

# Estrategias de gestión territorial desde las políticas públicas: replicando el “modelo Medellín” con acento Córdoba

Elorza, Ana Laura (   
CONICET- Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (FAUD-INVIHAB-CEUR)  
Facultad de Cs. Sociales, UNC)  
[analauraelorza@unc.edu.ar](mailto:analauraelorza@unc.edu.ar)

Alvarado Rodríguez, Mónica  
Becaria CONICET- Instituto de Investigación de Vivienda y Hábitat (FAUD-INVIHAB- CEUR)  
Facultad de Cs. Sociales, UNC

Balcazar, Fani  
Facultad de Cs. Sociales, UNC

Morillo, Ernesto  
Facultad de Cs. Sociales, UNC

Gamboa, Mariana  
Facultad de Cs. Sociales, UNC

## Resumen

En las últimas décadas la ciudad de Medellín (Colombia) inicia una publicitada transformación que hoy tiene a los especialistas en políticas urbanas de todo el mundo, pendientes de los procesos de la ciudad. El caso, más conocido como el "modelo Medellín", así denominado en 2008 por la Organización de Estados Americanos en su XXXVIII Asamblea General, da cuenta de una "ciudad que se está transformando". La ciudad ha sido galardonada y elogiada por concursos internacionales y fue designada como sede oficial del séptimo Foro Urbano Mundial celebrado en 2014 (Montoya Restrepo, 2014). Las bases de estas transformaciones se fundamentan en una concepción del urbanismo social como un modelo de intervención del territorio que comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria. Dicho modelo se implementa para promover la equidad territorial, privilegiando la acción del Estado en las zonas periféricas de la ciudad con menores índices de desarrollo humano y calidad de vida (Alcaldía de Medellín, 2008). En la última década, los principios de este enfoque hacen parte del conjunto de “buenas prácticas” de los gobiernos en materia de planificación e intervención urbana en diferentes ciudades de América Latina. En la ciudad de Córdoba, se comienza a impulsar en 2016 una política provincial de gestión territorial basada en alguno de los principios del urbanismo social, con la asesoría de uno de los expertos referentes de los planes urbanos en Medellín. En esta ponencia exploramos la relación que existe entre la política de seguridad, el modelo del “urbanismo social” y los procesos de reconfiguración neoliberal de los territorios analizando el Plan Provincial de Gestión Territorial por Cuadrantes, contemplado en la Ley 10437/17 Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, estrategia que implica una organización y división del territorio de la ciudad según cuadrantes, que determinan el nivel de vulnerabilidad del sector. Como resultado de esta metodología se identificaron 119 cuadrantes, 41 rojos, 35 amarillos y 43 verdes, siendo los rojos los prioritarios para intervenir y generar estrategias para la producción de un hábitat seguro. Dentro de los cuadrantes rojos nos interesa reconocer la presencia de asentamientos informales que son incorporados a la gestión e intervención desde este programa y responder a los siguientes interrogantes: ¿Cómo se han definido los asentamientos informales para esta operatoria? ¿Qué acciones se proponen? ¿Qué metodologías de planificación y gestión se definen para el desarrollo de dicho plan?

**Palabras Claves:** Políticas urbanas, territorios, asentamientos informales.

## 1. Introducción

Lefebvre (1968) plantea que un modo de producción organiza, produce su espacio y su tiempo, al igual que produce ciertas relaciones sociales; el modo de producción proyecta en el terreno esas relaciones, lo cual tiene una retroacción sobre ellos. Siguiendo su perspectiva, podemos comprender la producción del espacio urbano como un proceso atravesado por disputas y relaciones conflictivas y contradictorias entre los diferentes actores (estado, organizaciones socio territoriales, empresas, etc.) con lógicas, intereses y formas diferentes de ejercer poder, a partir de los cuales se producen territorios con

prácticas espaciales (en materialidades, usos, normativas, planeamiento) que se encuentran en tensión.

En el marco de las reconfiguraciones neoliberales de las últimas décadas -en el plano económico pero también en el tecnológico, cultural y político- puestas en marcha para responder a la necesidad de una organización socioespacial estable, que garantice las condiciones más adecuadas para el despliegue de la dinámica capitalista en los territorios (Harvey, 2014), las ciudades continúan siendo los lugares estratégicamente centrales para la constitución de tales proyectos, pero también, en donde se da su reiterado fracaso y en donde surgen resistencias (Nik, Peck, Brenner; 2009) que son vistas desde los gobiernos como desórdenes que deben controlarse y/o administrarse mediante el ejercicio de los poderes estatales.

En las periferias urbanas, donde se encuentran mayormente ubicados los asentamientos producidos de manera informal por los sectores populares, y en los lugares céntricos codiciados por su localización estratégica, emergen organizaciones y movimientos sociales que amplían el espacio urbano disputando su definición a la vez que su lucha es por las condiciones de reproducción como requisito de la propia condición urbana (Gago y Quiroga, 2018). Estos actores urbanos renuevan constantemente las reivindicaciones asociadas a la cuestión del acceso a la tierra, la regularización de las ocupaciones, las condiciones de hábitat, el acceso a servicios, el uso del espacio público, la inseguridad, la represión policial a jóvenes de barrios populares, etc.

