

**EL RETO DE REPLICAR PROYECTOS EN TERRITORIOS
DIFERENTES: CASO COMPARADO ENTRE MEDELLÍN – VIGÍA DEL
FUERTE**

Proyecto Urbano Integral, Comuna 13, Zona Centro Occidental de Medellín -
Proyecto Municipal Integral, Vigía del Fuerte

ANA MARÍA LOPERA

JULIANA QUINTERO

MANUEL CÓRDOBA

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE CIENCIAS Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MAESTRIA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

SEMINARIO II: TEORÍA POLÍTICA

MEDELLÍN

2015

CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN.....	5
1.1 Pregunta de investigación	8
1.2 Problema	8
1.3 Hipótesis	9
1.4 Objetivos.....	9
1.5 Metodología	10
2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO.....	11
2.1 Teorías que se han aproximado al tema.....	11
2.2 Enfoque	13
2.3 Categorías de Análisis.....	15
2.3.1 Institucionalidad.....	16
2.3.2 Planeación insurgente	16
2.3.3 Gobernanza	16
2.3.4 Estructura o capacidad estatal.....	17
2.3.5 Urbanismo.....	17
3. ESTUDIO DE CASO: PROYECTO URBANO INTEGRAL, COMUNA 13 ZONA CENTRO OCCIDENTAL DE MEDELLÍN - PROYECTO MUNICIPAL INTEGRAL VIGÍA DEL FUERTE	18
3.1 Contexto.....	18
3.2 Proyecto Urbano Integral: Comuna 13 - Zona Centro Occidental de Medellín	20
3.3 Plan Municipal Integral: Vigía del Fuerte – Urabá Antioqueño.....	25
4. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	32
5. CONCLUSIONES.....	39
6. REFERENCIAS	41

Resumen

Las Políticas Públicas de Intervención Urbana adoptadas por los recientes gobiernos (2004 – 2015) de la ciudad de Medellín y el Departamento de Antioquia presentan características similares en cuanto a los elementos fundamentales que las componen como la planeación, el papel de los actores, y el concepto del desarrollo territorial visto como un sistema integral, en el que varios componentes se unen para mejorar las condiciones de calidad de vida de una población específica.

Con este estudio de caso comparado se busca analizar la importancia de la institucionalidad al momento de implementar proyectos con características similares en territorios diferentes. Para lograrlo, se tomarán como referencia para el análisis los Proyectos de Intervención Urbana Plan Urbano Integra (PUI) de la comuna 13, zona centro occidental de Medellín y el Plan Municipal Integral (PMI), formulado e implementado en el municipio de Vigía del Fuerte, ubicado en la región de Urabá, catalogado como el municipio con la inversión más alta per cápita en la historia del departamento de Antioquia, y que a pesar de esto continua siendo uno de los municipios con menor desarrollo en el departamento.

El estudio mostrará cómo, al momento de implementar un proyecto de intervención urbana, si no se tienen en cuenta unas condiciones básicas en términos de institucionalidad, niveles de gobernanza, diferencias sociales y espaciales, puede terminar siendo una intervención meramente física que no desarrolla y potencia las condiciones previamente mencionadas.

Palabras Clave: institucionalidad, políticas urbanas, proyectos integrales, desarrollo territorial, gobernanza.

Abstract

Urban Intervention Public Policies adopted by recent governments (2004 - 2015) of the city of Medellin and the department of Antioquia have similar characteristics in terms of the fundamental elements that compose them such as planning, role of key actors, and the concept of territorial development seen as an integral system, in which various components come together to improve the quality of life of a specific population.

This Multiple case study seeks to analyze the importance of institutions when implementing projects with similar characteristics in different territories. To achieve this, two cases will be taken as reference for the analysis of Urban Intervention; Urban Integral Project (PUI) of comuna 13, Midwestern sector of Medellin and the Integral Municipal Plan (PMI), formulated and implemented in the town of Vigía del Fuerte, located in the region of Urabá, cataloged as the town with the highest per capita investment in the history of the department of Antioquia, where despite this fact, remains one of less developed municipalities in the department.

The case study will show that when implementing a project of urban intervention, if basic conditions in terms of institutions, levels of governance, social and spatial differences are not taken into account, may end up being a purely physical intervention that does not develops and enhances the above-mentioned conditions.

Key Words: institutional , urban policies , integrated projects , territorial development, governance .

1. Introducción

Como lo explica Machado (2011):

El fortalecimiento institucional requiere del conocimiento de nuevas técnicas en la administración pública y privada, y el desarrollo institucional exige un gran conocimiento científico de la naturaleza de los procesos, las actitudes de las personas, sus proyectos de vida, la dinámica de los procesos y sus incidencias en la vida de las personas y las comunidades (p. 17)

La ciudad de Medellín en la última década, al igual que el Departamento de Antioquia en el último cuatrienio ha sufrido importantes cambios en lo relacionado con sus Políticas de Intervención Urbanas, que, de manera integral han buscado solucionar problemas y mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Estas políticas obedecen a un modelo de gobierno con tinte institucionalista, donde el Estado visibiliza las instituciones y demás actores como claves en el desarrollo territorial, y donde la comunidad, a través de herramientas como la planeación comunitaria y el Presupuesto Participativo, puede incidir en las decisiones que afectan su entorno.

Estos fenómenos de toma de decisiones públicas con intervención de la comunidad, en específico las decisiones relacionadas con la planeación territorial están enmarcados en las leyes 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y en la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), en las cuales se exigen procesos participativos en la elaboración de los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Territorial Municipal, y que obedecen a un entorno de descentralización estatal que han favorecido casos como el de Medellín, donde la inclusión de la comunidad ha potenciado los procesos de transformación social y desfavorecido los procesos en algunos municipios como es el caso de Vigía del Fuerte donde la descentralización en

combinación con una capacidad institucional limitada, han terminado por traducirse en un abandono estatal.

El enfoque teórico del Institucionalismo junto con el análisis de las relaciones entre los actores que inciden en la planeación y la definición de políticas de intervención territorial, se constituyen como ejes principales de análisis, los cuales se soportan también en lo planteado por Villasante (1994), quien caracteriza “las relaciones entre actores internos y externos en la producción de políticas, obras y proyectos públicos en los sectores populares”. Este autor identifica y plantea dentro de su análisis cuatro tipos: (i) *Relación personalista o populista*: donde los contactos entre actores superiores e inferiores se da de manera limitada. (ii) *Relación de gestión solidaria o gestionarista*: que supone la gestión de los actores superiores, sin movilizar los actores de la base de la sociedad. (iii) *Relación técnica aislada o tecnicista*: una relación intensa entre los formuladores de políticas y su equipo técnico, pero con relación débil con los actores de la base de la sociedad. (iv) *Relación popular de base o ciudadanía*: implica un relacionamiento denso entre una parte de la base de la sociedad y los grupos técnicos, sin embargo estas se dan por intereses y no se fundamentan en la confianza (Urán, 2012, p.34); teoría que ligada al contexto de los casos de Vigía del Fuerte y Medellín, se refleja la realidad, y ayuda a entender el efecto de los proyectos en dichos territorios.

Examinando el caso de Medellín, se identifica que el proceso de transformación se ha caracterizado por ser una mezcla entre la gestión del gobierno municipal, participación comunitaria, y presencia de diversos actores que favorecen la transformación social apoyando y concientizando a la comunidad desde mucho antes que se ejecutaran las intervenciones físicas en el territorio. La Comuna 13, caso a presentarse, ha vivido procesos de formación participativos “en función de la movilización y la gestión del desarrollo” (Grupo de investigación cultura,

política y desarrollo social, 2012), procesos que han estado respaldados por la institucionalidad, buscando mejorar cada vez la relación Estado-Sociedad.

Lo que acontece en Vigía del Fuerte es bastante diferente, en la medida que ha sido un territorio con una transformación social más lenta, y con procesos participativos característicos de su cultura.

