

UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Dispositivos y territorialidades de la acción estatal en el reasentamiento poblacional por riesgo.

Estudio de caso de la quebrada La Picacha y el Proyecto habitacional La Playita, Medellín, entre 2011 y 2023.

Daniel Alejandro Castrillón Velásquez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Arquitectura, Escuela de estudios urbano regionales
Medellín, Colombia
2023

Dispositivos y territorialidades de la acción estatal en el reasentamiento poblacional por riesgo.

Estudio de caso de la quebrada La Picacha y el Proyecto habitacional La Playita -Medellín, entre 2011 y 2023.

Daniel Alejandro Castrillón Velásquez

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Urbano Regionales

Director (a):

Título Ph.D Análida Rincón Patiño

Línea de Investigación:

Poder y producción del espacio

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Arquitectura, Escuela de planeación urbano regional

Medellín, Colombia

2023

Resumen

Dispositivos y territorialidades de la acción estatal en el reasentamiento poblacional por riesgo. Estudio de caso de la quebrada La Picacha y el Proyecto habitacional La Playita, Medellín, entre 2011 y 2023

En esta tesis se analizan los dispositivos de acción estatal en el proceso de reasentamiento poblacional por riesgo de la quebrada La Picacha hacia el Proyecto habitacional VIP La Playita. También las territorialidades producidas por el Estado y las comunidades en los lugares de origen y de destino. Entendiendo los dispositivos como redes de poder y de saber manifiestas en la operación estatal del reasentamiento; y las territorialidades como ejercicios y prácticas productoras del espacio, más allá de su dimensión física.

Se empleó la metodología de estudio de caso y métodos cualitativos. Se aplicaron técnicas de revisión documental, entrevistas semiestructuradas y a profundidad. Entre los hallazgos, se evidenciaron dos dispositivos estatales, uno funcionalista desplegado por el ejecutivo local de Medellín, que operó bajo una lógica instrumental del espacio, orientada a la valorización inmobiliaria, y derivó en incumplimientos en la entrega de vivienda nueva a las comunidades afectadas. Y un dispositivo garantista, activado por acciones colectivas comunitarias, una universidad y el poder judicial en procura de la garantía de derechos de los moradores de La Picacha. Se revelaron dificultades del poder judicial para incidir en el ejecutivo y una alta capacidad de agencia de las comunidades receptoras sobre las decisiones de la Administración municipal. Por otro lado, se desarrollaron ejercicios de territorialidad y pertenencias territoriales de las comunidades intervenidas sobre los espacios prometidos y habitados. Se afianzaron dinámicas de territorialización tendientes a la informalidad en el lugar de salida y a la segregación socioespacial en el de destino.

Palabras clave: Reasentamiento, Riesgo; Dispositivos estatales, Territorialidades, Territorialización, Espacio, Dinámicas socioespaciales.

Abstract

Devices and territorialities of state action in population resettlement due to risk. Case study of La Picacha creek and La Playita housing project, Medellín, between 2011 and 2023

In this thesis, the devices of state action in the population resettlement process due to the risk of La Picacha Creek towards the VIP housing project La Playita are analyzed. Also, the territorialities produced by the State and the communities from the sites of origin and destination are studied. Understanding the devices as networks of power and knowledge manifested in the state operation of resettlement, and territorialities as exercises and practices that produce space beyond its physical dimension the site of departure and socio-spatial segregation at the destination.

For the analysis, the methodology of case study and qualitative methods were employed. Techniques such as documentary review, semi-structured interviews, and in-depth interviews were applied. Among the findings, two state devices were evident: a functionalist one deployed by the local government of Medellín, which operated under an instrumental logic of space aimed at real estate valuation, resulting in failures in delivering new housing to affected communities. And a guarantee device, activated by the judicial power in pursuit of ensuring the rights of La Picacha's residents. Difficulties of the judicial power to influence the executive and a high agency capacity of the receiving communities over the decisions of the municipal administration were revealed. On the other hand, exercises of territoriality and territorial belongings of the intervened communities were developed over the promised and inhabited spaces. Dynamics of territorialization were strengthened, tending towards informality at the site of departure and socio-spatial segregation at the destination.

Keywords: Resettlement, Risk; State Devices, Territorialities, Territorialization, Space, Socio-spatial Dynamics.

Contenido

	Pág.
Resumen	VII
Índice de figuras	XIII
Índice de tablas	XIV
Introducción	1
1. Dispositivos estatales: visión estratégica, relacional y territorial en las intervenciones de reasentamiento poblacional por riesgo	7
1.1. El estado: una mirada relacional	7
1.2. Selectividad estratégica.....	11
1.3. Dispositivos de poder	14
1.3.1. El dispositivo: red de poder/saber en la intervención estatal y territorial	15
1.3.2. La implementación de políticas públicas territoriales como dispositivo estatal	18
1.3.4. El Dispositivo en el alto nivel de implementación del ejecutivo	22
1.3.5. Dispositivos en las burocracias de nivel de calle.....	26
1.3.6. Dispositivo del poder judicial estatal o judicialización de las políticas públicas	30
1.3.7. La gestión del riesgo en el dispositivo estatal local	34
1.4. Reasentamiento poblacional, acción estatal y territorialidades	38
1.4.1. Reasentamiento poblacional.....	38
1.4.2. Regulación estatal-nacional del reasentamiento	44
1.4.4. Antecedentes contextuales: algunas experiencias de reasentamiento en Colombia y Medellín.....	48
1.4.5. Territorialidades estatales y sociales-comunitarias	64
2. Marco metodológico	70
2.1. Metodología y métodos de investigación social cualitativa	70
2.1.1. Sobre el método de estudio de caso.....	71
2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de información.....	73
2.2.1. Revisión de contenido documental y matriz bibliográfica	73
2.2.2. Entrevistas semiestructuradas y a profundidad.....	73
2.3. Diseño de investigación.....	74
3. El caso: reasentamiento poblacional de La Picacha y el proyecto habitacional La Playita	81
3.1. Antecedentes de la intervención y origen del reasentamiento	82
3.2. Localización y estado actual de la intervención	88

3.2.1. Sector de salida: Quebrada La Picacha, sector La Playita	88
3.2.2. Zona proyectada para el reasentamiento: polígono Plan parcial ciudadela el Rincón	90
3.2.3. Proyecto habitacional La Playita: de la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) a la Vivienda de Interés social (VIS)	95
3.3. Dispositivos estatales: entre el funcionalismo y la garantía de derechos	100
3.3.1. Manifestaciones del dispositivo estatal funcionalista en el alto nivel de implementación del reasentamiento en la Quebrada La Picacha, sector La Playita	104
3.3.2. Dispositivo funcionalista y operaciones en la implementación del nivel de calle del ejecutivo local	119
3.4. Dispositivo estatal garantista: Narrativa y acciones incidentes del poder judicial en el ejecutivo local para el proceso de reasentamiento de La Picacha	130
3.4.1. Demandas de acción popular 2012 y 2013: instrumentos de acción colectiva y detonantes de la intervención del ejecutivo local.....	131
3.4.2. Medida cautelar Juzgado 24 Administrativo Oral de Medellín, 2013.....	136
3.4.3. Sentencia del Consejo de Estado 2014. Tensiones jurídico-políticas entre los organismos judiciales y el ejecutivo:	142
3.4.4. Tribunal Administrativo de Antioquia: declaratoria de desacato en el 2015 y sentencia confirmatoria en el 2016	144
3.4.5. : Fallo del Consejo de Estado 2022.....	151
3.5. Espacios prometidos y territorialidades producidas en el reasentamiento: entre la latencia, la exclusión y la resistencia	156
3.5.1. El espacio prometido: territorialidades latentes y de exclusión en el Proyecto habitacional La Playita	157
3.5.2. El nuevo espacio prometido: Proyecto habitacional Tierra Paraíso	163
3.5.3. Espacios habitados en la zona de riesgo de La Picacha	167
3.6. Procesos de territorialización: dinámicas socioespaciales en el territorio intervenido y el proyectado para la recepción.....	174
3.6.1. Repoblamiento del territorio de salida y cambios socioespaciales.....	175
3.6.2. Territorialización de dinámicas de exclusión y segregación socio espacial en el sitio de recepción	184
4. Conclusiones	191
A. Anexo: Ejemplos de guías de entrevistas aplicadas.....	197
5. Bibliografía.....	201

Índice de figuras

Figura 1: Viviendas en el sector La Playita, Quebrada La Picacha	89
Figura 2: Quebrada La Picacha	90
Figura 3: Planimetría del Plan Parcial Ciudadela El Rincón.....	92
Figura 4: Ubicación Proyecto Habitacional VIP La Playita en el Área de Expansión Belén Rincón	93
Figura 5: Edificaciones y edificaciones comerciales Plan Parcial Ciudadela El Rincón..	94
Figura 6: Localización de las zonas intervenidas para el reasentamiento.....	95
Figura 7: Proyecto Habitacional de Interés Prioritario La Playita	96
Figura 8: Proyecto habitacional de interés social La Playita	99
Figura 9: Dispositivos estatales y lógicas desplegadas	102
Figura 10: Vivienda de líder comunitaria del sector La Playita, quebrada La Picacha...	169
Figura 11: Vivienda en la franja de retiro de La Picacha	171
Figura 12: Cauce de la Quebrada La Picacha	174
Figura 13: vivienda recientemente edificada en La Playita	178
Figura 14: Reterritorialización del sector La Palyita, Quebrada La Picacha	180
Figura 15: Vivienda sector La Playita, Quebrada La Picacha	183
Figura 16: Área de expansión Belén Rincón, Plan Parcial Ciudadela El Rincón.....	185

Índice de tablas

Tabla 1: Manifestaciones del dispositivo estatal en el ejecutivo local. Hallazgos en Chardón (2010).....	50
Tabla 2: Manifestaciones del dispositivo del ejecutivo local. Hallazgos de Vanegas.....	52
Tabla 3: Manifestaciones del dispositivo estatal en el ejecutivo local. Hallazgos estudio de Arias et. al (1991).....	56
Tabla 4: Proyectos de reubicación a raíz del evento de desastre del barrio Villatina, 1987	58
Tabla 5: Manifestaciones del dispositivo en el ejecutivo local. Hallazgos de Coupé (2007).	61
Tabla 6 Matriz de categorías, subcategorías y variables de la investigación	75
Tabla 7. Acercamiento metodológico a los actores intervinientes en el caso	79
Tabla 8: Línea de tiempo acontecimientos claves del caso.	85
Tabla 9: Actores intervinientes en el caso.....	102

Introducción

Los procesos de reasentamiento en Medellín han repercutido significativamente en la configuración territorial y urbana de la ciudad. Como desplazamiento gestionado por el Estado, el reasentamiento se ha constituido en un hecho territorial provocado por dos causas: la priorización estatal de espacios para la construcción de obras de desarrollo urbano; y la condición de riesgo y ocurrencia de desastres en algunas zonas de la ciudad, en un territorio que en una alta proporción se ha cimentado sobre laderas.