En la ciudad de Córdoba durante las últimas dos décadas, el proceso de configuración urbana estuvo caracterizado por un sostenido aumento del valor de los terrenos, escasez de tierra con servicios al alcance de las familias de bajos ingresos y la ejecución de políticas públicas habitacionales restringidas, lo cual derivó en un incremento de las situaciones de autoproducción del hábitat (Elorza y Morillo, 2017). La localización residencial de la población de los sectores populares, ya sea a través de la política pública habitacional o de los nuevos asentamientos producidos desde estrategias colectivas de acceso al hábitat, se ha producido en zonas periféricas de la ciudad históricamente caracterizadas por un déficit en calidad de los recursos urbanos, lo cual se traduce en menores oportunidades para el acceso a servicios y equipamientos sociales (educativos, culturales, recreativos, etc.). Paralelamente, estos sectores de la ciudad han sido identificados por las agencias estatales como las áreas más inseguras y con mayor vulnerabilidad, donde además la presencia del narcotráfico se ha venido consolidando.

En la última década, comienza a configurarse en la agenda pública y política el problema de la inseguridad desde una concepción de seguridad ciudadana con una perspectiva territorializada, asumiendo una correlación entre áreas donde reside la población en condiciones de pobreza con mayor inseguridad e índices de criminalidad. En diciembre de 2015 el gobierno de la provincia lanza el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del delito “Córdoba se encuentra”, el cual tiene como objetivo abordar de manera integral el tema de la seguridad a partir de dos ejes centrales: la modernización de la institución policial y la transformación urbana con el apoyo de programas de desarrollo social, con fuertes reminiscencias a la perspectiva del “urbanismo social” popularizado y difundido desde los planes urbanos de la ciudad de Medellín, Colombia.

En esta ponencia pretendemos explorar *la relación que existe entre la política de seguridad, el modelo del “urbanismo social” y los procesos de reconfiguración neoliberal de los territorios*. Para ello analizamos el Plan Provincial de Gestión Territorial por Cuadrantes, contemplado en la Ley Provincial 10437/17 “*Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito*”. Esta estrategia que implica una organización y división del territorio de la ciudad según cuadrantes que determinan el nivel de vulnerabilidad del sector, fue presentada en el año 2016 desde el gobierno provincial como una política de gestión

territorial que hace uso de los principios del “Urbanismo Social”, con la asesoría de uno de los expertos referentes de las transformaciones urbanas en la ciudad Medellín. Como resultado de esta metodología se identificaron 119 cuadrantes, 41 rojos, 35 amarillos y 43 verdes, siendo los rojos los territorios prioritarios para intervenir y generar estrategias para la producción de un hábitat seguro.

Dentro de los cuadrantes rojos nos interesa reconocer la presencia de asentamientos informales que son incorporados a la gestión e intervención desde este programa y responder a los siguientes interrogantes: ¿Cómo se han definido los asentamientos informales para esta operatoria? ¿Qué acciones se proponen? ¿Qué metodologías de planificación y gestión se definen para el desarrollo de dicho plan?

La estrategia metodológica definida se caracteriza por un abordaje cualitativo a través de la lectura y análisis de fuentes secundarias, producidas en el marco de este plan que dan cuenta de la fundamentación, la caracterización del abordaje de los territorios y propuestas de intervención (Ley Provincial 10437/17, cartillas explicativas del plan, imágenes de los proyectos urbanos integrales, etc.).

## **2. El “modelo Medellín” y los principios del Urbanismo Social**

Al finalizar la década del noventa, la ciudad de Medellín había crecido de manera fragmentada y segregada como producto de una planificación orientada a la valorización inmobiliaria, omitiendo la presencia de asentamientos informales surgidos por el aumento de población desplazada de las zonas rurales por el conflicto armado hacia las periferias. Ante la ausencia de control territorial y de presencia física a través de servicios y prestaciones por parte del Estado, surgen y se consolidan un conjunto de territorialidades comunitarias y órdenes normativos alternos que prescindieron del Estado como detentador exclusivo y legítimo del poder de coacción (Montoya Restrepo, 2014) constituyendo al decir de Martín (2013) una institucionalidad precaria, pero a su vez cómplice del fenómeno de violencia y criminalidad asociada al narcotráfico. Las acciones para retomar el control territorial por parte exclusiva del Estado y abordar las problemáticas de la periferia urbana incluyeron, según Brand (2009), estrategias como la constitución de redes de informantes pagos, ofensivas armadas, ocupación militar y represión violenta en el marco de la Política Nacional de Defensa y Seguridad Democrática durante el periodo de gobierno 2003-2005 el entonces presidente Álvaro Uribe Vélez.