Según información suministrada por la Empresa de Vivienda de Antioquia-VIVA, en Vigía del Fuerte existe una profunda necesidad por darle un sentido a la vida de sus habitantes, la falta de un propósito y el sentirse valorados como seres humanos tiene está estrechamente ligada a la manera en como los habitantes se relacionan con su territorio.

El mismo informe señala, que la población no se siente plenamente vinculada con los procesos de desarrollo del municipio, y las instituciones que han hecho presencia en el municipio han dejado a un lado la tarea de sensibilización frente a las acciones que como habitantes pueden realizar, y que podrían generar cambios en la cultura y transformación social en el municipio.

A partir de la información revisada, se han identificado problemas en la aplicación de proyectos con características similares en territorios diferentes, debido a que no se tienen en cuenta las particularidades del territorio que recibe la intervención, específicamente en términos de institucionalidad.

1.1 Pregunta de investigación

¿Se tuvieron en cuenta los factores institucionales a la hora de replicar proyectos en territorios diferentes?

1.2 Problema

Errores en la aplicación de proyectos con características similares en territorios diferentes, sin tener en cuenta las particularidades del territorio que recibe la intervención, específicamente en términos de institucionalidad. Caso de estudio: Proyecto Urbano Integral de la comuna noroccidental de Medellín y el Proyecto Municipal Integral en el municipio de Vigía del Fuerte.

Buscamos entonces analizar características como la proyección de sostenibilidad a largo plazo de los proyectos, pues es uno de los puntos que se han identificado como clave al momento de implementar proyectos de intervención urbanos y rurales, teniendo en cuenta que son las instituciones y las redes de actores en el territorio los encargados de garantizar la sostenibilidad de dichos proyectos.

Otro aspecto muy importante que se busca abordar son las características de los territorios intervenidos. Ambos casos presentan condiciones previas diferentes, que hacen que las intervenciones tengan efectos diferentes.

Por último, se hablara de Institucionalidad y Gobernabilidad en el territorio, ya que dentro del problema planteado se incluyen como temas claves para analizar los efectos de las intervenciones en los territorios.

1.3 Hipótesis

La réplica de proyectos similares es adecuada si se tienen en cuenta las particularidades del territorio a recibir la intervención, en las siguientes dimensiones:

- Capacidad instalada del territorio beneficiado, que propicie una corresponsabilidad y articulación adecuada entre los actores, que permita una sostenibilidad en el tiempo del proyecto o programa.
- Diferencias en la planeación cuando el formulador de la política pública es directamente responsable sobre la planeación del territorio en particular.

1.4 Objetivos

General:

Analizar la importancia de la institucionalidad a la hora de replicar proyectos en territorios con características diferentes, a partir de un estudio de caso comparado entre el Proyecto Urbano Integral de la comuna 13 de Medellín y el Plan Municipal Integral de Vigía del Fuerte.

Específicos:

Conocer las características y necesidades de los territorios intervenidos, con el fin de establecer las condiciones iniciales que se constituyeron como puntos de partida para las intervenciones en ambos casos.

Comparar la formulación de ambos proyectos objeto de estudio, con el propósito de establecer las diferencias en el planteamiento inicial.

Analizar las diferencias de las instituciones en ambos territorios a partir de datos cualitativos recogidos durante la investigación (entrevistas poblaciones intervenidas, actores relevantes durante los procesos de intervención).

Construir una hoja de recomendaciones para la réplica de proyectos similares en territorios con características institucionales diferentes, a partir de los casos estudiados.

1.5 Metodología

Este trabajo se realizará por medio de un estudio de caso comparado, de acuerdo con el concepto de Piedad Martínez, este estudio de caso pretende generar una ruta y una metodología a la hora de implementar experiencias existentes, este es un punto importante a desarrollar, ya que uno de los objetivos es realizar unas recomendaciones a la réplica de experiencias

“El método de estudio de caso es una estrategia metodológica de investigación científica, útil en la generación de resultados que posibilitan el fortalecimiento, crecimiento y desarrollo de las teorías existentes o el surgimiento de nuevos paradigmas científicos” (Martínez, 2006).

En este trabajo la comparación será fundamental, ya que el análisis, las conclusiones y las recomendaciones partirán de la comparación de dos proyectos ya implementados, donde los Planes Urbanos Integrales, específicamente el PUI de la comuna 13, sector noroccidental de Medellín, dio la ruta para la implementación del Plan Municipal Integral, realizado en el municipio de Vigía del Fuerte, a partir de la comparación de los resultados se podrá tener nuevas teorías alrededor de la réplica de proyectos.

La comparación es una herramienta fundamental del análisis. Agudiza nuestro poder de descripción, y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre casos. La comparación se utiliza de manera rutinaria en la evaluación de hipótesis y puede contribuir al descubrimiento inductivo de nuevas hipótesis y formación de teorías (Collier, 1993).

Para realizarlo se usaron métodos de recolección cualitativa, entrevistas semi estructuradas y revisión de documentos relacionados con el tema.

2. Marco teórico y metodológico

2.1 Teorías que se han aproximado al tema

Planteado el problema, se busca entonces una aproximación a la realidad en términos de institucionalidad, analizar las estructuras existentes y las instituciones que hacen presencia en los territorios antes de realizar intervenciones urbanas de gran magnitud y a la forma en cómo se relacionan los ciudadanos con su territorio. Se parte de la idea, que la réplica de modelos de desarrollo urbano similares en territorios con características diferentes puede mostrar indicios de procesos de planeación territorial con una visión limitada del territorio, que requieren ser reevaluados desde diferentes puntos de vista como la concepción del plan de ordenamiento como marco para las intervenciones físicas y segundo desde los procesos de intervención física y social que se han adelantado en los territorios evaluados, previa la implementación de los proyectos que se analizarán con este estudio de caso. Todo lo anterior, teniendo en cuenta las dinámicas actuales de los territorios en cuanto a los niveles de institucionalidad, gobernabilidad, relación de los ciudadanos con las instituciones y cómo esto se ve reflejado en la planeación de dicho territorio.

Se partirá de autores como Suly María Quinchía y Ángel Massiris Cabeza, quienes se han acercado al tema de estudio:

¿Cuál es el significado del discurso del Urbanismo Social de la Administración Municipal de Medellín, producido a través de la ideología, las representaciones sociales y las estrategias discursivas que contiene; y cómo a través de éstas se controlan las acciones de otros grupos y actores en la producción del espacio urbano? (Quinchía, 2011, p. 9).

A través esta autora buscamos tener una aproximación al modelo de gestión urbana “Urbanismo Social” aplicado en Medellín y replicado en Antioquia, que tienen como fundamento realizar intervenciones de carácter integral (físico y social) en los territorios.

Por otro lado, es importante destacar que debemos analizar la intervención a la luz de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, ya que estos nos pueden ayudar responder nuestra pregunta de investigación. Partiremos de la teoría de Angel Massiris Cabeza, para quien:

“Los planes de desarrollo, a partir de sus acciones sobre la actividad productiva, la infraestructura vial, de transporte, de servicios públicos y sociales, etc. inciden sobre el orden territorial. Cuando esta incidencia no es espontánea sino orientada, dirigida, planificada, entonces los planes de desarrollo se convierten en planes de ordenamiento territorial” (Massiris, s.f., p. 2)

Así mismo, abordaremos la “cuestión metodológica” de Albert Hirschman, citada por German Valencia, quien parte de la realidad para diagnosticar problemas y proponer soluciones, utilizando la teoría económica y buscando en otras disciplinas la forma de complementar los análisis y recomendaciones (Valencia, 2012).

Es interesante la mirada propuesta por Hirschman ya que parte de problemas que afectan el bienestar social, y para los cuales los modelos matemáticos pueden sobrar si no se trabaja en el campo y se conoce la realidad de dichos problemas. Adicionalmente, su mirada integral de los problemas le permitió entender que un problema social no puede ser resuelto con una ciencia en particular.

