

Participación y Gestión Pública en la Implementación del Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal, Medellín – Colombia

*Nora A. Cossio Acevedo¹
Erika Franco Gómez²
Carlos D. López Noriega³*

Resumen:

Naranjal es un barrio no planeado de Medellín, ubicado en una zona céntrica estratégica que ha tenido un uso del suelo mixto. La implementación del Plan Parcial de Renovación Urbana de Naranjal promueve una transformación funcional, urbanística y ambiental que resulta problemática por los desalojos, las reubicaciones, las expropiaciones y ante todo, por el fenómeno de gentrificación no acompañado de una política clara de vivienda de interés social o de interés prioritario.

Esta ponencia se deriva del proyecto de investigación “*Análisis de las Políticas Públicas de Regeneración Urbana en el Municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015*”, financiado por COLCIENCIAS. Los objetivos son: mostrar una caracterización de Naranjal como territorio; explicar la complejidad de los problemas que denuncian sus moradores; caracterizar los procesos de participación denominados por algunos líderes comunitarios como “simulacros de participación”. Los cuales contribuyen a determinar cómo se ha realizado la gestión pública cuando se articula el sector público, el sector privado y mixto, así como diversas organizaciones (barriales, comunitarias, civiles, políticas) con la intención de negociar con la Administración Municipal, generando unas relaciones de gobernanza mediada por discursos antagónicos con intereses disimiles.

Palabras clave:

Política pública; Renovación Urbana; Participación, Gestión Pública, Espacio social.

¹ Docente ocasional adscrita al pregrado de Derecho de la Universidad de Antioquia; coordinadora del área de investigación e investigadora del Grupo Derecho y Sociedad. E-mail: nora.cossio@udea.edu.co

² Docente de cátedra del pregrado de Derecho de la Universidad de Antioquia, investigadora del Grupo Derecho y Sociedad. E-mail: erika.franco@udea.edu.co

³ Ingeniero Administrador de la Universidad Nacional de Colombia, docente de la U. de A. E-mail: cdavid.lopez@udea.edu.co

Participation and Governance in the implementation of the Partial Plan of Urban Renewal of Naranjal, Medellin – Colombia

Summary:

Naranjal is an unplanned neighborhood of Medellin, located in a strategic central area that has had a mixed land use. The implementation of the Partial Urban Renewal Plan Naranjal promotes functional urban and environmental transformation that is problematic for the evictions, relocations, expropriations and foremost, by the phenomenon of gentrification not accompanied by a clear policy of social housing or priority interest.

This paper is derived from the research project "Analysis of Public Policy Urban Regeneration in Medellin: governance practices and forms of participation, 2004-2015", funded by COLCIENCIAS. The objectives are: to show a characterization of Naranjal and territory; explain the complexity of the problems reported its inhabitants; characterize participatory processes known by some community leaders as "mock participation." Which help determine how it was made public when the public sector management, private and mixed sector and various organizations (neighborhood, community, civil, political) in order to negotiate with the Municipal Administration is organized, creating a governance relationships mediated talks with dissimilar antagonistic interests.

Keywords:

Public policy; Urban renewal; Participation, Public Management, social area.

Introducción

Naranjal está ubicado en una zona céntrica de la Ciudad de Medellín (Antioquia), hace parte de la Comuna 11 que está comprendida por quince barrios (La Castellana, Las Acacias, Laureles, San Joaquín, La Bolivariana, Lorena, el Velódromo, Florida Nueva, Suramericana, Los Colores, La Cuarta Brigada y Carlos E. Restrepo, todos estratos 4 y 5, y Naranjal de estrato 2). Actualmente, este barrio es objeto de la implementación del Plan Parcial de Renovación Urbana que promueve su transformación funcional, urbanística y ambiental que implica la reubicación de todos sus moradores.

La ley colombiana trae varias formas de intervención urbana de la ciudad, una de ellas es el Plan Parcial. Bajo ésta la Administración Municipal de Medellín, ha optado por ejecutar desarrollos de tipo vertical al interior del territorio, para dar solución a la demanda de vivienda, en medio del limitado espacio de expansión residencial y para cumplir con el objetivo de estructurar una ciudad compacta.

Con “El Plan Parcial Naranjal-Arrabal”, denominado así por las zonas objeto de “renovación”, se planeó la generación de procesos constructivos en cinco grandes predios unificados, o “unidades de actuación urbanística (UAU)”. Actualmente se tiene formalizada la ejecución del proyecto de dos UAU, en las que se están construyendo 416 apartamentos con áreas que oscilan entre 69 m² y 115 m², 228 oficinas y 137 locales comerciales, por un valor aproximado de 249 mil millones de pesos colombianos (COP), equivalentes a más o menos 87 millones de Euros (EUR). Las otras tres UAU están en diseño y a la espera del desarrollo de las adquisiciones de otros predios.

El proceso administrativo para la adquisición de predios, lo adelanta la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). La EDU es una empresa Industrial y Comercial del Estado con personería jurídica, con patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, que tiene como objeto principal la “gestión y operación urbana e inmobiliaria, el desarrollo, la ejecución, la asesoría y la consultoría de planes, programas y proyectos urbanos e

inmobiliarios en los ámbitos municipal, departamental, nacional e internacional”. La estructura organizacional y de financiación del proyecto corresponde a un fondo fiduciario con recursos públicos y privados.

El componente de construcción lo desarrolla una empresa privada escogida mediante un concurso público en el que uno de los criterios de selección ha sido el factor de capacidad financiera para el desarrollo de proyectos de esta envergadura. Los apartamentos tienen dos tipos de estructura regular: uno de dos habitaciones, más parqueadero, por un valor de COP 235 millones, (EUR 84.000 aprox.). Y otro, de tres habitaciones, más estudio, alcoba de servicio y parqueadero, por un valor de COP 385 millones (EUR 137.000 aprox.).

