 1979, p. 1A-11A.

21. Roman, Juan Guillermo, Espitia Lascario, Miguel. “El papel de valorización en el desarrollo urbano de Medellín”. Medellín, Universidad de Antioquia, Departamento de Economía, 1982, pp. 301-392

*“el diseño de una estructura vial en las partes más pobres, a fin de procurar la integración y la renovación urbana que permita localizar más adecuadamente que en la actualidad, entidades sociales y servicios en lugares más apropiados”<sup>22</sup>.*

De este modo, se logró conectar físicamente estos sectores con el centro y al mismo tiempo incentivar la urbanización a gran escala, creando un canal expedito para su incorporación a la dinámica de la ciudad.

En síntesis, la vialidad ocupó un lugar preponderante en la gestión urbana<sup>23</sup> y se erigió como referente central y orientador de la adecuación urbanística y el desarrollo de la ciudad. Como producto de esta mentalidad fue aprobado en 1975 la construcción del Metro de Medellín, argumentando los beneficios económicos y la valorización de tierras adyacentes a esta obra<sup>24</sup>.

**F**inalizando la década de los setenta los fenómenos de migración y las políticas de desarrollo urbano

22. “Informe de su labor rindió el alcalde al instalar el Concejo”. *El Colombiano*. Agosto 5 de 1975, p. 7

23. El gobierno nacional autorizó al municipio un préstamo por 2.500 millones de dólares con la siguiente destinación: para proyectos viales, 1.000; para la terminal de transporte, 450; para valorización con destinación exclusiva a las obras 331 y 345 en las comunas nororiental y noroccidental, 800; para seguridad, salud, recreación y escenarios deportivos en sectores populares, 250. Archivo del Concejo Municipal. Actas del Concejo 14-23. Acta # 14, enero 19 de 1981, sesión de instalación.

24. Véase: Archivo Concejo Municipal. Expedientes de acuerdos 21-36. Acuerdo 31 del 13 de diciembre de 1977: por el cual se concede autorización al alcalde para representar al municipio en la construcción de una sociedad cuyo fin será resolver el problema de transporte en la ciudad; Acuerdo N°35 de 1979. Por el cual se autoriza al alcalde para otorgar crédito al a empresa ATMVA. Septiembre de 1979.

implementadas en el país, habían generado enormes distancias entre quienes efectivamente se beneficiaron de este desarrollo y un gran sector de la población, marginado y excluido del mismo. De aquí nace la idea de las “dos ciudades”: una rica, la otra pobre; la primera con acceso a servicios de salud, educación y empleo; la segunda, analfabeta, desnutrida y desempleada.

Aquella “otra ciudad” reclamaba la inclusión a los beneficios del desarrollo, acceso a la educación, el empleo, y la vivienda. Pero igualmente necesitaba apertura de canales de participación y el reconocimiento de los nuevos mundos culturales que estos migrantes habían generado en la ciudad.

Los imaginarios predominantes en la clase dirigente impidieron en gran medida comprender la dimensión de estas expectativas. Los complejos hechos urbanos ocurridos y acumulados hasta la década del setenta, fueron explicados por una gran parte de la élite y la administración local como el efecto negativo de un bajo nivel de liderazgo en la gestión y a la supuesta pérdida de valores que habían identificado el accionar de la población antioqueña.

De este modo, no se reconocían los problemas sociales que cada vez se hacían más evidentes como el desempleo, la inseguridad, la insuficiencia en los servicios de educación y salud, sino que se hacía referencia a una crisis de los *valores tradicionales*, expresada en la desintegración de la personalidad y de la familia, y en la carencia de principios éticos y sociales que hicieron,

según el imaginario paisa, a una *Antioquia líder* o Medellín como *ciudad modelo*.

Los dirigentes locales anclaban su mirada en ese supuesto pasado glorioso. El rescate de los valores perdidos y la activación de la solidaridad y la participación como herramientas fundamentales, fueron los llamados constantes que hicieron los gobernantes durante la década del setenta. Jorge Valencia Jaramillo, alcalde entre 1978 y 1979, proponía a los concejales y comunidades;

*“Una cruzada para rescatar los valores más caros de nuestro ancestro y tratar cada día con mayor empuje y dedicación de hacer de Medellín una ciudad más humana(...) por el rescate de la fe en nuestros valores y devolverle la conciencia moral a nuestra organización ciudadana”<sup>25</sup>.*

Esta fijación en el pasado impidió comprender las profundas transformaciones ocurridas en Medellín en el transcurso de estas dos décadas, los nuevos signos sociales y culturales, reforzando de este modo los procesos de exclusión simbólica y política<sup>26</sup>.

---

25. “Plan de acción del nuevo alcalde”. *El Colombiano*. Medellín, septiembre 17 de 1978, p. 14A.

26. Uribe, María Teresa. “Medellín: diagnóstico y situación actual”. Plan Estratégico de Seguridad para Medellín y su Área Metropolitana. Medellín, febrero de 1994, p. 19.

## CAPÍTULO IV

### LA CIUDAD GRIS

*“La sociedad está siempre inacabada y no existe sino bajo la amenaza de su propia destrucción”*

**George Balandier.**  
*El Desorden. La Teoría del Caos.*

En la década de 1980, las paradojas del desarrollo urbano de Medellín, presentes desde comienzos de siglo, se acentuaron. La ciudad ganó visibilidad en el concierto nacional, ya no por su liderazgo industrial, por el buen estado de sus calles, o por la amabilidad de sus gentes. Este reconocimiento ahora fue alcanzado por la forma que tomaron los conflictos urbanos y, particularmente, por la violencia como su más cruda manifestación.

A las demandas sociales acumuladas desde décadas anteriores, en especial en el campo de la educación, la salud y el empleo<sup>1</sup>, se sumaron múltiples formas de violencia.

La ciudad se vio ante otros actores y organizaciones, grandes y pequeñas que se dedicaron a actividades delictivas. Adquirió relevancia el narcotráfico, no sólo como la máxima expresión del crimen organizado, sino como una actividad que comportaba nuevos canales de ascenso social, valores y formas de vida que modificaron en gran medida la vivencia y noción de ciudad<sup>2</sup>. En medio de esto, el homicidio fue ganando terreno como manera casi exclusiva de resolver los conflictos de cualquier tipo: desde un asalto o una pelea callejera hasta cualquier problema vecinal o familiar. Asesinatos, bombas, masacres, fueron un acontecimiento común y cotidiano en cualquier calle o barrio de la ciudad, sobre todo en la segunda mitad de la década del ochenta. Desde entonces, Medellín ocupa el primer lugar en Colombia en atentados contra la vida<sup>3</sup>.

Todos estos acontecimientos ocultaron la dimensión

- 
1. Según el DANE, la tasa de desempleo en 1983 se elevó al 21%. Archivo del Concejo Municipal, Acta N° 18, enero de 1983. Discurso de instalación de sesiones. Alcalde Juan Felipe Gaviria, pp. 2-3.
  2. Sobre los efectos culturales del narcotráfico ver: Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María. *Las subculturas del narcotráfico*. Santafé de Bogotá: CINEP, 1992. Ortiz, Carlos Miguel. "El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado". *Revista Análisis Político* No 14, septiembre-octubre de 1990, p. 62.
  3. Más de la tercera parte de los homicidios ocurridos en esta época, en Colombia, corresponden al Valle de Aburrá y la mitad de las masacres cometidas desde 1988 ocurren en Antioquia. Ana María Jaramillo. "Aspectos de la Violencia en Medellín". Corporación REGIÓN (Mimeo), 1993, p. 37.

general de la ciudad. Tanto desde el ámbito nacional, como en el departamental y local, se recurrió a la formulación de estrategias que, la mayoría de las veces de manera desarticulada, intentaron nombrar las causas y posibles salidas a lo que se consideraba como una de las crisis más agudas.

En este sentido se destaca, en el plano nacional, el ambiente favorable a los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa y la implementación del *Plan Comunidad Participante*, durante el gobierno de Belisario Betancur. Simultáneamente, en medio de la crisis y como parte de estos procesos nacionales se abrieron nuevos canales de participación ciudadana modificando prácticas políticas que condujeron posteriormente, a la construcción de múltiples y diversos espacios de reflexión y construcción de propuestas para la ciudad.

A nivel departamental, este ambiente también tuvo sus efectos. Por primera vez se reconoció la importancia de la participación ciudadana en la construcción de planes y proyectos de gobierno, como una estrategia indispensable para mejorar la convivencia en la región

Y en lo local, los llamados a la participación, a la solidaridad, al civismo, se incorporaron a la retórica política de la clase dirigente, que entendía la conflictividad urbana como producto de la descomposición moral y de la pérdida de valores cohesionantes.

Pero a pesar de todos estos discursos y del reconocimiento explícito de la complejidad y multicausalidad de la crisis que afectaba la ciudad, realizado por otros sec-

tores sociales, académicos, no gubernamentales y gubernamentales, en la orientación de la política urbana se mantuvo el énfasis en las grandes obras públicas; obras monumentales no sólo por su inversión, sino por los efectos en la transformación del espacio físico y en la imagen que ellas proyectaron de Medellín. De este modo, obras como el Metro, el Palacio de Exposiciones, el Aeropuerto José María Córdova, entre otras, se convirtieron en una *cortina de humo* que impidió visualizar a cabalidad la crisis que vivía la ciudad y, para un sector importante de la administración y de la sociedad medellinense, seguir pensando que en realidad nada pasaba... que todo era asunto de la “mala prensa” y por tanto se trataba de recuperar, a través de estas obras, el liderazgo perdido.

## Planeación: metropolización y descentralización

En el ámbito nacional y local los años ochenta fueron testigos de dos hechos importantes para la planeación: la ampliación y cualificación de la legislación hacia lo departamental, metropolitano y municipal, con sus correspondientes planes de desarrollo, y los procesos de descentralización municipal.

El gobierno nacional propuso nuevos instrumentos de desarrollo a nivel urbano. Legislación sobre ordenamiento urbano: áreas metropolitanas, planes integrales de desarrollo, normas sobre densificación y sobre usos del suelo; medidas de expropiación, catastro, valorización; fortalecimiento administrativo e institucional de



las entidades distritales, metropolitanas y municipales que tenían que ver con el desarrollo urbano<sup>4</sup>. El énfasis en la legislación, así como el fortalecimiento administrativo e institucional a nivel local, daban cuenta, al menos de manera formal, de una apertura hacia procesos de descentralización que otorgaba importancia a los planes regionales y sectoriales.

El “Plan de desarrollo de Antioquia 1983-1986”, fue el primero que hubo en su género en el departamento. Es de resaltar el impulso que aquí tuvieron los Centros Administrativos de Servicios Regionales –CASER– y los Planes Integrales de Desarrollo Urbano –PIDU–, como instrumentos para la búsqueda de una mayor jerarquización y equilibrio en la red urbana departamental<sup>5</sup>. Y en 1985, después de que ya había sido creada el Área Metropolitana (1980) y reorientado el Departamento Administrativo de Servicios Técnicos, como Oficina de Planeación Metropolitana (1982) se aprobó el Plan de Desarrollo Metropolitano<sup>6</sup>.

De este modo, lo metropolitano tomó fuerza como un argumento de la planeación descentralizada contemplada en la Ley 11 de 1986, la cual ampliaba el marco participativo. En el espíritu de la descentralización política y administrativa se afirmó la necesidad de incluir

---

4. Barco Vargas, Virgilio. “Plan de economía social 1986-1990”. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1987.

5. Plan de Desarrollo de Antioquia 1983-1989. “Plan de Inversiones 1983-1986”. Gobernación de Antioquia. Departamento Administrativo de Planeación. Medellín, noviembre de 1983

6. “Plan de Desarrollo de Medellín 1987”. Bases jurídicas para la planeación metropolitana. Ordenanza 34 de 1980: creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Decreto 0038 de 1981: reglamentación de la integración de la Junta Metropolitana. Decreto 040 de 1982: reestructuración de la Oficina de Planeación municipal con funciones metropolitanas.

a la población en el proceso de decisiones en torno a los proyectos públicos o privados. A partir de esta ley, los objetivos de la descentralización a nivel nacional hicieron énfasis en un plan de apoyo a las administraciones locales, asesorando a los municipios en planificación de la gestión administrativa y fortalecimiento fiscal. Se enfatizó en el papel de la ciudadanía y la localidad en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. La elección popular de alcaldes y las consultas populares fueron mecanismos facilitadores para la participación ciudadana y para que los municipios caminaran hacia su autonomía política y económica.

El Plan de Desarrollo Metropolitano sirvió como base para la elaboración del primer Plan de Desarrollo Urbano de Medellín en 1987<sup>7</sup>, el cual diagnosticó problemas nuevos como el deterioro del espacio público, el aislamiento del sistema vial urbano de los sistemas departamentales, y el incremento del clima de inseguridad, pero también “tendencias positivas”: el resurgimiento de la solidaridad o la institucionalización de la participación ciudadana.

El Plan de Desarrollo de Medellín, estuvo a tono con el ambiente de descentralización del país, expresado en políticas que buscaban el fortalecimiento del municipio como ente planificador. Aunque localmente se asumió como desarrollo del plan metropolitano, fue el primero en explicitar una orientación urbana y municipal; incluso, se llegó a señalar que sólo hasta ese momento se revaluaba el Plan Piloto de Wiener y Sert.

---

7. “Plan de Desarrollo de Medellín”. Aprobado por acuerdo 71 de 1987.

A pesar de la importancia de todas estas iniciativas el efecto práctico de la planeación y la concepción que se sigue teniendo frente a su función ofrece todavía bastantes limitaciones: resistencias a la apertura de espacios reales de participación y no sólo de consulta ciudadana; mentalidad de funcionarios que no ven en esto más que un ejercicio técnico; dificultades para pensar la ciudad en su conjunto y asumir la planeación como un lugar definitivo para las apuestas colectivas de ciudad.