Para el caso que aquí se estudia es vital tener como referente a Albert Hirschman, pues las Políticas Públicas de intervención rural y urbana abordan una pluralidad de problemas, y es necesario tener esa visión integral de la comunidad que se busca beneficiar, con el fin de formular planes de acción adecuados y multidisciplinarios que apunten a cada uno de los problemas identificados.

2.2 Enfoque

La relevancia de las instituciones estriba, sea cual sea la perspectiva o el tipo de gobierno, en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no sólo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política (Rivas, 2003, p. 37).

Partiendo de esta premisa, se busca presentar el neo institucionalismo como enfoque para el presente estudio de caso, teniendo en cuenta que se pretende destacar el papel de las instituciones al momento de implementar políticas públicas de intervención urbana como los Proyectos Urbanos Integrales y los Proyectos Municipales Integrales, que buscan solucionar diversas problemáticas en las comunidades de manera integral.

El institucionalismo clásico, se caracterizó por la fuerte influencia del derecho y de la filosofía política, que de alguna manera encontraba su centro de estudio en los diferentes

regímenes políticos y la estructura legal de los mismos. Es interesante la mirada que propone José Antonio Rivas al afirmar que en el institucionalismo clásico “se observa por la influencia positivista e idealista un cierto deber-ser con lo cual muchas de las propuestas se desfasan en algún momento de la realidad” (Rivas, 2003).

Es precisamente, esta última afirmación la que hace pensar en el neo institucionalismo como el enfoque más apropiado para el caso de estudio que aquí se presenta, ya que plantea un análisis más cercano a la realidad, y que en palabras de José Antonio Rivas citando a Rhodes, es un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones. (Rivas, 2003)

Por otro lado, el enfoque neo institucionalista destaca el rol autónomo de las instituciones políticas, sin perder de vista la importancia que le da Rivas a los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines (Rivas, 2003).

Con respecto al enfoque del estudio de caso seleccionado, se procederá con la revisión de documentos que nos permitan entender la estructura predeterminada y necesaria a nivel institucional que esté relacionada con intervenciones urbanas integrales, comenzando con el Sistema de Planeación Nacional de Colombia, las instituciones que hacen parte, y cómo la Constitución de 1991 permitió que la planeación territorial viviera un proceso de descentralización.

Vemos entonces como el Estado promueve programas y proyectos pensados de manera integral, con lo que se busca formular políticas públicas que apunten a las necesidades de los ciudadanos y por otro lado, se busca modificar la relación entre el individuo o el ciudadano y el Estado, generando una nueva modalidad de institucionalidad, pensada de manera integral y

multidisciplinar, para generar políticas públicas que puedan abordar las problemáticas desde los ámbitos sociales, económicos y políticos.



Ilustración 1: El enfoque

2.3 Categorías de Análisis

Para lograr los objetivos trazados, se plantean las siguientes categorías de análisis, las cuales se pueden ubicar dentro del marco analítico de las intervenciones institucionales, específicamente las asociadas a procesos de intervención urbana, alrededor del enfoque de estudio de las Políticas Públicas multidisciplinares “Policy Science” planteado por Lasswell en 1971.

Además, el concepto se abordará desde la mirada de la Planeación Urbana, teniendo en cuenta que alrededor de este concepto se encuentran involucrados varios actores, siendo protagonistas el Estado, quien es el encargado de desarrollar los procesos de planeación y desarrollo territorial, y la comunidad, como actor participativo en la construcción colectiva, el desarrollo de ciudadanía y la sostenibilidad de los proyectos.

2.3.1 Institucionalidad

Los Proyectos Urbanos Integrales y los Proyectos Municipales Integrales se enmarcan en la toma de decisiones políticas para impactar el desarrollo del territorio y atender las necesidades básicas de la población, además, influye directamente el proceso de descentralización y la relación entre las instituciones y el territorio (gobierno nacional, Alcaldías, Gobernaciones). Es muy importante la institucionalidad, ya que influye directamente en la implementación del proyecto y en su sostenibilidad.

2.3.2 Planeación insurgente

Que de acuerdo con lo planteado por Miraftab, se refiere a aquellas prácticas de planeación que responden a las especificaciones de dominio del neoliberalismo a través de la inclusión (Miraftab, 2009).

Buscamos entonces a la luz de este término, resaltar la importancia de la participación ciudadana dentro de las prácticas de planeación características del neoliberalismo, en las cuales las ideologías están en constante búsqueda de legitimación por parte de los ciudadanos, y de altos niveles de inclusión para lograr un poder hegemónico.

2.3.3 Gobernanza

(...) como sabemos, infraestructura no es solo cuestión de carreteras, escuelas y redes de energía. Es, asimismo, el fortalecimiento de la gobernanza democrática y el estado de derecho. Sin transparencia, no solo desde el gobierno hacia el pueblo, sino también entre el propio pueblo, no hay esperanzas de conseguir un Estado democrático viable (...) (Ban Ki-Moon, Secretario General de las Naciones Unidas. Observaciones del Consejo de Seguridad, 19 de febrero de 2009).

Este es una categoría fundamental, ya que responde a la intervención directa del Estado en su territorio, tanto los PUI como el PMI son el resultado de la intervención del Estado, pero como lo veremos más adelante en el contexto, también representa las no intervenciones del Estado en su territorio, como es el caso de Vigía del Fuerte.

La gobernanza está directamente relacionada con las instituciones y su actuar, según la ONU: “La buena gobernanza promueve la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad y el estado de derecho, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero”.

2.3.4 Estructura o capacidad estatal

Intervenciones como el PUI y el PMI están enmarcadas en la capacidad estatal, desde su planeación hasta la sostenibilidad, ya que este tipo de intervenciones tienen soporte en la capacidad de las instituciones para implementar el proyecto, generar un impacto, garantizar que la comunidad se apropie y que estos permanezcan en el largo plazo. Se compararán dos escenarios de capacidad estatal, Medellín y Vigía del Fuerte, donde la implementación de un proyecto se ve en riesgo debido a las carencias y debilidades de las instituciones.

2.3.5 Urbanismo

El término se refiere a implementar proyectos en el territorio que a través de intervenciones físicas y sociales le apuntan a mejorar la condición de vida de las comunidades, el arquitecto Alejandro Echeverri define el urbanismo social como:

(...) política pública enfocada a reducir las profundas deudas sociales acumuladas durante décadas, así como los problemas de violencia..., transformaciones estructurales que combinaron integralmente programas de educación, cultura y emprendimiento con el “cambio de piel” de algunos de los barrios localizados en las zonas más críticas de la ciudad. La estrategia se define a partir de una idea, “Medellín la más educada”, que para la transformación de las “comunas” toma el Urbanismo Social, con los Proyectos Urbanos Integrales, como una de las herramientas estratégicas de cambio (Echeverri, 2012).

3. Estudio de Caso: Proyecto Urbano Integral, Comuna 13 Zona Centro Occidental de Medellín - Proyecto Municipal Integral Vigía del Fuerte

3.1 Contexto

Medellín en el 2004 era una ciudad con una población de 2.071.391 habitantes (según datos del DANE 2005), distribuidos en 380,6 km² (16 comunas y 5 corregimientos), el 95% de la población ubicada en el área urbana. Una ciudad que enfrentaba grandes problemas sociales, pobreza, desigualdad, violencia, ilegalidad, crisis de gobernabilidad, niveles altos de necesidades básicas insatisfechas, entre otros.

Para atender todos estos problemas, el entonces Alcalde de Medellín, Sergio Fajardo, presentó un Plan de Desarrollo en el que le apuntó a promover el desarrollo integral humano, una construcción colectiva de ciudadanía y corresponsabilidad de los habitantes con la ciudad, con el fin de pasar a una Medellín democrática, incluyente, sostenible, equitativa y competitiva.