En ese contexto, y frente a una pérdida de legitimidad ocasionada por un Estado que ignora las necesidades y reprime a la población, surge la necesidad de implementar una estrategia que legitime y garantice la continuidad del dominio estatal sobre los territorios periféricos y que si se hace uso de la fuerza es para garantizar el interés general y recuperar el control (Montoya Restrepo, 2014). A partir de un discurso de la inclusión, la participación ciudadana, la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos, se configura un dispositivo que pretende incluir y reconocer a las periferias tradicionalmente excluidas por medio de un proyecto urbanístico. Desde ese marco, se asume políticamente la importancia de abordar el problema de la violencia y conflictos en los barrios informales, desde un ordenamiento territorial formulado ahora desde el gobierno municipal.

Con la aprobación de la Ley N° 388 de 1997, se da sustento normativo a las actuaciones urbanas integrales, y se crea la figura de los Planes de Ordenamiento Territorial, donde se establece el marco del ordenamiento espacial del territorio municipal y el uso del suelo. Cada uno de los planes de desarrollo implementados por el gobierno local, con periodicidad de tres años, proponen proyectos urbanos en diferentes zonas de la ciudad con el objetivo de revertir los procesos de desigualdades urbanas, focalizando recursos en las zonas clasificadas con más bajos índices de Desarrollo Humano y Calidad de Vida.

Las experiencias que inspiraron los principios y estrategias emprendidas en Medellín fueron principalmente las del Programa Favela-Bairro en Río de Janeiro, la experiencia de Bogotá en la década de 1990, la intervención de barrios marginales en Barcelona y el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales de Medellín – PRIMED, a partir de las cuales comienza a tomar fuerza el concepto de “Urbanismo Social”, que se centra en promover el *Desarrollo Humano integral* para los habitantes de Medellín, entendiendo este como un “desarrollo para la gente, con participación de la gente” (Alcaldía de Medellín, 2007: 31), lo cual significa abordar problemas como la pobreza, la exclusión, la desigualdad, la violencia y la baja gobernabilidad democrática, a través de proyectos y programas interinstitucionales localizados en las zonas más marginales de la ciudad.

Se hace hincapié en tres pilares fundamentales: en primer lugar, la planificación y ejecución de proyectos de manera simultánea que permitan recomponer la confianza en el Estado por parte de la población de las zonas marginales. En segundo lugar, la gestión social y la comunicación pública en la implementación de las acciones de transformación que permitan que la comunidad acompañe y participe activamente de los procesos, desde sus orígenes hasta la culminación de obras, para que pueda sentirse parte de los proyectos y efectivamente, apropiarse de las intervenciones garantizando así la sostenibilidad de las acciones emprendidas. Por último, la gestión física, que engloba las intervenciones urbanas implementadas y abarca todas las dimensiones de la cuestión urbana: movilidad, espacio público, equipamientos, mejoramiento ambiental, viviendas y reubicación de las comunidades en zona de riesgo, entre otras.

El *Urbanismo Social* es propuesto entonces como un instrumento de inclusión espacial y construcción de equidad en el acceso a las posibilidades, basado en la satisfacción de necesidades expresadas en términos de derechos —derecho de todos al espacio público, a un ambiente sano, al libre esparcimiento, a la seguridad, a la educación, a la cultura, entre otros— (Montoya, 2014). La forma operativa de ejecutar esta propuesta es a través de los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), abarcando dimensiones físicas, sociales e institucionales, para resolver las problemáticas sobre una porción del territorio delimitado, caracterizado por altos niveles de pobreza, exclusión y segregación residencial.

Desde una perspectiva crítica a este modelo, se ha planteado que el Urbanismo Social puede ser entendido como la práctica discursiva que acompaña el ejercicio de la función pública de la ordenación del territorio, de manera que sus prácticas no responden a objetivos centrados exclusivamente en lo social, como se predica, sino que están también dirigidas a cambiar la imagen de la ciudad (Quinchía, 2011; Montoya, 2014) para hacerla un destino competitivo para inversionistas y turistas<sup>1</sup>, logrando también una alta valoración por parte de organismos de financiamiento para el desarrollo urbano en términos de innovación, competitividad, inclusión y emprendedurismo (Alvarado Renner, 2011)

En este sentido, aunque en el discurso del Urbanismo Social se privilegia la efectivización de los derechos de los ciudadanos, a partir de documentos institucionales puede inferirse que estos objetivos no son los fines últimos y que se cumplen estratégicamente —o instrumentalmente— para mostrarle al mundo el paso de una ciudad signada por la violencia a una ciudad transformada por el urbanismo, una ciudad segura y competitiva.

Tal vez por esta vinculación, entre urbanismo social e inversiones económicas urbanas, y gracias a una importante estrategia de marketing, tuvo reconocimiento a nivel global. Las transformaciones en la ciudad han sido registradas por periodistas económicos y políticos, prensa especializada en moda, construcción, alimentos y turismo; y la ciudad ha sido

---

<sup>1</sup> Esto se evidencia en los nombres de los planes el Plan de Desarrollo 2008–2011 “Medellín es solidaria y competitiva” y las principales líneas estratégicas del Plan de Desarrollo 2012–2015: “Competitividad para el desarrollo económico con equidad” y “Equidad, prioridad de la Sociedad y el Gobierno” (Alcaldía de Medellín, 2012).

galardonada y elogiada por algunos concursos internacionales<sup>2</sup> (Montoya, 2014). El “modelo Medellín” se plantea como un ejemplo a imitar para el desarrollo de ciudades más equitativas y seguras; y en la última década, los principios del urbanismo social hacen parte del conjunto de “buenas prácticas” de los gobiernos en materia de planificación e intervención urbana en diferentes ciudades de América Latina.