## Perímetro urbano: entre lo legal y lo ilegal

Sólo a comienzos de la década del ochenta, se retomó de nuevo el tema del perímetro urbano en la administración municipal; según la comisión encargada del estudio y de la elaboración del proyecto de acuerdo que autorizó a Planeación Metropolitana para la ampliación del perímetro, esta era una medida que se justificaba

*“para evitar el desbordamiento que se había hecho hasta este momento por parte de algunos sectores... una serie de barrios que están conformando la parte periférica de la ciudad y que por razón de su situación no pueden ser dotados de los servicios por parte de EEPP, porque no tienen la nomenclatura ni la aprobación de Planeación, y porque además, las empresas no cuentan con los elementos suficientes para poder llevar los servicios”<sup>8</sup>.*

8. Segundo debate al proyecto de acuerdo N° 129 de 1980, por el cual se faculta a la Junta de Planeación Metropolitana para fijar el perímetro urbano. ACM. Actas N° 81-91 de 1980.

La comisión hizo además un llamado para planear la capacidad de prestación de servicios de EE.PP. MM., como una forma de proteger a los sectores de escasos recursos de la especulación que hacían urbanizadores piratas. A pesar de que en el debate del proyecto se manifestaron algunas objeciones relacionadas con la insuficiencia de este instrumento para aliviar las condiciones de los sectores marginados, finalmente fue aprobado por mayoría, según Acuerdo Metropolitano N° 9 de 1981.

La decisión sancionada por la Junta Metropolitana, definió la incorporación de nuevos sectores, considerados subnormales la mayoría de ellos, al perímetro urbano de Medellín. La mayor ampliación se dio hacia el occidente. Allí se incluyeron el Doce de Octubre, El Picacho, Aures, El Cucaracho, Santa Margarita, Blanquizal y un sector de Pedregal; hacia el suroccidente, los barrios Nuevos Conquistadores y El Corazón; al oriente se incorporó un sector del Poblado, antes denominado vereda de Los Mangos, escenario de cuantiosos proyectos urbanizadores; al nororiente, El Jardín, San José de la Cima, San Blas, San Pablo, Granizal y Brisas de Oriente; al sur y norte de la ciudad no se presentó ninguna ampliación. (*Ver Mapa N° 1: Evolución del Perímetro Urbano. Medellín: 1905-1992*).

El acuerdo N° 20 de 1983 de la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, modificó la definición de perímetro realizada en 1981, aunque en la lectura cartográfica no se encuentran mayores modificaciones. De otro lado, este perímetro es ratificado en 1987 a propósito de una nueva división territorial. Por tanto, aunque existen

acuerdos sobre perímetro en 1981, 1983 y 1987, estos contemplan básicamente el mismo territorio.

El efecto de la incorporación de estos sectores al área urbana de Medellín, es exactamente el mismo de comienzos de siglo: a partir de ese momento, el municipio debe garantizar un equipamiento urbano adecuado: pavimentación de calles, escuelas, centros de salud; las Empresas Públicas la instalación de servicios públicos, acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos; y como contraprestación, el pago de impuesto predial y por supuesto, la cancelación de las cuentas de servicios a las Empresas Públicas de Medellín.

## División territorial: barrios, comunas y zonas

La división territorial establecida en la década del sesenta, permaneció vigente durante algo más de dos décadas. En los años ochenta, este tema se relacionó con la descentralización al interior de la ciudad, de lo cual habló el Plan de Desarrollo Municipal de 1987, en donde se proponía la descentralización de funciones hacia los barrios de Medellín. Se impulsó así, una nueva división territorial para la ciudad<sup>9</sup>.

Los términos “zona” y “comuna” adquirieron una nueva connotación: *“Comuna: es la mayor división dentro de la zona urbana identificada por la relativa homogeneidad socioeconómica y cultural con un pro-*

9. Acuerdo No 54 de 1987, por medio del cual se establece la nueva división territorial para el municipio de Medellín. “Archivo del Concejo Municipal. Crónica municipal”. Agosto 1986, noviembre 1987, pp 412-419

*ceso de urbanización que responde a una temporalidad, lo mismo que a condiciones físicas y espaciales similares*<sup>10</sup>. Las Zonas fueron delimitadas de acuerdo al perímetro urbano y a la agrupación de estas comunas. El resultado: la división de la ciudad en 6 zonas y 16 comunas así:

- Zona nororiental: comunas 1, 2, 3 y 4
- Zona noroccidental: comunas 5, 6 y 7
- Zona centroriental: comunas 8, 9 y 10
- Zona centroccidental: comunas 11, 12 y 13
- Zona suroriental: comuna 14
- Zona suroccidental: comunas 15 y 16

*(Ver Mapa N° 2: División territorial por comunas. Medellín 1963-1993)*

Además, se redefinieron las áreas correspondientes al sector rural: área comprendida entre el perímetro urbano y el límite del municipio de Medellín; territorio de usos predominantemente agrícolas, agroindustrial, de protección y reforestación. El corregimiento sería un territorio ubicado dentro de la zona rural, conformado por dos o más veredas, con un núcleo urbano que haría las veces de cabecera<sup>11</sup>. De acuerdo con estas definiciones, la zona rural quedó conformada por 5 corregimientos: Palmitas, San Cristóbal y San Antonio de Prado, que ya tenía esta categoría y, Santa Elena y Altavista, creadas mediante este acuerdo.

Una de las motivaciones para esta nueva división territorial, fue el reconocimiento del cambio social,

---

10. Ibid.

11. Ibid.

demográfico y espacial vivido por la ciudad en el transcurso de los 24 años siguientes a la última reglamentación vigente sobre división territorial. La unidad territorial de la comuna, había sido desbordada y esto, según la comisión encargada de estudiar el proyecto, creaba dificultades para la implementación de las Juntas Administradoras Locales aprobadas en 1986 y cuyo radio de acción era precisamente la comuna. Con la nueva división se pretendía agrupar barrios con una mayor homogeneidad en las necesidades y demandas de servicios a la administración.

Otro elemento a resaltar, de acuerdo al espíritu del proyecto, es que el barrio se siguió manteniendo como unidad territorial y de análisis, *“porque sobre cada uno de ellos existe un banco de datos, memoria y significación urbana que es necesario mantener”*<sup>12</sup>. Esta división continúa vigente, con muy pocas modificaciones<sup>13</sup>. (*Ver Mapa N° 2: División Territorial por Comunas. Medellín: 1963-1993*).

Aunque no hay todavía una evaluación que permita medir los efectos administrativos de esta reglamentación, se pueden aventurar, por lo menos a manera de hipótesis, algunos de sus efectos:

- Se ha dado lugar a una fragmentación tal de la ciudad, que impide tener una imagen global de ella. Medellín se disgregó en 16 pequeñas ciudades con características heterogéneas que no han

12. “Aprobó el Concejo: Sectorizado Medellín en 16 Comunas”. Periódico *El Mundo*, Medellín, junio 5 de 1987. p. 1,12.

13. Por ejemplo la anexión de barrios a través de la ampliación del perímetro urbano en 1992.

permitido leer una unidad mediatizada por la diferencia.

- El aspecto socioeconómico se superpuso a elementos de índole histórico y cultural que marcan profundamente el sentido de pertenencia territorial de los pobladores. Podríamos decir que es más fuerte el sentido de pertenencia a las antiguas zonas que a las comunas actuales.
- Los recientes hechos de violencia en la ciudad y su ubicación en algunos sectores, dieron lugar a una estigmatización de las comunas al punto que la expresión “ser de la comuna”, dejó de ser una característica de todos los habitantes de la ciudad que vivimos en barrios y en comunas y pasó a ser sinónimo de “sicariato”, “milicias”, “violencia”. Esta situación ha generado aún mayores fragmentaciones territoriales.
- La anexión de nuevos barrios al área urbana, ha creado nuevas necesidades de sectorización y agrupación en comunas. Para los habitantes de estos nuevos barrios, pertenecer a una comuna u otra no es indiferente, significa tener acceso a una inversión específica del municipio de acuerdo a las características con que se haya catalogado la comuna. Esta situación plantea preguntas sobre la homogeneidad aducida para su creación.

Adicionalmente, como se dice en un estudio reciente del CEHAP, *“esta territorialidad, fruto de la sectorización, muestra una inclinación a dividir el espacio por fronte-*



*ras no conocidas por la población*<sup>14</sup>. Esto es, un enfoque administrativo poco conectado con las territorialidades reales y presentes de la población, lo cual influye en el tipo de apropiación que la gente hace por ejemplo, de espacios administrativos correspondientes con esta división. “*Se puede decir que la pertenencia real de un conglomerado a su comuna es muy pobre, pues nunca se ha planeado una división administrativa pensando en la población, en su identificación, en sus relaciones*”<sup>15</sup>, concluye el estudio. En otras palabras, la poca eficiencia de esta división administrativa, tiene mucho que ver con la escasa identificación de la población con estas líneas divisorias, o, visto desde otro punto, con la poca cercanía de las medidas administrativas a las territorialidades sociales y culturales tejidas por los pobladores en la ciudad a lo largo de su historia.

## El centro en el limbo

Desde los años setenta había sido anunciada la eliminación del pedrero y el traslado de los venteros, pero ello sólo se hizo efectivo en esta década. En 1980, la administración municipal ordenó la construcción de la Central Minorista y el traslado de los venteros, prohibió las ventas en parques o plazoletas, en pasajes peatonales, en vías cerradas al tráfico y definió una zona donde no se podían establecer ventas ambulantes de ninguna clase; prohibió la circulación de carretas o carretillas en las

14. “Hacia Una Gestión Alternativa. Elementos Estructurantes”. Centro del Hábitat Popular -CEHAP-, Universidad Nacional de Colombia, seccional Medellín. Medellín, 1995, p. 25.

15. *Ibid.* 26

vías públicas y la utilización de mesas, cajones, carretas, en los andenes, plazas, parques y plazoletas<sup>16</sup>.

Con la construcción de la Plaza de Mercado Minorista en la Estación Villa en 1984, se trasladaron 2.866 de los venteros de la antigua Plaza de Guayaquil. Sin embargo esta, al igual que las plazas satélites estaban desarticuladas de la vida real del centro de la ciudad; muchos productos ubicados en este lugar ya no tuvieron la misma demanda. De otro lado, gran parte de los venteros se quedaron sin conseguir allí un cupo y su única opción fue ubicarse en las calles del centro de la ciudad. Guayaquil se extendió a lo largo de las carreras Bolívar y Carabobo especialmente, con la diferencia de que las funciones de intercambio social y cultural que antes cumplía este centro habían sido absolutamente degradadas.

El centro de Medellín continuó en un deterioro creciente. Con el traslado de la administración departamental y municipal para La Alpujarra, se privó al centro histórico de su función político administrativa, desarticulándolo del conjunto de la trama urbana. Según Fabio Botero: *“queda desamparado el centro histórico de Medellín, que pierde su carácter, su personalidad dentro de la vida urbana. (...) el centro tradicional fue desdibujado, se trastocaron las funciones que la historia había dado a cada parte de su corazón ciudadano”*<sup>17</sup>.

El traslado a la Central Minorista no logró solucionar el problema de las ventas ambulantes, mucho me-

16. Archivo Concejo de Medellín. Acta N° 30, abril 27 de 1981. Decreto 172 de 1981. Debate sobre venteros ambulantes.

17. Entrevista con Fabio Botero. En: “Centro S.O.S. Seis Angulos de esta Múltiple figura”. Separata *El Colombiano*. Medellín, agosto 21 de 1994. p. 6D.

nos el del deterioro o inexistencia del espacio público en la ciudad. Los venteros fueron tratados desde la Secretaría de Gobierno como problema de orden público y a ello correspondió el control represivo y policivo como única alternativa. La discusión entre el derecho al trabajo para todas las personas que viven de estas ventas, o el derecho al espacio público libre para todos los habitantes, sigue siendo un punto nodal en la discusión y tratamiento de este asunto.

Sólo hasta 1987 con el Plan de Desarrollo de Medellín, después del Plan Centro de 1968, se volvió a retomar de forma orgánica el objetivo de la recuperación del centro. Se presentó una propuesta de estructuración del centro de Medellín que contemplaba aspectos como el tratamiento de la red central del Metro, disminución de la congestión vehicular, restauración y conservación de sectores y edificios históricos. Los aspectos más novedosos fueron los de mantener y fomentar la función residencial y promover la participación ciudadana en proyectos puntuales. Con ello se pretendía avanzar en un elemento que es fundamental en cualquier espacio: que tenga dueños, que personas concretas se sientan involucradas con su destino.

Efecto de esta estrategia fue la conformación de los Comités de Participación Ciudadana de La Playa y el Parque de Bolívar, integrados por los habitantes y por las diferentes instituciones ubicadas en el sector. Estos han jugado un papel clave de interlocución en relación con las diferentes propuestas de renovación urbana, y aún en la denuncia ante las autoridades de los distintos problemas que los afectan. Los integrantes del Comité de Par-

tipación Ciudadana del Parque de Bolívar, por ejemplo, denunciaron en varias oportunidades la complicidad de las autoridades con negocios de homosexuales y prostitución que “degradaban” la composición social del sector<sup>18</sup>, o la petición de reubicar las ventas ambulantes, el problema de la inseguridad y la necesidad de planes de renovación urbana para sectores de importancia histórica de la ciudad<sup>19</sup>. El de la Playa, propuso la renovación de este sector mediante labores de amoblamiento, control de construcciones, incremento de seguridad, desalojo de mendigos, pandillas, gamines y reubicación de venteros. Según ellos, *“La Playa sigue siendo un paseo tradicional de la ciudad y de perder la batalla por su recuperación, habremos perdido los antioqueños, parte de nuestra identidad”*<sup>20</sup>.