La implementación del proyecto tiene unos roles definidos precisos: La EDU actúa como operador urbano público, como gestor del suelo, asociando a sus propietarios y reubicando a los arrendatarios. El Fondo Nacional del Ahorro, FNA, Empresa Industrial y Comercial del Estado, de carácter financiero del orden nacional, que tiene como principio administrar de manera eficiente las cesantías y contribuir a la solución del problema de vivienda de sus afiliados, desarrollará el componente de financiación a compradores, y la constructora privada “Cass Constructores” hará las edificaciones.

Actualmente el proyecto ha logrado la venta de los 240 apartamentos y los 69 locales comerciales de la UAU 2 en menos de 18 meses. El desarrollo constructivo tiene proyectada la entrega de la primera torre de apartamentos y un avance significativo en la construcción otras tres torres que comprenden la Unidad de Actuación Urbanística para finales del año 2015.

Esta ponencia se deriva del proyecto de investigación *“Análisis de las Políticas Públicas de Regeneración Urbana en el Municipio de Medellín: las prácticas de gobernanza y formas de participación, 2004-2015”*, financiado por COLCIENCIAS. Los objetivos son: mostrar una caracterización de Naranjal como territorio; explicar la complejidad de los problemas que denuncian sus moradores; caracterizar los procesos de participación denominados por algunos líderes comunitarios como “simulacros de participación”. Los cuales contribuyen a determinar cómo se ha realizado la gestión pública cuando se articula el sector público, el sector privado y mixto, así como diversas organizaciones (barriales, comunitarias, civiles,

políticas) con la intención de negociar con la Administración Municipal, generando unas relaciones de gobernanza mediada por discursos antagónicos con intereses disimiles.

1. Caracterización geográfica y espacial de Naranjal.

Naranjal es un barrio que pertenece a la Comuna 11 de Medellín, localizado entre la calles 44 “San Juan” y la canalización de la Quebrada el Hueso, y entre la carrera 65 y la Regional sector “La Macarena”. A diferencia de los otros barrios que conforman la Comuna, en su mayoría estratos 4 y 5, Naranjal es estrato 2 y marginal.

Allí, se ha experimentado un proceso de hábitat autoproducido. Se mezcla sin control la zona comercial, industrial y residencial: se han abierto talleres de mecánica para vehículos livianos y pesados, bodegas improvisadas para el almacenamiento de material recuperado (reciclaje), ferreterías parqueaderos, tiendas de abarrotes y un porcentaje pequeño de empresas de metalurgia, de ebanistería y fábricas de confecciones, y se han construido casas que poco a pocos se subdividen en pequeños apartamentos o inquilinatos. Como zona residencial, hay aproximadamente 1.644 habitantes censados, 1.510 unidades de vivienda en 21 hectáreas.

En la producción del espacio poco intervino el Estado, ya que en este sector no hay instituciones educativas, ni equipamientos culturales ni deportivos, y aunque tienen un terreno baldío, lo ocupan habitantes en situación de calle que le impiden a los niños y jóvenes realizar actividades deportivas o recreativas; la mayoría de la población de Naranjal se encuentra en situación de alta vulnerabilidad social por la pobreza y muchos de ellos son inquilinos, a ello se debe que sea un barrio estigmatizado como marginado, que degrada simbólicamente a sus habitantes.

2. Aspectos de la Intervención urbana del Barrio Naranjal.

Sin lugar a dudas toda intervención urbanística genera consecuencias de distinto orden para sus habitantes, porque cada grupo construye su propia identidad social urbana y se apropia

del espacio de diversas maneras generando vínculos con los otros y con el lugar. Cuando la intervención no genera segregación, los moradores y habitantes tendrán que hacer adaptaciones fundamentalmente en sus comportamientos socialmente elaborados, pero en Naranjal, la mayoría de la población tiene que ser desalojada y reubicada en otros sectores de la ciudad.

2.1. Aspecto socio espacial.

¿Qué efecto socio espacial trae la revalorización de este espacio después de tantos años de abandono estatal?. Naranjal es una zona céntrica y estratégica para el desarrollo económico local (crecimiento de la construcción de vivienda para estratos 5 y 6, centros comerciales, servicios industriales), rodeada de valorizados conjuntos residenciales. Según la Administración Municipal, la intervención promoverá la utilización racional del suelo urbano, la generación de usos que aprovechen su localización, y por ende, el mejoramiento de la imagen paisajística, acorde con el sector.

En teoría, todo espacio urbano se construye con lugares, con espacios socialmente apropiados y con mecanismos de formas de conexión entre lo físico y lo social. Lo social se conecta con lo físico a través de lugares (iglesias, parques, escuelas, zonas deportivas), que permiten construir imaginarios, representaciones y símbolos, que sirven de anclajes territoriales para la dinámica social. En Naranjal no hay esos lugares que permitan dichos anclajes, la red que conecta lo geográfico con lo social se debilita por la misma evolución en la configuración de sentido para la ciudad. Esto implica, la ausencia de conexión entre actores locales en el barrio, la ausencia de un flujo de conexión e interdependencia entre los intereses de los diferentes actores, redes débiles entre los tipos de actores que implican divergencias en los agenciamientos políticos.

Justificado en que una finalidad de la intervención es la “incidencia en la productividad y competitividad de Medellín” (Acuerdo Municipal 062 por el cual se adopta el POT, 2009); el operador urbano del plan parcial la EDU ha aprovechado tal situación, no solo desarrolló una estrategia de apropiación del espacio físico para producir un imaginario de espacio social reificado, sino que también diseñó lugares y espacios físicos que favorecen la presencia y

habitabilidad de personas de condición económica privilegiada y proclive para grandes empresas industriales y comerciales del sector de servicios.