En Medellín se desarrollaron proyectos, tanto de inversión social como de infraestructura, que buscaban cambiarle la cara a la ciudad, en el marco de esto se crearon los *Proyectos Urbanos Integrales*, estos se enfocaban en 3 componentes estratégicos, social, institucional y físico, desde lo social se pretendía incluir a la comunidad en sus procesos de desarrollo, lo

institucional se centraba en la articulación de los actores y la coordinación integral de las acciones en el territorio y el componente físico incluía la construcción y mejoramiento de espacios públicos, construcción de vivienda, equipamientos educativos, entre otros.

En 2012, llega a la Gobernación de Antioquia Sergio Fajardo, poniendo en marcha programas y proyectos ya implementados en su administración en la Alcaldía de Medellín, pasando de “Medellín la más educada” a “Antioquia la más educada”, de acuerdo a esto, se formuló un Plan de Desarrollo donde se planteó la réplica de proyectos considerados exitosos.

Antioquia en el 2012 tenía una población de 6.299.990 habitantes (según datos del DANE 2011), distribuidos en 63.612 Km² (9 regiones, 125 municipios, 261 corregimientos y 4353 veredas), con el 78% de la población ubicada en el área urbana de los municipios. Además, con unos inmensos desafíos a la hora de Gobernar y distribuir recursos, complejidad geográfica, violencia, corrupción, infraestructura vial deficiente, crisis ambiental por la explotación desmedida de recursos naturales, población multicultural, necesidades básicas insatisfechas, municipios con deficiencias económicas, entre otros.

La apuesta en Antioquia, como lo fue en Medellín, sigue siendo la educación; se debía construir en Antioquia proyectos de inversión social y de infraestructura, con el objetivo de mejorar el desarrollo de las regiones, en el marco se crearon los *Proyectos Municipales Integrales*, una réplica de los *Proyectos Urbanos Integrales*, como una herramienta de intervención en el territorio donde se realizan de manera articulada intervenciones de índole físico y social con el fin de mejoramiento en la calidad de vida de los Antioqueños.

3.2 Proyecto Urbano Integral: Comuna 13 - Zona Centro Occidental de Medellín



Ilustración 2: Línea de tiempo

La comuna 13 se ubica en la zona centro occidental de Medellín, limita con las comunas 7, 12, y 11 y con los corregimientos de Altavista y San Cristóbal. Está compuesta por 21 barrios y una población de 134 mil habitantes, conocen de cerca las palabras violencia, conflicto, abandono, asentamiento, ilegalidad, invasión, miedo, desplazamiento, escasez; una población que ha vivido con difíciles condiciones sociales y económicas.

La línea de tiempo muestra los hitos de la comuna de las últimas décadas, hasta llegar a la intervención del PUI, como se puede observar, el PUI no fue la primera intervención en la comuna, se habían realizado esfuerzos iniciales como el “*Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales PRIMED*”.

El PRIMED impulsaba la “*rehabilitación urbanística y social*” a través del desarrollo de estrategias para mejorar la calidad de vida de los barrios, esta intervención contemplaba el mejoramiento urbano a partir de mecanismos de gestión y planificación, la participación comunitaria y la construcción de equipamientos, reubicación de viviendas y legalización de predios. El PRIMED fue importante para el desarrollo de la comuna, las principales

intervenciones fueron la construcción de una escuela, construcción y mejoramiento de algunas viviendas, senderos que comunicaban los barrios y mejoramiento del alumbrado público.

Si bien la estrategia del PRIMED intentó contener las desigualdades y mejorar las condiciones de vida de los habitantes, la violencia no dio tregua, en la comuna continuó el fortalecimiento de grupos insurgentes que se apoderaron de los barrios, la violencia recrudeció a tal punto que, la 13 era la comuna más insegura de la ciudad. En 2002 las Fuerzas Militares, la Policía y la Fuerza Aérea, ingresaron a la Comuna, esto se denominó la Operación Orión.

En los primeros años de la década del 2000, la Administración Municipal realizó esfuerzos por controlar la situación de orden público en la comuna, dejando a un lado las intervenciones sociales y participativas, lo que abrió aún más la brecha de las desigualdades, las necesidades y las problemáticas de los habitantes.

En el 2004, la Administración Municipal decide llevar a cabo proyectos que pudieran empezar a pagar la deuda social, que durante años, se tenía con la comuna 13. En el marco de esto se inició con los proyectos de Presupuesto Participativo, como una herramienta que permitía la creación de espacios para deliberar y debatir, de intercambio de ideas y de participación comunitaria. Esto fue vital para los habitantes de la 13, ya que se fortalecieron como comunidad, aparecieron liderazgos y se enfocaron por el trabajo colectivo para luchar por sacar adelante su comunidad a través de proyectos de planeación y desarrollo.

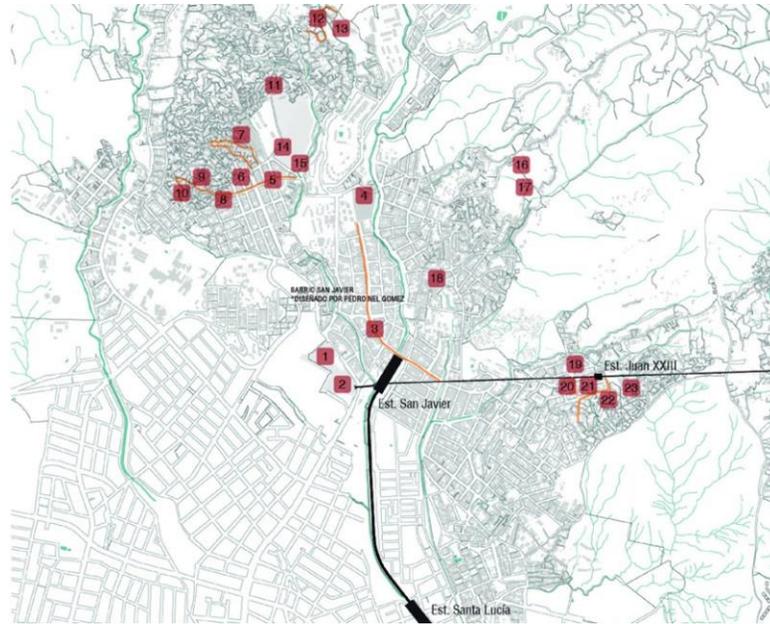
La apertura del Parque Biblioteca “Presbítero José Luis Arroyave Restrepo” en el 2004, fue un hito para la comunidad y para la ciudad, el punto de partida de la transformación y se convertiría en el eje articulador del PUI. El Parque Biblioteca puso a la comuna 13 en las

miradas de todos, no para hablar nuevamente de violencia, sino para mostrarla como un nuevo referente urbano y de transformación.

Si bien, el Parque Biblioteca era un símbolo muy importante en la comuna y aportaba en su desarrollo, la presencia de los ilegales seguía rondando, por eso, en el 2006 la Administración Municipal decide iniciar con el proceso de planeación de una intervención integral, que atendiera los diferentes focos del problema y que realmente ayudara a superar las necesidades más profundas en el territorio.

A esta intervención se le llamó, Proyecto Urbano Integral (PUI), este proyecto había iniciado su implementación en el 2004, en la zona nororiental de Medellín, específicamente en las comunas 1 y 2. Luego de considerar esta, una experiencia exitosa, se decidió llevar a la comuna 13 y en 2009 inicia su implementación.

La Alcaldía de Medellín realizó un análisis de los lugares donde se realizaba la mayor y la menor inversión en la ciudad, y los lugares donde fueran mayores y menores los índices de calidad de vida. De esta manera se ubicaron las zonas con menor inversión e índices de calidad de vida más bajos, de acuerdo a esto se planearon y ejecutaron los PUI, como mecanismo para el mejoramiento de barrios y fortalecimiento de dinámicas sociales, económicas y culturales de los habitantes.