### **3. La gestión territorial en el marco de la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Córdoba**

En la ciudad de Córdoba durante las últimas dos décadas, el proceso de configuración urbana estuvo caracterizado por un sostenido aumento del valor de los terrenos, escasez de tierra urbanizada al alcance de las familias de bajos ingresos y la ejecución política públicas habitacionales restringidas, lo cual derivó en un incremento de las situaciones de informalidad urbana<sup>3</sup>, dando cuenta de los procesos de desigualdad socioterritorial (Elorza y Morillo, 2017). Cabe destacar, que derivado de este proceso, la localización residencial de la población de bajos ingresos, ya sea a través de la política pública habitacional o de los nuevos asentamientos producidos desde estrategias de acceso al hábitat de forma colectiva (tomos de tierra, densificación de villas, etc.) es en las zonas periféricas de la ciudad, históricamente caracterizadas por un déficit en calidad de los recursos urbanos, lo cual se traduce en menores oportunidades para el acceso a servicios y equipamientos sociales (educativos, culturales, recreativos, etc.). Por ello, es mayormente en las zonas periféricas de la ciudad en donde se presentan gran cantidad de situaciones conflictivas relacionadas con problemáticas ambientales, urbanas y luchas sociopolíticas (Gargantini et.al., 2016; Ciuffolini, 2017) y en donde a su vez tiene lugar la emergencia de organizaciones sociales que ponen en cuestión el modo de organización de la ciudad y luchan cotidianamente por condiciones de vida digna (Comité Popular de Hábitat en Córdoba, 2016).

Estos sectores de la ciudad también son identificados como las áreas más inseguras y con mayor vulnerabilidad, donde la presencia del narcotráfico se ha consolidado. Frente a esta problemática, la política de seguridad provincial durante el período 2005-2015 estuvo caracterizada por la aplicación de diversas formas de poder punitivo a grupos definidos como *peligrosos* -jóvenes varones y pertenecientes a barrios populares- acompañado de un discurso gubernamental de mano dura y combate al delito en términos de guerra y enemigos, como estrategias militarizadas de ocupación y control territorial con la promesa de “combatir el narcotráfico” que se reducen a la persecución del narcomenudeo pero deja en impunidad a las grandes redes de comercio de drogas y asocia el delito exclusivamente a los sectores más pobres de la ciudad (Crisafulli y Castro, 2017). La violencia con la que se ejerció tal política generó resistencias provenientes de organizaciones sociales, académicos y fallos judiciales obligando a “*cambiar el tono con el que se pronunciaba el discurso de la seguridad*” y a incorporar nuevas estrategias de actuación.

En este contexto, comienza a re-configurarse en la agenda pública y política el problema de la inseguridad desde una concepción de seguridad ciudadana con una perspectiva territorializada, asumiendo una correlación entre áreas donde reside la población en condiciones de pobreza con mayor inseguridad e índices de criminalidad. En diciembre de 2015 el gobierno de la provincia lanza el Plan Integral de Seguridad Ciudadana y Prevención

---

<sup>2</sup> Entre ellos el Premio Global Knowledge Partnership 2007, por su Red de Bibliotecas; el Premio Internacional de Hábitat Dubai 2008; el Premio City to City Barcelona FAD 2009, por el proyecto "Medellín, la más educada", premio que otorga la entidad catalana Foment de les Arts Decoratives y que se convirtió en un reconocimiento que resaltó la iniciativa de política pública urbana para transformar y mejorar la calidad de vida en la ciudad.

<sup>3</sup> Se consideran informales aquellos procesos de ocupación del espacio que se desarrollan, desde el origen, en contravención con los marcos normativos institucionales. Según las tipologías y los casos, son diferentes los procesos, tanto de ocupación, de apropiación como de intervención del Estado, si la hubiere. (Elorza, Alvarado y Monayar, 2019)

del delito “Córdoba se encuentra”, el cual tiene como objetivo abordar de manera integral el tema de la seguridad a partir de dos ejes centrales: la modernización de la institución policial y la transformación urbana con el apoyo de programas de desarrollo social. Este Plan cuenta con el asesoramiento de dos especialistas en dos áreas: el de seguridad y el de urbanismo social. La primera está a cargo del experto en derecho penal y prevención de la drogadependencia, Claudio Stampaglia, y la segunda, del arquitecto colombiano Gustavo Restrepo, uno de los expertos referentes del “modelo de Medellín” (Tedesco y Arias, 2018).