En la obra “Efectos de Lugar” de Bourdieu (1999), el autor habla de tres elementos del lugar, que podemos aplicar al análisis de nuestro caso, Naranjal cuenta con una ganancia de localización (es un barrio central), con una ganancia de posición (es un proyecto estratégico) con una ganancia ocupacional (densidad y volumen). La proyección del espacio dentro del Plan de Renovación, constituye una forma de generar “distancias”, los moradores y habitantes residentes de Naranjal son excluidos del desarrollo propuesto en el Plan, porque la producción de ese nuevo espacio exigirá otros usos sociales, otro *habitus*, otros comportamientos, otros bienes y servicios culturales, y otros consumos con un elevado nivel de ingresos económicos.

En este sentido Bourdieu (año: pp. 123-124) nos dice:

So pena de sentirse desplazados, quienes penetran en un espacio deben cumplir las condiciones que éste exige tácitamente a los ocupantes. Puede tratarse de la posesión de cierto capital cultural, cuya ausencia acaso prohíba la apropiación real de los bienes llamados públicos o la intención misma de apropiarse de ellos (...) en efecto, ciertos espacios, y en particular los más cerrados, los más “selectos” exigen no sólo un capital económico y cultural sino también un capital social.

Aunque en Naranjal, se permitiera la presencia de los moradores originales del sector (mediante acuerdos futuros con el operador urbano EDU y con el inversionista constructor Cass Constructor), ellos ya no podrán estar allí porque no conformarían un grupo humano homogéneo con los nuevos moradores, -ni social, ni cultural, ni económicamente hablando-, ese nuevo espacio producido por el Plan Parcial de Naranjal, elaboró una especie de “selectividad estructural” con unas “reglas” de exclusión/inclusión (Bosgianni y Montano, 2004: 105).

2.2. El fundamento normativo:

Con fundamento en la ley 388 de 1997 se expidió el Decreto Municipal 1284 de 2000 por medio del cual se formuló y adoptó el Plan Parcial de Renovación Urbana del Sector de Naranjal.

Con la administración de Alonso Salazar (2008-2011) se inició un proceso de concertación con la comunidad de Naranjal, que contó con el apoyo de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol); se diseñó el documento técnico de soporte y se expidió un nuevo decreto de Plan Parcial, el 1309 de 2009, con vigencia de 10 años. (El Tiempo, mayo 9 de 2011), por el cual se revisó y ajustó ese plan parcial ya que éste no respondía en forma precisa y adecuada al principio de protección a los habitantes y moradores sometidos a procesos planificados de transformación definido en los artículos 39 de la Ley 9ª de 1989 y al artículo 119 de la ley 388 de 1997.

De otra parte, se constató que el Decreto 1284 de 2000, no cumplió con el principio No. 3 que consagraba: “Facilitar el concurso de actores públicos, privados y comunitarios, hacia el desarrollo de las unidades de actuaciones urbanísticas, programas y proyectos que componen el plan parcial, con base en la generación de esquemas de gestión asociativa”, es decir, no se tuvieron en cuenta las entidades gestoras, ni los promotores del plan parcial.

El ajuste al plan parcial se realizó con fundamento en el Acuerdo Municipal 062 de 1999 y el Acuerdo Municipal 23 de 2000. En concreto, la norma debía contener el programa de Gestión Urbanística e Inmobiliaria, y de Gestión Social, para garantizar la viabilidad financiera del plan y la protección a los habitantes y moradores, bajo los principios de equidad, inclusión, restablecimiento de las condiciones iniciales, indemnización y el derecho de preferencia.

Posteriormente se expidió el Decreto 2320 de 2005 mediante el cual se fijó la metodología para el pago de las compensaciones, el cual fue modificado por el Decreto 543 de 2013.

En concreto según el Decreto 1309 de 2009 la implementación del plan parcial, debía darse mediante una intervención que generara “una positiva transformación funcional, urbanística

y ambiental en este sector a borde de río, asumiendo su desarrollo con criterio social y con una amplia participación de la comunidad afectada”.

El artículo 25 del Decreto 1309 de 2009, consagró las obligaciones y cargas para el desarrollo del Plan Parcial y se estipuló como obligaciones la cesión del suelo para vías públicas, espacios públicos, equipamientos, zonas verdes, y una carga social de parte de la administración consistente en generación de programas y proyectos sociales, con el fin de garantizar la protección a los moradores y la construcción obligatoria de vivienda de interés social, según lo preceptuado en el Acuerdo Municipal 023 de 2000:

De conformidad con el modelo de ocupación (...) se calcula que un total de 94.171 metros cuadrados construidos, serán destinados al desarrollo de viviendas con valor superior a los 135 smlv. De este porcentaje, un total de 12.994 m² se desarrollarán para vivienda de interés social y prioritaria, los cuales se ubicarán en cada una de las Unidades de Actuación Urbanística o de Gestión del polígono Z4_R_7, repartidos de la siguiente manera: 10.384 m² aproximadamente corresponden a vivienda de Interés social –VIS- y 2.610 m² corresponden a vivienda de interés prioritario –VIP-, las cuales se localizarán en la Unidad de Actuación Urbanística N°1.

Adicional a lo anterior, el artículo 53 de dicha norma facultaba a los propietarios para la constitución de una Entidad Gestora tipo fiducia, sociedad comercial de cualquier tipo regulada en el código de comercio, o cualquier forma asociativa para participar en el desarrollo conjunto de la Unidad de Actuación Urbanística o de Gestión, conforme lo establece el artículo 47 de la Ley 388 de 1997.

Por otra parte el artículo 59 del Decreto 1309 de 2009, consagró el componente de Gestión Social, el cual debía atender la complejidad de la situación socio-económica de la población del sector, con apoyo en alianzas entre los actores públicos, privados y comunitarios, facilitando espacios de participación, concertación y negociación, generar calidad de vida urbana, en esencia debía procurar “no desmejorar a los viviendistas o moradores residentes en el ámbito de actuación”.