- | | | |
|--|--------------------------------------|--------------------------|
| 1 Parque biblioteca Presbítero José Luis Arroyave/San Javier | 11 Casa para el adulto mayor | 21 Parque ambiental |
| 2 Colegio Benedikta Zur Nieden | 12 Unidad deportiva el Salado | 22 Paseo urbano calle 49 |
| 3 Paseo urbano carrera 99 | 13 Via conectividad barrio el Salado | 23 Conexión senderos |
| 4 Unidad deportiva Antonio Nariño | 14 Colegio la Independencia | |
| 5 Paseo urbano carrera 109 | 15 Casa de la justicia | |
| 6 Parque 20 de julio | 16 Parque conmemorativo el Socorro | |
| 7 Reversadero independencias 1 | 17 Obras de estabilización | |
| 8 Reversadero independencias 2 | 18 Unidad deportiva el Socorro | |
| 9 Escaleras eléctricas | 19 Parque de las terrazas | |
| 10 Viaducto de media ladera 1 | 20 Parque de los niños | |

- Convenciones
- Quebradas
 - Metro línea B
 - Metro cable línea J

Localización



Ilustración 3: Intervenciones PUI Comuna 13 (Imagen tomada de <http://www.eafit.edu.co/wuf/guia-medellin/Paginas/pui-comuna-13.aspx>)

Según la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU:

Los PUI constituyen un instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones de lo físico, lo social y lo institucional, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, colocando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención.

La comuna 13 tenía problemas físicos relacionados con la falta de espacios públicos de calidad para sus habitantes, no había espacios de encuentro, había grandes carencias en vivienda, educación, recreación, seguridad, entre otros. El PUI con una inversión de alrededor de 70 mil millones de pesos estaba enfocado en darle una nueva cara a la comuna.

El PUI le apuntaba a fortalecer 3 componentes: físico, social e institucional. Lo físico se enfocaba en la construcción de espacios dignos para la comunidad, lo social en la participación activa de la comunidad en la formulación y priorización de proyectos, apuntándole a la apropiación que luego se reflejaría en la sostenibilidad y lo institucional para fortalecer la presencia del Estado como eje articulador y coordinación integral de la intervención y líder en los procesos de retoma del territorio.

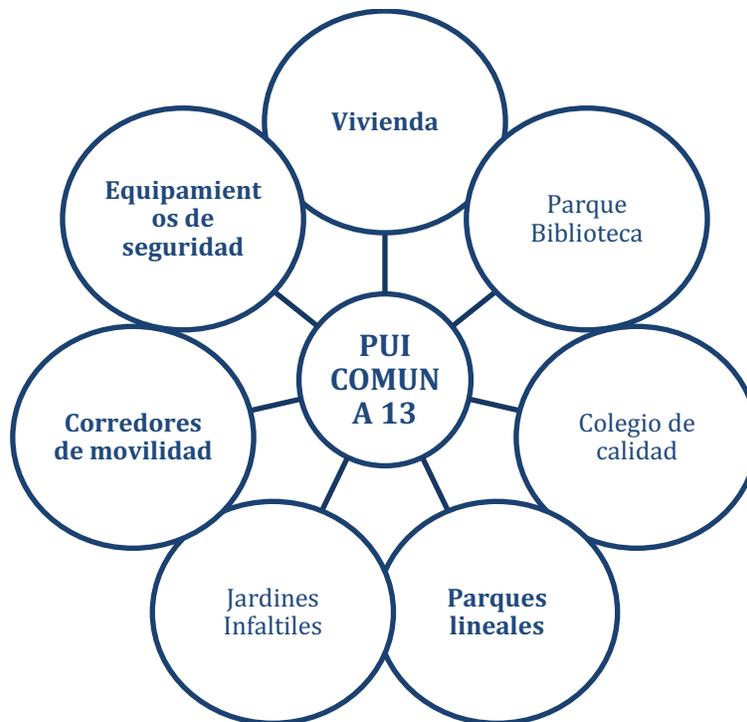


Ilustración 4: Intervención Integral

La intervención física fue muy importante en el territorio, pero lo que realmente generó procesos de cambio fue la intervención social, la participación como estrategia de desarrollo, se promovió la aparición de liderazgos y grupos organizados, la comunidad participó activamente en las etapas del proyecto, desde la planeación hasta la ejecución y la sostenibilidad. Para el desarrollo del PUI la institucionalidad generó un red de trabajo con organizaciones de base, líderes, ONG'S y comunidad en general, para identificar las necesidades y priorizar las intervenciones.

Desde el punto de vista de soporte institucional, los PUI están soportados en los Planes de Desarrollo de las administraciones de Sergio Fajardo y Alonso Salazar, pero no están articulados con el POT, lo que los hace vulnerables a los cambios políticos. La inclusión de diferentes actores, tanto públicos como privados, al proceso le da fuerza y lo hace sostenible en el tiempo. Hoy, el PUI no tiene recursos para el desarrollo de nuevas intervenciones, sin embargo se sostienen las intervenciones existentes y la comunidad sigue trabajando de manera articulada.

El PUI transformó la comuna desde el interior, la unión de la comunidad dio paso al surgimiento de una nueva generación, que a través de procesos culturales y comunitarios fortalecen todos los días su territorio, intentando que los procesos sociales se mantengan y la intervención siga vigente.

3.3 Plan Municipal Integral: Vigía del Fuerte – Urabá Antioqueño

Vigía del Fuerte se ubica en Urabá, una de las 9 sub-regiones de Antioquia, Urabá es la más extensa (11.664 Km cuadrados) es un territorio donde abundan los recursos naturales y su posición geográfica es clave para desarrollar actividades económicas como las portuarias, logísticas, agroindustrial, piscicultura, ecoturismo, acuicultura entre otras; ya que tiene una

conexión con el Océano Pacífico, Atlántico, Cuenca del Caribe, Canal de Panamá, Costa Este de los Estados Unidos, etc.

Vigía del Fuerte limita por el norte con el municipio de Murindó, por el este con los municipios de Frontino y Urrao y por el sur y oeste con el departamento de Chocó, está compuesto por 9 corregimientos y 15 veredas y tiene una población de 5.586 habitantes (91% de la población es afrodescendiente, 6% indígena y 3% mestiza),, de los cuales 2.099 están ubicados en el área urbana.

El municipio ha sido escenario de enfrentamientos entre paramilitares y guerrilla por dominio de la zona, ya que esta es de importancia geoestratégica para ambos grupos. Este conflicto ocasionó desplazamiento forzado de personas a ciudades como Quibdó, Turbo, Apartado y Medellín. El 25 de marzo de 2000 se da la toma guerrillera, 300 guerrilleros de los frentes 57 y 34 de las atacaron con cilindros bomba la estación de Policía y se da un enfrentamiento entre guerrilla y paramilitares.

Los frentes 34 y 57 de las FARC y las AUC, tenían el control del territorio, el desplazamiento era permanente, durante el 2000 y el 2002 la presencia del Estado era mínima, en el 2002 se da la toma a Bojayá (municipio vecino a Vigía del Fuerte), esto detono el desplazamiento forzado en la zona, muy poca población permaneció en el municipio, quienes se quedaron cuentan hoy la historia, se hacían llamar “la resistencia”, está es la primera muestra de movilización social alrededor del municipio.

Después del 2002, con la crítica situación de violencia el Estado empezó a realizar una intervención, pero concentrada únicamente en garantizar seguridad a la población, esta intervención no tenía ningún componente social ni de desarrollo territorial. Estaban concentrados

en retomar el territorio. Hoy, todavía persiste la presencia de grupos ilegales en la zona y la población prefiere no hablar estos temas.