Se parte de la premisa que el urbanismo tiene una acción determinante en la delincuencia, en tanto puede multiplicar o prevenir la posibilidad de ocurrencia de un delito y, por otro lado, interviene en la promoción o disminución de los fenómenos de segregación y marginalización socio-espacial, en los procesos de apropiación social del espacio público, y sobre los problemas de convivencia en los edificios de vivienda colectivas. En este sentido, la planificación urbana es central, cuando sus objetivos principales son ofrecer espacios públicos que posibiliten la convivencia entre los diferentes sectores de población y eviten la aparición de fronteras urbanas y sociales (Marcus y Vanderschueren, 2004 citado por Tedesco y Arias, 2018).

La nueva estructura organizacional de las agencias del Estado, el nuevo Plan de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, y la Policía Barrial coinciden en correr discursivamente la problemática de (in)seguridad de la confrontación y de la *lucha contra los enemigos-delincuentes*, hacia la *exclusión social y la falta de oportunidades*. Sin embargo, como hace notar Crisafulli, se sigue asociando pobreza y delito y se sigue creyendo, que sólo los habitantes pobres de los barrios populares son quienes cometen delitos, pasando por alto delitos de cuello blanco y la estructura de funcionamiento de las economías delictivas complejas. De otro lado, si bien es obligatoria la garantía de derechos sociales por parte del Estado, así como la creación de oportunidades de acceso a la educación y al trabajo, estas deberían ser tratadas como parte de una política social y no de una política de seguridad, “hay que incluir, pero no porque queramos disminuir el delito, sino porque todos se merecen ser parte de una ciudad y tener garantizado los niveles mínimos de comida, vestimenta, salud, trabajo y educación”.

En marzo de 2017 se aprueba la ley 10.437 (modificación de la ley 9.235) “Sistema provincial de seguridad Pública y Ciudadana” que reglamenta la implementación y especifica la finalidad de dicho plan: atender de manera integral y multidisciplinaria la problemática de la seguridad con eje en la prevención, articulando los esfuerzos de los distintos organismos gubernamentales en la implementación de estrategias que tengan como núcleo la participación ciudadana para la promoción del desarrollo humano.

Para operativizar la ejecución del Plan hacia los objetivos planteados, se definen los siguientes programas: Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y la Convivencia; El Plan de Cuadrantes para la Gestión Territorial de la Seguridad Ciudadana y la Convivencia<sup>4</sup>; el Consejo Metropolitano y los Consejos Departamentales, Municipales y Barriales de Prevención y Convivencia; la Policía Barrial y el Instituto de Estudios sobre la Convivencia y Seguridad Ciudadana.

A los fines de esta ponencia, focalizamos el análisis del Plan de Cuadrantes, que como se plantea en los objetivos tiene como finalidad determinar los territorios donde se va a desarrollar y viabilizar la gestión de esta política en los mismos.

---

<sup>4</sup> Para sintetizar, en las próximas referencias de este plan lo nombraremos como el Plan de Cuadrantes.

### 3.1. El Plan de Cuadrantes y la gestión de la política en los territorios

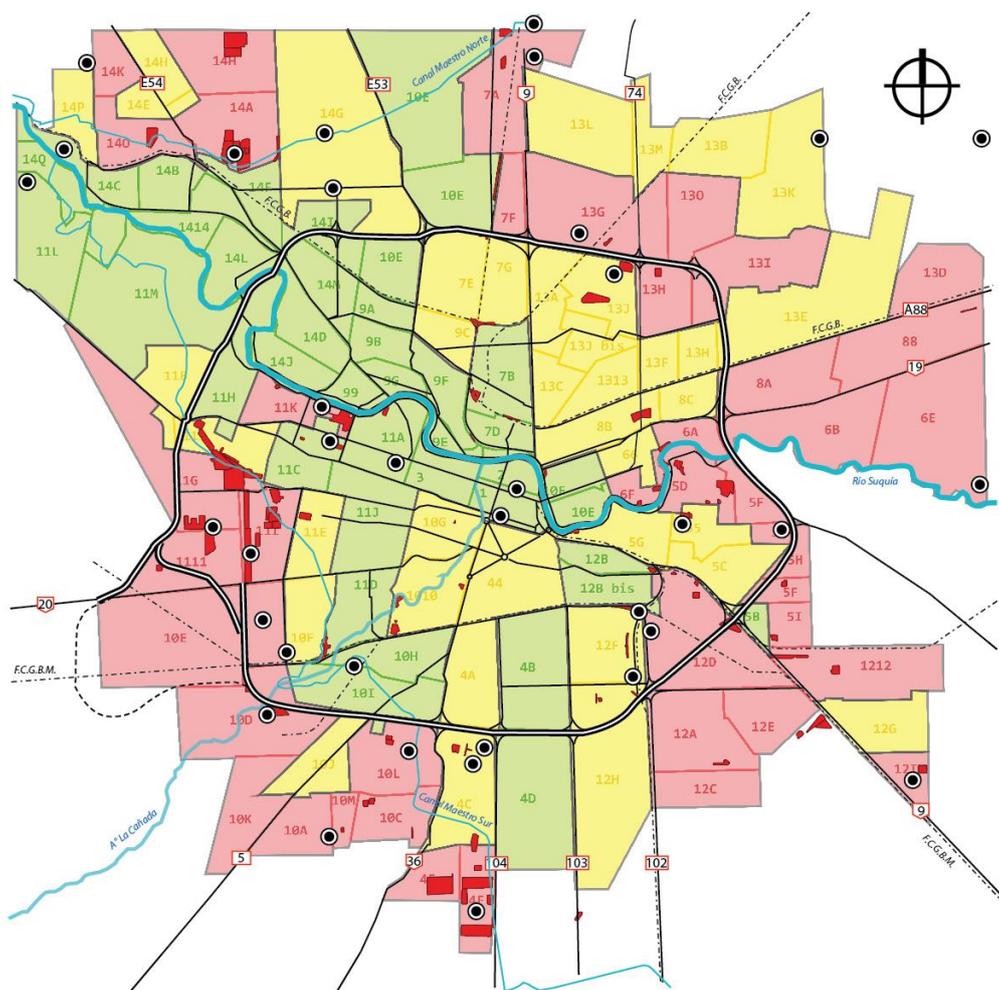
El Plan de Cuadrantes institucionalmente depende de la Secretaría de Desarrollo Políticas Comunitarias, que se crea para implementar el Plan de Seguridad ciudadana a través de un equipo interdisciplinario con el desarrollo de estrategias sociales, educativas, culturales, de infraestructura urbana para fortalecer la comunidad. El equipo se conforma por cuatro áreas de trabajo: 1. área de gestión de los consejos barriales; 2. área de desarrollo integral de deporte y cultura; 3. área de fortalecimiento de consejos barriales; y 4. el área de urbanismo social.