El componente de Gestión Social, debía considerar: 1) los acuerdos sobre la reubicación y/o traslado de las unidades sociales y productivas; 2) formulación e implementación de los programas y proyectos para mitigar los impactos de la acción urbanística; 3) la negociación sobre ajustes requeridos; 4) la participación interinstitucional para apoyar la implementación de los programas y proyectos; 5). La definición e implementación de una estrategia de comunicación y divulgación del Plan para socializar la identidad del nuevo Naranjal; 6) el fortalecimiento a las organizaciones de base que sirvan de interlocutoras legítimas en la implementación de los programas y proyectos y en el ejercicio del control social.

2.2.1. Los programas del componente socioeconómico: Con esta estrategia se buscó minimizar los impactos negativos en la población en condiciones de vulnerabilidad y la población afectada económicamente por el desplazamiento de sus actividades económicas, con acciones como la reubicación de los talleres de vehículo pesado y de reciclaje. Los proyectos perfilados bajo este componente son:

Gestión Inmobiliaria para Unidades de Economía Social: Vincular y apoyar a las unidades económicas de mayor vulnerabilidad en el desarrollo del plan parcial, (...) que permitan la consolidación de sus actividades productivas dentro del proceso de renovación urbana. **2. Protección Social a Unidades Económicas:** Restablecer y mejorar las condiciones de vida de la población vulnerable del área de intervención, propiciando su permanencia en el sector o generando condiciones adecuadas para el traslado a otro sector de la ciudad. **3. Dinamización y fortalecimiento a la Economía Social:** Promover y orientar un proceso de mayor formalización en las unidades económicas formales e informales, mediante la constitución legal, organización, formación, y capacitación en emprendimiento empresarial, creación de cadenas productivas y tecnificación de la producción para su competitividad. (Decreto 1309 de 2009).

2.2.2. El Componente Sociocultural: diseñó acciones para el acompañamiento social, la promoción y desarrollo de las estrategias de comunicación, participación y concertación durante la gestión del plan parcial, a partir de la acción organizada de los diversos actores involucrados, con fundamento en que debían darse acuerdos urbanos, interiorización de valores cívicos como la confianza, la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y la

construcción de redes de compromiso, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida. Los proyectos son:

Gestión Social de la Renovación Urbana: impulsar y conformar un Gestor Social con su equipo técnico que coordine y soporte el proceso de ejecución de todos los proyectos (...). **2. Proyecto de Comunicación, Formación y Capacitación para el Desarrollo del Capital Social:** Desarrollar estrategias de comunicaciones e integración social y cultural en el sector de Naranjal con el propósito de promover la participación, sensibilización y el compromiso de la base social, las organizaciones y demás instancias del proceso de intervención con los cambios y transformaciones del territorio y las formas de habitar. (Decreto 1309 de 2009).

2.3. Problemas de la implementación del plan parcial de renovación urbana en Naranjal.

La normativa descrita es de corte garantista, además de consagrar los procesos y la importancia de la participación de los actores, se fundamenta en seis principios: 1) protección a los habitantes y moradores, 2) **establecimiento** de las condiciones de vulnerabilidad, 3) inclusión, 4) restablecimiento de las condiciones iniciales, 5) derecho de preferencia y 6) reparto equitativo de cargas y beneficios; con los cuales se quiere minimizar los impactos negativos de traslado y desarraigo de los diferentes actores de Naranjal (habitantes, arrendatarios, propietarios, vendedores informales, entre otros), que ven amenazado su proyecto de mejoramiento de calidad de vida-. La implementación de este marco ha generado los siguientes aspectos problemáticos:

2.3.1. El fenómeno de gentrificación agresiva sobre el territorio, el cual es un problema evidenciado en las siguientes situaciones:

Fallas en la realización del Censo. A la fecha, se verifican formalmente dos censos, uno en el año 2005 y otro en el 2011 que convalida el primero, sin embargo, hoy existe un número significativo de personas que denuncian estar por fuera de tales registros. Los censos permiten identificar propietarios, poseedores, moradores, dueños de talleres y trabajadores; no estar censado trae como consecuencia la vulneración de derechos, la no participación de

los programas de Gestión Social, programas de vivienda, de reubicación de actividades productivas, y el reclamo de indemnizaciones y compensaciones (Aguilar, 2015).

Fallas de programas de vivienda. La construcción obligatoria de vivienda de interés social - programado sobre el mismo barrio-, no solo se hizo en otros lugares diferentes, según informe de la EDU, sino que también los viviendistas y moradores, denuncian la falta de programas de solución de viviendas tipo VIS o VIP con una política clara de generación de créditos blandos con el BID, el FINDETER o el IDEAS.

Tales anomalías, afectan el derecho a un reasentamiento adecuado de toda la comunidad en un territorio de mejor o de igual calidad al que habitaban, con facilidad de acceso, con condiciones de habitabilidad dignas, seguridad en la tenencia, con servicios públicos domiciliarios, equipamiento educativo y cultural, con plena garantía del derecho a tener una familia y vivienda digna” (Ballesteros, 2015). En búsqueda de soluciones, los moradores propone que en el 40% de la UAU No. 5 se ajuste el índice de ocupación, construcción y usos del suelo, que se mantengan allí los negocios para vehículos livianos (sobre la carrera 65), porque no tendrían fuente de ingresos; además pretenden que dentro de los equipamientos que se construyan en la zona se priorice el de una institución educativa

2.3.2. La determinación de avalúos y porcentajes de compensaciones. Aspecto que es importante cuando se debate en términos económicos los derechos que los moradores adquirieron con relación al territorio ocupado, principalmente sobre bienes inmuebles o muebles, y la afectación a su proyecto de vida allí desarrollado.