La gestión estatal en Medellín ha evidenciado históricamente carencias significativas en el tratamiento de los procesos de reasentamiento por riesgo. Asuntos como los incumplimientos en la entrega de viviendas, la falta de idoneidad e integralidad de los espacios suministrados, la promoción estatal a la autoconstrucción de las comunidades por incapacidad institucional y de gestión; las medidas inmediatistas e improvisadas en torno a la gestión del riesgo, son rasgos que evidencian una intervención estatal insuficiente en términos de compensación y restitución efectiva de la vivienda y el hábitat.

Para la perspectiva de este trabajo, fue por tanto relevante ahondar en la acción estatal en el marco de las intervenciones de reasentamiento por condiciones de riesgo y de desastre. Se consideró que las mismas requieren de integralidad y procesos de coordinación interinstitucional y multinivel, dada la multiplicidad de procesos que se implican. En este sentido, las decisiones de los niveles directivos en torno a la habilitación de suelo para la entrega de vivienda nueva; los procesos de gestión predial y social que adelantan en los territorios los funcionarios de primer nivel o gestores sociales; las medidas de regulación y control territorial estatal para contrarrestar riesgos, y las concepciones en torno al traslado poblacional que se movilizan, implican profundizar en el Estado como un entramado de relaciones sociales, multiescalar, polimórfico, policontextual (Jessop, 2016) y espacialmente situado.

Bajo estas pretensiones, la presente investigación se centró en analizar la acción estatal en el caso de reasentamiento por condición de riesgo de los moradores de las franjas de retiro de La Quebrada La Picacha, Corregimiento de Altavista de Medellín, hacia uno de los lugares dispuestos por el Estado local. Como delimitación, la investigación se enfocó en una de las alternativas de vivienda ofertadas por la Administración, el Proyecto Habitacional de Interés Prioritario (VIP) La Playita, ubicado en el área de expansión del barrio Belén Rincón, zona limítrofe con el barrio Belén La Loma de Los Bernal.

Al respecto, la intervención estatal nació como respuesta de la Administración municipal a una acción popular en el año 2012 y un fallo de medida cautelar en el 2013 favorable a las comunidades, debido a los incumplimientos por parte del Estado en materia de gestión del riesgo en una zona con un antecedente de calamidad provocada por una avenida torrencial en el año 2011.

Es así como en un rango temporal de 12 años se produjo una dinámica relacional estatal entre diferentes actores integrantes de los poderes públicos ejecutivo y judicial materializada en una intervención compleja y polémica por los incumplimientos en la entrega de la vivienda nueva del Proyecto VIP La Playita a las comunidades. Es precisamente la dinámica descrita la que motivó el desarrollo de la presente investigación, en una búsqueda por analizar los dispositivos que conllevaron a un incumplimiento estatal sistemático en una temporalidad tan extensa.

Se partió de la hipótesis que los dispositivos movilizados por la acción estatal han sido determinantes en la producción de nuevas territorialidades y procesos de territorialización en las zonas intervenidas para el reasentamiento poblacional por riesgo de la quebrada La Picacha, generando transformaciones significativas en la calidad de vida de las comunidades afectadas, que oscilan entre la compensación parcial y la revictimización. Esto último, se materializó según se configuró la relación e imbricación entre un *dispositivo de intervención estatal funcionalista* desplegado por el ejecutivo local, consistente en un conjunto de operaciones entre niveles burocráticos que gestionaron el reasentamiento como un requisito normativo y bajo una lógica instrumental del espacio, priorizando los intereses patrimoniales y sobre el negocio inmobiliario en el territorio receptor; y un *dispositivo estatal garantista* con acciones que procuraron la garantía de derechos de la comunidad de La Playita, desplegado por el poder judicial, organismos nacionales del

ministerio público; y activado por la academia - Universidad de Medellín - en respaldo a los intereses de la comunidad.

Para ello se fijaron un objetivo general y tres específicos:

Objetivo General

- Comprender la acción estatal, sus dispositivos operantes y las diferentes territorialidades producidas en el reasentamiento poblacional por riesgo de la quebrada La Picacha al Proyecto habitacional La Playita, Medellín, entre los años 2011 - 2023.

Objetivos específicos

- Analizar la acción estatal y sus dispositivos en el reasentamiento poblacional objeto de estudio, desde la selectividad estratégica, los funcionarios de alto nivel, de calle y el rol del poder judicial.
- Interpretar las territorialidades producidas y latentes durante el proceso de reasentamiento poblacional por riesgo del sector de La Quebrada La Picacha al proyecto habitacional La Playita.
- Analizar los procesos de territorialización en el reasentamiento poblacional en los sectores La Playita, quebrada La Picacha, y Área de expansión Belén Rincón, en términos de las dinámicas socioespaciales.

La presente investigación se valió de la metodología de estudio de caso. Se desarrolló de manera deductiva, en el sentido de que primeramente se extrajeron del marco conceptual y contextual, categorías generales que contribuyeran al análisis de los resultados. E inductiva dado que en el desarrollo de indagación y análisis de la información se identificaron categorías que no habían sido contempladas en principio pero emergieron en el análisis de los datos recolectados, como sería la tipología de los dispositivos estatales desplegados (funcionalista – garantista). Se operaron como técnicas de recolección de

información la revisión de contenido documental, y desde la etnografía, el desarrollo de entrevistas semiestructuradas y a profundidad.

Está compuesta por tres capítulos y un apartado para conclusiones. El primer capítulo inicia con el marco teórico, conceptual y contextual bajo el cual se problematizan las categorías fundamentales de la investigación: la acción estatal, bajo una mirada relacional y desde la selectividad estratégica; los dispositivos de poder; el reasentamiento poblacional por riesgo, analizando experiencias en Colombia y Medellín; y por último el territorio y las territorialidades. En el segundo capítulo se explican los elementos metodológicos y el diseño de la investigación. En el tercero se analiza el caso de estudio, iniciando con su exposición con el posterior desarrollo analítico de los hallazgos. En este capítulo se analiza el despliegue de los dispositivos estatales: el funcionalista a través de las decisiones tomadas en el alto nivel y de calle en el ejecutivo. El garantista manifiesto en los diferentes instrumentos jurídicos expedidos por los organismos judiciales. Posteriormente se evidencian territorialidades latentes, imaginarios sobre los espacios prometidos que no se materializaron, pero fueron apropiados simbólicamente por las comunidades; territorialidades de exclusión en el lugar de recepción y pertenencias territoriales como el arraigo y las prácticas en torno al riesgo en el espacio de origen. Por último se resaltan la territorialización de dinámicas espontáneas de informalidad en el sector de La Playita a raíz del reasentamiento de algunas familias. Así como la territorialización de procesos de segregación socioespacial en el de llegada.

La aportación de esta investigación a los Estudios Urbano Regionales radicó en dilucidar, con un marco analítico enriquecido con los aportes de la Ciencia política, que los reasentamientos por riesgo en las ciudades también se ven refrenados por las ideas e intereses que guían la producción estratégica del espacio y el modelo de ocupación en ciertas zonas, como el aprovechamiento de usos del suelo para la valorización y la especulación inmobiliaria.

Más aún cuando se ejercen territorialidades que desde la estereotipación y estigmatización a los ciudadanos provenientes de zonas con niveles socioeconómicos inferiores, impiden la inclusión socioterritorial. Indagar por las causas de este fenómeno implica reconocer que las decisiones sobre la planeación y gestión territorial no sólo se supeditan a un asunto decisonal estatal. También están involucrados la legitimación

otorgada por determinados actores y los ciudadanos, así como sus prácticas, expresiones territoriales y poder de agencia.

1. Dispositivos estatales: visión estratégica, relacional y territorial en las intervenciones de reasentamiento poblacional por riesgo

1. Dispositivos estatales: visión estratégica, relacional y territorial en las intervenciones de reasentamiento poblacional por riesgo

El marco teórico conceptual y contextual se divide en cuatro grandes bloques derivados de las categorías analíticas: la acción estatal, los dispositivos, el reasentamiento y las territorialidades. Estos bloques se constituyen en torno a relaciones entre las categorías, sobre la base de que las mismas deben ser analizadas en su conjunción con las otras.

Así, en el primer bloque, se introducen diferentes teorías generales sobre el enfoque relacional del Estado, y se desglosan nociones aparejadas al mismo, como la selectividad estratégica. Con la apertura de esta última noción, se conceptualiza la categoría de dispositivos de poder y, posteriormente, se problematizan los modos de conjugación del dispositivo a través de acciones estatales en dos frentes: el primero, la implementación de políticas públicas dirigida por procedimientos y decisiones gubernamentales, y operada por funcionarios de primer nivel; el segundo, construido en lógica relacional, busca hacer notar las decisiones, prácticas e incidencias del poder judicial sobre el ejecutivo en el caso. Al respecto, se procura escudriñar los rasgos que adquiere esta conjugación en intervenciones de reasentamiento por riesgo, a la vez que se analizan algunos antecedentes contextuales sobre gestión estatal en reasentamientos en Colombia y Medellín. En la misma línea, se incorpora la categoría de territorialidades estatales, reconociendo que en las disposiciones o proyecciones sobre el espacio manifiestas en las intervenciones, se juegan múltiples ámbitos y no sólo la dimensión físico espacial. La estatalidad proyecta, dispone y promete espacios. Operación que a su vez detona nuevos ejercicios de territorialidad social.

1.1. El Estado: una mirada relacional

En este apartado se postula una mirada crítica con lo que parece sugerir el término Estado: estabilidad, unicidad, permanencia. Por ello se parte de una posición disruptiva con aquellas nociones estáticas, dualistas, binarias, esencialistas o sustancialistas sobre la estatalidad (Velez Rendón, 2016) que tienden a reducir las posibilidades de su análisis,

con importantes implicaciones teórico-prácticas. En efecto, el alejamiento de las teorías en cuestión de lo que podría ser el entorno, el tiempo y las contingencias relacionales que inciden en la configuración de la estatalidad y la modifican constantemente (Velez Rendón, 2016) citando a (Brachet et al, 2016), conduce a los promotores de los enfoques relacionales a elaboraciones conceptuales más aterrizadas con una realidad enmarañada de la *relación social estado*, en sus diversas manifestaciones.