En el mismo año de 1987, se creó el Departamento de Administración del Espacio Público<sup>21</sup> como reemplazo de la Inspección e Ventas Callejeras de la Secretaría de Gobierno, para ensayar un tratamiento que involucrara directamente a los venteros en una estrategia de negociación. Según el alcalde William Jaramillo, el carácter represivo de la relación se cambiaba por unas estrategias organizativas y funcionales, lo que implicaba el *“diseño de medidas para atender el aspecto humano y social del vendedor callejero”*<sup>22</sup>. A pesar de la dificultad para adop-

18. Archivo Concejo de Medellín. “Correspondencia recibida. Comunicado Comité de Participación Ciudadana Parque de Bolívar”. Marzo 17 de 1987.

19. Archivo Concejo de Medellín. “Correspondencia recibida. Comité de Participación Ciudadana del Parque de Bolívar”. Junio 27 de 1990,

20. Comité de Participación Ciudadana. “Por la armonía hombre-ciudad”. En: *CIFRAS* N° 46. Medellín, abril 26 de 1985. p. 13.

21. Archivo Concejo de Medellín. “Expedientes de acuerdo 72-82 de 1987. Acuerdo N° 82”; diciembre 22 de 1987.

22. Ibid.

tar operativa y mentalmente esta nueva mirada hacia los venteros, se inició un reconocimiento, mucho más explícito en años posteriores, de la dimensión social del fenómeno de la informalidad en la ciudad.

En 1989 se declaró obligatorio la elaboración del Estatuto del Espacio Público y la inclusión dentro del plan de desarrollo de un programa para la conformación, incorporación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público<sup>23</sup>.

Una vez más, problemas y políticas particulares, diluyen una mirada de conjunto sobre la ciudad, más grave aún tratándose del espacio público que se pretende como elemento estructurante de la ciudad y de la ciudadanía. El balance, por tanto, es bastante defectuoso. El centro histórico quedó en una suerte de limbo administrativo y político por las medidas mencionadas. Un centro había muerto formalmente, el otro no acababa de nacer. Sin embargo, la gente, otros dueños, siguieron haciendo de éste, su espacio.

## De asentamientos a barrios populares

En la década del ochenta ya se registraba un descenso de las tasas migratorias, pero el proceso de expansión de las ciudades colombianas en las dos décadas anteriores había dejado como resultado una proliferación de asentamientos populares, la mayoría producto de invasiones, con bajísimos niveles de equipamiento y precarias condiciones de vida.

23. Archivo Concejo de Medellín. "Expedientes de Acuerdo 31-40 de 1989. Acuerdo N° 40", septiembre 4 de 1989.

La acción del Estado en este período, se encaminó hacia la normalización y en menor medida la legalización de estos asentamientos. Se formuló una política urbana nacional para la rehabilitación y desarrollo de los asentamientos populares, dirigida a territorios con deficiencias de servicios básicos y sociales y con riesgos físicos y ambientales. En el Plan de Erradicación de la Pobreza Absoluta, del gobierno de Virgilio Barco, se destacó el subprograma *Asentamientos Humanos*, en el que se hacía un llamado a los pobladores a vincularse a sus tres acciones: rehabilitación de asentamientos urbanos subnormales, nuevos asentamientos urbanos y remodelación de áreas urbanas centrales<sup>24</sup>.

En Medellín, al comenzar la década, se calculaba que vivían por fuera del perímetro urbano unas 250.000 personas; alrededor de 45.000 tugurios en toda la ciudad, y 118.000 viviendas sin legalizar. Ante esta situación fueron varias las políticas implementadas:

1. Planeación Metropolitana formuló una Ley de Amnistía aprobada por Acuerdo 29 de 1982 mediante la cual todas las construcciones realizadas sin consentimiento de Planeación antes de la fecha, podrían solicitar licencia definitiva de construcción sin pagar recargos y sólo cubrirían impuesto de construcción sobre edificación existente. La legalización de estas viviendas permitió la intervención más amplia de las Empresas Públicas de Medellín para la prestación de servicios en los asentamientos populares.

---

24. Barco Vargas, Virgilio. "Plan para la Erradicación de la Pobreza Absoluta 1986-1990". Departamento de Planeación Nacional. Bogotá 1987, p. 21

2. Se formularon políticas con dos componentes nuevos: ampliación del radio de acción hacia la población ubicada por fuera del perímetro e inclusión de variables sociales en el concepto de rehabilitación, según lo cual, el mejoramiento urbano debía favorecer el *“desarrollo integral y autoparticipativo de las comunidades”*. Así se lideró el programa de rehabilitación de Moravia en 1984, sector donde se hallaba ubicado el basurero de la ciudad y alrededor del cual se conformó un asentamiento popular, que fue acumulando graves problemas sociales, ambientales y urbanos. Las medidas trataron de beneficiar aproximadamente a 15.000 personas. Lo particular fue la puesta en práctica de una metodología de carácter social, económica y física para tratar un fenómeno de marginalidad como el que había, creando un modelo y un precedente para el tratamiento de este tipo de asentamientos. Con ese mismo espíritu se creó en 1985 la Secretaría de Desarrollo Comunitario de Medellín<sup>25</sup>.
3. Como elemento nuevo, se registró una importante iniciativa del sector privado en la construcción o reubicación de asentamientos populares. Hacia 1987 surgieron entidades como El Minuto de Dios y La Corporación Antioquia Presente las cuales mediante convenios con la administración municipal, plantearon la construcción de

---

25. La Secretaría de Desarrollo Comunitario fue creada por Acuerdo 31 de 1985. Archivo del Concejo Municipal. Peláez González, Pablo. “28 meses de administración”. Balance de gestión 1984-1986, pp. 22-23.

soluciones de vivienda para familias necesitadas; entre estos asentamientos se destaca el barrio Héctor Abad Gómez construido para los damnificados del deslizamiento de Villatina<sup>26</sup>. Pero a pesar de estas iniciativas y en parte como efecto de las reglamentaciones vigentes sobre normas de construcción, el deterioro de la calidad de la vivienda se hizo mucho más notorio. Se llegó a proyectos masivos de vivienda de interés social con lotes de 36 mts<sup>2</sup> y vías peatonales con sólo 6 mts. de sección para vivienda unifamiliar; y de 50 mts<sup>2</sup> para vivienda bifamiliar, vías peatonales de 6 mts y un parqueadero por seis viviendas. Se construyeron viviendas sin posibilidades de ampliación para responder al crecimiento de la población aunque la evolución normal pronto las convirtió en viviendas bifamiliares.

4. Se desarrolló un plan focalizado hacia las comunas populares *Medellín tiene norte*, destinando para ello grandes sumas del presupuesto municipal, con lo cual se pretendía subsanar el déficit de inversión física y social en estas zonas. Además, correspondía a la noción bastante generalizada según la cual, los problemas de violencia de la ciudad provenían justamente de las comunas del norte. Si bien ello tuvo efectos positivos, en el sentido de realizar una inversión, bastante reducida hasta el momento, también contribuyó a la

---

26. Archivo Concejo de Medellín. "Acta N° 55, junio 9 de 1987. Clausura de sesiones", Alcalde William Jaramillo Gómez.



estigmatización de “las comunas”, como portadoras de todos los males.

De este modo, es posible constatar finalizando la década de los ochenta, una evolución de los asentamientos populares; bien por la acción de las mismas comunidades en la instalación de servicios básicos, bien por una creciente interacción con programas de habilitación de barrios, muchos asentamientos alcanzaron el estrato medio-bajo.

La acción de las Empresas Públicas de Medellín también ha jugado un papel definitivo en esta situación. Esta empresa ha ofrecido a la ciudad unas relativas garantías que no tienen otras grandes ciudades en Colombia. Se ha cubierto con un buen nivel de eficiencia, un problema crítico como el mantenimiento y atención del equipamiento para servicios públicos, lo cual ha permitido a esta entidad dar pasos importantes en la legalización del pago por servicios prestados. Han propuesto diversas fórmulas de negociación y acuerdo aplicando las reglamentaciones, pero con alguna consideración por las condiciones de informalidad, las características sociales y culturales de los asentamientos populares.

Así entonces, las políticas urbanas más importantes de los ochenta para el ordenamiento del espacio, después de las obras viales y arquitectónicas, fueron las relacionadas con los asentamientos “subnormales”; así lo mostraron las inversiones prioritarias para estos sectores entre los años 1987-1989.

## Obras públicas una cortina de humo

La construcción de proyectos viales y de grandes obras públicas, ahora con una clara orientación metropolitana, dirigieron la política urbana y las inversiones municipales en la década de los ochenta. Las formulaciones realizadas en el Plan Metropolitano guiaron gran parte de los proyectos: Plan Vial Metropolitano; Estatuto Metropolitano de Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción; planes de ordenamiento territorial de las zona norte: Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa; zona sur: Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas; y del área rural de Medellín<sup>27</sup>. Adicionalmente, se destacan obras de valorización en sectores de estrato medio bajo, proyectos en comunas populares a través del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano y, mejoramiento, habilitación y legalización de barrios.

Por el Acuerdo 39 de 1981 se creó el Instituto Metropolitano de Valorización –INVAL–, que dio pasos conducentes a alcanzar metas similares a la Secretaría de Obras Públicas como construcción de vías, remodelación de zonas adyacentes a ellas y diseños de renovación urbana en sectores populares. En 1982, se creó la Empresa de Desarrollo Urbano para el Valle de Aburrá –EDUVA–, la cual tendría como objetivo, en principio, la remodelación urbana del sector de San Antonio.

Pero quizás lo más relevante y revelador del concepto de política urbana agenciado, fue la cantidad de obras y construcciones. Veamos:

27. Red vial para el Municipio de Bello, canalización de quebradas en Itagüí, intercambio vial de Bulerías, proyecto vial circunvalar oriental y media oriental, plan vial rural. Adicionalmente el plan cuatrienal de inversiones invertiría el 50% de sus recursos en los últimos tres años de su ejecución, en obras de infraestructura vial y de transporte.

1. La Central Mayorista, con el correspondiente traslado del mercado de Guayaquil.
2. La construcción de una plaza pública que sirviera de marco al nuevo centro administrativo La Alpujarra, para lo cual se declararon de utilidad pública los terrenos de la antigua plaza de mercado (Decreto 331/79).
3. Central Mayorista de Itagüí
4. Declaración de la zona de Guayaquil como de “remodelación urbana” mediante Decreto 172 de 1981. En este año se hizo la erradicación de los tugurios de La Alpujarra, ubicados en la Avenida del Ferrocarril para adecuación de nuevos usos.
5. En 1984 Se trasladaron los venteros del sector de El Pedrero hacia la Plaza Minorista José María Villa.
6. Centro Cívico y Administrativo La Alpujarra
7. Terminal de Transporte del Norte, que entra a hacer parte del sistema vial y de transporte urbano, metropolitano y regional.
8. La Empresa de Desarrollo Urbano del Valle de Aburrá -EDUVA- lideró el proyecto con el cual se declararon de utilidad pública los predios urbanos del sector de San Antonio, para la construcción de un parque central urbano.
9. Proyecto de saneamiento del río Medellín impulsado por las Empresas Públicas de Medellín.

10. Metroparques<sup>28</sup> remodeló el Parque Norte y construyó las instalaciones en el Cerro Nutibara, el parque Tulio Ospina en Bello, el parque recreativo Juan Pablo II, en terrenos del antiguo aeropuerto Olaya Herrera; también intervino algunos parques barriales.

Pero sin lugar a dudas, la obra que marcaría desde los años 80 la forma de ordenamiento del espacio de la ciudad sería el Tren Metropolitano. Durante la década del setenta, cuando se empezó a hablar del transporte público masivo a nivel municipal y metropolitano, se hizo estudio de prefactibilidad y se recomendó la construcción de un tren a lo largo del río Medellín entre Itagüí y Bello con la colaboración de la Empresa de Desarrollo Urbano del Valle de Aburrá y se autorizó al alcalde para que otorgara a favor de los acreedores de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá ETMVA, las garantías necesarias para la puesta en marcha del tren metropolitano. En la década del ochenta se adjudicó contrato de construcción del Metro al consorcio Hispano-Alemán, METROMED y de nuevo el municipio contó con facultades, a través del alcalde, para atender la deuda pública externa que debía contratarse por parte de la ETMVA (Acuerdo No. 27 de 1984). En 1985, se inició su construcción, la misma que se paralizó hasta la siguiente década y se reanudó en 1992.

---

28. Este organismo, creado en 1980, tendría como fuente de financiación, el 25% de los impuestos de teléfono. Su Junta Directiva estaba conformada por el alcalde Metropolitano, la ANDI, la Cámara de Comercio, COMFAMA, CAMACOL, FENALCO, COLDEPORTES, Planeación Metropolitana, Secretarías de Hacienda y Educación y Empresas Varias. Archivo del Concejo Municipal. "Acta N° 72", agosto 23 de 1984.

El Metro fue considerado impronta de progreso; a través de este sistema moderno, se dijo: “...*se asiste, casi inadvertidamente, al nacimiento de un nuevo Medellín, el del siglo XXI*”<sup>29</sup>. Esta gran obra, corroboró el ideal de ciudad moderna y acentúa hasta el extremo el llamado sentimiento de antioqueñidad, el cual no encontró ninguna contradicción en aprobar una inversión multimillonaria, mientras la ciudad se desangraba en múltiples violencias; entre tanto el déficit en inversión social y en aspectos fundamentales como la justicia, seguía aumentando.

**L**os años 80 figuran en la memoria de los habitantes de la ciudad como una época oscura, confusa y profundamente dolorosa.

La violencia recorrió todos los espacios de la sociedad medellinense y de este modo se comprobó que no era sólo asunto de los pobres. Por el contrario, comenzaron a hacerse visibles, además de grandes problemas de inequidad e injusticia social, enormes fracturas en la composición misma de la sociedad y el Estado.