La realización de los avalúos de sus propiedades o posesiones, degeneró en un problema, ya que “los viviendistas y propietarios consideran que ha habido irregularidades en el avalúo, ellos manifiestan que los pagos se han hecho favoreciendo más a unos propietarios que a otros” (Aguilar, 2015). Con el primer avalúo las personas afectadas observaron que el precio de sus bienes inmuebles no eran justo ni competitivos con el mercado inmobiliario, por tanto, solicitan que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC realice un segundo avalúo que determine el justo precio de los inmuebles, que les permite acceder a otra vivienda de igual o en mejores condiciones en otro sector de la ciudad. Esta solicitud aún no ha tenido respuesta.

Las tasas de compensación por reubicación en otro sector de la ciudad son muy bajas. La “política de compensaciones” está consagrada en el Decreto 543 de 2013, aprobado con el fin de facilitar el traslado de las familias asentadas en la zona y mitigar los impactos negativos. Los valores allí tasados son:

Por traslado, se les reconoce 0.7 SMLMV para cubrir gastos de trasteo del residente o persona que desarrolla alguna actividad económica;

Por trámites legales, corresponde al 100% por los trámites de legalización de quien vende su propiedad;

Por trámites legales por vivienda de reposición, equivalente al 2.5% del avalúo del inmueble para la compra de la vivienda a donde se va a trasladar la persona;

Por impacto económico por lucro cesante para los propietarios de inmuebles arrendados para vivienda o actividad comercial, si la unidad es formal se le reconoce lo equivalente a las utilidades de 6 meses y si es informal lo equivalente a ingresos mensuales por un término de 6 meses;

Por gastos de escolarización, reconocen el 0.5 SMLMV por cada miembro de la familia – menores de edad- que acrediten que tuvieron que cambiar de institución educativa;

Por expensas en curaduría equivalente al 2.5% del avalúo comercial;

Por traslado especial por desmonte, traslado y montaje de enseres, maquinaria, equipo, relacionado con actividades económicas. (Decreto 1309 de 2009).

Según información suministrada por la EDU, se presupuestaron mil doscientos ochenta y cinco millones, cuatrocientos cuarenta y dos pesos colombianos (COP 1.285.804.442) para compensaciones, de los cuales ya se han pagado ochocientos setenta millones novecientos mil doscientos setenta pesos. (COP 870.900.270) (EDU, respuesta a derecho de petición, oficio 201400316201).

2.3.3. Los derechos de los trabajadores del sector de Naranjal han sido vulnerados, al limitarse la generación de fuentes de ingresos con ocasión de traslados y cambios percibiéndose pérdidas económicas por la disminución de la demanda de servicios. Los traslados de los negocios de vehículos pesados fueron reubicados en la zona conocida como el Caracol; y los recuperadores ambientales serán trasladados a la zona de la Escombrera, pero aún no cuentan con unidades económicas estructuradas.

2.3.4. La ausencia de controles para los constructores de proyectos de vivienda en Medellín. Los planes parciales en teoría son diseñados por la comunidad, pero los particulares son los que invierten y quienes tienen a cargo la ejecución del plan. La oficina de Planeación Municipal únicamente los revisa y los adopta mediante un decreto; quienes ganan en este proceso son los promotores inmobiliarios que están articulados al Sistema Financiero. Al

respecto, Torres Tovar (2009:53) explica que en Colombia el Plan de Ordenamiento Territorial se estructura sobre un modo de producción que basa todo su crecimiento y progreso en las fuerzas del mercado, quienes terminan incidiendo negativamente en las condiciones de habitabilidad de la población en condiciones de alta vulnerabilidad.

Recuérdese que el proyecto debe construir cinco unidades de actuación urbanística UAU, según la información de la preventa en la UAU Dos, se proyectó la construcción de cuatro torres con un total de 240 apartamentos, 114 oficinas y 68 locales comerciales. Pero estos inmuebles, no serán habitados ni beneficiarán a los residentes del viejo Naranjal, ya que es un proyecto para élites cerradas y que en lo inmediato favorece y enriquece al sector de la construcción.

2.4. La efectividad de la participación de los moradores de Naranjal en el desarrollo del Plan Parcial.

Al analizar los espacios de participación propuestos por la ley con respecto a la participación efectiva de los habitantes de Naranjal, se encuentra que según el Decreto 1309 de 2009 los propietarios podían constituirse como Entidad Gestora (tipo fiducia, sociedad comercial) para participar en el desarrollo conjunto de la Unidad de Actuación Urbanística o de Gestión, pero la EDU concedió tal prerrogativa a Cass Constructores y a su aliado estratégico para la administración de los recursos que es el Fondo Nacional del Ahorro. La comunidad fue convocada con la idea de que podían hacer parte activa del proyecto, pero dado el costo de la construcción de las UAU esta participación no se concretó.

La conexión de lo social con lo espacial de la intervención en Naranjal, sufrió una ruptura al imponerse una segregación socio-espacial y cultural, bajo la cual los mecanismos de participación promovidos para gestionar ese conflicto no tienen sentido. Aunque según algunos medios de comunicación locales, el plan se ha destacado por su “modelo de concertación con la comunidad”, y por no ser un modelo de fuerza “dialogado y persuasivo” (Garzón: 2103) ; para otros, el Plan ve a los habitantes de Naranjal como un problema que tiene que ser erradicado “(...) desde hace muchos años, Naranjal ha sido el techo de mecánicos, recicladores, pequeños comerciantes, tenderos y habitantes de calle y que, con

las ansias de “embellecer” la ciudad, será borrado del mapa, para construir encima de él, otras historias” (Negrete: 2013).