Esta última área de urbanismo social, como se plantea en la cartilla explicativa del plan, tiene como fin la transformación, el mejoramiento y revalorización de los espacios públicos, y pretende constituirse como un instrumento eficaz para activar *otros* procesos socio-comunitarios superando la intervención física únicamente. Dicha intervención se realiza a través una propuesta de accionar colectiva que involucra a la comunidad barrial de manera participativa, en las diferentes instancias del proceso promoviendo *nuevos modos de gestión y organización*. (p. 19, 2018).

Los consejos barriales y el urbanismo social se identifican como los dispositivos centrales en la propuesta de gestión e intervención territorial: Los primeros, como espacios pensados para la participación de diferentes organizaciones e institucionales de los territorios, en los que partir de los acuerdos arribados se establece el diagnóstico e identificación de problemas y acciones acordes a cada territorio.

El abordaje “comienza desde el territorio”, por lo tanto, se define una estrategia de diagnóstico y caracterización territorial de la ciudad. Se propone una metodología para la delimitación de los territorios prioritarios a intervenir, lo que implica una organización y división del territorio según cuadrantes, identificando los niveles de vulnerabilidad de la población desde una perspectiva situada; de esta manera, se estableció un código de semáforo en función a tres variables (deserción escolar, reincidencia en la cárcel y desempleo) que determinan el nivel de vulnerabilidad del sector.

Como resultado, se identificaron 119 cuadrantes que en promedio agrupan 20 barrios (tomando como referencia las fracciones censales), 41 rojos, 35 amarillos y 43 verdes, siendo los rojos los prioritarios para intervenir y generar estrategias para la producción de un hábitat seguro. Tal como se observa en el mapa 1, la mayoría de asentamientos populares se localizan en los cuadrantes rojos identificados con mayor vulnerabilidad. Según la cartilla del plan, la presencia de asentamientos populares en los cuadrantes, junto a problemáticas ambientales, es contemplada en la estrategia de desarrollo y gestión para la transformación de sectores específicos a través de los Proyectos Integrales Urbanos.



Elaboración propia basada en mapa realizado por el Observatorio Urbano de la UNC, 2018 + Mapeo colectivo de luchas urbanas- Comité Hábitat Popular Córdoba, 2017 + Mapa de inseguridad en Cba – Min. De Gobierno y Seguridad de la Provincia, 2016

El trabajo comenzó por aquellos cuadrantes “rojos”, a los que se les asignó un “promotor” barrial, cuya principal tarea es la de promover la formación y acompañar el “consejo barrial” que conforman representantes de las diversas instituciones existentes en los barrios, espacio desde los que se realizan los diagnósticos sociourbanos, identificando las principales problemáticas y demandas del sector.

Las estrategias generales de intervención en los cuadrantes rojos incluyen: la recuperación y mejoramiento de playones deportivos existentes, construcción de parques y plazas (9), construcción de rutas seguras (733 cuadras) que implica la colocación de alumbrado público LED y cámaras de seguridad en las calles más transitadas y en las calles que conducen a las instituciones de cada cuadrante o a las paradas del transporte público, murales y obras de mitigación (232) entendidas como intervenciones pequeñas y puntuales que se espera generen transformaciones de gran impacto: mejoramiento de espacios públicos (pintura de juegos, nivelado de canchas, poda de árboles), obras puntuales de cloacas, cordón cuneta, reparación luminaria, iluminación de espacios, bacheo de calles, limpieza de canales y basurales.