No obstante, en su gran mayoría, la élite y la clase política se negaron a aceptar estas dimensiones de la crisis y a reconocer que, en efecto, el liderazgo que había caracterizado la región en el ámbito nacional, y la imagen de la ciudad como “tacita de plata” eran ya cosa del pasado. Como bien se expresaba en un periódico local,

---

29. Archivo Concejo de Medellín. “Acta N° 78”, octubre 18 de 1984.

*“No es la Medellín de hoy ‘la hermosa villa’ Nuestra ciudad de ahora es el escenario y la síntesis del subdesarrollo. El centro de Medellín es el símbolo del caos y la opinión de la gente cuenta muy poco en planeación urbana. Pese a que hay algunas obras que contrastan con el panorama esbozado, en general los criterios de conducción de la ciudad han sido erráticos y se alejan de las realidades... Más aún, todo indica que la mayor parte de los esfuerzos de la administración están encaminados a solucionar un problema de imagen como si se tratara, mediante un plan ingenioso de relaciones públicas, crear la sensación de que vivimos dentro del marco célebre del jardín de las delicias...”<sup>30</sup>.*

Para renovar esta imagen los recursos consabidos de recuperar los valores y, sobre todo, de realizar grandes obras urbanas, parecían ser su tabla de salvación.

Pero a pesar de la buena imagen física de la ciudad y de sus efectos en el afianzamiento del sentido de identidad, pertenencia y orgullo para con ella, las heridas de la violencia ya estaban creadas... en efecto, no se pudo lograr tapar el sol con las manos y la crisis profunda fue, al terminar la década, una realidad ineludible.

Y esta fue otra de las grandes paradojas: a pesar del miedo que invadió casi todos los rincones, de la multiplicación de actores armados, del escepticismo genera-

30. “El jardín de las delicias”. Periódico *El Colombiano*. Medellín, Abril 7 de 1986, p. 5A.

lizado sobre cualquier alternativa posible y de la incongruencia de las acciones de la administración local, la ciudad no sucumbió.

Finalizando los ochenta, muchos se atrevieron a pensar de nuevo en la ciudad que querían. La imagen sobresaliente era la de una ciudad gris. El juego entre la vida y la muerte produjo su agonía... pero también su fuerza.

## CAPÍTULO V

### ENTRELUCES Y SOMBRAS

*“La ciudadanía, y los derechos no hablan únicamente de la estructura formal de una sociedad; indican el estado de una larga lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos de intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas”.*

**Néstor García Canclini.**  
**Ciudadanos y consumidores.**

Que había un sustrato social y cultural en la base de los conflictos urbanos fue una afirmación que circuló por diversas instancias de la administración y de la sociedad medellinense, iniciando los años noventa.

La crisis evidenciada en la década anterior, manifiesta principalmente en la emergencia de múltiples violencias y el reconocimiento de que esta situación afectaba a todos los sectores de la población, produjo desde la so-



ciudad civil, el gobierno local y el nacional, la creación de diversos espacios de reflexión sobre las dimensiones de esta problemática y sus alternativas. Así, paradójicamente, la situación de violencia creó canales de comunicación, conexión y encuentro entre actores y procesos desconocidos entre sí y demostró, definitivamente, el agotamiento de la perspectiva de las “dos ciudades” para encarar los problemas de la ciudad.

Las demandas insatisfechas en los campos de educación<sup>1</sup>, empleo e ingresos<sup>2</sup> y seguridad<sup>3</sup>, fueron los temas sociales de mayor relevancia en este ejercicio de pensar la crisis de la ciudad. En cuanto a la espacialidad urbana, lo físico urbanístico adquiere relevancia también desde una perspectiva social y cultural, como componente básico de la calidad de vida de los pobladores y, desde una perspectiva política, como espacio ciudadano.

La sensación de que en todos los campos descritos Medellín tocaba fondo, influyó para que las autoridades locales y nacionales aceptaran que la ciudad merecía un trato especial, en el marco de una emergencia economi-

1. Asuntos relacionados con cobertura, calidad de la educación, mal estado de los establecimientos educativos fueron considerados como elemento clave en la disminución de la violencia. Véase: Batista Enrique y otros. “Calidad y Futuro de la educación en la región de planificación del occidente antioqueño”. Medellín, Universidad de Antioquia-CORPES, 1993.
2. En 1993 se calculaban alrededor de 80.000 desempleados en la ciudad de Medellín; a esto se sumaba el problema de la distribución de ingresos. “Señor director de Planeación: cierre los ojos y cuéntenos el Medellín que sueña”. *Cifras*. Vol XI, N° 126. Medellín, abril de 1993.
3. Se destacan delitos contra la vida y la integridad personal bajo las modalidades de homicidios y masacres. Jaramillo, Ana María. “Criminalidad y violencias recientes en las ciudades colombianas” En: Procesos de urbanización y nuevas conflictividades sociales. Memorias del Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia. Santafé de Bogotá, Noviembre de 1993, p. 501.

ca y social o con medidas similares de excepción<sup>4</sup>. Desde entonces se destaca la tendencia a una mayor interacción entre lo nacional y lo local, que tiene como referente y concreción importantes la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución de 1991, lo mismo que la creación de la Consejería Presidencial para Medellín.

En la manera como, desde entonces, se han abordado los problemas y los retos de esta ciudad, se destacan dos hechos importantes: la forma detallada como se diagnosticaron los diferentes problemas, en consultas a las comunidades y a la ciudadanía en general, al igual que la constitución de instancias permanentes de discusión y proposición tales como las Mesas de Trabajo de Educación, Empleo, Cultura, Medio Ambiente, Espacio y Territorio, Vida y Derechos Humanos, Juventud, Comunicaciones, y el Seminario “Medellín Alternativas de Futuro”, promovidos como espacios de concertación por la Consejería Presidencial.

## Nuevos referentes para la planeación

Dos hechos importantes a nivel nacional inciden en el replanteamiento de la planeación tanto en su función como en los procedimientos: la reforma urbana y la Constitución Política de 1991.

---

4. En 1991, el Concejo de Medellín envía un comunicado a la presidencia en el cual se solicita concretar partidas para el desarrollo del Programa de Acción Social y que se declare emergencia social para Medellín. En: “Carta al presidente el Concejo solicita soluciones concretas para Medellín”. Periódico *El Colombiano*. Medellín, marzo 2, 1991, p. 2B.

Después de un largo proceso de debates y reformulaciones<sup>5</sup> en los que estuvieron directamente involucrados, el gobierno, los sectores privados y específicamente las compañías constructoras, la Ley de Reforma Urbana fue aprobada en 1989 (Ley 09 de 1989); con ella se dictaron, entre otras, normas concernientes a la elaboración de planes de desarrollo municipal y a la compraventa o expropiación de bienes.

A partir de la expedición de esta ley los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes debían elaborar planes de desarrollo integrales, los cuales incluían: plan y reglamento de los usos del suelo con normas urbanísticas específicas; plan vial, de servicios y obras públicas; plan de inversiones y plan de reserva de tierras urbanizables. Si la población del municipio era menor a 100.000 habitantes, estos debían elaborar planes simplificados que contendrían plan de usos del suelo, plan vial, de servicios y de obras. Los municipios tendrían la obligación de formular estos planes en los primeros días de noviembre, después de la elección de alcaldes<sup>6</sup>.

Con esto, se fortalecía y ampliaba el proceso de institucionalización iniciado con la Ley de Desarrollo Urbano de 1978. Además de la definición clara de responsabilidades de los municipios y alcaldes electos por voto

- 
5. Un recuento de los debates y proyectos presentados sobre Ley de Reforma Urbana en la década del setenta es presentado por Botero, Fabio. "La Ciudad Colombiana". Medellín, Ediciones Autores Antioqueños, Vol.58, 1991, pp.45-54.
  6. Sobre los efectos de la Ley de Reforma Urbana en la Planeación Municipal, ver: Gallego, H. Rosita y otros. "Evaluación de los Planes de Desarrollo antes y después de la Ley de Reforma Urbana". Posgrado de Planeación Urbano Regional. Facultad de Arquitectura. Universidad Nacional. Medellín, 1990.

popular en la elaboración de planes de desarrollo, quedó también explícita la tendencia hacia la descentralización y hacia el reconocimiento de la participación ciudadana como requisito indispensable de este proceso. De igual modo, comenzó a perfilarse la necesidad de reformas al interior del aparato administrativo, para adecuar sus instancias a los nuevos requerimientos de la planeación y el desarrollo.

Como desarrollo y aplicación de esta ley, la Oficina de Planeación impulsó en 1990 varias reformulaciones al Plan de Desarrollo de Medellín, vigente desde 1987: se formuló un nuevo Estatuto de Planeación, usos del suelo, urbanismo y construcción (Acuerdo N° 38 de 1990). Se destinaron áreas para construcción de vivienda social y reubicación de asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo (Acuerdo N° 16 de 1990); se determinaron normas específicas para la renovación urbana (Acuerdo N° 14 de 1990); y, finalmente, se definió un plan de inversiones por programas para 1990<sup>7</sup>.

Un año después, la Constitución Política definió nuevos parámetros para la planeación, entre los cuales estaba la elaboración de planes estratégicos municipales. En concordancia con ello, el Concejo Municipal acordó en 1993 la parte estratégica de un plan de desarrollo general, propuesto por la administración de Luis Alfredo Ramos. El plan se concibió como un instrumento aglutinador de los planes sectoriales, zonales, estatutos temáticos y planes de gobierno previstos en su formulación. Con este se pretendía “ordenar, orientar,

---

7. Gómez Martínez, Juan. “Hecho ya realidad. Balance de una Administración Actuante”. Medellín, Alcaldía de Medellín, 1988-1990.

priorizar y regular las acciones de los diversos agentes del desarrollo a escala humana en el ámbito del municipio de Medellín y de las relaciones con su área de influencia y con el país en general”<sup>8</sup>.

Esta perspectiva planteaba un nuevo enfoque de la planeación y su incidencia en el devenir de la ciudad. Como se señaló en sus objetivos, gran parte de ellos estaban orientados hacia la apropiación de la ciudad y hacia el papel del ciudadano en la construcción de su destino; esta idea, que era otra forma de nombrar y reconocer la participación ciudadana en los procesos de planeación, se colocó en el centro de la nueva propuesta. De otro lado, los planes zonales, sectoriales y temáticos, posibilitarían una intervención integral en la ciudad a la vez que se entendían como instrumentos de gestión en la medida que deberían ser adoptados por los planes de gobierno.

Finalmente, en 1994 fue aprobada en el país la Ley Orgánica de Planeación, cuyo propósito fue establecer los mecanismos y procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes contemplados en la Constitución Política. Se definieron los contenidos del Plan General de Desarrollo y del Plan de Inversiones, las competencias de las autoridades nacionales y territoriales de planeación, así como los procedimientos para aprobar y ejecutar los planes. Se constituyeron los Consejos Municipales y Departamentales y el Consejo Nacional de Planeación, en los cuales se definió la participación de diferentes estamentos del Esta-

---

8. “Plan General para el Desarrollo de Medellín. Parte Estratégica”. *Gaceta Oficial* N° 110. Medellín, noviembre 24 de 1993, p. 2.

do y de la sociedad civil, colocándolos como garantes de la legitimidad del proceso.

Un balance hecho desde el presente<sup>9</sup>, admite la extensa fractura existente entre el planeamiento urbano como función pública y las condiciones reales en que se produce la ciudad. Lo que arroja una mirada retrospectiva con respecto a la planeación es una cultura antiplan en las diferentes administraciones municipales, en donde la planeación es una tarea más; una gran distancia entre planear ciudad y hacer ciudad; una débil credibilidad y legitimación social del plan y la poca regulación y coordinación del Estado respecto al desarrollo urbano.

## Inclusión en el perímetro: el derecho a la ciudad

A pesar de que en la última delimitación del perímetro ya habían sido incorporados muchos de los barrios subnormales, otros, formados en la década del ochenta, todavía permanecían en la ilegalidad.

En 1991 se inició el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales en Medellín –PRIMED–. Según éste, la baja calidad de vida en los barrios subnormales se reflejaba en aspectos como la insalubridad y la drogadicción, la violencia e inseguridad y la desconfianza hacia las instituciones gubernamentales.

9. Departamento Nacional de Planeación. Programa de Gestión urbana de las Naciones Unidas. “La planeación urbana frente a las nuevas formas de crecimiento físico de la ciudad”. Seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia. Santafé de Bogotá, 1994, p 212.

Se impulsó, acorde con esta mirada, un enfoque de rehabilitación social que retomaba la experiencia desarrollada años antes en el sector de Moravia, y se desarrollaron estrategias de mejoramiento de la calidad de vida en los barrios subnormales, que iban desde la institucionalización del mejoramiento urbano, a través de mecanismos adecuados de gestión y planificación, la promoción y participación comunitaria, hasta el mejoramiento barrial que incluía equipamiento, reubicación de viviendas y legalización de tenencia de tierras<sup>10</sup>. Con el programa se pretendía atender, en una primera etapa, tres zonas correspondientes a 15 barrios, 9.000 viviendas y una población de 11.000 familias<sup>11</sup>.

El estar dirigido hacia barrios que en ese momento se encontraban por fuera del perímetro urbano, fue otra de las particularidades del programa PRIMED. De acuerdo con los objetivos planteados, con este se intentaba mejorar y ampliar las condiciones de integración de los barrios “subnormales” y aportar así al logro de la convivencia en la ciudad.

Según el Departamento Administrativo de Planeación, en Medellín existían en 1992 alrededor de 70 barrios subnormales considerando: los que no cumplían con las normas mínimas de urbanización, construcción

---

10. El Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales –PRIMED–, Alcaldía de Medellín, Cooperación Alemana, se propone, con ayuda del municipio, el INURBE y los beneficiarios, entregar 5.180 escrituras. 1993, p. 40.

11. La primera etapa que dura tres años cubre los barrios Isaac Gaviria, La Primavera, 13 de Noviembre, El Pinal parte alta y Los Mangos (zona 3: centro oriental); El Progreso, El Triunfo, El Mirador del 12 de Octubre, El Picacho y El Picachito (zona 2: noroccidental); La independencia I, II, III Nuevos Conquistadores, Villa Laura y El Salado (zona 4: centro occidental). CORVIDE actúa como entidad ejecutora del programa.

y usos del suelo, los que presentan condiciones precarias de hábitat, déficit de servicios públicos, viviendas en mal estado y sin título de propiedad. Se estimaba que habían aproximadamente 37.000 viviendas con una población de 185.000 personas<sup>12</sup>.