Se retoma el enfoque estratégico relacional, con motivo de pensar la estatalidad como relación social en sus contradicciones y paradojas, cambiante y a su vez con invariancias, interdependiente, con una dependencia relativa de la configuración de las relaciones de fuerzas políticas y sociales; al tiempo, como cúmulo de organizaciones temporal, espacial y contextualmente ubicada y situada (Jessop, 2016). La mirada propuesta se centra en las pugnas interorganizacionales de la estatalidad, en sus formas variadas, sus funciones concretas y los múltiples efectos del poder que desata, desvirtuando la concepción que lo caracteriza como una cosa sustancial, unificada o un sujeto unitario (Jessop, 2016). El caso de estudio, caracterizado por una acción estatal sinuosa y exigente con los marcos teóricos que pretenden comprenderla, así lo exige.

Según esta orientación teórico conceptual, el Estado será entonces, “una “abstracción racional” re-especificada de diferentes maneras y con diferentes propósitos” (Jessop, 2019, p.8).

En la misma línea, y retomando a Nicos Poulantzas, Jessop (2019) incorpora la paradoja estatal en una definición esclarecedora:

Por un lado, [el estado] es sólo un conjunto institucional entre otros dentro de una formación social. Por el otro, carga con la responsabilidad general de mantener la cohesión de la formación social de la cual no es más que una parte. Su posición paradójica como parte y como todo de la sociedad significa que se encuentra continuamente demandado por las diversas fuerzas sociales para resolver los problemas de la sociedad. (..) está continuamente condenado a generar el “fracaso del Estado”, ya que muchos de los problemas de la sociedad se sitúan mucho más

allá de su control, e incluso estos se pueden agravar a partir del intento de intervención estatal. (p. 24)

Nociones así formuladas atraen algunas reflexiones en torno al valor añadido del giro relacional del análisis de la acción estatal. En primer lugar se destaca el hecho de que “las relaciones son el elemento básico constitutivo de la sociedad mediante el cual los actores crean, reproducen y transforman a la sociedad, y son, a su vez, creados y transformados por ellas” (Marquez & Gómez, 2016) citado en (Velez Rendón, 2016, p. 270). En segundo lugar, “la ontología relacional «considera fundamental [...] la historicidad y los contextos cambiantes de los procesos sociales vinculados unos con otros mediante cadenas de eventos, y el significado de estos eventos para sus protagonistas» (pp. 13-14)” (p. 270). Este marco interaccional, cuestiona que el estado adquiere su identidad cuando un sujeto político lo instrumentaliza, lo homogeneiza, sin reconocer las trayectorias y la gran variedad de actores siempre agenciándolo. El enfoque relacional, se caracteriza por evidenciar que las decisiones y

categorías que adopta el Estado para clasificar, ordenar y controlar el territorio o la población no sean vistas como su creación autónoma y original, sino que implica preguntarse por los diferentes actores que participan, en ocasiones inadvertidamente, en los esquemas de clasificación y control. (Domínguez, 2016, p. 188)

Bajo estas premisas, la solidificación del fenómeno estado o del fenómeno sociedad como entidades diferenciales, unívocas y autónomas, repercute en la reducción del estudio de la acción estatal y sus efectos. Por el contrario, la distensión que garantiza pensar en un entramado en el que se fijan “pautas transaccionales complejas” entre organizaciones estatales y las sociedades (Marquez & Gómez, 2016)¹ insta una nueva

¹ Al respecto, el cuestionamiento del enfoque relacional a los conceptos que según su perspectiva separan categóricamente estadios que están estrechamente ligados como son los de sociedad y estado, ha venido acompañado de la incorporación de conceptos sustitutos, como por ejemplo el de *entorno relacional* por el de sociedad realizado por Somers, o el marxismo al introducir el término implícitamente relacional de formación social (Marquez & Gómez, 2016)

forma de dar cuenta de los procesos que configuran la relación estatal y explican por qué la manifestación del estado es polimórfica, policontextual y multiescalar (Jessop, 2016).

Al respecto, la asunción de la multiplicidad y diversidad latente de la acción estatal por la deriva relacional, trata de evidenciarse con el estudio y la complejización de la “materialidad de sus instituciones a través de sus efectos, prácticas y discursos” (Rosero, 2017, p.5). En este sentido, la ubicuidad y efectos de la relación social Estado, se refleja en prácticas (discursivas y de hecho) concretas en el espacio.

Para lo anterior, se introduce un elemento clave del enfoque relacional, y es la implicación espacio temporal de la estatalidad. La territorialización del estado constituye el cierre de los lugares en sus márgenes territoriales y la búsqueda por controlar las relaciones sociales entre dichos márgenes (Jessop, 2016). Lo anterior también se refleja en su fractalidad: en una escala territorial, la estatalidad también va a ejercer una pretensión y predisposición por establecer los márgenes, regular y decidir sobre la interacción de los grupos sociales con el espacio independiente de que la escala sea micro o macro. No obstante, esta definición no es dada por la decisión de una autoridad específica, sino que involucra y resulta de disputas intraestatales y de las redes que se accionan.

Pensar la multiescalaridad desde un enfoque relacional del estado, es entonces reflexionar sus intervenciones concretas en un “amplio abanico de realidades espacio temporales” (Marquez & Gómez, 2016), resultantes, a su vez, de la recursividad inherente del ejercicio del poder político con consecuencias visibles en diferentes niveles gubernamentales (supranacional, nacional o subnacional).

En esta línea, se parte de la ubicación espacio temporal del Estado y su devenir territorial para centrar el análisis conceptual en la figura del Estado local, entendido como la territorialización del poder político y la concretización de las estrategias espaciales de la acción estatal (Cáceres, 2019). Para esta mirada, el rasgo ontológico de la estatalidad estaría dado en el “sistema de unidades interdependientes en permanente tensión y conflictos entre sí y que, en tanto constructo institucional, actúa como contingente de las acciones de agentes estratégicos. (Cáceres, 2019, p. 60). El enfoque relacional propone,

por tanto, una reflexión estatal en su devenir local. La territorialización del estado, su escalaridad, supone el papel determinante de las relaciones sociales locales para la definición de lo que es el estado, en la incidencia de éstas en la cimentación del estado nacional, y se sale de asunciones de la estatalidad como una división apriorística del trabajo o una organización racional del poder político en el territorio (Cáceres, 2019)

De esta forma, situar la acción del Estado como resultado y germen de relaciones socio espaciales y territoriales; más aún, en sus formas más sutiles de manifestarse como es en la cotidianidad de las relaciones humanas (de poder), abre paso al reconocimiento de sus rostros, de las distintas facetas que adopta el campo estatal en territorios y tiempos determinados, sus efectos tangibles e intangibles asociables a las pujas, negociaciones y transacciones desplegadas por actores de distinta naturaleza. (Piedrahita Arcila & Sánchez, 2021)

Es así que en tanto fenómeno hiper complejo y cambiante (Jessop, 2019), se vuelve imperioso buscar matices y especificidades del estado y de su (in) acción. En esta lógica, es evidenciable su acaecer en los complejos intercambios, transacciones, autorizaciones y desautorizaciones recíprocas (Shvarstein, 1998) interestatales en sus diferentes escalas. La tensión entre las iniciativas gubernamentales locales con las nacionales, así como entre los poderes públicos definidos por la arquitectura formal institucional; la inscripción de la trama jurídico-legal y procedimental en las conflictividades generadas entre agentes estatales suscritos a un entorno relacional; la toma de decisiones, las relaciones de poder y el equilibrio o desequilibrio de fuerzas sociales y políticas; y la (des)organización informal o de facto; se constituyen todas en variables de la estatalidad empleadas para el alcance de los objetivos investigativos y analíticos de este trabajo.

1.2. Selectividad estratégica

Una aproximación relacional al sistema estatal Jessop (2008; 2016; 2019), conduce a comprender que sus intervenciones, los discursos que moviliza y reproduce, así como la tendencia a decantarse por determinadas prácticas e ideas por encima de otras, surgen de un rasgo identificador del Estado: la selectividad estratégica. Con este concepto se pretende dar cuenta, por una parte, sobre la mayor apertura de la estructura estatal y su

modus operandi a formas de estrategia específica por sobre otras. En la misma línea, sobre el hecho de que algunas fuerzas políticas y sus ideas, tendrán más posibilidad de acceso a determinadas formas estatales en función de las estrategias que acojan para ganar el poder estatal (Jessop, 2019).

La acción estatal, bajo esta noción, evidencia “cierta predisposición a inclinarse, por esa herencia anclada en sus estructuras, a defender lo que ya existe, a escuchar más a unos intereses que otros, a reproducir más una lógica que otra” (Monedero, 2014, p. 192). Un componente esencial del Estado, será entonces la preeminencia otorgada a determinadas formas de comprender y hacer, a la apertura a que sus operaciones se agencien en función de determinados intereses, valores y marcos cognitivos en prevalencia de otros. Esta tendencia al relevamiento de asuntos prioritarios incorporados en su agenda por encima de otros, se manifiesta en diferentes dimensiones. Efectivamente, es patente en los ámbitos que impliquen decisiones de carácter procedimental, operacional, organizacional, discursivo, espacial, entre otros.

Por ejemplo, la acción estatal será discursivamente selectiva al normalizar en sus prácticas narrativas, conceptos y formas de accionar, que le atribuyen sentidos específicos a los asuntos públicos. De igual modo, con la idea de selectividad espacial, se podría decir que “cada formación histórica de las instituciones y políticas estatales tiende a privilegiar espacios, localizaciones y escalas y a marginalizar otras en un espacio dado.” (Cáceres, 2019, p. 70).

La selectividad está a su vez enlazada con el carácter policontextual y polimórfico del estado (Jessop, 2016). Las manifestaciones concretas de un estado situado y localizado territorialmente, implica reconocer que determinadas maneras de proceder, intervenir y narrar son el reflejo de la trayectoria histórica de las relaciones sociales recurrentes y resultantes de esta ubicación territorial, y a su vez, del carácter heterónimo (autonomía relativa) en relación con otras escalas territoriales y niveles gubernamentales.

En suma, bajo este término, las prerrogativas de “ser Estado o estar en el Estado” otorgan a quien(es) se posicionan como su representante, un margen de posibilidad (según su capacidad o poder acumulado) de seleccionar determinados discursos y conceptos

concretos, leyes, actores a escuchar, procedimientos, instrumentos de gestión pública, formas de operación específicas; maneras comprender las relaciones de poder, miradas ontológicas de los fenómenos sociales, campos del saber, concepciones y prácticas sobre el espacio y de habitar el espacio. Posición condicionada por las acciones y reacciones de los actores implicados, en alguna medida, en el entorno relacional del Estado.