Imagen 1 y 2: Playón deportivo barrial



Fuente: Secretaría de Desarrollo de Políticas Comunitarias

Tabla 1: Estrategias de Intervención y obras realizadas o en desarrollo

Estrategias Generales de Intervención	Cantidad ejecutadas o en desarrollo
Recuperación y mejoramiento de playones deportivos existentes	7
Construcción de parques y plazas	9
Rutas seguras	733 cuadras
Murales y obras de mitigación	232

Fuente: Elaboración propia a partir de la cartilla elaborada por la Sec. de Desarrollo de Políticas Comunitarias.

Más allá de la propuesta de reconocimiento de las particularidades territoriales en las estrategias de intervención enunciado en los Proyectos Integrales Urbanos, podemos decir que, en general, se sostiene una perspectiva homogénea a la hora de planificar y ejecutar mejoramientos del hábitat, como se presenta en la Tabla 1, son replicados en los diferentes cuadrantes las mismas propuestas arquitectónicas y de infraestructura.

En particular, analizando las formas de abordaje de las problemáticas que atraviesan los asentamientos populares, las estrategias definidas no incorporan elementos esenciales para el mejoramiento en las condiciones de vida de los asentamientos (provisión de servicios públicos, regularización dominial, hacinamiento, etc.). La ausencia de criterios y definiciones en torno a las propuestas para la intervención socio territorial en estos territorios es preocupante, teniendo en cuenta el crecimiento de las situaciones de informalidad y los déficits en las condiciones de vida de sus poblaciones.

#### 4. Reflexiones para continuar....

Para continuar con el análisis de la propuesta programática del plan y su implementación en la Ciudad de Córdoba es necesario considerar otras dimensiones que ponen en cuestión la incidencia real del programa en el sentido que se plantea en sus formulados. En primer lugar, es importante abordar los objetivos y el impacto esperado en el marco de la política pública estatal del gobierno provincial. Entendemos que la política estatal no es homogénea ni unívoca, sino contradictoria, reflejo también de la existencia de un estado atravesado por disputas, ambigüedades y un permanente proceso de negociación y síntesis entre múltiples actores y posiciones. En este sentido, ante una determinada realidad territorial y a un conjunto de problemáticas, la intervención estatal expresa en cierta forma un “conflicto de

políticas” que da cuenta de las contradicciones existentes al interior del estado.

Siguiendo este análisis es importante vincular la política del plan en los cuadrantes con el proceso de mercantilización de la tierra y construcción de megaemprendimientos inmobiliarios, proceso excluyente y segregativo que se desarrolla bajo el amparo y la promoción de un tipo de estado. Muchos cuadrantes son territorios violentados por la expansión del negocio inmobiliario, donde las políticas generan impactos opuestos a los formulados por el urbanismo social, produciendo mayor desigualdad y fragmentación en la ciudad. Como identificamos, las estrategias definidas a desarrollar no incorporan elementos esenciales para un mejoramiento en las condiciones de vida de los asentamientos (provisión de servicios públicos, regularización dominial, hacinamiento, etc.).

Las contradicciones se expresan también en la falta de inversión presupuestaria en los cuadrantes, ya que el objetivo de restaurar y sanear los espacios públicos existentes, crear espacios verdes, producir cambios en la planificación urbana a fin de mejorar la convivencia entre los diferentes sectores de población se encuentra con una gran limitación ante la falta de obras que expresen efectivamente la inversión estatal, lo cual profundiza las fronteras urbanas y sociales.

También es necesario el análisis de las políticas de seguridad en forma integral, como señalan Tedesco y Arias (2018) la nueva política de seguridad es pensada preponderantemente para solucionar los conflictos de la convivencia que surgirían en los barrios abiertos y con poca cohesión en términos institucionales; mientras que los barrios privados no son contemplados dentro del “problema” ni han sido contemplados en un abordaje directo desde la política pública. Así, la seguridad pública y privada parecerían seguir la idea de tener que espacializarse, delimitar fronteras y dar alcance a ciertos grupos en particular; borrando así tanto las continuidades y conflictos, como también su pertenencia al fin y al cabo, a una misma ciudad. Así mismo es importante analizar la conformación y dinámica de los concejos barriales, como espacios multiactorales donde se construyen relaciones entre distintas organizaciones e instituciones del ámbito estatal y societal.

La relación estado- sociedad se construye en múltiples espacios de interacción. Así, podemos identificar que existen diferentes instancias de gestión participativa, como: Mesas de gestión de Centros de Integración Comunitario, espacios de trabajo con el presupuesto participativo, consejos consultivos, etc. En este sentido, que los consejos barriales sean realmente un espacio de construcción de propuestas y de realización de acciones depende de los intereses y las características que impriman al espacio los actores involucrados.