En Vigía del Fuerte la violencia ha sido devastadora en lo social, cultural, económico, ambiental y político. Es indispensable hacer consciencia sobre la dimensión de esta tragedia que poco a poco ha atravesado a la sociedad en toda su estructura:

- La destrucción en lo social ha dejado víctimas del conflicto armado; individuos o grupos a los que se les rompió el hilo de su existencia y fueron desarraigados del curso normal de sus vidas, perdieron seres queridos para siempre o les quedaron reducidos en sus condiciones psíquicas o físicas.
- En lo cultural, la pérdida de identidad y de los saberes ancestrales ha impedido que la comunidad tenga un proyecto a corto, mediano y largo plazo. Los grupos humanos rotos por la violencia, la generalidad de los individuos no trascienden ni salen del aislamiento, no son comunidad de verdad aun cuando compartan los mismos espacios y guarden las apariencias de convivir.
- En lo económico, el atraso y la falta de oportunidades expulsan a buena parte de la población, en especial a jóvenes, hacia las guerrillas y en general hacia la criminalidad.
- En lo ambiental, la explotación desmedida de los recursos naturales pone en grave riesgo sistemas boscosos importantes para el país y para la humanidad, por ejemplo el Tapón del Darién es explotado por actores ilegales.
- En lo político e institucional. El Estado es frágil y en muchos casos inexistente. En inmensos territorios la autoridad la han ejercido grupos al margen de la ley como es el

caso de Vigía del Fuerte donde históricamente la ausencia del Estado ha sido ocupado por actores armados que durante mucho tiempo han hecho las veces de una especie de Estado (cobro de vacunas = recaudo de impuestos, administración de justicia = ley del talión, administración de seguridad = toque de queda, administración de las armas, administración de las rutas del contrabando y narcotráfico). Hay una permanente desconfianza en las instituciones.

En Vigía del Fuerte las condiciones de pobreza son generalizadas, el 70% de la población tiene Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Es un municipio donde la presencia del Estado se enmarcó en las acciones para combatir la violencia, pero en términos de inversión social y desarrollo ha estado históricamente en el olvido.

Ante la falta de Estado la institucionalidad ha estado representada en la Iglesia, la Diócesis de Quibdó y las hermanas “Lauritas”. La iglesia es reconocida por la población como líderes, participes en la toma de decisiones y responsables del desarrollo del municipio. Hay una relación de confianza, ya que los procesos comunitarios han sido liderados 100% por las comunidades religiosas.

Sumado a los problemas de violencia y la poca presencia del Estado, se evidencia la poca capacidad institucional, como lo describen en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015, unidos por un Vigía incluyente y participativo:

Deficiente capacidad Institucional y desigualdades: Vigía del Fuerte históricamente se ha caracterizado por que a sus habitantes se les ofrece muy poco en inversión social y solución de todas sus necesidades, no se entregan bienes y servicios, debido a que no se cuenta con los recursos financieros suficientes para hacerlo, lo que conlleva a que no haya una consolidación de los procesos de participación de las comunidades, no se han llevado a cabo

iniciativas que arrojen como resultado la interacción municipio- comunidad, ni se han emprendido procesos que garanticen una eficaz participación por parte de los ciudadanos, como base de un modelo de desarrollo humano para el municipio (...)

El municipio debe emprender pasos de acercamiento contundentes a las comunidades, mediante la implementación de nuevos mecanismos de participación y fortalecimiento de los ya existentes, para de esta forma lograr una cohesión entre comunidad y administración municipal, lo que garantiza el empoderamiento de la colectividad, ya que ellos son conscientes y sabedores de los derechos y deberes que poseen como ciudadanos y la corresponsabilidad que se genera al ser totalmente conocedores del papel que desempeñan dentro del municipio.

Adicionalmente, en el Plan de desarrollo se presentan limitaciones relacionadas con:

- Desplazamiento y alteración del orden público
- Débil presencia del Estado.
- Desaprovechamiento de la potencialidad de la biodiversidad por el bajo conocimiento del uso.
- Amenazas naturales por inundación, licuación de suelos y sismos.
- El 98.2% presenta condiciones de pobreza y el 92.3% de los habitantes de la región registran niveles de miseria.
- Baja infraestructura vial
- Baja cobertura en servicios públicos

Precisamente por el abandono estatal, la deuda social y las necesidades de la población, la Gobernación de Antioquia plantea desarrollar un Proyecto Integral para Vigía del Fuerte, con el fin de resolver el pasivo social y económico de la región.



Ilustración 5: Intervenciones PMI Vigía del Fuerte

El Proyecto Municipal Integral (PMI) es una herramienta de planificación que articula una serie de acciones físicas y sociales para mejorar el territorio. El PMI es una apuesta que hace el gobierno departamental por desarrollar económica y socialmente la región.

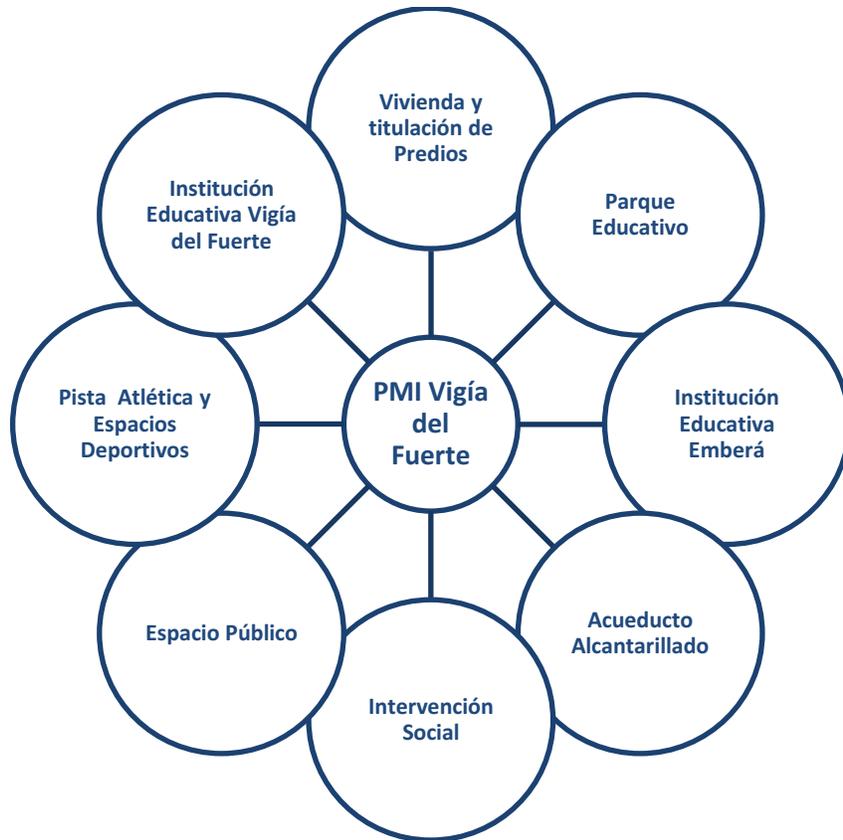


Ilustración 6: Intervención Integral

La intervención física ha sido muy importante en el territorio, alrededor de 26 mil millones de pesos han sido invertidos en un territorio que estaba sumergido en el abandono estatal. Sin embargo, esta intervención representará un cambio significativo si se fortalece la apropiación social ya que esta es una iniciativa realizada por la Gobernación de Antioquia y debe ser respaldada por la comunidad, ya que es evidente la poca capacidad de acción y soporte que le pueda dar la administración municipal de Vigía del Fuerte al proyecto.