2.4.1. Las formas de participación promovidas por los actores sociales en Naranjal

La comunidad cuenta con un actor organizado, la “Corporación Cornaranjal”, creada con el propósito de elaborar una propuesta concertada de la renovación urbana con sentido social. Cornaranjal inició el proceso de acercamiento con la comunidad y crearon la Mesa de Trabajo de Naranjal para discutir el proyecto de renovación. Posteriormente, se formó la Mesa de Concertación Ciudadana Todos Unidos por Naranjal integrada por: Corpovinal; Comité prodefensa de los trabajadores de Naranjal; Club Juvenil Jonac 11; Luceros de Vida; Comité Cívico Arrabal; Asemar; Corporación Servicio Vehicular Naranjal; Periódico la Tuerca; Corporación Industriales de Naranjal; Asociación de Comerciantes de la UAU No 3; Uvecol Comité de Vivienda. (Documento Solicitud de Audiencia Pública, 2015).

Estas organizaciones están compuestas por propietarios, arrendatarios, inquilinos, grupos juveniles, moradores de la tercera edad, industriales, comerciantes, recuperadores ambientales, mecánicos, que se han conformado y asociado como redes para promover movilizaciones sociales con otros grupos organizados de la ciudad de Medellín afectados por proyectos de renovación urbana. Están unidas por el problema de segregación de su territorio, pero sus intereses los han dividido, además como explican (Blanco, Martí-Costa, Bonet, & Parés, 2009, págs. 422-423), algunas de estas organizaciones han sido capturadas por parte de los actores con más recursos cognitivos (tecnocracias públicas) y económicas (las corporaciones privadas), y según Aguilar (2015) el mismo operador urbano EDU se ha dedicado a negociar en forma privada con los propietarios de algunas viviendas y lotes de Naranjal, en espacios informales, lo que ha generado la desarticulación de la red de actores movilizadores, - aunque de una u otra forma han conservado su capacidad de movilización social y denuncia pública-.

2.4.2. Las formas de participación promovidas por la Administración Municipal:

El Decreto 1309 de 2009, en su componente sociocultural consagra como formas de participación, la comunicación, la formación y la capacitación para desarrollo del capital

social, la educación ciudadana y ambiental, mediadas por estrategias de comunicación que promuevan la participación de la base social en la intervención y en las transformaciones del territorio. Estos mecanismos de participación se han dado a través de capacitaciones y talleres en conflicto; actividades lúdicas y culturales, comunicación (difusión y promoción); atención a habitantes en condición de calle; talleres focalizados a grupos de mecánicos, jornadas de apropiación y eventos de ciudad.

Los talleres de formación para emprendimiento empresarial y productividad que desarrolla la Corporación Futuro para la Niñez y Microempresas de Colombia, hace parte del programa “Escuela Renovando Ciudad para la Gente”, que lidera la EDU y que está, dirigido a los mecánicos de vehículo liviado y pesado, así como a los recicladores que hacen parte de lo que se denomina “Urbanismo Pedagógico”.

Inicialmente, las formas de participación promovida por el operador urbano (EDU) fueron los talleres de imaginarios, realizados el 9 de abril de 2013, espacio convocado para que los propietarios y moradores, diseñaran cómo imaginaban la producción del espacio de acuerdo a sus necesidades, para finalmente hacer la devolución de lo diseñado acompañado de la interpretación hecha por los arquitectos. Esto resulta paradójico cuando se analiza la declaración del Director de Planeación de Medellín, cuando dijo: “Reconozco que fallamos en la protección a moradores” (Concejo de Medellín, acta 499, agosto 12 de 2014), ello significa que no se reconoció a los viviendistas y moradores como agentes del proceso, por tanto, hubo desconocimiento de sus intereses, entonces surgen los siguientes interrogantes ¿qué finalidad tenían los talleres de imaginarios si los moradores no han podido influir en el diseño y ejecución del mismo?, ¿Cuál es la ciudad imaginada? ¿Es la ciudad imaginada por sus habitantes, o sólo la que imaginan sus gobernantes o la que conviene a los intereses de los comerciantes y empresarios de la zona o la que diseñan y construye el sector inmobiliario?

El balance de la participación, indica que se viabilizó el derecho a la participación comunitaria, se le permitió a la comunidad participar en los talleres de producción colectiva en la fase de planeación y diseño, por tanto, la participación propició escenarios para modelar comportamientos sociales y políticos, pero no llegó a expresarse en la toma efectiva de las decisiones que afectan su destino comunitario. En concreto, la participación fue deliberativa en la fase de planeación y diseño, pero en la fase de implementación, ejecución y ajustes,

termina siendo una participación simbólica porque no confiere capacidad decisoria. La consecuencia, de todo este proceso, es entonces, la participación crítica, con las movilizaciones, los plantones, etc.

En síntesis, se usó el imaginario social urbano para incentivar y mostrar participación de la comunidad, pero en el fondo toda decisión siempre estuvo condicionada por la economía y por la estética (la ciudad más bonita). En este sentido podemos decir que el interés público de la Administración Municipal de Medellín ha instrumentalizado la participación para la producción de espacio urbano al interior de la ciudad y generar vivienda de prestigio, haciendo ver a todos los opositores como quienes “no entienden que la ciudad necesita progresar”. El efecto de estas lecturas es la división entre los buenos y los malos, o quienes están en contra y a favor del proceso.