Una vez más, el Estado debió reconocer la insuficiencia de una intervención regida por parámetros exclusivos de legalidad, y reconocer que más allá de las fronteras establecidas por el perímetro urbano había una población que era necesario articular e integrar a la ciudad.

A esta actuación se sumó la presión de los pobladores y organizaciones sociales, quienes a través de diversos mecanismos lograron que se reconocieran sus barrios como legales e incluidos en el perímetro urbano. Se trataba de los habitantes del sector llamado El Limbo, ubicado en la franja oriental de la ciudad —norte y centro<sup>13</sup>— y los de Pedregal Bajo y Lusitania, sectores del noroccidente de Medellín. (*Ver Mapa N° 1: Perímetro urbano de Medellín. 1905-1992*)

Con esta decisión se reconoció el viejo anhelo de algunos pobladores de pertenecer legalmente a Medellín. Para ellos significaba, además de la posibilidad de obtener beneficios en cuanto a mayores inversiones estatales, acceder a los subsidios del INURBE para la compra de vivienda de interés social, inclusión en la red vial y el acceso a proyectos de participación ciudadana, el reco-

12. Ibid, p. 9.

13. El sector de El Limbo, que antes se ubicaba como vereda del Corregimiento de Santa Elena, se conformó con los barrios: La Avanzada, Carpinelo, Carambolas, San José de La Cima, San Blas, Primavera y Manuel Morales, entre otros.



nocimiento de una carta de ciudadanía hasta ahora negada. Según lo afirmaba la misma Oficina de Planeación Metropolitana, *“los pobladores de estos barrios eran tratados como campesinos y no como ciudadanos asentados en barrios desordenados y carentes”*<sup>14</sup>. De modo que, por la vía de presiones, estas comunidades ganaron de manera indirecta nuevos canales de participación en la ciudad. Se trató de un reclamo de reconocimiento cultural y político que hacía referencia a la integración real al derecho a la ciudad no como beneficiarios de políticas sino como ciudadanos de primera categoría.

Aunque las nuevas delimitaciones realizadas con el perímetro urbano pueden reflejar una tendencia del crecimiento, ante todo indican, en la práctica, un rebasamiento de la norma. Estas definiciones normalmente se han dirigido hacia territorios ya construidos, “son una aceptación a posteriori de asentamientos surgidos por fuera de las normas vigentes y consecuentemente significan la incapacidad del Estado para hacer respetar tales límites”<sup>15</sup>.

## Espacio público: referente físico y simbólico de la ciudad

Varios hechos han incidido en la transformación de las nociones de centro y centralidad urbana en los años recientes. La pérdida de capacidad de representación simbólica del centro tradicional es notoria: a pesar de

14. *El Colombiano*. Septiembre 15 de 1992, p. 8.

15. Zorro, Carlos, Gilbert Alan. ‘Normas jurídicas y realidad social. La evolución reciente de las disposiciones en materia de urbanismo en Bogotá’. En: La problemática urbana hoy. Bogotá: CINEP, 1982, p. 315

que conserva y ha acentuado su función comercial, las funciones residencial, cultural y recreativa han perdido su capacidad de convocatoria. El elemento histórico ha quedado reducido a unos cuantos monumentos que poco le dicen a la ciudad y a sus habitantes.

De otro lado, el nuevo centro de la ciudad, formado inicialmente con la construcción del Centro Administrativo La Alpujarra, el Palacio de Exposiciones, el Teatro Metropolitano y, recientemente, el edificio de las Empresas Públicas de Medellín, no logra convocar al conjunto de la población excepto para actividades especializadas como las que se ofrecen en cada uno de estos espacios.

*“El ‘nuevo centro’ no es para el encuentro ni está animado para la comunicación permanente. Es para quien pueda llegar hasta allí en carro y apenas atiende una invitación momentánea: una presentación artística, una feria en el centro de exposiciones. Pero no va más allá. Carece de alma el pavimento porque no hay una apropiación permanente; no cruzan por allí las rutas de la vida de la gente”<sup>16</sup>.*

Además, se registra un proceso creciente de desconcentración de actividades en otros sectores de la ciudad, a partir de la construcción de centros comerciales que abastecen las necesidades antes ofrecidas por el centro. Alrededor de ellos se van configurando nuevos espacios de socialización, nuevos hábitos y prácticas de consumo

16: “Centro de gravedad. Seis ángulos de esta múltiple mirada”. *El Colombiano*. Medellín, Agosto 24 de 1994. p. 6D.

que dan cuenta de cambios profundos en la significación de la cultura urbana. Cada vez más gente prescinde del “nuevo centro” para los efectos de actividades comerciales o de recreación y esparcimiento. Más que *un espacio para estar* se ha convertido en lugar de tránsito, en *sitio obligado de paso* gracias a la estructura vial concéntrica que ha reforzado este sentido de la centralidad.

Algunos de estos procesos de transformación en la naturaleza del centro, y por tanto de la espacialidad urbana, fueron considerados en la elaboración del *Plan Centro 1992*<sup>17</sup>. Según el diagnóstico presentado, analizar los problemas actuales de congestión, baja capacidad representativa y pérdida del espacio público por la realización de actividades ubicadas dentro de la economía informal, remitía de manera inmediata a la relación centro-periferia dentro de la estructura urbana. Según se planteaba, en la medida que se incorporaba el suelo urbano periférico aumentaba la exclusividad del centro:

*“Producir vivienda de forma masiva en la periferia significó el deterioro del centro por cuanto el capital inmobiliario no dirige sus inversiones al centro, pero le abre posibilidades de ocupación para aquellas actividades que se benefician de las ventajas que le caracterizan, es decir, de la accesibilidad, del equipamiento urbano, de las tendencias colectivas que se han generado históricamente”*<sup>18</sup>.

17. Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. “Plan de intervención del centro”. Medellín, octubre de 1992. p. 11

18. Ibid, p. 11.

De aquí que temas como la formalización del centro y el fortalecimiento de los centros urbanos barriales fueran considerados como algunas de las premisas básicas para el plan y, alrededor de ellas, se estructuraron las estrategias y los proyectos de intervención. Pero, junto a la formalización, han aparecido discursos sobre la informalidad de la ciudad. Queremos resaltar este tema no sólo por la dimensión que ha tomado este asunto sino porque esto nos permite leer cambios fundamentales en la ciudad. En dicho plan se parte de dos premisas: el reconocimiento de que Medellín en su totalidad es una ciudad informal y la conciencia de que las medidas represivas contra los venteros son ineficaces, es decir que la informalidad es un fenómeno urbano que rebasa las ventas ambulantes:

*“..a los vendedores ambulantes, los mecánicos, los callejeros, los vigilantes de vehículos, durante 25 años, la única respuesta que se les ha dado es la represión. Y ahí está el problema: se hicieron inmunes a esta penicilina”<sup>19</sup>.*

Como alternativa, se propuso la estrategia de las cooperativas<sup>20</sup> para lo cual se consideraba que los 4.836 venteros, que fueron censados en 1993, cabían en el centro de la ciudad y en los sitios donde había demanda. Es decir, había posibilidades de formalizar la ciudad,

---

19. Vásquez, Alvaro. “Planeación y reestructuración del centro de Medellín”. *Revista Universidad Cooperativa de Colombia* N° 59. Medellín, enero-abril de 1994, pp. 29-40.

20. Para pertenecer a los grupos cooperativos, estos deberían cumplir tres funciones: ser responsables de que el número de vendedores asignados a una zona específica no aumente; pagar el aseo de la zona y ser responsables de la seguridad. *Ibid.*

mediante una estrategia de acción gubernamental que hacía énfasis en la participación.

La Secretaría de Gobierno asumió esta propuesta con el nombre de “Plan ORO” –Oportunidad, Representación y Organización–<sup>21</sup>; sin embargo, sólo lograron conformarse dos cooperativas. Hoy persisten serias dificultades para encontrar una salida definitiva a este problema que por lo demás, sigue teniendo como puntos de tensión el derecho al trabajo para una gran capa de la población y el del espacio público para todos los habitantes de la ciudad. La sociedad civil ha estado ausente de este debate y esto limita las posibilidades de diálogo y concertación. Otro asunto polémico es que se han detectado verdaderos monopolios de los productos ofrecidos en las ventas callejeras. Los venteros son sólo eslabones de una cadena en la que ellos no son los principales beneficiarios. Esto cambia su carácter y el sentido de subsistencia al que siempre se les ha asociado.

En síntesis, el problema de la informalidad trasciende las fronteras del espacio público y las ventas ambulantes. Independientemente de sus implicaciones económicas hay que hablar de sus repercusiones sociales y culturales. El margen de lo informal en estas ciudades cada vez es mayor y esto compete no sólo a los que ejercen la actividad misma, sino a sus usuarios. Los venteros existen porque necesitan subsistir de algún modo; pero también porque desde hace mucho tiempo la ciudad, especialmente los sectores medios y bajos, han de-

---

21. Secretaría de Gobierno. “Manejo del Espacio Público. Economía del Espacio Público”. Ponencia presentada al IV Seminario Medellín Alternativas de Futuro. Medellín, septiembre 15-17 de 1994.

mandado de sus servicios. En otras palabras, no sólo los venteros son informales, sus usuarios también lo son. Hoy, podemos decir que las ventas ambulantes, al igual que los primeros mercados públicos, se han convertido en un modo particular de vida y de contacto social, en una economía social y cultural.

Después de la realización del Plan mencionado, el tema del centro se convierte en punto fijo de la agenda de la Administración. A pesar de que los efectos de esta intervención son bastante lentos en relación con el daño que durante 50 años se venía causando, es importante resaltar que por lo menos el tema se ha hecho público como asunto de interés para toda la ciudad. Reactivar la función residencial, recuperar el espacio para el peatón e incorporar el Metro, tanto física como social y culturalmente, a la vida del centro, son tres aspectos de orden prioritario en la recuperación de este espacio para la ciudad. Tal vez ello permita pensar en la posibilidad de que Medellín tenga de nuevo un centro representativo en términos culturales, política, económica y simbólicamente.

Pero, si bien el centro ha ido ganando a través de los diversos planes de la administración municipal, tenemos que decir que, en su conjunto, la ciudad continúa careciendo de un planteamiento más global de espacio público, que involucre el centro y los barrios; que reconozca como factor estructurante, físico y simbólico e integre los diversos actores en función de la construcción de un sentido público del espacio y de la ciudad. Hay una responsabilidad clara de los gobernantes en este sentido, pero también de la sociedad civil y, a este respecto hay que decir que la reflexión y la acción, aún están en ciernes.

## Asentamientos populares: la centralidad de la periferia urbana

La visibilización de los sectores populares y de la periferia urbana, a través de nuevas imágenes, es una de las características más importantes de los años noventa. Los sectores populares, en el presente, son actores ineludibles del desarrollo urbano.

Lo popular hace referencia a una condición económica, de subalternidad en la política y de identidades culturales específicas y no de “marginalidad”, tal cual ha sido entendida por la concepción marginalista; no es posible nombrar como marginales e “informales” a aquellos que viven en condiciones de pobreza y por fuera de cierta normatividad, cuando la población en tales condiciones es mayoritaria y tiene un gran peso específico<sup>22</sup>.

A manera de esbozo, podríamos señalar algunos de los procesos que han dado lugar a las dinámicas de centralidad de las zonas populares de la ciudad. Veamos:

1. Desde el punto de vista socioeconómico, se produce en buena parte de los sectores populares un cambio en su estratificación, alcanzando mayoritariamente en el conjunto de la ciudad, el estrato medio bajo. Se ha producido una reducción variable, pero no despreciable, de los índices oficiales de Necesidades Básicas Insatisfechas

22. Corporación Región. “Procesos de urbanización y nuevas conflictividades sociales”. Ponencia presentada al Seminario Políticas e instituciones para el desarrollo urbano futuro en Colombia.. Santafé de Bogotá, Noviembre de 1993. Mimeo.

23. Indicadores seleccionados para medir la pobreza con base en información censal: viviendas inadecuadas, viviendas sin servicios públicos, niveles críticos de hacina-

-NBI<sup>23</sup>, aunque estos indicadores sean aún elevados en unos cuantos asentamientos. La extensión de la red vial y de los servicios públicos, la cobertura de servicios sociales en salud, educación, bienestar social y transporte han sido notables. Más bien los problemas económicos de estos sectores están en el crecimiento del desempleo, del subempleo, en la economía informal, la desigual distribución de la riqueza, la concentración, la baja redistribución y, especialmente, en los bajos ingresos de sectores de estrato bajo y medio-bajo que vienen deteriorando significativamente sus condiciones de vida. De lo anterior dan cuenta los indicadores entre NBI y Línea de Pobreza -LP-, para Medellín<sup>24</sup>.

#### Población Pobre según NBI y LP (1989-1992)

Año	Indicador	Porcentaje
1989	NBI	14.5
	LP	30.2
1990	NBI	14.3
	LP	33.5
1991	NBI	13.2
	LP	35.0
1992	NBI	ND
	LP	37.7

Fuente: Cálculos de Libardo Sarmiento, con base en encuestas de hogares y en indicadores de coyuntura. Santafé de Bogotá, DANE, 1992.

miento, viviendas con ausentismo escolar, alta dependencia económica y bajo nivel educativo del jefe. En: DANE, PNUD, UNICEF. "La Pobreza en Colombia". Tomo I. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1989, p. 459.

24. El método de Línea de Pobreza -LP- consiste en definir el ingreso necesario para que una persona o un hogar logre cubrir sus gastos, en bienes y servicios indispensables para alcanzar un nivel de vida mínimo, que permita una adecuada alimentación, vivienda, vestuario, etc. Ibid, p. 459.