4. Presentación y análisis de resultados

PUI – Proyecto Urbano Integral	PMI – Proyecto Municipal Integral
<p>Institucionalidad</p> <p>El PUI es una intervención de la Alcaldía de Medellín, en su propio territorio, institución responsable directa en el desarrollo.</p>	<p>Institucionalidad</p> <p>El PMI es una intervención planeada, ejecutada y financiada por la Gobernación de Antioquia, institución que es corresponsable en el desarrollo de las regiones, pero no responsable directo de un municipio en particular.</p>
<p>Antecedentes</p> <p>El PUI no fue la primera intervención integral en el territorio, se había realizado intervenciones anteriores y se formado movimientos comunitarios para transformar la comuna.</p>	<p>Antecedentes</p> <p>El PMI es la primera intervención integral en Vigía del Fuerte, el Estado había llegado a resolver incidentes puntuales de seguridad, pero nunca a intervenir para el desarrollo integral territorial.</p>
<p>Capacidad instalada</p> <p>La Alcaldía de Medellín tiene toda su capacidad instalada para la sostenibilidad del proyecto, cada Secretaría tiene recursos y personal que les permite tener maniobrabilidad en el territorio, de esta manera la sostenibilidad a largo plazo depende directamente de la Alcaldía.</p>	<p>Capacidad instalada</p> <p>La Alcaldía de Vigía del Fuerte no tiene una capacidad instalada que le pueda dar soporte técnico, financiero y de sostenibilidad a largo plazo, cuenta con 4 Secretarías (Educación, Gobierno, Hacienda y Planeación), estas secretarías tienen 3 funcionarios en promedio, que se encargan de todos los temas del municipio,</p>

<p>Mobilización social</p> <p>La comunidad de la comuna 13, estaba organizada y se había movilizado antes de la intervención del PUI, el proyecto llegó a fortalecer los procesos comunitarios existentes y a construir una participación colectiva y corresponsable a partir de una intervención.</p> <p>Recursos</p> <p>La Alcaldía de Medellín tiene recursos disponibles para invertir en las sostenibilidad de sus proyectos.</p>	<p>lo que les impide tener una dedicación en tiempo y en recursos para darle durabilidad al PMI. El proyecto y su sostenibilidad están directamente relacionados con el acompañamiento y aportes de la Gobernación.</p> <p>Mobilización social</p> <p>La comunidad de Vigía del Fuerte no tenía procesos comunitarios significativos alrededor de su desarrollo, la Gobernación llegó con su intervención a sembrar la semilla de la participación y la corresponsabilidad.</p> <p>Recursos</p> <p>La Alcaldía de Vigía del Fuerte no tiene disponibilidad de recursos para sostener esta intervención, un ejemplo puntual es el Parque Educativo donde la Gobernación tiene que garantizar el mayor porcentaje de recursos para la sostenibilidad. Esto genera dificultades a largo plazo, ya que la Gobernación es el responsable directo del sostenimiento de los proyectos, ejerce una posición paternalista.</p>
--	---

El proceso de analizar información y recoger los puntos de vista de actores claves ha arrojado una serie de resultados que apuntan en primera instancia a la hipótesis planteada al comienzo de este estudio de caso, la réplica de proyectos similares es adecuada si se tienen en cuenta las particularidades del territorio a recibir la intervención, en las siguientes dimensiones:

- Capacidad instalada del territorio beneficiado, que propicie una corresponsabilidad y articulación adecuada entre los actores, que permita una sostenibilidad en el tiempo del proyecto o programa.
- Diferencias en la planeación cuando el formulador de la política pública es directamente responsable sobre la planeación del territorio en particular.

El primer hallazgo nace del estudio del Sistema de Ordenamiento Territorial Colombiano, que está regulado por las Leyes 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y la Ley 388 de 1997 (Ley de Ordenamiento Territorial), dentro de las cuales están inmersos los procesos de participación ciudadana en la elaboración tanto de los Planes de Desarrollo Locales como los de Ordenamiento Territorial Municipal.

En este orden de ideas, Medellín ha avanzado en la construcción colectiva de su planeación territorial, lo que muestra una apropiación y una relación más estrecha del ciudadano con sus espacios y la priorización de los mismos a través de programas como Presupuesto Participativo.

En el caso de Vigía del Fuerte, la descentralización generó un abandono estatal, un territorio sin planeación que se puede evidenciar desde los niveles de Necesidades Básicas Insatisfechas y la dificultad para interconectarse con los polos de desarrollo económico del

departamento, que dan como resultado un territorio, donde en teoría se aplican las Leyes de Ordenamiento Territorial, pero no se evidencian resultados de las misma ni en el corto o mediano plazo, debido a las condiciones naturales como la ubicación geográfica y condiciones climáticas y sociales del municipio.

Como le dijo el 18 de mayo de 2014 al diario El Espectador la misionera de la madre Laura, Gloria Inés González Cardona: “La ingobernabilidad de esta zona ha sido muy dura. Somos una zona de frontera, de nadie. En Antioquia uno dice: ‘Vivo en Vigía del Fuerte’, y responden: ‘¿Dónde es Vigía? ¿Chocó?’”

Como vimos en el contexto presentado en secciones anteriores, el Proyecto Municipal Integral de Vigía del Fuerte fue el resultado de una planeación formulada por la Gobernación de Antioquia, lo que se evidencia en la falta de procesos participativos para la formulación del mismo, que a su vez dan cuenta de la aplicación de la Descentralización Estatal en territorios como Vigía del Fuerte, donde el Estado a cargo de generar estrategias de desarrollo no está en capacidad de formular iniciativas transformadoras y como resultado se obliga a la intervención de un Gobierno Departamental, que no tiene los mismos niveles de autonomía sobre el territorio, que desconoce las características particulares del mismo y sus procesos de desarrollo y quien desarrolla este tipo de iniciativas con una mirada paternalista, donde se atribuye responsabilidad completa por la intervención, desde lo social hasta lo económico, poniendo en juego la sostenibilidad a largo plazo del proyecto.

En segundo lugar, luego del estudio de varios documentos, cómo los planes de desarrollo, planes de las intervenciones, informes de veedurías ciudadanas,, entre otros, que hablan sobre el desarrollo de las intervenciones en Medellín (Comuna 13) y Vigía del Fuerte, se ha concluido

que Medellín, especialmente la Comuna 13, tenía una trayectoria ya recorrida desde hacía aproximadamente 10 años, donde la transformación social del territorio había sido notable desde el punto de vista del accionar de la comunidad en primera instancia al que luego se sumaron actores como el estado, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros, que favorecieron el desarrollo de procesos de transformación inclusivos.

En Vigía del Fuerte el PMI llegó a atender esas necesidades sentidas de la comunidad, no se encontraron evidencias de movilizaciones significativas y organizadas en los últimos años en pro del desarrollo territorial, esto catalogó al PMI como la primera intervención Integral alrededor de la comunidad y su desarrollo proveniente del estado.

En el municipio había presencia de diferentes organizaciones, pero la intervención no había sido nunca de manera articulada y por un mismo objetivo. Es con el PMI donde se detona la articulación entre lo privado y público, con la participación de Fundaciones como Fraternidad Medellín, Berta Martínez, Corbanacol, entre otros.

Magda Restrepo, Directora de la Fundación Fraternidad Medellín, explica:

Vigía del Fuerte no estaba preparada para esta intervención, es un municipio con muy poca capacidad administrativa y financiera, como Fundación nos vinculamos a la propuesta de la Gobernación ya que consideramos que debíamos aportar en el desarrollo del municipio, sin embargo sabemos que no nos podemos ir, pues somos conscientes que aún existen necesidades las cuales podemos contribuir a erradicar.

El tercer punto a resaltar y uno de los más significativos al momento de analizar ambos casos se centra en la capacidad estatal. La administración municipal en Medellín es quien realiza directamente las intervenciones sobre su territorio, toma las decisiones sobre el presupuesto y los recursos destinados a este tipo de obras y es responsable de todos los procesos sociales que se

adelantan alrededor de las comunidades beneficiadas. En consecuencia, la articulación institucional alrededor de los proyectos y los resultados de este trabajo en redes es responsabilidad directa de la administración municipal.

Como se ha evidenciado en puntos anteriores, la intervención en Vigía del Fuerte no fue una iniciativa de su administración municipal. Fue el resultado de una intervención que decidió hacer el gobierno departamental cuando se encontró con la realidad del territorio, y que partió de una planeación macro, lo que no dio lugar a una corresponsabilidad por parte de la administración municipal ni en la planeación, ni en la ejecución de las obras que hacen parte de dicho proyecto.

Uno de los funcionarios de la Gobernación de Antioquia, del equipo de Parques Educativos explica: “Si bien Vigía del Fuerte no estaba preparado institucionalmente, son los gobernantes los que toman las decisiones más importantes de la sociedad, si esta decisión no se tomaba en esta administración, garantizaríamos la permanencia del abandono estatal en el territorio”.