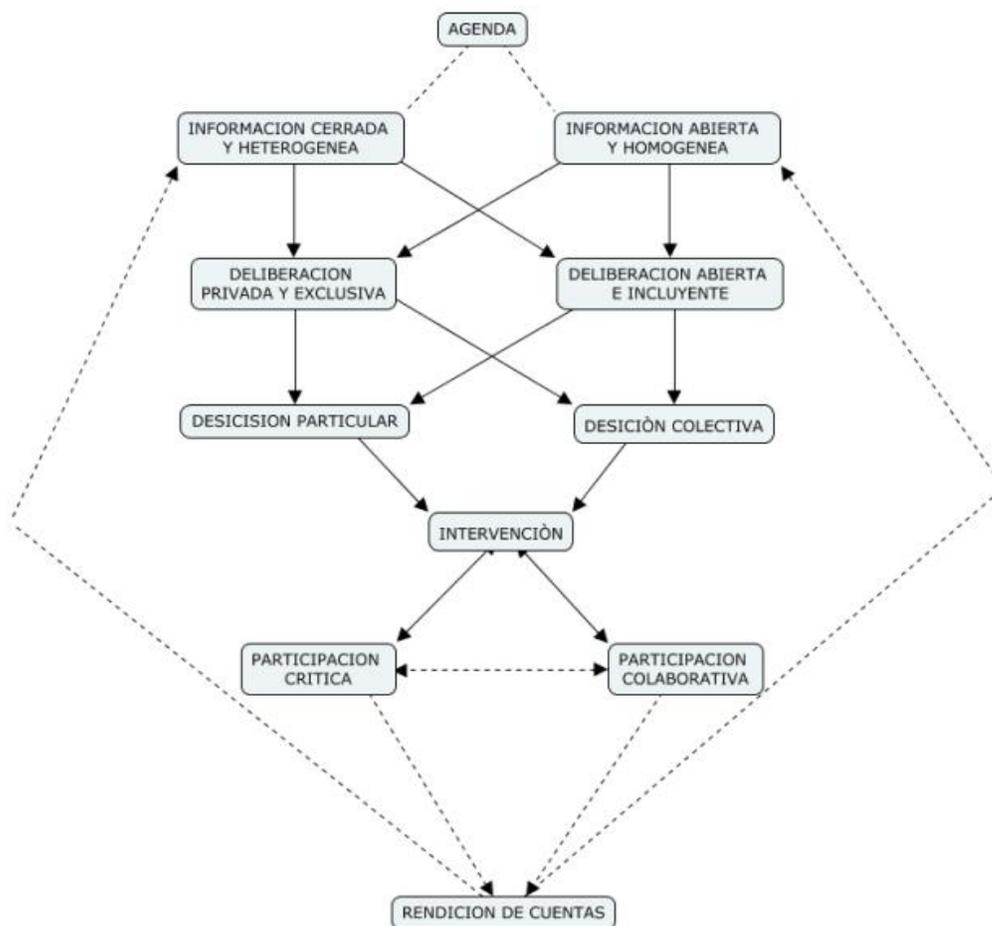
Existen dos formas de representar la implementación de la agenda, en el primer modelo, se produce información cerrada y heterogénea, se da en espacios de deliberación privada y exclusiva, las decisiones sobre la intervención son particulares; el segundo modelo, en términos ideales, se refiere a la gestión pública, donde la información es abierta, homogénea, la deliberación es abierta, incluyente y participativa con canales específicos y en escenarios específicos, por tanto, las decisiones sobre intervenciones son colectivas ya que todos los involucrados tienen la misma información.

La participación que producen los dos modelos es distinta: el primer modelo produce una participación crítica o resistente, con respecto a las decisiones e intervenciones, en esta encontramos los diferentes grupos que ven afectados sus intereses con la intervención, en el caso particular, los viviendistas, moradores o residentes, los trabajadores de Naranjal que sienten que la información suministrada ha estado parcializada.

El segundo modelo, produce un tipo de participación colaborativa, aquí encontramos al operador urbano (EDU), a los constructores y algunos propietarios de Naranjal, y entre los dos modelos se encuentra, una multiplicidad de organizaciones que representan distintos intereses.

Los modelos se realimentan a través de un proceso de rendición de cuentas, que vuelve y genera información, deliberación, decisiones públicas, dándole nuevamente ciclo al modelo.

Modelo para representar la participación



Fuente: elaboración Carlos David López (2015)

Como este proceso no se cierra, las diferencias que se presentan entre los dos extremos generan tensión. Todo conflicto que no se puede solucionar lo dirime un tercero, como lo es el sector jurisdiccional, donde se da lugar a un procedimiento que a la postre resta eficiencia a la gestión pública (artículo 209 de la Constitución; ley 489 de 1998) porque se tiene que esperar un fallo que diga a la Administración cómo debe actuar.

3. Gestión Pública Para Resultados y el Proyecto Plan Parcial Naranjal:

En desarrollo de la función de los sistemas de planificación en *la Gestión Para Resultados para el Desarrollo* –mecanismo de gestión pública promovida por la OECD y el BID (BID-CLAD, 2007) para la generación de valor público en América Latina—, el punto de partida consiste en definir los resultados que los gobiernos pretenden alcanzar, en sus distintos ámbitos.

En consecuencia, el desarrollo de las intervenciones implica contar con tres elementos: 1) ejercicios institucionalizados de planificación estratégica, 2) instrumentos que permitan traducir la estrategia en una programación anual de actividades y recursos, y 3) el diseño de mecanismos que incorporen las opiniones del poder legislativo y de las organizaciones de la sociedad civil en los planes (Banco Mundial, 2008.). Al desarrollar esta línea de conducta en la gestión de lo público, la cadena de valor que traduce los insumos en impactos positivos para la sociedad es críticamente dependiente de estos tres puntos, y fundamentalmente del componente participativo como eje del tercer elemento reseñado.

La participación correcta implica el logro de ideales de eficiencia, eficacia y efectividad, en un proceso corto, fluido y rápido. Sin embargo, la cadena se puede romper en cualquier momento, por cuellos de botella entre las fases o transiciones. Así, por la existencia de obstáculos institucionales, instrumentales o de participación, los insumos puede que no se traduzcan en actividades, o lo hagan muy lentamente. Igualmente puede ocurrir en el tránsito entre actividades y productos, y entre estos y los resultados e impactos.