En la misma línea de argumentación, el concepto de selectividad espacial en la política urbana contemporánea, sugiere una espacialidad determinada por la predisposición a posicionar como criterio de decisión en el Estado la valorización mercantil del espacio: “el estado es promotor habitacional y agente de limpieza urbana (Waqcant, 2014) citado en (Gelasio et al., 2019, p. 527), lo que incide de manera significativa en las elecciones que se hacen por parte de los agentes de poder y tomadores de decisión gubernamental para que los grupos sociales usen de determinadas maneras el espacio urbano. Por ello, la preeminencia por la organización espacial para la acumulación/circulación del capital en las sociedades actuales se entronca con los parámetros que guían la racionalidad estratégica de la estatalidad, provocando consecuencias notables en los modos de ocupación y el ordenamiento del territorio. Lo anterior, suelen vivenciarlo con mayor intensidad los grupos humanos al margen y poco funcionales para las lógicas que entienden los territorios como nodos de competitividad.

Lo anterior se ancla con el carácter estratégico del estado. No obstante también se debe asignar un margen a lo fortuito de la acción estatal, a la imprevisibilidad e improvisación como prácticas que también identifican la estatalidad, dado que no todos los escenarios son controlables ni suponen la manifestación de la capacidad estratégica estatal. La selectividad, así entendida, también opera en el grado de discrecionalidad de los integrantes de la organización estatal, que pueden evidenciar decisiones no necesariamente alineadas con los proyectos hegemónicos que se supone orientan cierta forma estatal. Más adelante se profundizará en este asunto.

Por lo pronto, vale decir que, independiente del carácter estratégico o fortuito de la acción estatal, la seguidilla de decisiones que se toman sobre un asunto de interés, se insertan en una red, una red de poder y de saberes seleccionados y, a su vez, selectivos.

1.3. Dispositivos de poder

La noción de dispositivo refiere a un entramado de estrategias, discursos, saberes, prácticas de operación, procesos de normalización, mecanismos jurídicos, instalaciones físico espaciales, saberes movilizados, que nacen en coyunturas concretas y se instalan bajo la forma de prácticas, sentidos comunes y saberes que se normalizan (Fanlo, 2011). Al surgir del compromiso con la disección del fenómeno del poder (Foucault, 1987), la idea de dispositivo es más dilatada y aglutinadora que la idea de estatalidad. Efectivamente, el análisis del poder requerirá siempre un nivel mayor de minuciosidad de lo que sería un análisis del Estado, las instituciones y las clases sociales (Caputo y Yount, 1993: 4) citado en (Leyva, 2012). Es así como con la categoría de dispositivo, se pretende dar cuenta del carácter relacional de una serie de mecanismos que se manifiestan en la dimensión macropolítica (sistema político y sus interacciones con el medio) y cómo se concretizan a través de prácticas micropolíticas (o política a pequeña escala). En cierto modo, se pretende emplear el concepto bajo una funcionalidad que expone Leyva (2012) del enfoque de la Economía política cultural, consistente en que logra observar la diferencia entre la evolución de micro-tecnologías del poder particulares, y de los proyectos de poder que las originaron o colonizaron (P. 236).

Con la intención de utilizar el concepto para interrogar las metanarrativas que configuran los proyectos hegemónicos que se cristalizan relacionalmente en las prácticas territorializadas de la estatalidad, es decir, en el día a día de transacciones y relaciones entre personas que legítima o ilegítimamente representan la figura del Estado y aquellas que no pero que tienen sus propias representaciones respecto al rol que desempeñan en la formación social en la que están introducidos, la categoría constituye un valor añadido los propósitos del presente trabajo investigativo de desvelar la acción del estado y sus territorialidades en un reasentamiento por riesgo.

1.3.1. El dispositivo: red de poder/saber en la intervención estatal y territorial

A pesar de que en el ejercicio de aproximación filosófica al concepto de dispositivo Foucault se muestra reticente a proponer una definición específica, abordándolo en ocasiones como un concepto general, en otras para referirse a instituciones (Fanlo, 2011), una de las afirmaciones más reveladoras sobre el concepto es aquella que lo enmarca en:

un conjunto decididamente heterogéneo que comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas; en resumen, los elementos del dispositivo pertenecen tanto a lo dicho como a lo no dicho. El dispositivo es la red que puede establecerse entre estos elementos. (Foucault, 1987) citado en Fanlo (2011).

Con lo anterior se especifica uno de los rasgos del dispositivo: entramado de prácticas, saberes y discursos movilizados e intencionados en relaciones de poder ubicadas espacialmente. Con ello se pretende plantear el hecho de que un dispositivo no se supedita exclusivamente a la discursividad. También surge vinculado a prácticas no discursivas, a la materialidad de las relaciones entre los cuerpos, las cosas y el espacio que ocupan. En este sentido, “los dispositivos constituirán a los sujetos inscribiendo en sus cuerpos un modo y una forma de ser” (Fanlo, 2011, p.2) y *hacer*.

El dispositivo entendido como conjunción del saber y del poder facilita entonces la comprensión del enmascaramiento o atenuamiento del ejercicio del poder en su manifestación coercitiva, a través de prácticas discursivas que se regularizan e inciden en la naturalización de ideas y conductas (Villegas, 1993) implicando la reproducción de estructuras de significación que se posicionan en un lugar y momento dados como preeminentes.

En sintonía con Fanlo (2011) el dispositivo puede ser concebido como:

Un complejo haz de relaciones entre instituciones, sistemas de normas, formas de comportamiento, procesos económicos, sociales, técnicos y tipos de clasificación de sujetos, objetos y formas de relaciones entre éstos, un juego de relaciones discursivas y no discursivas, de regularidades que rigen una dispersión cuyo soporte

son prácticas. Por eso no es exacto decir que los dispositivos capturan individuos en su red, sino que producen sujetos que como tales quedan sujetos a determinados efectos de poder/saber. (p.3)

Los dispositivos se institucionalizan por estrategias de poder de gran alcance, pero, al tiempo, son delineados por el despliegue de formas de comprender y hacer en escalas micro, potencialmente disruptivas con los poderes con mayor capacidad de agencia, que lo nutren y/o producen su variación. Así, por ejemplo, la política urbana opera como un dispositivo que establece márgenes de acción y decisión sobre la relación entre el espacio y la sociedad (producción del espacio), en una deriva instrumental del espacio que lo cosifica y aliena, así como a las actividades y relaciones que en él se desarrollan (Acebal & Crobella). Sin embargo, el carácter rizomático (Deleuze & Guattari, 1988) de las dinámicas socioespaciales, las hace reproductoras prácticas divergentes y resistentes a la intencionalidad desplegada por el dispositivo de la planificación urbana estratégica, retándolo y, por qué no, metamorfoseándolo.

En suma, el dispositivo, bajo una lógica espacial equivaldría entonces a mecanismos, técnicas e instrumentos utilizados en determinadas prácticas sociales que tienen un componente espacial y de planeación para ejercer el dominio y control social. (Medina, 2016).

Al constituir una red de poder/saber, el dispositivo de la planeación responde a su vez, en tanto mecanismo y práctica, al decurso tomado por la colonización de los proyectos de poder (Leyva, 2014) en la amplia gama de elementos relacionados que encierra. De este modo, se visualiza un rasgo eminentemente estratégico de los dispositivos. Su dimensión técnica y estratégica refleja cierta estabilización de relaciones de poder que otorgan una posición estratégica a quienes los construyen bajo saberes y experticias que guían su ejecución (Gaviria, 2017).

En el marco de la acción del Estado, la apertura al empleo del concepto de dispositivo la establece Jessop (2016), al plantear la necesidad de complementar la clasificación macroscópica del Estado con estudios más detallados de "microfísica del poder estatal (actor red/disciplinariedad/normalización). A la luz del presente trabajo, el concepto de dispositivo permite esa ida vuelta de lo macro a lo micro y desde diferentes

lugares y formas: lo discursivo, lo simbólico, lo material, lo territorial, lo organizacional, lo relacional social, focalizándose en los regímenes de verdad que a través del ejercicio del poder atraviesan este decurso . Es decir, que en el momento de interpretar la acción del estado en su ubicuidad espacial, es fundamental centrarse en esa red de poder/saber que se está imponiendo a través de racionalidades expresadas en sus discursos y prácticas, las cuales mantienen una consistencia relativa en las versiones que toman en diferentes escalas y finalmente se materializan a través de sus intervenciones concretas sobre las comunidades, determinando los modos de vivenciar y representar el territorio.

Para lograr los objetivos definidos, se exponen en los apartados subsecuentes diferentes tipos de dispositivos planteados en función de lo que se quiere evidenciar: los efectos y las operaciones que produce la estatalidad en sus intervenciones de relocalización y reasentamiento. En este sentido, se conceptualiza la implementación de las políticas públicas estatales como manifestación de un dispositivo que se concretiza en: la selectividad de los modos de intervención (Jessop, 2016), procedimientos formales y fácticos que a través de la toma de decisiones se ejecutan produciendo unos efectos no necesariamente previstos por las burocracias de alto nivel de implementación. En segundo lugar, como decisiones tomadas en el nivel de implementación de calle o primer nivel, bajo la forma de cursos de la acción que pueden desplegarse, como la selección, la persuasión, la coerción, la cooptación, aplicados a las poblaciones intervenidas. Tercero, el dispositivo como trama de decisiones judiciales sobre el ejecutivo con efectos concretos en la gestión del gobierno local en el caso. En cuarto lugar, con la comprensión de la gestión del riesgo como manifestación de un dispositivo de acción estatal que si bien evidencia un rasgo garantista, preventivo y técnico, también reproduce las lógicas y prácticas instituidas por proyectos de poder muy concretas.

De cada expresión del dispositivo estatal, se extraen algunos elementos de análisis, categorizados como manifestaciones de los dispositivos en las intervenciones de reasentamiento por riesgo y desastre ejecutadas en Medellín y otras ciudades de Colombia, funcionales para identificar las racionalidades del dispositivo en el caso de estudio.