Un cuarto punto que se resalta está asociado a la capacidad institucional, específicamente con capacidad de gestionar e invertir los recursos en ambas intervenciones. En Medellín, la alcaldía tiene los recursos y decide cómo invertirlos y como garantizar la sostenibilidad económica del proyecto.

Por el contrario, la alcaldía de Vigía del Fuerte no realiza un aporte significativo de recursos al proyecto y la sostenibilidad económica a mediano plazo depende exclusivamente de la Gobernación de Antioquia y sus aliados debido a que la capacidad institucional instalada y la disponibilidad de recursos económicos del municipio son limitadas.

Según Miriam Serna, Alcaldesa de Vigía del Fuerte, Sergio Fajardo es el único gobernante que ha ayudado y le ha puesto los ojos a este municipio “*y por eso es el papá de Vigía del Fuerte*”.

Con este estudio de caso, se pone en evidencia la necesidad real de analizar previamente las características de los territorios que recibirán una intervención, ya que la falta de planeación y de conocimiento del territorio pone en juego la sostenibilidad del proyecto a largo plazo. Como resultado de este trabajo y aporte al conocimiento tendremos una hoja de recomendaciones para la réplica de proyectos similares en territorios con características institucionales diferentes, donde se potencien los recursos, la capacidad instalada, el conocimiento, entre otros factores, con el fin de mejorar en las nuevas intervenciones.

5. Conclusiones

- El sentido político de la articulación de actores se debe soportarse en la idea que la transformación del territorio se da en la medida que la sociedad esté dispuesta a cambiar también, y que este proceso se dé con relaciones simétricas, que siempre sea el territorio lo primero, y que el sentido de lo público se entienda como un proceso de colaboración y construcción colectiva de sociedad.

- A la hora de replicar proyectos, es fundamental la institucionalidad, tal y como asegura Machado (2011): La institucionalidad como resultado de una construcción social y un proceso político de acuerdos para el desarrollo, respetuoso de las identidades, las costumbres y la diversidad y que reconozca aspectos relevantes de las instituciones informales legales construidas por las comunidades en su práctica social.

- El fortalecimiento institucional debe ser una actividad previa a la implementación y ejecución de proyectos, especialmente las áreas de Planeación y Desarrollo Comunitario.

- La formulación de Proyectos como los Planes Municipales Integrales deben ser el resultado del análisis realizado a las instituciones y organizaciones, así como las características del territorio, su gente y su cultura. Las experiencias exitosas deben ser replicadas, ya que han recorrido un camino que puede aportar significativamente a la nueva intervención, pero estas no deben ser replicadas de manera exacta, ya que las particularidades de los territorios ponen en juego el éxito de la nueva implementación. El estudio del territorio, el aporte de la comunidad y la planeación deben ser los pilares para definir la nueva intervención.

- Se debe garantizar un sistema de relacionamiento entre los actores públicos, privados y la comunidad que trascienda las esferas locales, sin que su prioridad deje de ser lo local, es decir, que se logre articular acciones entre gobierno Nacional, Regional y Local en pro de la formulación de políticas de intervención urbana.

- El relacionamiento debe también fortalecerse a nivel local. Se necesitan líderes locales y legítimos que representen los intereses de la comunidad a intervenir, y que se vuelvan los interlocutores de las necesidades más sentidas.

- La participación ciudadana debe ser protagonista en los procesos de intervención en los territorios, tanto en la planeación, como en la implementación, esto garantizará la sostenibilidad a largo plazo.

- Las intervenciones deben responder a esos problemas “estructurales” de la sociedad, es decir, deben generar identidad y familiaridad entre las comunidades con el fin que se logre inspirar un sentido de pertenencia y respeto por el territorio.

- La sostenibilidad económica de los proyectos debe ser tomada en cuenta desde la planeación, una inversión como la realizada por la Gobernación de Antioquia en Vigía del Fuerte se puede perder, ya que la sostenibilidad a largo plazo no está clara y depende en gran medida, de los recursos que aporte la Gobernación, lo que hace que el municipio no tenga control de su intervención.

6. Referencias

- Alcaldía de Medellín (2004). *Plan de Desarrollo Municipal 2004 -2007. Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Blanco, I. (2005). *Políticas urbanas de inclusión socio-espacial. El caso de Barcelona*.
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Lo local y lo global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Borja, J. (2009). *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Editorial UOC.
- Castoriadis, C. (febrero, 1996). “*La democracia como procedimiento y como régimen*”. En: La estrategia democratica nella società che cambia, Datanews. Roma: Iniziativa Socialista, 38.
- Colin, B. (2009). “*El Derecho a la ciudad: Modos de fomentar ciudades inclusivas en el ámbito internacional*”. En: Ciudad, Urbanismo y Educación. Publicación de la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Barcelona, España.
- Collier, D. (1993). *The Comparative Method*. Berkeley: University of California, Department of Political Science.
- Echeverri, A. & Orsini, F. (2012). *Informalidad y urbanismo social en Medellín*. Recuperado de: <http://www.catedramedellinbarcelona.org/newsletter/julio2012/pdf/Informalidad%20y%20urbanismo%20social,%20A%20Echeverri%20F%20Orsini.pdf>

Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) (s.f.). *Los proyectos urbanos integrales*. Recuperado de:

http://www.edu.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=106&Itemid=73

Gobernación de Antioquia (2012). *Plan de Desarrollo Departamental 2012 – 2015. “Antioquia, la más educada”*.

Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L.M., Herrera, G., Aguirre, G. & Giraldo, R. (2012).

Planeación participativa: realidades y retos. Alcaldía de Medellín, departamento Administrativo de Planeación Municipal, Universidad de Antioquia, Centro de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Grupo de Investigación Cultura, Política y Desarrollo Social.

Holston, J. (2009). “*Insurgent Citizenship in an Era of Global Urban Peripheries*”. En: *City & Society*, 21(2).

Machado, A. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza*. En: *Revista Hechos de Paz*, 64

Martínez, P. C. (2006). *El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica*. En: *Pensamiento y gestión*, Universidad del Norte, 165-193.

Miraftab, F. (octubre, 2009). *Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South*. En: *Planning Theory*, 8(32).

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

- Nickson, A. (2002). *“Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management”*. En: Revista del CLAD Reforma y Democracia, 24.
- Purcell, M. (2006). *“Urban democracy and the local trap”*. En: Urban Studies, 43(11).
- Quinchía, S. (2012). *“Urbanismo Social: del discurso a la especialización del concepto. Caso Medellín – Colombia”*. Ponencia presentada en la 9ª Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Argentina.
- Rivas, J. A. (2000). *“El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones”*. En: Revista Reflexión Política.
- Rivas, J. A. (2000). *El Redescubrimiento de las Instituciones. De la Teoría Organizacional a la Ciencia Política*. FCE.
- Rodríguez, J. (1999). *El Palimpsesto de la ciudad. Ciudad Educadora: Un discurso para la democracia y la modernidad*. Armenia, Fudesco.
- Rodríguez, J. (2006). *Ciudad Educadora: Una perspectiva política desde la complejidad*. Armenia.
- Romero, J. J. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional de Walter Powell y Paul DiMaggio*. FCE.
- Urán, O. (2010). *“Medellin: participatory creativity in a conflictive city”*. En: Pearce, J. Participation and democracy in the twenty-first century. Palgrave – McMillan.

Valencia, G. D. (Ene-Jun., 2012). *La cuestión metodológica en Albert Hirschman*. En: Ensayos de Economía, 42.

Valenzuela, N. (2010). *Arquitectura social. Arquitectura de primera necesidad*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/02/05/arquitectura-socialarquitectura-de-primera-necesidad/>

Veeduría Ciudadana, Pronunciamiento Público (2007). *Plan de Desarrollo 2004-2007: "Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía"*. Medellín.