De la observación y lo encontrado en el caso del Plan Parcial de Naranjal, resulta evidente que el proceso esta agrietado. Si bien se lograron cierres entre las fases desde la perspectiva del operador del proyecto, la dinámica social, atributo clave en desarrollo del elemento tres, ha tenido un alcance limitado y unos logros insuficientes, lo cual muy probablemente romperán con el proceso. ¿Por qué? Por una razón importante: La consideración de intereses de los moradores exigía que lo primero que se debió planear eran los sitios de reubicación de la población segregada del espacio de Naranjal. Lo primero era generar un espacio urbano que considerara los intereses de los moradores, de los viviendistas y de los trabajadores para evitar la gentrificación. En este sentido, Aguilar (2014) manifiesta que “esta Administración

solo avanzó en el tema inversionista para el proyecto inmobiliario, no tuvo voluntad política para hacer algo social por las personas. Le quedó mal a Naranjal y dejará el problema a la próxima Administración Municipal”.

Es interesante señalar que en este caso es evidente la presencia real de lo que se ha reconocido como el dilema de la participación en la gestión pública. Más allá de sus consideraciones formales, los gestores públicos se encuentran entre la dicotomía de promoverla para lograr la unión táctica que permita la fluidez del proceso en desarrollo de los intereses de mercado, pero en esa justa medida, tal que no implique la acción de procesos de información, deliberación y consulta que eternicen la gestión de los proyectos. En este caso, la solución del dilema se ha resuelto, tácticamente, mediante el reconocimiento parcial de interesados, de solo un subconjunto de intereses, con el soporte formal de lo establecido en las normas. Esto operaría como el “mínimo” necesario para la fluidez. Sin embargo, la exclusión implícita en esta postura siempre tiene un riesgo: la inclusión de un tercero, el poder jurisdiccional, en la gestión, con el emerger de las redes de gobernanza en desarrollo preliminar de dicha inclusión.

4. Redes de Gobernanza Urbana gestionadas:

Si se entiende la gobernanza como relaciones cooperativas entre actores de diversa naturaleza (Blanco, Martí-Costa, Bonet, & Parés, 2009, pág. 422), entonces, para el caso de Medellín, la gobernanza ha permitido mejorar la gestión pública, porque el modelo institucional ha sido la municipalidad, para generar la articulación y la asociatividad de organismos de distintas áreas temáticas y de distintos sectores, tales como: El Área Metropolitana de Medellín; Corantioquia; La Alcaldía; el DAD – EDU, Isvimed, Fonval; Urbanizadores y/o constructores; El Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial; los Sistemas de Gestión para la Equidad Territorial; Sistema Ambiental de Gestión del Riesgo y Cambio Climático; Sistema Participativo e Institucional; Universidades Públicas y Privadas; Curadurías. Instituciones que han logrado una coordinación intergubernamental, que ha impulsado el desarrollo el Plan de Renovación.

En tal sentido, los resultados preliminares de esta investigación evidencian que la Administración Local ostenta una fuerte red de gobernanza estructurada en función de los intereses de ciertos agentes identificados de forma muy precisa: Los demandantes del mercado de suelo destinado a la habitabilidad residencial de alta capacidad económica; los agentes de la oferta de construcción inmobiliaria; los intereses del gobierno nacional central en materia de política económica de generación y mantenimiento de empleo, la cual se complementa con la gestión financiera de recursos para sustentar proyectos de gran envergadura y hacerlos viables económicamente hablando; beneficiando también al sector productivo local, en la dinámica de generación de una ciudad articulada a la economía global contemporánea.

En contraposición, si la participación efectiva de la comunidad, es un fundamento de la gobernanza, entonces la alianza entre la comunidad y el Estado para el caso de Naranjal presenta rupturas, al no ser suficiente la concertación y el diálogo para la solución de diferencias. La comunidad ha desarrollado redes de articulación social, resistentes al proceso, que conectan actores cuyos intereses se ven afectados o excluidos en el diseño e implementación de las intervenciones. Son espontaneas, emergentes en términos operativos, con debilidades en cuanto a su formación y competencias tácticas y de uso de recursos jurídicos y políticos, lo cual se manifiesta en una insuficiencia de capital cultural que explote las opciones de participación que la constitución y las posibilidades políticas actuales les confiere. Ello redundando en resultados limitados en su reconocimiento, en el nivel reducido de negociación y en un estancamiento en el proceso, puesto que escasamente se llega a la arena o a una mínima figuración mediática, que da cuenta del limitado grado de gobernanza específica en el Plan Parcial.

Agradecimientos

A COLCIENCIAS por ser la entidad que financió el proyecto de investigación del cual se deriva esta ponencia.

A la Universidad de Antioquia, por el apoyo económico brindado, que hizo posible nuestra presencia en este Congreso.

Bibliografía

Aguilar F. (Lider comunitario). 20 de Marzo de 20015. (N. A. A., C. D. Noriega, & E. F. G., Entrevistadores)

Banco Mundial. 2008. Performance-Informed Budgeting in Latin America. Experiences and Opportunities. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Bid y Clad (Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2007. Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Blanco, I., Martí-Costa, M., Bonet, J., & Parés, M. 2009. Gobernanza y participación en políticas de regeneración urbana. En M. Parés, *Participación y calidad democrática* (págs. 419-440). Barcelona: Ariel S.A.

Borgianni, E. y. 2004. *La Política Social Hoy*. (B. L. antologías, Ed., & A. Pastorini, Trad.) São Paulo: Cortez Editora.

Bourdieu, P. 1999. Efectos de Lugar. En P. Bourdieu, *La Miseria del Mundo* (págs. 119-124). Akal. Obtenido de <http://espai214.org/emiliomartinez/efectos%20de%20lugar.pdf>.

Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la ley 9ª de 1989 y la ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Decreto Municipal 1284 de 2000, Primer plan de Renovación Urbana de Naranjal

Decreto Municipal 1309 de 2009 , Por el cual se ajusta el Plan de Renovación Urbana de Naranjal.

EDU, E. d. 14 de Marzo de 2014. Oficio 201400316201. *Respuesta derecho de petición interpuesto por los líderes comunitarios* .

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) – y Banco Mundial. 2005. Libro de consulta sobre buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión Para Resultados en el Desarrollo. París: OCDE.