## Bibliografía

- Alvarado, N. (2011) Equipo de Seguridad Ciudadana - BID “Medellín, experiencia de transformación urbana y ciudadana” en *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Recuperado de <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/laboratorio-medellin-acimedellin.pdf>
- Brand, P. (2010). “Urbanismo social o seguridad democrática en las ciudades”. Recuperado de <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/development/sites/bartlett/files/brand-2009.pdf>
- Ciuffolini, M. A. (comp.) (2017) *Quien no se mueve no siente sus cadenas. Estudios sobre las luchas político-sociales en la Córdoba contemporánea*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba
- Crisafulli, L. y Castro, J. (2017). “La metamorfosis de la seguridad en Córdoba: Entre el actuarialismo y el delito de los pobres”. *I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía. La seguridad en cuestión*. 20 y 21 de abril de 2017, La Plata y Quilmes, Argentina. Recuperado de [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.10366/ev.10366.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10366/ev.10366.pdf)

- De Mattos, C. (2007) "Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana". *Nueva Sociedad*, n. 212, p. 82–96, Buenos Aires, Argentina
- De Sousa Santos, B., Rodríguez, C. (2007) "El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica" en *El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita* México : Anthropos UAM
- Elorza, A. L. y Morillo E. (2017) "El territorio urbano en disputa: representaciones y prácticas en procesos de autoproducción del hábitat" en *ConCiencia Social, Revista digital de Trabajo Social* Vol. 1, No. 1. Disponible en <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/18426/0>
- Elorza, A. L., Alvarado, M., Monayar, V. (2019) "¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina" *Cuaderno Urbano* Vol. 26 - N.º 26 (Junio de 2019) En prensa.
- Echeverri, A. y Orsini, F. (2010). "Informalidad y urbanismo social en Me-dellín" en Hermelin Arbaux, Michel *et. al.* (eds.). *Me-dellín: Medio Ambiente, Urbanismo y Sociedad*, pp. 130-152. Fondo Editorial Universidad EAFIT, Centro de Estudios Urbanos y Ambientales-Urbam, Medellín.
- Gago, V.; Quiroga, N. (2018) "Una mirada feminista de la economía urbana y los comunes en la reinención de la ciudad" en Carrasco, C.; Díaz, C. (eds.) *Economía Feminista. Desafíos, propuestas, alianzas*. Editorial Entrepueblos
- Gargantini, D. y Martiarena, M. (comp.) (2016) *Tierra de conflictos: conflictos urbanos y violaciones al derecho a la ciudad en Córdoba capital*. Córdoba: EDUCC [https://efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/seguridad\\_europa.pdf](https://efus.eu/files/fileadmin/efus/pdf/seguridad_europa.pdf)
- Harvey, D. (2014) *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. 1ª. Edición, Editorial IAEN, Quito.
- Martin, G. (2013). *Medellín: Tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado 1975-2012*. Bogotá
- Montoya Restrepo, N. (2014). "Urbanismo social en Medellín: una aproximación desde la utilización estratégica de los derechos". *Estudios Políticos*, 45, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 205–222. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/20203/20779197>
- \_\_\_\_\_ (2014). "Urbanismo social: las tácticas de un estado anfibio." *Bitácora Urbano Territorial* 24 (1) pp. 167-200. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Nik, T.; Peck, J., Brenner, N. (2009) "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados" *Temas sociales*, 66, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación, Santiago, Chile
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. Estado y Políticas en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. Revista Redes N° 4. Buenos Aires. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Quinchia R., Suly (2011). "Discurso y producción de ciudad: un acercamiento al modelo de urbanismo social en Medellín, Colombia." *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 6(11), pp. 122-139. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5512/4513>
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. (2011) "Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial" en *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo
- Salazar J., Alonso (2011) "La nueva piel de Medellín" en *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. Recuperado de <https://acimedellin.org/wp-content/uploads/2017/06/laboratorio-medellin-acimedellin.pdf>
- Soja, Edward (2014) *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirandt Humanidades

Tedesco, G.; Arias, M. (2018) “De calles de barrio a “rutas seguras”... Transformaciones urbanas y memorias barriales en la ciudad de Córdoba (Argentina). *Seminario Retos de la Privatización de la Seguridad Pública en Metrópolis Mexicanas*. Colegio de Etnólogos y Antropólogos Sociales.

### Fuentes documentales

- LEY N° 10437 de 2017 - modificación de Ley 9235 - Sistema Provincial de Seguridad Pública y Ciudadana. Consultado el 10 de mayo de 2019  
<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/85acd251cd25de4d0325810600574705?OpenDocument>
- Concejo de Medellín (2008). “Acuerdo Municipal N° 16 (Junio 16 de 2008) Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2008-2011: "Medellín ES Solidaria y Competitiva" *Gaceta oficial*, 3261 Recuperado de  
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf>
- Comité Popular de Hábitat Córdoba (2016) “Hacia la conformación del Comité Popular Córdoba, rumbo a Hábitat III” Documento de sistematización. Córdoba.

ISBN 978-987-4415-60-8