1.3.2. La implementación de políticas públicas territoriales como dispositivo estatal

En este apartado se reflexiona el dispositivo estatal cuando deviene proceso de implementación de políticas públicas. El análisis se sitúa en la esfera de implementación, dado que la motivación es indagar por la acción específica que se materializa en una intervención pública de reasentamiento poblacional, y no por la proyección ni el diseño de la misma. Se considera que en el ámbito de la implementación de las políticas públicas, se activan atributos del dispositivo abordados en la conceptualización anterior, tales como:

- 1) Su relativo carácter estratégico,
- 2) Cargado de lógicas y respondiente a racionalidades específicas
- 3) Empleador de técnicas, e instrumentos,
- 4) Manifestación de redes de saber y poder.

Todas contenidas en acciones (gestiones, intervenciones, prácticas) estatales concretas.

Aquí es pertinente la pregunta ¿Qué es entonces una política pública? Al respecto, no se puede comprender el concepto de política pública sin realizar un acercamiento a la teoría de la acción estatal. Y viceversa, el concepto de política pública funciona como herramienta teórica para abordar, con un mayor nivel de especificidad, la operación e intervención del estado de derecho moderno en los asuntos de interés público.

Efectivamente, el concepto y, como consecuencia, el análisis de las políticas públicas surge en la segunda mitad de postguerra del siglo XX en aras de comprender las intervenciones del Estado en programas asociados a políticas de carácter económico y social (Jaime et. al, 2013) .

Ahora, como primera definición, se considera que las políticas públicas son:

decisiones tomadas por los órganos ejecutivos o representativos del Estado —y no por los particulares— con el propósito explícito de modificar el statu quo en un sentido determinado, mediante el uso de los recursos normativos,

presupuestarios y humanos con los que cuenta el sector público —al menos parcialmente o como punto de partida— y en un horizonte temporal razonablemente definido (Merino, 2013, p, 17).

También se definen como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 112) citado en (Jaime et. al., 2013, p.58). O como la utilización de los medios de los que dispone el estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará (Merino, 2013) .

Los postulados de la teoría cíclica o de “etapas heurísticas” de las políticas públicas, permiten esquematizar las políticas como proceso lineal, mas, como ya se presentó líneas arriba, el carácter imbricado y relacional en la que se inscriben (campo estatal) cuestiona el sesgo de este enfoque. Según el enfoque cíclico las etapas de las políticas públicas se dividen en la identificación del problema público, la definición de la agenda, formulación, adopción, implementación, evaluación y reformulación (Revuelta, 2007).

Por los propósitos esbozados en la presente propuesta, en tanto búsqueda por desvelar la acción estatal en intervenciones de reasentamiento, no se profundiza en los extensos y fecundos marcos analíticos de las políticas públicas. Lo anterior, en aras de una ampliación conceptual del componente más operativo, asociado a la acción concreta para el cambio de los fenómenos de interés público como la *implementación*, hasta ahora poco explorada (Jaime et al., 2013) y de muy necesaria examinación.

La implementación de políticas es la manera cómo el estado actúa y ejecuta las intervenciones proyectadas para atender las demandas de los grupos humanos. Así

la implementación refiere al conjunto de acciones y comportamientos que permiten transformar las intenciones u objetivos de una política pública en productos, resultados e impactos observables. Es por ello que no puede ser concebida solo como un momento, sino que debe ser entendida como un proceso

complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha – intencionalmente– la conexión causal cristalizada en el diseño de la política.” (Jaime et al., 2013, pág 103).

El análisis de políticas públicas como proceso de implementación, remite a la indagación de cuestiones como el direccionamiento de la presupuestación estatal pública, la discrecionalidad de los tomadores de decisiones, de los proyectos de poder hegemónicos movilizados en el decurso operacional (Leyva, 2014), de las incidencias de actores variados selectivamente escuchados por la estatalidad, de los procedimientos, guías y rutas que se activan, y según la escala de intervención, el mapa inter organizacional que ilustra sobre la gama de actores involucrados en los modos de intervención estatal. En este sentido, la implementación, necesariamente, inscribe un carácter estratégico al ser la materialización de lógicas, racionalidades, formas de comprender el mundo que están presentes en el Estado. Es decir un saber con capacidad de ordenar la acción (un poder), cuyos instrumentos y técnicas producen efectos materiales, e intencionadamente o no, produce sujetos sociales. La implementación de programas es, por tanto, la manifestación de un dispositivo estatal.

Ahora, para Suvirats (1989) la realidad de la implementación de las políticas públicas se aleja significativamente de teorías tradicionales e idealizadas que relevan la buena estructuración de objetivos como condición suficiente para su buen funcionamiento, asignándole a las mismas un carácter decididamente contingente y ambigüo, dados los objetivos difusos, la siempre inminente ausencia de recursos, la inserción en escenarios eminentemente hostiles, entre otras problemáticas ligadas a la implementación. Para Jaime et al (2013) al decir de la teoría evolutiva de la implementación, esta es dinámica, contingente, cambiante, de información y tiempos limitados, motivo por el cual le asigna un papel sustancial al nivel de autonomía/discrecionalidad para garantizar el éxito de las políticas, alejándose así de corrientes que se decantan por la estructuración de reglas rígidas y formales como denominadores comunes para la exitosa implementación de las políticas.

Por otro lado, la implementación como proceso complejo e imbricado, está siempre determinado por una multiplicidad de factores y fenómenos y puede reflexionarse

multidimensionalmente. En este sentido, para autores como Wildavsky y Pressman, la implementación adquiere una determinación fundamental en los mecanismos jurídicos, las estructuras, las organizaciones involucradas (Dussage, et al, 2018) intervinientes, selectivas y seleccionadas para definir el curso de las políticas. Por otro lado, están las construcciones teóricas que le asignan un rol fundamental al componente burocrático en las acciones de implementación. Serán determinante entonces la organización, comunicación, métodos, regulación y características de la burocracia en el devenir de la implementación de políticas (Revuelta, 2007) entendiendo por burocracia pública lo que hace esta última, y no el tipo ideal de organización que realiza o no diversas tareas (Ozlack, 2006).

Por otro lado, en la dimensión organizacional del proceso de implementación, existen y se reproducen pautas de comportamiento, sentidos comunes, hábitos y prácticas, en lo que Etkin y Schvarstein (1999) denominan como la “administración simbólica de la estructura burocrática” (p.156), bajo la cual inscriben los procesos de operacionalización de políticas. Un factor explicativo a estos elementos del sistema cultural organizacional es, a su vez, la manifestación de lógicas instituidas en el marco de relaciones de poder.

Como ya se vió, el dispositivo constituye una red de poder y saber que considerado en la estatalidad le otorga a la misma un carácter heterónimo, estratégico, táctico y eminentemente normalizador. Pensado en lógica de política pública la noción de dispositivo desenmascara y problematiza el discurso tecnocrático con el que a veces carga el análisis y la ejecución de políticas públicas, considerando este discurso como un eslabón más del dispositivo. Tiranti (2016) por ejemplo, adapta el concepto al referirse a dispositivos de gestión estatal (DGE), aludiendo a “una trama de elementos heterogéneos, atravesados por un sentido estratégico que los impulsa, y un posicionamiento táctico que le otorga en parte sentido a su acción” (pág 132). En esta dirección, enmarca los instrumentos de política pública en una estrategia mayor y en una necesidad táctica que les da sentido (Tiranti, 2016). Entender la implementación de las políticas públicas como dispositivo, significa entonces entenderlas como saberes cristalizados de operación, instituidos y reproducidos narrativa y materialmente. El carácter estratégico de cada instrumento de política, la carga de control de cada acción y los efectos de dominación política inscritos

en los procesos de implementación, son todos componentes del dispositivo de poder desplegado en las intervenciones estatales.

Es por ello que, en el análisis y aproximación al objeto de estudio del presente trabajo, es ineludible considerar que en las intervenciones públicas relacionadas con el ordenamiento territorial, están presentes toda esta amplia gama de variables componentes del campo de las políticas públicas que se instituyen como dispositivos de la estatalidad. El dispositivo se espacializa al construir proyecciones e idealizaciones sobre el territorio que posteriormente se ejecutan por actores (con trabas y obstáculos) integrantes del sistema estatal, configurando prácticas sociales, instalando infraestructuras físicas y asignando (si no imponiendo) modos de relacionamiento en el espacio, afectando las condiciones de vida y la satisfacción de necesidades humanas.

1.3.4. El dispositivo en el alto nivel de implementación del ejecutivo

Como ya fue expresado, las políticas públicas en la trama relacional que es el estado, dan cuenta de un atributo de capacidad del poder infraestructural de este último, que es incrustarse y penetrar a la sociedad (Jessop, 2016), en un escenario siempre relacional y transaccional. Esta capacidad se expresa en la multiplicidad de actores integrantes de la escala jerárquica del aparato estatal y en una red de relaciones de poder, en la que los altos cargos político administrativos se ubican en una posición determinante y de alta discrecionalidad para la selección de opciones, la resolución o exacerbamiento de contradicciones y de tensiones dilemáticas entre acciones que involucran grandes procesos de política.

Por alto nivel en los procesos de implementación de política, por tanto, se refiere a personas que definen los primeros cursos de acción de política a través de mandatos, metapuntos de vista (Schvarstein, 2000); están implicados considerablemente en la definición de procedimientos y la selección de alternativas de solución; y ejercen una alta capacidad de mando y dirección.

En este sentido, en el curso de la acción estatal se le adjudica un papel muy relevante a las burocracias estatales de alto nivel, a la selectividad que operan y el camino que definen para los dispositivos estatales a través de la selección de instrumentos de política (procedimientos, actos administrativos, decisiones adoptadas sobre formas de atender desde el estado los asuntos públicos). Las burocracias de alto nivel, así entendidas, toman decisiones determinantes, a la vez que movilizan valores, marcos de pensamiento y actuación, por lo que están en el corazón del proceso de implementación. En esta línea, como integrantes de la cúpula en determinada formación estatal, exteriorizan en su conducta variables contextuales, normativas y estructurales que esiman ciertas percepciones, generan actitudes y determinan orientaciones diferenciadas hacia la acción estatal (Ozlack, 2006).

La atención en este apartado se centra en los cargos directivos estatales por la posición fundamental que toman en el caso de estudio respecto al proceso de selección de instrumentos y toma de decisiones. Por ello es importante reconocer las variables que condicionan su accionar. En un municipio o ente descentralizado el cargo burocrático elegido por elección popular, tiene un margen de posibilidad amplio para ejercer su discrecionalidad en la toma de decisiones. Como elementos consustanciales a su capacidad de decisión, se podrían asociar la concepción que tienen sobre la viabilidad de ciertas decisiones, la legitimidad puesta en juego ante el escrutinio público y los intereses que afectan. Asimismo, la capacidad que tienen sobre sus decisiones diferentes actores tanto intra, como extra estatales.