2. Sumado a lo anterior se reporta un proceso de densificación y saturación de las áreas urbanas. La urbanización de lotes dentro del perímetro de la ciudad, el crecimiento en altura, la división y subdivisión de viviendas existentes y la continuidad de políticas de vivienda basadas en las “áreas mínimas”, son los mecanismos a través de los cuales se consolida dicha tendencia a las altas densidades de población. *(Ver Mapa N° 3: Densidad de Población por Comunas. 1988-1994)*

<b>Comuna Habitantes</b>	<b>Densidad Hab/ha</b>	<b>N° de Personas Viviendas x Viv.</b>
Comuna 01	76.032371	14.678 5.18
Comuna 02	77.855426	15.206 5.12
Comuna 03	110.723350	22.459 4.93
Comuna 04	124.724282	26.537 4.70
Comuna 05	103.244196	22.299 4.63
Comuna 06	119.174 360	24.828 4.80
Comuna 07	71.005101	15.744 4.51
Comuna 08	77.628 225	16.839 4.61
Comuna 09	95.828 159	21.015 4.56
Comuna 10	70.061 104	16.964 4.13
Comuna 11	111.295 60	25.468 4.37
Comuna 12	65.165 181	18.315 4.65
Comuna 13	76.333 168	16.241 4.70
Comuna 14	77.189 30	17.704 4.36
Comuna 15	49.908 81	10.733 4.65
Comuna 16	144.147 136	31.542 4.57
Total Urbano	1.470.311	316.572 4.64
Total Corregimientos	87.102	17.886 4.85
Total Asentamientos	48.769	32.733 4.54
<b>TOTAL MEDELLÍN</b>	<b>1.706.182</b>	<b>367.191 4.65</b>

Fuente: Planeación Metropolitana. “Encuesta de Población y Vivienda del Valle de Aburrá, 1991”.

3. Desde lo físico urbanístico, siguiendo los indicadores de la estratificación según calidad de las viviendas, accesos viales y de transporte, entre otros, es posible concluir que la acción de las mismas comunidades en la instalación de servicios básicos y la creciente interacción con programas de habilitación de barrios, permitieron el acceso al estrato medio-bajo para seis de las dieciséis comunas de la ciudad (37.5 % de los habitantes).

<b>Estratificación por comunas</b>	<b>Nº personas*</b>	<b>% total de la población</b>
Estrato medio-bajo *	6/16 - 522.337	35.52
Estrato bajo **	4/16 - 383.804	26.10
Estrato medio-medio	3/16 - 231.859	15.76
Estrato medio-alto	2/16 - 255.442	17.37
Estrato alto	1/16 - 77.189	5.24
<b>TOTAL MEDELLÍN</b>	<b>1.470.311</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Planeación Metropolitana. *Encuesta de Población y Vivienda del Valle de Aburrá*, 1991

\* Las seis comunas de estrato medio-bajo son: Aranjuez, Castilla, Robledo, Villa Hermosa, Buenos Aires y Guayabal.

\*\* Las cuatro comunas de estrato bajo son: Popular, Santa Cruz, Manrique y Doce de Octubre.

4. En lo sociocultural, se destacan nuevas expresiones culturales en los sectores populares urbanos. Son sectores donde palpita una cultura informada por los medios masivos de comunicación, la sociedad de consumo y las industrias culturales. De ahí que sus habitantes estén viviendo la ciudad de manera inédita: la percepción del entor-

no, las expectativas de las generaciones jóvenes no son las de sus abuelos y padres. Quieren para sí y para sus hijos otro futuro y creen tener derecho a ello. Por eso se acogen alternativas vengan de donde vinieren. El poblador urbano es un individuo más escolarizado que sus padres, más urbano que ellos y con menores ingresos. Nacidos y criados en la ciudad, sus costumbres son más modernas, lo que los lleva a imaginar nuevos tipos de vivienda como apartamentos, proyectos de urbanizaciones a partir de lotes con servicios o programas gubernamentales de vivienda de interés social. Estos pobladores han desarrollado una mayor relación con las entidades públicas y alcanzan a afectar la definición de políticas urbanas sobre asentamientos humanos.

Las expresiones culturales llegaron hasta la organización social: se habla de identidad cultural y territorial que tiene la vida de barrio y de comuna como referente importante, y se visualiza de mejor manera lo que debe ser un proyecto cultural que integre la vida cotidiana, lo artístico, lo recreativo, lo deportivo.

5. Desde el punto de vista de la reivindicación urbana y de la participación ciudadana, es destacable la cualificación de las demandas, que van mucho más allá de las llamadas necesidades básicas insatisfechas. Con las nuevas generaciones urbanas las expectativas se conectan más con procesos de reconocimiento social, participación y calidad de vida. Son relevantes también las movilizaciones

urbanas ligadas a necesidades radicales como la defensa de la vida y de los derechos humanos.

Diversas organizaciones comunitarias y no gubernamentales, con cobertura de comuna o de zona, programan las *Jornadas por la Vida y la Convivencia*. Lo social, lo cultural y lo político adquirieron nuevas connotaciones que motivaron la participación amplia de grupos sociales e instituciones barriales. Temas como el respeto a la vida, la defensa de los derechos humanos, la identidad cultural y la participación política fueron los asuntos de reflexión durante las jornadas, que también se combinaban con la recreación, el deporte y el debate sobre el futuro de Medellín.

Si bien es necesario profundizar muchas de estas características, lo importante es plantear que hoy, más que nunca, es necesario construir una nueva mirada sobre estos sectores, que reconozca sus particularidades, pero, sobre todo, los múltiples puntos de encuentro con el conjunto de la ciudad.

## Ciudad y ciudadanía

Recientemente se ha dado a conocer la Política Urbana denominada “Ciudades y ciudadanía”. Allí se asigna un lugar preponderante al espacio público, como referente físico, simbólico, cultural y político en la implementación de una política urbana encaminada hacia la construcción de Proyectos de Ciudad. Según el diagnóstico allí enunciado, *“la crisis del espacio público en el país se relaciona con la debilidad política e institucional para ejercer el liderazgo sobre la consolidación y*

*creación concertada del patrimonio colectivo, con la carencia de mecanismos que permitan a las administraciones municipales desarrollar políticas de ordenamiento del territorio, controlar de forma más efectiva los usos del suelo y promover con las fuerzas vivas locales la priorización del espacio público como estructurante de lo urbano*<sup>25</sup>; correspondiente con esto, se coloca el espacio público como atributo urbano en la construcción de la política urbana.

Por su parte, en el ámbito local, la situación de la ciudad venía reclamando el fortalecimiento o la creación de canales formales como comités de participación ciudadana, Juntas Administradoras Locales, comités de participación comunitaria en salud, asociaciones de hogares comunitarios, elecciones de representantes a las entidades de servicios públicos y, más recientemente, la elección del Consejo Municipal de Juventud, así como una mayor interacción entre el Estado y la sociedad civil, en tanto centro de las búsquedas de nuevas alternativas.

En este sentido se destaca el impacto de la Consejería Presidencial para Medellín, creada en 1990. Se realizaron los *Foros Comunales y Municipales* entre 1991 y 1992<sup>26</sup>, con la participación directa de más de 300 organizaciones comunitarias de diverso tipo los cuales permitieron la actualización de los diagnósticos sobre la ciudad. Además, favorecieron la expresión de diferentes

25. Ministerio de Desarrollo Económico. "Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable". Ciudades y Ciudadanía. La Política Urbana del Salto Social. Santafé de Bogotá, Septiembre de 1995. p. 84.

26. Presidencia de la República. Consejería Presidencial para Medellín. "Relatorías de Foros Comunales". Medellín, 1991-1992. Medellín, 1992. s.p.

interpretaciones que sobre ella tenían los líderes y las agrupaciones u organizaciones, y la construcción de propuestas presentadas al Seminario *Medellín Alternativas de Futuro*.

Este seminario, se ha convertido en un espacio de deliberación sobre el presente y el futuro de la ciudad. Allí han concurrido las más diversas fuerzas sociales, gremiales, empresariales, académicas, políticas, gubernamentales y comunitarias de la ciudad y del país. A través de estos eventos se ha legitimado la necesidad de la concertación como elemento clave para construir el futuro que la ciudad requiere<sup>27</sup>.

De igual manera es posible captar un ambiente distinto en la ciudad, expresado en diversos eventos entre los cuales se destaca, en 1993, la *Semana Social Arquidiocesana* con el lema *Elige la vida*. Este evento público tuvo un proceso de preparación en la Mesa de trabajo por la vida, liderada por la Vicaría para la Evangelización Social, en la cual han participado 70 grupos de defensa de los derechos humanos y las coordinadoras regionales que han tenido iniciativas de carácter nacional. Durante la Semana se realizaron foros por barrios y con sectores sociales específicos, un cabildo abierto, un seminario y una gran movilización en la Plaza de Cisneros, convirtiéndose en ocasión de encuentro y reflexión colectiva sobre la ciudad.

Este ambiente ha facilitado los intercambios directos entre organizaciones e instituciones del Estado. Las

---

27. Presidencia de la República. Consejería Presidencial para Medellín y su Área Metropolitana. "Memorias de los seminarios Alternativas de Futuro I, II, III, IV, V". Medellín, 1991-1995.

organizaciones sociales han adquirido capacidad para gestionar proyectos y debatir sobre presupuestos de inversión en el marco de una mayor institucionalización. También se producen cambios en la dinámica de las organizaciones sociales con la emergencia de grupos asociativos de economía solidaria, grupos culturales, asociaciones juveniles, grupos de mujeres y entidades comunitarias no gubernamentales de comuna y zona. Es importante destacar que en la realización de las jornadas por la vida y la convivencia, por la paz y la democracia, en las Mesas de Trabajo y en los Seminarios Alternativas de Futuro, los temas de las soluciones políticas y las negociaciones, los derechos humanos y respeto a la vida, estuvieron relacionadas con las propuestas sobre el futuro de Medellín.

**L**a recuperación de la imagen de la ciudad ha sido una obsesión constante para los gobiernos. En ninguno de ellos, sin excepción, se deja de invocar la fuerza interna que permite encontrar en valores del pasado un potencial para cambiar las imágenes negativas respecto a la ciudad, dentro y fuera de ella. Pero aquí de nuevo encontramos la tensión entre la búsqueda de nuevos referentes sociales y culturales para la ciudad y el ya recurrente lugar común consistente en volver al pasado para buscar allí lo perdido, lo que se ha abandonado y que, finalmente, explicaría la desintegración social de la ciudad. Así puede entenderse el planteamiento de Omar Flórez en un discurso en el marco de la Feria de las Flores, para celebrar el día del buen vecino, en el que decía:

*“lograr la participación comunitaria dentro de una nueva cultura de civilidad y recobrar los valores de la solidaridad y la buena vecindad (...) Hoy más que nunca se hace necesario que Medellín retorne a sus viejas tradiciones y encontrarse de nuevo con su propia identidad”<sup>28</sup>.*

Al mismo tiempo, las situaciones de violencia forzaron la adopción de nuevas retóricas: la paz y la convivencia se impulsaron como valores y derechos fundamentales. Desde allí surgió un nuevo discurso que involucró más abiertamente una dimensión de futuro y, por tanto, una nueva relación con el pasado. La ciudad que ha vivido la crisis, pero principalmente la ciudad que ha reflexionado sobre ella y la que se ha atrevido a hablar de alternativas de futuro, encarna una nueva propuesta política y cultural. Diversas claves culturales del pasado mantienen vigencia, pero ahora ellas mismas tratan de interpretarse en términos de futuro. En el discurso de Jorge Orlando Melo, entonces consejero presidencial para Medellín, cuando instalaba el *IV Seminario Alternativas de Futuro*, estuvo presente la temporalidad de la ciudad en sus tres dimensiones de pasado, presente y futuro: una situación ciertamente crítica como resultado de la interacción de múltiples factores pero cuya inteligibilidad permite plantear propuestas como la suya:

*“Pensar qué Medellín queremos, formular algunas imágenes del Medellín futuro, del*

28. Archivo Concejo de Medellín. “Acuerdo N° 44”. Septiembre de 1990.



*Medellín de aquí a quince o veinte años, puede servir para dar alguna coherencia mínima a lo que busquemos (...) He tenido la experiencia de una ciudad llena de energía, y creo que esto alienta esperanzas serias de que sigamos avanzando, para construir poco a poco el Medellín que queremos, y el Medellín que, después de tantas angustias, nos merecemos”<sup>29</sup>*

Así en el transcurso de estos años de la década del noventa, Medellín puede leerse entre luces y sombras; una ciudad de contrastes, paradojas e incongruencias que se aferra, en medio de la incertidumbre, a la posibilidad de encontrar el camino que la conduzca a ese lugar común entre la ciudad vivida, la deseada y la posible.

---

29. Melo, Jorge Orlando. “Medellín: crisis y perspectivas”. Documentos de la Escuela. Medellín: Escuela Nacional Sindical, Octubre de 1994, p. 20.

# EPÍLOGO

## HACIALA CONSTRUCCION DE UN PROYECTO COLECTIVO DE CIUDAD

*“La política urbana y social que se hace en las ciudades por parte de los gobiernos locales democráticos ha de evaluarse a partir de un criterio principal: hacer más ciudad para más ciudadanos”.*

**Jordi Borja.**

**Procesos Urbanos Contemporáneos.**

Este recorrido por las formas como se ha orientado, vivido y pensado la ciudad nos permite, finalmente, hacer un balance sobre los elementos que de allí refuerzan o desfavorecen la construcción de una propuesta de gobernabilidad democrática.

Constatamos que en Medellín coexisten de manera simultánea la violencia y la búsqueda de un orden urbano democrático. Se han puesto so-

bre la mesa de las deliberaciones muchos de los libretos necesarios para construir y validar los sentidos distintos de ciudadanía. Con la violencia, por la violencia, a pesar de ella y en medio de ella, muchos sectores de la sociedad advirtieron una ciudad posible basada en un pacto de ciudadanía. El derecho a la ciudad es el derecho a la construcción de ciudadanía.