En este orden de ideas, los funcionarios del alto nivel de implementación son definitivos en la elección de decisiones no programadas, es decir, de aquellas que no son rutinarias, sino que se toman para la resolución de problemáticas que tienen poco o ningún precedente o no son frecuentes (González & Gomez, 2007). Para expresarlo de otra manera, decisiones cuyos efectos o consecuencias, dada la naturaleza del problema público que pretenden solventar, son de gran alcance.

No obstante, en tanto “organización habitada”, la unidad y secuencialidad de las decisiones en la cadena de mando se puede circunscribir o socavar mediante la resistencia

o desobediencia de los funcionarios de otros niveles de implementación, sobre todo, si se reconoce la difícil adecuación de los procedimientos y normativas que guían la operación del funcionariado a formas de intervención más flexibles o informales (Offe, 1975) citado en (Jessop, 2016) . Así los escenarios de tomas de decisiones variarán según la trayectoria de la forma organizacional-estatal específica, produciendo dinámicas propias de estructuras con una cadena de mando fuerte o de contestación permanente en todos los niveles jerárquicos formalmente definidos en el marco de los procesos de implementación, estableciendo “patrones sinuosos, erráticos y contradictorios en los que pueden observarse rezagos de varias estrategias y programas de acción política.” (Ozlack, 2006, p.13)

La senda de dependencia y los pesos de la inercia institucional constituyen también variables que determinan los procesos de implementación. Los comportamientos regularizados de las burocracias estatales, y la multiplicidad de interacciones recurrentes prolongadas en el tiempo molduran la ejecución de políticas, dándole características particulares a las intervenciones. Estos patrones arraigados se manifiestan en formas organizativas específicas del estado, pero la causalidad de las inercias en el marco de la implementación debe ser sujeta a análisis exhaustivos, dado que el cambio también es factor constitutivo del funcionamiento de las organizaciones públicas que se genera, a veces, de manera abrupta, pero regularmente en operaciones graduales e incrementales (Limdblom, 1979) citado en (Medina, 2016).

La relación entre burocracias estatales en el alto nivel y el marco legal bajo el que se circunscribe la implementación, se da en conjunción con otros factores como el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. (Revuelta, 2007). Así las burocracias involucradas en los procesos de implementación se alinean a los objetivos estatutarios de política definidos (Sabatier y Mazmanian, 1981) citado en Revuelta (2007) y, según el caso, se adaptan, alinean y seleccionan insumos del ordenamiento legal para orientar su acción en los roles adjudicados, pero también saliéndose de estos últimos.

Los procesos de implementación de políticas, por tanto, están también condicionados por la utilización de recursos de poder (coerción, información, legitimidad y bienes económicos) de los que disponen las burocracias estatales (Ozlack, 2006), distribuidos desigualmente y activadores de acciones de selección y retención de unas tecnologías de poder en vez de otras a partir de una lógica estratégica (Leyva, 2012) o de intereses y valores particulares.

Por último, es de considerar que los directivos de las unidades del Estado no necesariamente son los direccionadores de la marcha que adquiere la implementación. Existen actores intermedios que por su posición de facto, pueden ser más determinantes en sus acciones con el efecto que produzcan las políticas públicas que los de un alto nivel. Así, “los mecanismos de preservación a nivel interno de una organización – en este caso la forma organizativa estatal ², por ejemplo, vienen dados por el poder de los mandos medios y la tecnoestructura y, a nivel externo, por grupos beneficiados por el estado de cosas” (Etkin y Schvarstein, 1989, p.126). Sin embargo, la autoridad y el poder de mando de los funcionarios de alto nivel, tiene una significativa capacidad para incrustar visiones y accionar mecanismos que se materializan en las intervenciones públicas.

De este modo, los instrumentos de política marco, es decir, los medios utilizados para direccionar instrumentos micro volcados a la resolución de una situación problemática, están a merced de los funcionarios con poder de mando, por lo que su creación y utilización están asociados a racionalidades convertidas en ideas guía de política estatal. Es así como determinadas normas, procedimientos formales, acciones concretas, y formas de nombrar los fenómenos y las organizaciones públicas, al ser instrumentos de políticas marco, serán, bajo la selectividad estratégica previamente mencionada, preferidos por los burócratas de alto nivel por encima de otros, desencadenando procesos con efectos territoriales específicos.

Bajo esta forma, se inscriben los dispositivos. En primer lugar, por la carga de control detrás de cada acción de los tomadores de decisiones. En segundo lugar, y

² Añadido propio

asociado al anterior, por la necesidad implícita de modular subjetividades, entendiendo que a través de las burocracias también se impulsan mecanismos biopolíticos cuyo propósito explícito e implícito es controlar, regular y dirigir las ideas y comportamientos de los sujetos, con consecuencias muchas veces imprevisibles (Sachis, 2019). Y, en tercer lugar, por la inserción de los funcionarios de alto nivel en la red de poder y de saberes que condujeron a la prevalencia de determinadas maneras de accionar en el sistema estatal para provocar efectos.

1.3.5. Dispositivos en las burocracias de nivel de calle

En procura de evidenciar e interpretar la acción estatal en un proceso de reasentamiento por riesgo, para este trabajo es fundamental realizar un “zoom” a los modos de territorialización de esta acción estatal en una intervención de este tipo. Para ello, se consideró importante un acercamiento a la figura del funcionario de calle, o aquel representante de la estatalidad con una relación directa y cercana con las comunidades que serán reasentadas. Por decirlo de otro modo, de aquellos que aplican los instrumentos de política en la primera línea de intervención.

Los burócratas del nivel de calle o de primera línea, en efecto, son entonces

quienes realmente traducen los programas en bienes y servicios concretos, es decir, los ciudadanos son beneficiados o castigados por el gobierno a través de los funcionarios que trabajan en los mostradores; en consultorios; en las aulas; en los patios de la prisión; en las esquinas de las calles (Oliveira, 2012, p. 1553).

Para el caso de un reasentamiento la figura del burócrata de nivel de calle BNC sería equivalente a la del gestor social, aquellos funcionarios que deben relacionarse con las comunidades y que se valen de unos instrumentos específicos para el ejercicio de su rol en una política de reasentamiento. Las acciones de los funcionarios de primer nivel en la ejecución de un proyecto se desarrollan según las características particulares del mismo. Sin embargo, la aplicación al pie de la letra del mandato, las reglas y los protocolos diseñados previamente para la ejecución de la intervención, o la flexibilidad otorgada a los procedimientos en función de las particularidades del contexto en el que se inscribe su

acción, dependerán del nivel de autonomía y discrecionalidad que las condiciones de la política le permiten al funcionario (Casas, et al, 2021). Es así como, en escenarios de implementación de alta ambigüedad, este agente de base tiene, en muchas ocasiones, que ir más allá de la ejecución de los programas, dado que sus formuladores no saben lo que quieren lograr con ellos o no saben de qué manera alcanzar sus propósitos (Oliveira, 2012). Ciertamente, la potestad de los funcionarios de calle para que los instrumentos de política estén encarrilados a los objetivos previamente definidos en los altos niveles decisorios de la cadena de mando, puede derivar en el acentuamiento de la pretensión definida en el alto nivel, así como del metapunto de vista que enmarca formalmente su acción a través de órdenes, leyes, procedimientos etc., o por el contrario, en divergencias significativas entre lo inicialmente planeado y lo que ejecutan, produciendo brechas de implementación (Dussage et. al. 2018). Las divergencias pueden surgir por motivaciones egoístas o con el objetivo de atender las necesidades de otros; darse de manera silenciosa o deliberadamente pública; y/o vincularse a servidores públicos individuales o convertirse en patrones de comportamiento compartido entre funcionarios de calle que pueden repercutir en la necesidad de promover una reformulación de política pública. (Soren, 2018).

Se parte de la idea, con Fanlo (2010), de que como integrantes en las relaciones de poder de la organización estatal, estos funcionarios son también sujetos producidos que como tales quedan sujetos (y reproducen) determinados efectos de poder/saber. En este caso, activando y operando dispositivos estatales traducidos en técnicas de intervención. Sin embargo, son precisamente su autonomía o discrecionalidad, los rasgos mediante los cuales pueden accionar o transmutar la pretensión estratégica del dispositivo encomendado desde el alto nivel, implicando desviaciones, divergencias y efectos concretos en la implementación de políticas. La derivación de las decisiones políticas (resultantes del proceso político, o pugna entre múltiples intereses entre diversos actores convertida en agenda) en ambigüedades procedimentales, vacíos administrativos y misionales (Oliveira, 2012) en los programas y proyectos, incrementan las condiciones de posibilidad para que el ejecutor haga uso de su discrecionalidad en el desempeño de su papel.

Las burocracias de calle, por tanto, pueden ser creadoras y ejecutoras de estrategias, artificios comunicativos y tácticas de intervención en razón de tres factores en el proceso de implementación de política: las brechas existentes entre los diseños e ideaciones de política con las realidades contextuales en las que se desenvuelve su acción; la ambigüedad de los procedimientos y protocolos de intervención; y las valoraciones provenientes de distintos lugares (consideraciones personales, intereses, inconformidades no sólo sobre la intervención misma sino también sobre el rol desempeñado en la trama organizacional - condiciones laborales- etc) respecto al desarrollo de los programas o proyectos y la preferencia por favorecer determinados usuarios con sus servicios. Asimismo la reacción de las comunidades afectadas por su acción, también son definitorias del comportamiento de los burócratas de calle.

De lo anterior se puede concluir que la arena de acción en la que están inmersos los funcionarios de calle, implica una toma de decisiones particular, el establecimiento de rutinas y el invento de dispositivos para lidiar con circunstancias propias de su rol, como las presiones y las incertidumbres del trabajo (Lipsky, 1980). Al tiempo, para las organizaciones públicas, los integrantes de primera línea son decisivos dado que a través de ellos:

pueden obtener, mantener y controlar información, personas e instrumentos que son importantes para su funcionamiento y esto les da a los agentes poder informal ya que los superiores carecen de esos recursos y no pueden regular su uso por subordinados excepto a costa de reducir la eficiencia de la organización, lo que les crearía problemas a ellos mismos (Mechanic, 1962) tomado de (Oliveira, 2012, p. 1555).

Ahora, en lógica de establecer relaciones categoriales en función de los objetivos de investigación ¿cómo se reflexiona la figura del burócrata de calle con los gestores de primera línea en un proceso de reasentamiento?