Los procesos de urbanización van tomando la textura de los procesos sociales que suceden al interior de las ciudades. La urbanización de los años 50s, 60s y en parte de los 70s, estuvo asociada a la modernización física y urbanística y a la masificación con la llegada de migrantes. Y aunque la ciudad pareció estallar, finalmente se alcanzó la ampliación de servicios públicos y otras adecuaciones urbanísticas que fueron los procesos más importantes en aquel entonces.

Para los años ochentas los procesos sociales, expresados en las violencias múltiples y la delincuencia, marcaron las rutas de la vida urbana. Pero las violencias y los delitos han sido formas de acceso al reconocimiento social, al alcance de nuevos lugares en la sociedad, la política y la cultura. De esta manera, dolorosa sin duda, la violencia como medio de intercambio y comunicación ha enseñado cuántos “otros” estaban dispuestos a instalarse con plenos derechos en la ciudad. Igualmente, ha posibilitado el camino de una búsqueda colectiva de la definición de un nuevo orden urbano.

La respuesta ciudadana da cuenta de un desplazamiento de la ciudad caos –cediendo terreno a las visiones catastróficas–, hacia la ciudad como construcción

de alternativas de futuro. Se ha animado el interés público, incluyendo personas que normalmente se habían visto y sentido excluidas; además se produjo el encuentro de una pluralidad de actores y propuestas: económicas, religiosas, no gubernamentales, académicas, estatales, populares; se ha logrado, y tal vez esto sea lo más importante, continuidad. La ciudad que ha vivido y reflexionado sobre la crisis y la que se ha atrevido a hablar de alternativas de futuro busca una nueva apuesta política y cultural.

Por otro lado, existen elementos fundamentales que desfavorecen las perspectivas democráticas: la ausencia o débil formulación y ejecución de políticas; la formación de una ciudadanía a medias que presenta resistencias a verse representada por el Estado; la pérdida de hegemonía de la élite local y de la iglesia; el debilitamiento de lazos de cohesión social y la precaria legitimidad del Estado.

Pese a la existencia de una variada red de organizaciones sociales, barriales, cívicas y comunales, no se han logrado consolidar formas organizativas que propicien una articulación entre ellas, la formación de líderes políticos, ni la concertación en torno a objetivos comunes y una proyección política hacia el conjunto de la ciudad. Predomina una actitud al margen de lo político y de rechazo a los partidos; ello tiene que ver con la escasa legitimidad de los mismos y con la ausencia de nuevas identidades políticas.

Adicionalmente, deben recogerse dos conclusiones importantes de la presente investigación:

1. No seguir generalizando sobre la “ausencia del Estado” en los sectores populares.

La acción estatal urbanística ha sido desbordada en unos casos e insuficiente en otros, desigual y discriminatoria entre las distintas zonas y estratos económicos de la ciudad. Ha logrado sin embargo, la incorporación urbana -así sea tardía- de la mayoría de las zonas populares. Buena parte de los asentamientos populares han tenido tratamiento y existe en la actualidad una tendencia a la intervención integral que culminará, tarde o temprano, con la adecuación y consolidación urbanística de los llamados “asentamientos subnormales”. Se ha constatado que en las grandes ciudades el Estado, lo público si se quiere, tiene mucho que ver con las posibilidades inmediatas de nacimiento y consolidación de asentamientos populares, con lo cual se relativizan las generalizaciones sobre la polaridad presencia/ausencia del Estado.

De lo hecho, y de las acciones en marcha por parte del Estado, puede derivarse un gran esfuerzo de integración compensatoria en lo físico urbanístico, al lado de una gran inoperancia del Estado en su dimensión normativa y política sobre la sociedad. Por eso la inclusión a medias, mostró la eficacia de la inversión física mediada por los partidos políticos, pero también la gran debilidad del Estado en propuestas de integración política y reconocimiento cultural, hacia la construcción mancomunada de un orden democrático.

Puede concluirse, entonces, que las políticas urbanas contribuyeron desde la década del sesenta a mejorar

las condiciones de vida de la población medellinense, a través de la expansión de los servicios públicos, la construcción de infraestructura, la ampliación y sostenimiento de la malla vial, etc., pero no a la integración política y cultural a la ciudad. En Medellín, la exclusión ha trascendido el campo de las políticas y las representaciones sociales.

Los mayores problemas se ubican en la falta de legitimidad y presencia política del Estado y en el desconocimiento de la autoridad de las instituciones por parte de sus habitantes. La acción política y cultural del Estado en las ciudades ha sido mucho menos efectiva que la acción urbanística propiamente dicha. Ni el Estado ni la sociedad han alcanzado a construir alternativas de conjunto en el terreno político, normativo, legal y de cultura ciudadana.

Los problemas de Medellín en el presente, donde los sectores populares tienen un peso importante, marcan aún los desencuentros del Estado y la sociedad civil en la construcción de un orden democrático. Pervive con fuerza la imagen del Estado proveedor, cuando la urgencia está en la presencia estatal desde el punto de vista político, de la normatividad y la legalidad democráticas.

## 2. Cuestionar la imagen de “las dos ciudades”.

La heterogeneidad de la ciudad se expresa, entre otros aspectos, en la inexistencia de territorios exclusivamente pobres o ricos. Cada modalidad de asentamiento muestra diversos niveles de vida e ingresos, distintos estilos de vida, diferentes formas de acercamiento entre

vecinos y con la ciudad, así como propuestas distintas frente al entorno inmediato y la construcción y mejoramiento de las condiciones generales de vida en la ciudad.

En la imagen de “las dos ciudades”, una primera polaridad que ha sido destacada es aquella que habla de la formalidad/informalidad. Pero cuando se habla de ciudad formal, hay que interrogar críticamente, cuál es esa ciudad: ¿La sustentada en la legalidad urbana respecto a los procesos de ocupación del espacio? Hoy se expresa una informalidad fraguada en los años anteriores con altos niveles de permisibilidad social y administrativa. Más bien la ciudad se ha informalizado y en terrenos que tradicionalmente se han considerado determinantes como la economía o la justicia, para poner dos ejemplos bastantes significativos. La simple vida urbana está llena de ejemplos: el número de establecimientos abiertos al público sin licencia de funcionamiento; las viviendas construidas por fuera del perímetro y de las normas mínimas de construcción; la asimilación de prácticas como la doble facturación para evadir el IVA; el contrabando socialmente aceptado, entre otros, son realidades quizás no tan visibles como la economía informal, pero que en últimas hacen parte de la misma lógica de informalidad que mueve a la ciudad<sup>1</sup>.

En Medellín los procesos de poblamiento y de ocupación del espacio han tejido una trama urbana que va

---

1. Este fenómeno ha sido interpretado recientemente con una analogía: “La intervención estatal sobre la ciudad comienza a asemejarse a la operación de la ciudad informal y los programas de autoconstrucción de vivienda o de lotes con servicios y normas mínimas, se convierten en políticas oficiales”. “Ciudades y Ciudadanos. La Política Urbana del Salto Social”. Santafé de Bogotá, Viceministerio de Desarrollo Urbano, mayo de 1995.

mucho más allá de la polaridad formal/informal con la cual se han caracterizado las llamadas “dos ciudades”. Hay un proceso real de interacciones urbanas que muestra en, unos casos, que la sociedad formal ha incorporado a la informal y, en otros, que la ciudad se ha informalizado. En algún sentido se puede afirmar que el fracaso de las políticas urbanas del Estado para incorporar a los “ilegales” ha producido un fenómeno inverso al esperado: en muchos aspectos la sociedad se ha informalizado. Entre lo legal y lo ilegal se han relativizado mucho más las fronteras que en el límite geográfico de los viejos y los nuevos asentamientos.

Una segunda polaridad destacada en la imagen de *“las dos ciudades”* ha sido la referida al tema de la integración/marginación. Los “marginados” han sido vistos como ausentes en las dinámicas sociales y culturales, como sujetos con carencias. En realidad, la llamada “otra ciudad”, de “marginados”, ha participado de un proceso de integración social, en una construcción mutua aunque desigual, de relaciones con el Estado. Es lo que Jesús Martín Barbero ha llamado *“inserción de las clases populares en las condiciones de existencia de una sociedad de masas”*.

Los nuevos habitantes urbanos se vieron involucrados en culturas de masas que los conectaron, a ellos y a sus hijos, con el mundo de la industria cultural, haciéndolos incorporar aceleradamente valores nuevos para ellos, relacionados con el consumo, a través de los medios masivos de comunicación. En estas condiciones, las nuevas masas urbanas exigieron más y más en un ambiente de consumo cultural que permanentemente



les ratificaban que ellos podían participar de aquellas expectativas de vida ofrecidas por la industria cultural. La lucha de estos sectores no ha sido en contra de la sociedad sino por su inclusión en la estructura espacial, jurídica y simbólica de la misma.

Por lo tanto, se han destacado nuevos modos de enfrentamiento a la sociedad urbana, en donde han primado las acciones de reforma, de luchas por la inclusión.

*“Revolución de las expectativas, la masificación ponía al descubierto su paradoja: era en la integración donde anidaba la subversión. La masificación era a la vez y con la misma fuerza, la integración de las clases populares a la sociedad y la aceptación por parte de esta del derecho de las masas, es decir de todos a los bienes y servicios que hasta entonces solo habían sido privilegio de unos pocos”<sup>2</sup>.*

Un tercer elemento en torno a la imagen de “*las dos ciudades*” se expresa alrededor de la polaridad centralidad/periferia. En el presente se han desdibujado las definiciones rígidas de centralidad y periferia. No se trata solamente de la lucha por una centralidad espacial; en lo social también es posible interpretar las diferentes formas de conflictividad urbana como una lucha por ganar visibilidad.

Las *nuevas periferias urbanas*, las de las generaciones nacidas y criadas en la ciudad, saltaron, reciente-

---

2. Barbero, Jesús Martín. “De los medios a las mediaciones”. México: Gustavo Gili, 1986, p. 172.

mente, de los márgenes al centro; en lo social, pero también en lo físico: el centro histórico sigue albergando un sector importante de la población y en las afueras, en los barrios, alrededor de un centro comercial, de la iglesia o de una cancha de fútbol, se construyen nuevas centralidades.

Estas tensiones entre formal/informal, marginación/integración, centro/periferia, constituyen hoy referentes ineludibles de la realidad urbana contemporánea; reconocerlos y leerlos al lado de otras tensiones: público/privado, individuo/comunidad, entre las más importantes, es una de las tareas centrales de la construcción de un proyecto colectivo de ciudad.

Finalmente, para la construcción de un Proyecto Colectivo de Ciudad, debe tenerse en cuenta que:

Su formulación ha de entenderse como un proceso de concertación de intereses y diversidades. En cierto sentido este proyecto debe volver a la política, entendida como la construcción de actores y voluntades políticas en el ámbito urbano. En esa perspectiva, las articulaciones socio estatales son la nueva clave, quedando en entredicho la recurrente oposición entre Estado y sociedad.

Alrededor de la ciudad deseada es que se habla de “proyecto colectivo de ciudad”. Por definición este último tiene que ser de futuro incluyente, cuya búsqueda principal tiene que ser que todos los ciudadanos hagan parte de la estructura económica, jurídico-administrativa y simbólica. Ser ciudadanos con pleno derecho continúa siendo una reivindicación de los nuevos y viejos

habitantes urbanos y una clave importante de lo que es hoy el derecho a la ciudad. Jordi Borja lo ha expresado de la siguiente manera: *“sin un urbanismo que genere nuevas centralidades, que haga ver como partes de la ciudad zonas que ahora son vistas como márgenes, fronteras casi inaccesibles, sin esto no hay ciudadanía. Si una parte de la ciudad es vista por los ciudadanos con plenos derechos como la ‘no-ciudad’, los que viven en ella son no ciudadanos”*<sup>3</sup>.

Así entonces, un Proyecto Colectivo de Ciudad debe considerar los siguientes criterios:

- Es indispensable el concurso de los agentes económicos de cara a la ciudad. Para planear un nuevo modelo de desarrollo es indispensable la gobernabilidad sobre las bases económicas y sociales de la localidad. Se trata de los requisitos mínimos de una base material para cualquier desarrollo urbano. Es impensable que la política conduzca la economía en un proceso de transición social y política si la economía y sus agentes no están presentes en la escena política del territorio.
- El proyecto colectivo de ciudad tiene exigencias cualitativamente superiores, pues han dejado de ser suficientes las soluciones de necesidades básicas. Se requiere un desplazamiento para construir también alternativas en el terreno de la

---

3. Borja, Jordi. “La participación política y ciudadana en la década de los ochenta y principios de los noventa”. En: Sánchez, Ana Lucía (Editora) “Procesos Urbanos Contemporáneos”. Santafé de Bogotá. Fundación Alejandro Ángel Escobar, 1995, p. 149.

cultura y la política. Ello implica un enorme esfuerzo de integración real que debe entenderse como de doble vía: reinserción del Estado en la sociedad y reinserción de la sociedad civil en las políticas públicas y en el Estado.

- En las nuevas definiciones de política urbana deben considerarse los indicadores socioculturales en lugar prioritario. Paralelo a los planes de inversión física y de infraestructura, debe generarse empleo estable, mejorarse el ingreso de los sectores pobres y las condiciones de orden público y seguridad. Pero además debe trabajar en la recuperación de la ciudad, especialmente del espacio público, como referente físico y simbólico de convivencia ciudadana.

Es el terreno de la política el único campo en que es posible construir nuevas identidades urbanas basadas en el reconocimiento y aceptación del “otro” como distinto. Hoy coexisten múltiples modos de vivir y pensar la ciudad, diversidad de identidades sociales, generacionales, territoriales y estéticas que es necesario reconocer para poder entender, desde allí, las nuevas identidades urbanas y su potencial político y cultural.

Esto implica la reconstrucción de cultura política que ayude a tejer acercamientos y a subsanar las fracturas entre Estado y sociedad; entender la política desde nuevas formas de relación mediadas por la concertación de intereses, acordar puntos mínimos sobre la ciudad querible y posible.