Las políticas de reasentamiento se concretizan a través de gestores territoriales. Su tarea es implementar instrumentos macro de política a través de instrumentos micro. Por ejemplo, la aplicación de las disposiciones de un plan parcial en la adjudicación de

viviendas de interés social (instrumentos de gestión territorial) se concretiza, en su acción, en la comunicación y entrega de información (instrumentos de primera línea) a las comunidades afectadas, o, en un caso límite (pero no poco frecuente) a través de la coerción (violencia simbólica o física).

De este modo, los gestores de primera línea en un proceso de reasentamiento aplican dispositivos que se materializan a través de instrumentos que responden a la intencionalidad estratégica de la forma estatal inmersa en la intervención, y que a su vez se operan en función de las tácticas y prácticas (instituidas y no instituidas) impuestas y creadas en función de lo que exige la situación. Aún más, si se tiene en cuenta que a diferencia de un servicio estatal que entrega determinado beneficio a grupos poblacionales específicos - como puede ser una transferencia monetaria no condicionada o un estímulo para emprender una iniciativa - , en un proceso de reasentamiento las comunidades están sumidas en una condición de pérdida inminente, dada la naturaleza compensatoria y restitutiva de la intervención, se puede decir que el rol del funcionario de calle difiere sustancialmente del de otras políticas sociales.

Es así como las burocracias estatales de calle en procesos de reasentamiento son proclives a emplear, como han evidenciado trabajos investigativos en este campo, dispositivos de negociación, de persuasión, de selección de la información y de actores comunitarios estratégicos para los intereses organizacionales; de cooptación; de coerción (criminalización a la acción colectiva, intimidación, violencia simbólica o física) (Gaviria, 2017). Asimismo, se establecen narrativas desde la visión institucional que son replicadas por los funcionarios de calle. Como referencia, se presentan algunos elementos concluyentes en el trabajo de Chardón (2010) respecto a la postura de los gestores territoriales respecto al desarrollo del reasentamiento estudiado: En primer lugar, la normalización de la semejanza entre un reasentamiento y una reubicación; el imaginario de la precariedad de las viviendas como algo connatural a un proceso de reubicación; la apelación a explicaciones cómodas sobre las condiciones precarias de la vivienda entregada como la falta de recursos; y, en general, a la falta de conciencia de un manejo integral de proyectos de reasentamiento bajo nociones como habitat y sostenibilidad (Chardón, 2010).

Sin embargo, lejos de querer presentar un panorama pesimista sobre su función, sólo se pretende ubicar el foco en aquellos elementos más problemáticos. Pues su discrecionalidad abre paso a formas de actuación de corte garantista. También los BNC, deciden desde su propia escala de valores determinadas maneras de gestionar y relacionarse con los ciudadanos implicados. Pueden configurar marcos de actuación en los que prevalecen la dignidad y los derechos de la población. Las expresiones de lo anterior, son múltiples. En efecto, en el momento en el que se brinda la información pertinente, se cumple un procedimiento diseñado bajo un enfoque de derechos, o se emplean recursos extraprocedimentales con el objetivo de mejorar los beneficios de la intervención estatal.

En este sentido, su posición en lo que se denomina la “gestión social” estatal en un proceso de reasentamiento, puede moverse entre la aplicación de las metodologías preestablecidas por el organismo ejecutor o las prácticas no instituidas, informales pero igual de contundentes en los efectos de política que ocasiona. Así existe una potencialidad de divergir de estas o de hacer uso de alinearse a las mismas, según el tipo encuadre de trabajo en la organización estatal.

1.3.6. Dispositivo del poder judicial estatal o judicialización de las políticas públicas

El protagonismo del poder judicial sobre las intervenciones territoriales de la estatalidad también constituye un elemento de análisis para el objeto de estudio del presente trabajo. Se consideró pertinente este apartado para escudriñar sobre las relaciones y acciones entre los actores de las ramas ejecutiva y judicial del Estado de derecho y los dispositivos que accionan para incidir en las intervenciones públicas.

La participación de los tribunales en la desenvolvura de determinadas acciones estatales cuya responsabilidad, en primera instancia, deberían ser del poder ejecutivo, se ha convertido recientemente en el foco del análisis de las políticas estatales (Rodríguez & Virgües, 2022). Efectivamente, en palabras de Rodríguez y Virgües (2022) citando a Vallinder (1994) la judicialización de las políticas públicas es aquel “proceso mediante el

cual cuestiones que tradicionalmente estaban en el ámbito de los órganos políticos y de los encargados de tomar decisiones, es decir el legislativo y la rama ejecutiva, se resuelven cada vez más en los tribunales” (p.107). La especialización de los tribunales en asuntos de política pública y su paulatina conversión en determinadores del rumbo de las intervenciones estatales, ha implicado la apertura para distintos agentes de hacer valer sus preferencias políticas a través de esta forma organizativa estatal.

A su vez, este nivel de especialización en el caso colombiano también se explica por el carácter relacional del estado, en el momento que, por ejemplo, sectores específicos encuentran en los tribunales su única manera de tramitar las inconformidades y reclamaciones respecto a los fallos de los programas y proyectos de gobierno. En efecto, lo anterior implica que

los reclamos legales “desde abajo” (Sieder et. al., 2005) respecto a las políticas gubernamentales han llevado a los tribunales a analizar diversas políticas públicas, con el fin de determinar si las agencias gubernamentales han contribuido o no al descuido o a la violación de derechos individuales y sociales, bien sea por acciones directas o por omisiones en el diseño, la implementación, el monitoreo o la evaluación de dichas políticas públicas. En el caso de negligencia u omisión, los jueces se convierten en guías y creadores de nuevas políticas públicas. (Rodríguez & Virgües, 2022, p.107)

En este sentido, se produce una transacción entre fuerzas no estatales y los tribunales, por un lado, de fortalecimiento de las capacidades institucionales del poder judicial para abordar problemáticas vinculadas a lo gubernamental y, por otro, en el favorecimiento de las demandas de los actores que denuncian ante los tribunales, a través de la incidencia en la acción del ejecutivo. Lo anterior implica un modo de articulación institucional (Jessop, 2016), o un cambio organizacional operado vía adquisición de capacidad instalada del poder judicial. Lo que es mucho más interesante es que dicho cambio se da a raíz de factores exógenos o perturbaciones externas, pero consustancialmente relacionadas con el poder judicial, como son, por un lado, las demandas ciudadanas expresadas en mecanismos de denuncia. Por otro, una desconstitucionalización del poder ejecutivo resultante de la apatía de sus órganos políticos para cumplir con los preceptos de la carta magna, provocando un vacío normativo

trasladado a la decisión de los jueces o tribunales, concitándolos al diseño de políticas públicas, a través de fallos, sentencias y pronunciamientos (Berinzonce, 2011).

Ahora bien, desde una mirada relacional, los efectos del poder judicial sobre el devenir de la acción del ejecutivo es también otra cuestión que suscita análisis. Es de este modo como las pugnas entre los propósitos, lógicas e intereses de los operadores de política gubernamentales son decisivos en la aplicación de las disposiciones y sentencias proferidos por los agentes judiciales. Más aún cuando lo que busca ser redireccionado por parte de los tribunales es la implementación de determinados proyectos de gobierno y política pública. En este sentido, esta relación oscila entre el refuerzo de las acciones del ejecutivo a través de sentencias, y la neutralización de dichas acciones. Tal como demuestra Cravino (2018) la correlación de fuerzas sociales y políticas en una coyuntura y la arquitectura institucional estatal, pueden ser decisivas sobre la complicidad entre una administración local con los fallos que profieren los tribunales o, por el contrario, en sus discrepancias y antagonismos.

En esta línea de discusión, una de las consecuencias del proceso de judicialización de las políticas públicas, radica en la paradoja en la que se encuentran los tribunales de ver incrementado su potencial de actuación en diferentes asuntos relacionados con la garantía de derechos fundamentales, al tiempo que se reduce significativamente su capacidad real de obligar al poder político administrativo a acatar sus decisiones y a operar de determinada manera, lo que puede derivar en una verdadera “trampa a la justicia”, una impotencia relativa del activismo judicial (Berinzonce, 2010). De este modo, la dilatación de las respuestas a los fallos por los actores gubernamentales puede ser atribuida a fenómenos tales como la falta de presupuestación pública; la inercia institucional; la falta de capacidad y asunción de los fundamentos del estado social de derecho en los tomadores de decisiones del ejecutivo; la disincronía entre temporalidad para la designación del presupuesto público para la ejecución de programas con el momento en el que se profieren los fallos, etc. En suma, la infructuosidad de los diversos procedimientos proferidos por los jueces encauzados a inducir a los demás poderes a cumplir con sus obligaciones, se instala, en el último tiempo, como un fenómeno recurrente (Berinzonce, 2010)

Respecto a las implicaciones espacio-territoriales de la actuación judicial, Cravino (2018) ha evidenciado de qué manera lógicas y concepciones de los tribunales a la hora de dirimir conflictos sobre el acceso y ocupación de la tierra, por ejemplo, entrañan escenarios dilemáticos en el tratamiento de los casos, cuando, por tomar un caso concreto, algunos jueces en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, se decantan por el abordaje a los casos asentamientos humanos de hecho como resultado de un conflicto social, mientras que otros se orientan hacia un tratamiento más alineado con una “tipificación jurídica de un delito penal” (p. 231).

Esta selectividad a su vez entra en relación con la selectividad de los demás poderes en el sistema de pesos y contrapesos del estado de derecho y, de facto, configura modos específicos de intervención estatal en los que se manifiestan dispositivos de ambas formas estatales, ya sea en una decisión tomada, un procedimiento ejecutado, o la fijación de plazos y periodizaciones para la implementación de determinadas intervenciones. Aludir, por tanto, a la integración del poder judicial en un dispositivo, supone que en este se produce el empleo de disposiciones, saberes y miradas trazadas por el campo social en el que están insertos (Cravino, 2016) que, al tiempo, son molduradas por el campo técnico jurídico que lo especializa como práctica de saber/poder.

El poder judicial también moviliza entonces dispositivos específicos que se activan a través de sujetos portadores de discursividades que se encargan de darles “veracidad, prestigio y autoridad” (Fanlo, 2010, p.4). En este caso, sería a través de ese entramado de jueces, coadyuvantes y profesionales del derecho. En el marco de su papel en la resolución de disputas socio-territoriales de acceso y uso de los suelos, por ejemplo, los actores judiciales también expresan en algún grado la selectividad estructural y estratégica de la estatalidad.