- En términos de proyectos de ciudad, el Estado debe garantizar la vigencia de un orden institucional que haga posible la concertación de diversos intereses expresados en la sociedad. Sólo así para el Estado y para la sociedad, el tema de la integración social llegará a ser no sólo el tema de los excluidos. Será, sobre todo, la conformación de un principio de identidad común, que es la base necesaria para la convivencia ciudadana pacífica.

# Bibliografía

## FUENTES PRIMARIAS

### **Archivo del Concejo Municipal**

Expedientes de Acuerdos 1975-1992

Expedientes de Actas 1975-1992

Informes de Alcaldes 1974-1994

Correspondencia recibida 1975-1994

### **Archivo de la Oficina de Planeación Metropolitana**

Arango, María Eugenia. Análisis Retrospectivo del Desarrollo Urbano de Medellín. Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1976.

Barrera, Héctor. Evolución Histórica Demográfica. Medellín, Planeación Metropolitana, 1982.

Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. Revisión de la Planeación y el Desarrollo de Medellín y su Área Metropolitana. Informe de Trabajo con el asesor José Luis Sert. Medellín. Noviembre, 1977.

———. Estudio Básico para un Plan Parques: recreación, ornamentación y arborización. Medellín, 1976.

———. Plan Regulador de Barrios Piratas. Informe Comisión Encargada de Valorización. Mimeo, 1958.

———. Inventario de Asentamientos Subnormales en Medellín. Medellín, 1987.

Londoño White, Diego. Síntesis descriptiva de la realidad urbana de Medellín. Algunas consideraciones requeridas para el desarrollo urbano y regional. Medellín, Planeación Metropolitana, marzo de 1979.

## REGION

Mejía Vélez, Patricia. Estudio sobre los flujos migratorios a los núcleos de tugurios. Medellín, Planeación Metropolitana, 1974.

### **Anuarios estadísticos**

Anuario Estadístico Metropolitano. Años: 1985, 1987, 1989, 1994

### **Periódicos**

El Colombiano. 1975-1994

El Mundo. 1980-1990

### **Revistas**

Cámara de Comercio. Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo. entre 1980-1994. Medellín.

Planeación Metropolitana. Revista trimestral. Medellín, 1992.

Instituto Ser de Investigaciones FEDESARROLLO. Revista Coyuntura Social N° 5 (sobre Medellín). Santafé de Bogotá, diciembre de 1991

### **Planes de Desarrollo**

Planeación Nacional. Planes Nacionales de Desarrollo, 1970-1990.

Departamento Administrativo de Planeación. Plan de Desarrollo de Antioquia 1983-1986. Medellín, Gobernación de Antioquia, 1983.

Imprenta Departamental. Plan de Desarrollo de Antioquia 1989-1993. Medellín, abril de 1989.

Junta Metropolitana Plan de Desarrollo Metropolitano. Para la consolidación de la Metròpoli. Medellín, 1985.

Alcaldía de Medellín, Planeación Metropolitana. Plan de Desarrollo de Medellín. Volúmenes 2, 3 y 4, Mapas. Medellín, 1989.

Gaceta Oficial, Plan General de Desarrollo para Medellín. Parte Estratégica. Medellín, noviembre de 1993.

Alcaldía de Medellín, Concejo Municipal, Comisión Asesora para la Cultura. Cartografía urbana de Medellín 1790-1950

## **ESTUDIOSE INVESTIGACIONESSOBRE MEDELLÍN**

Arango Jaramillo, Mario. El impacto del narcotráfico en Antioquia. Medellín, Editorial J.M. Arango, septiembre de 1988.

Betancur, Agapito y otros. *La ciudad 1675-1925*. Medellín, Editorial Bebout, 1925.

Botero, Fabio. "Lo que cuentan las calles de Medellín". En: *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo* N° 30. Medellín, Cámara de Comercio, sep-dic de 1989.

Botero H. Fernando. "Los primeros esbozos de regulación urbana en Medellín y sus principales obstáculos. 1890-1950". Ponencia al Congreso de Historia. Bucaramanga, 1993.

Calle, Carlos Julio; Poveda Ramos, Gabriel y Wolff Isaza, Héctor. Medellín: Elementos Básicos para su Desarrollo Planificado. Medellín, Fundación Cámara de Comercio de Medellín, 1981.

Centro de Estudios del Hábitat Popular. Gestión, Planeación y Participación en Colombia: Reflexiones Críticas. *Serie Investigaciones Forhum* N°1. Medellín, Universidad Nacional, 1992.

Centro de Estudios de Opinión de la Universidad de Antioquia. El Medellín que yo quiero. Medellín, Concejo de Medellín, Julio de 1991.

CONPES. Medellín: reencuentro con el futuro. Santafé de Bogotá. Departamento Nacional de Planeación, 1991.

Coupe, Françoise. Sistematización de la intervención de la Administración Municipal de Medellín en dos barrios localizados en zonas de riesgo. Medellín, Municipio de Medellín, CEHAP-PNUD, noviembre de 1993

Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. Foros comunales, informe de comisiones: empleo, vivienda, salud, cultura, educación, organización, Medellín, marzo-julio, 1991.

Corporación Región. "Procesos de urbanización y nuevas conflictividades sociales" Ponencia al Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia. Santafé de Bogotá, Planeación Nacional, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable, Noviembre de 1993.

CONPES. Medellín: Reencuentro con el futuro, Santafé de Bogotá, 1992.

Echavarría Uribe, Juan Fernando. "Demografía-Medellín. El paso de los habitantes por el siglo XX". *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo* N° 30. Medellín, Cámara de Comercio, 1989.

Franco Restrepo, Nohemi y otros. Medellín: 1889-1950. Reseña histórica de su arquitectura y su estética. Tesis de grado, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, 1984.



## REGION

Gallego, Rosita y otros. Evaluación de los planes de desarrollo antes y después de la Ley de Reforma Urbana, Vol. I. Medellín, Posgrado de Planeación urbana y regional, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional, 1990

García Villegas, Mauricio. "Medellín en público y en privado: un estudio sobre planeación urbana". Medellín, *Revista Universidad de Antioquia*, Volumen 56 N° 219, enero-marzo 1990.

Gil Hernán. "Lo que va de la Urbanización al Urbanismo". *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo* N° 30. Medellín, Cámara de Comercio de Medellín, sep-dic de 1989.

Giraldo, Carlos Alberto. Rasgando velos. Ensayos sobre la violencia en Medellín. Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1993.

Gómez, Beatriz y otros. Políticas estatales en el hábitat popular. Medellín, Centro de Investigaciones Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional, 1991.

Naranjo G. Gloria. Medellín en zonas. Medellín, Corporación Región, 1992.

———. "Tendencias organizativas en la ciudad de Medellín". *Revista Coyuntura Social* N° 5. Santafé de Bogotá, diciembre de 1991

Payne Constantine, Alexandre. "Crecimiento y cambio social en Medellín". *Revista Estudios Sociales* Vol, 1 N°1. Medellín, FAES, 1986.

PRIMED -Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín-. Medellín, Alcaldía de Medellín/Cooperación Alemana, 1993.

Restrepo Uribe Jorge. Medellín: Su origen, progreso y desarrollo. Medellín, Servigráficas, 1981.

Restrepo, Manuel. "Perfil histórico del Departamento de Planeación de Antioquia (1958-1990)". En: *Planeación Regional* Departamento Administrativo de Planeación, enero-julio de 1990.

Restrepo Yusti, Manuel. "Medellín: una ciudad en crisis" y Camacho Guizado Alvaro. "Violencia urbana: Cali y Medellín". En: Presidencia de la República. Consejería Presidencial para Medellín. Medellín: Alternativas de futuro. Medellín, abril, 1992.

———. "Medellín a principios del siglo XX: ¿Ciudad o Aldea?". *Revista antioqueña de Economía y Desarrollo* N° 30. Medellín, Cámara de Comercio Medellín, 1989.

Salazar Jaramillo, Alonso. No Nacimos Pa' Semilla. Bogotá, CINEP, 1990.

Toro, Constanza. "Medellín: Desarrollo urbano 1880-1950". Historia de Antioquia, MELO, Jorge Orlando (Ed.) Medellín, 1988.

Toro, Constanza y Villa, Marta Inés. *Medellín: transformación y memoria*. Medellín, Suramericana y Museo de Antioquia. Medellín, 1994.

Uribe María Teresa y Monsalve Alfonso. *Los mecanismos de control urbano y su incidencia en la ocupación del espacio en Medellín*. Posgrado en Planeación Urbana. Medellín, Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional, 1978.

Uribe, María Teresa. "Medellín: diagnóstico y situación actual". Plan estratégico de seguridad para Medellín y su Area Metropolitana. Medellín, febrero de 1994.

Universidad Nacional Biblioteca Pública Piloto. (Comp). *Una mirada a Medellín y al Valle de Aburrá*. Medellín, Lealon, 1994.

Villa Martínez, Marta Inés. *Formas de ocupación y apropiación del espacio urbano. Medellín 1900-1930*. Tesis de grado, Medellín, Facultad de Historia. Universidad Nacional, 1993.

Viviescas, Fernando y otros. *La calidad espacial urbana de los barrios para sectores de bajos ingresos en Medellín*. Medellín, Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional, 1986.

———. *El espacio urbano y sus posibilidades lúdicas en las ciudades colombianas. El caso de la Comuna Nororiental de Medellín*. Medellín, Centro de Investigaciones de la Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional, 1981.

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Arturo, Julián. (comp.) *Pobladores urbanos: en busca de identidad*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo, Ican, Colcultura, 1994. 2 vol.

Barbero, Jesús Martín. *De los medios a las mediaciones*. Bogotá, Ed. Gustavo Gili, 1988.

Bejarano, Ana María. "Recuperar el Estado para fortalecer la democracia". *Revista Análisis político*. Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, N° 19, mayo-agosto de 1993.

Berman Marshall. *Todo lo sólido se desvanece en el aire*. Madrid, Siglo XXI Editores, 1988.

Borja, Jordi. "Ciudad y Democracia". *Revista Foro* N° 5, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, marzo de 1988.

Borrero, Camilo. *Acción comunal y política estatal: un matrimonio indisoluble?* *Documentos ocasionales* N° 57. Bogotá, CINEP, 1989.

## REGION

Botero Gómez, Fabio. La ciudad colombiana. Medellín, Ed. Autores Antioqueños, Vol 58, 1991.

Braudel, Fernand. Cultura y civilización material, económica y capitalismo siglos XV-XVIII. Vol I Madrid, Alianza Editorial, 1984

Bryan, Roberts. Ciudades de campesinos. México, Siglo XXI, 1980.

CEHAP . Los pobladores: Protagonistas urbanos en América Latina. IV Seminario Internacional. CEHAP-PEVAL. *Serie Escritos* N° 4. Medellín: Universidad Nacional, 1988.

DANE, PNUD Y UNICEF. La pobreza en Colombia. Tomo I. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 1989.

Delgado, Manuel. "Las estrategias de memoria y olvido en la construcción de la identidad urbana: el caso de Barcelona" Ponencia al VII Congreso de Antropología, Medellín, Julio de 1994.

Departamento Nacional de Planeación. "Intervención pública y privada en la construcción de la ciudad contemporánea". Seminario Políticas e Instituciones para el Desarrollo Urbano Futuro en Colombia. Santafé de Bogotá, 1994.

Fresneda, Oscar; Sarmiento, Libardo y otros. Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia. Bogotá: Naciones Unidas, Proyecto Regional para la superación de la violencia, Bogotá, 1991.

García, Carlos. "Municipio y democracia local: La territorialidad de la democracia". *Revista Foro* No. 1, Bogotá, noviembre de 1986.

García Canclini Néstor. Las culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México, Grijalbo, 1989.

———. Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización. México, Grijalbo, 1995.

Giraldo Isaza Fabio (Comp). Colombia el despertar de la Modernidad. Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1991.

González Pozo, Camilo. La democracia en las calles: Ensayos sobre los actores populares urbanos y la participación democrática. Bogotá, CINEP, 1989.

Joseph, Isaac. El transeúnte y el espacio urbano. Buenos Aires: Gedisa, 1988.

Leal Buitrago, Francisco y Zamosc, León (Ed.). Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional, Tercer Mundo Editores, 1990.

- Lefebvre, Henri. El derecho a la ciudad. Barcelona, Península, 1969.
- Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Ciudades y ciudadanía La política urbana del salto social. Santafé de Bogotá, septiembre de 1995
- Mosquera, Gilma y Aprile, Jacques. Clases, segregación y barrios. Cali, Universidad del Valle, 1984.
- Palacio, Marco. Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994. Santafé de Bogotá: Norma, 1995.
- Restrepo, Luis Alberto. Relación entre la sociedad civil y el Estado. París, febrero de 1989, mimeo.
- Riofrío, Gustavo. "Ciudad latinoamericana y crisis". *Revista Foro* No. 5, marzo de 1988.
- Rodríguez, Alfredo. Por una ciudad democrática. Santiago de Chile, Ediciones Sur, Colección Estudios Sociales, 1983.
- Romero, José Luis. Latinoamérica, las ciudades y las ideas. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1972.
- Silva, Armando. Imaginarios urbanos. Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1992.
- Velásquez, Fabio. Ciudad y participación. Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle, abril de 1996
- . "Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia" *Revista Foro* No.1, Bogotá, octubre de 1986.
- Viviescas, Fernando. "Identidad municipal y cultura urbana". *Revista Foro* No. 1, Bogotá, octubre de 1986.
- . "La ciudad colombiana : La arquitectura en busca de su ciudadanía". *Revista Foro* No. 5, Bogotá, marzo de 1988.
- Uribe, María Teresa. Nuevas perspectivas para la planeación en una propuesta participativa. Universidad de Antioquia, Medellín Junio de 1989.
- Wolff, Eric y otros. Antropología social de las sociedades complejas. Madrid, Alianza Editorial, 1980.
- Santana, Pedro (compilador). La problemática urbana hoy en Colombia. Bogotá, CINEP, 1982.