La judicialización de las políticas, bajo el enfoque del dispositivo, enmarca entonces intrusiones inevitables entre órganos estatales que pueden tener efectos inmediatos y amplios, o extenderse en el largo plazo y ser de poco alcance. Para el caso de los procedimientos del ejecutivo, los dispositivos gubernamentales pueden terminar manifestando las racionalidades del dispositivo judicial y será la configuración específica que adquiera esta relación de múltiples actores de ambas ramas del poder, la que determine las relaciones dentro del cuerpo burocrático ejecutivo (tomadores de decisiones

de alto nivel de gobierno y los burócratas de calle) con los públicos objetivo de las políticas públicas (comunidades), así como la temporalidad de aplicación de las soluciones estatales a los problemas territoriales concretos.

1.3.7. La gestión del riesgo en el dispositivo estatal local

El riesgo supone la posibilidad de pérdidas futuras para los habitantes de un territorio y remite a la conjunción de otras dos situaciones: una amenaza y una vulnerabilidad. La amenaza, podría comprenderse como “determinadas condiciones físicas de peligro latente, que se pueden convertir en fenómenos destructivos” (Arboleda, 2017, p.5). La vulnerabilidad, mientras, responde “a distintas características intrínsecas de la sociedad que la predispone a sufrir daños de diverso grado” (Arboleda, 2017, p.5).

Así entendido, el nivel de riesgo no sólo depende de las condiciones físicas o espaciales, sino también de los contextos sociales. Por ejemplo, en una población con menores condiciones de vida o desarrollo humano, se incrementa la posibilidad de sufrir mayores pérdidas con la ocurrencia de un desastre.

Así, el riesgo “surge de la existencia de un peligro latente asociado con la posibilidad de que se presenten fenómenos peligrosos y de unas características propias o intrínsecas de la sociedad que la predisponen a sufrir daños en diversos grados” (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 286). En esta misma línea, los desastres son el producto y la manifestación concreta del encuentro en un momento y un espacio determinados de un fenómeno natural de cierta intensidad –*la amenaza*– y de la población susceptible a su impacto (Sanahuja, 2011).

Como subcategoría, el riesgo de desastre, entre tanto, representa la probabilidad de generación de efectos sociales y económicos desfavorables en un lugar específico y en un periodo de tiempo, que superan los niveles socialmente aceptables, de manera que el funcionamiento rutinario de la sociedad o de uno de sus componentes es interrumpido sin poder recuperarse autónomamente, necesitando apoyo externo (Correa et. al., 2011). En el documento marco de la política pública de protección a moradores de Medellín, se describe como “los daños o pérdidas potenciales por eventos físicos peligrosos de origen

natural, socio-natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional en un periodo de tiempo específico, y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos” (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 286)

A manera de clasificación sobre el daño provocado por un evento de desastre, se referencian dos tipos de riesgo. El riesgo extensivo y el riesgo intensivo. El primero, describe la exposición de poblaciones a amenazas de baja intensidad pero de mayor regularidad, con números altos de personas afectadas y daños a infraestructuras y viviendas. El riesgo intensivo, se refiere a la exposición a amenazas cuya materialización se traduciría en muchas pérdidas humanas y económicas, en parte, por su concentración específica en un territorio. (Sanahuja, 2011). Esta categorización del riesgo se vincula con formas y capacidades de respuesta desde diferentes actores estatales y no estatales. A los mecanismos de respuesta y tratamiento de la singularidad de las situaciones y tipos de riesgo que pueden ser previstos se les denomina a la Gestión del riesgo (en adelante GDR).

Para las Naciones Unidas, la GDR es “el conjunto de decisiones administrativas, de organización y conocimientos operacionales desarrollados por sociedades y comunidades para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades, a fin de reducir el impacto de amenazas naturales y de desastres ambientales y tecnológicos consecuentes” (Ramírez, 2011, p. 33). Por su parte, Baena (2011) comprende la gestión del riesgo como “el esfuerzo que se realiza por parte de los gobiernos y los habitantes de un país para evitar calamidades o reducir al máximo las pérdidas morales y materiales” (P.92). A su vez, este mismo autor referencia la definición de Hezer et al. (2002) sobre la Gestión del riesgo de desastre natural, en tanto “políticas y acciones de mitigación, diagnóstico, preparación y prevención de desastres, que tienden a reducir la vulnerabilidad” (p.92). Como intervención estatal, la gestión del riesgo debería ser un proceso continuo con el propósito de reducir, prever y controlar factores de riesgo, mediante la implementación de políticas, estrategias instrumentos, acciones, volcadas a la disminución de pérdidas y daños producidos por sus efectos (Lavel, 2008) citado en (Sanahuja, 2011).

Esta definición inserta la GDR a las capacidades multiescalares de la acción estatal, dado que, si bien el riesgo se presenta en un territorio concreto, sus causas no necesariamente se originan en el ámbito local, también emergen desde otros niveles territoriales (Calderón & Frey , 2017). Cortés (2017) postula que la gestión del riesgo desde la perspectiva de la gobernanza, es un proceso de generación de acuerdos, leyes y acciones de descentralización entre los niveles gubernamentales locales, subnacionales y nacionales para la gestión del riesgo de desastres, que exige una alta participación de actores territoriales y procesos de rendición pública de cuentas, en aras de incidir en la toma de decisiones y generar la asunción de responsabilidades. De este modo, la GDR no se constituye en una práctica aislada dependiente de las decisiones de un actor institucional para contener amenazas y responder a eventos de desastres en los puntos en los que se materialice. Como componente del ordenamiento territorial, también se instituye como proceso gubernamental nuclear para la disposición, utilización, transformación y ocupación del territorio. (Calderón & Frey , 2017).

Básicamente, el ordenamiento territorial debe establecer las condiciones de ocupación del territorio tendientes a disminuir los niveles de vulnerabilidad ante posibles emergencias, buscando “soluciones al crecimiento demográfico, la concentración urbana y al aumento de los niveles de exposición de la población, así como los niveles de vulnerabilidad social generados principalmente por la pobreza” (Calderón & Frey , 2017, p. 262). Lo anterior se hace difícil, dado que no sólo en los instrumentos, sino también en la práctica operan lógicas que prevalecen según la selectividad estructural del estado, implicando que la GDR también se movilice en función de esta última. Como expresan Calderón & Frey (2017), una de las dificultades de la GDR aplicada al ordenamiento territorial es la

ambigüedad socio-política y manejo del desastre como resultado de la ausencia de información e incertidumbre, produciendo una percepción social del riesgo desligada a la realidad y que puede estar sujeta a una mercantilización del riesgo propiciada por intereses económicos y/o políticos. Esto conduce a una ambigüedad normativa donde la percepción del riesgo genera políticas que pueden estar lejanas a la realidad. (p. 250).

Este uso instrumental, mercantilizado, sugiere que la gestión del riesgo se edifique, asimismo, como un dispositivo estatal dada su proclividad a ser operado más como respuesta a marcos estratégicos que buscan especializarse con las políticas urbanas (selectividad), que como un medio que procura garantizar los derechos de las víctimas de riesgo y eventos de desastre.

Cuando, por ejemplo, en la ciudad de Medellín se configura un modo de planificación y producción estratégica del espacio irradiado por la lógica de la competitividad y funcional al modelo de desarrollo económico imperante, adquieren prevalencia determinados territorios en desmedro de otros, algunas proyecciones sobre la organización del suelo por encima de las prácticas territoriales (López, 2020) y, en este sentido, los mecanismos encaminados a una defensa y garantía de los grupos sociales terminan siendo subsidiarios e instrumentalizados. En el caso de la GDR y, específicamente, de una de sus medidas de gestión correctiva, como sería el reasentamiento (Correa, 2011), puede desdibujarse la función definida en los marcos normativos y postulados técnicos que prefiguran su operación. En esta lógica, las poblaciones se emplazan a conveniencia de la racionalidad estratégica y la aplicación irregular procedimientos e instrumentos para la GDR, terminan por generar las brechas de implementación que marginalizan los intereses de los beneficiarios de las políticas de GDR, causando dinámicas revictimizadoras. Es decir, que la política urbana y las proyecciones de ciudad representan fisuras para otras políticas que deberían tener el mismo grado de priorización.

Lo anterior evidencia dispositivos estatales estratégicamente seleccionados y direccionados, que favorecen intereses ajenos a la población afectada por los fenómenos asociados al riesgo de desastre, en una lógica funcionalista. Se considera, por tanto, que la activación del dispositivo responde a la necesidad de ocultar falencias de gestión y planificación, ya sea a través de la generación de paliativos, o de la búsqueda por desviar la percepción respecto a la responsabilidad estatal ante un hecho revictimizante resultante de una mala práctica de gestión del riesgo. La GDR así pensada, remite a pensar en el reasentamiento por riesgo como una intervención que legitima el desplazamiento forzoso bajo el postulado de protección del derecho a la vida.

Efectivamente, los instrumentos de ordenamiento territorial se quedan cortos a la hora de determinar las prácticas de GDR, siendo que estas últimas tienen su explicación en procesos y dinámicas territoriales resultantes de las relaciones entre actores. Como se evidenciará más adelante con el caso seleccionado, más allá de la disposición de los usos del suelo para el reasentamiento instalados en los instrumentos del OT, las territorialidades que se accionan desde la estatalidad responden a los intereses y valores del devenir socio territorial y organizacional estatal, y la GDR se acomodará a lo que se dictamine en los metaniveles de toma de decisiones en los que el poder opera.

En la perspectiva de este trabajo, se comprende que cuando la gestión del riesgo no se armoniza con las dinámicas político-organizativas de determinada formación socio-territorial en sus diferentes escalas gubernamentales, se abre la posibilidad de inminentes fallos de política pública en materia tanto de prevención del riesgo, como en atención pos-desastre.

1.4. Reasentamiento poblacional, acción estatal y territorialidades

1.4.1. Reasentamiento poblacional

Con base en los objetivos definidos en el presente trabajo, se problematizará el fenómeno del reasentamiento -específicamente en su modalidad de riesgo y atención posdesastre- en tanto proceso y resultado de la acción estatal. Bajo esta orientación, se rescatan algunas aportaciones teóricas valiosas sobre el concepto de reasentamiento, del protagonismo de la acción estatal en las dinámicas de reasentamiento y de las territorialidades que se derivan.

Una primera definición, de corte garantista sobre el concepto de reasentamiento, lo denota como:

una medida que busca mitigar los graves efectos de los desplazamientos, especialmente aquellos ocasionados por obras de infraestructura. En este sentido,

el reasentamiento es un manejo planificado del desplazamiento de población encaminado a proteger a los pobladores de los posibles impactos que pueden ocasionar los proyectos de desarrollo (Banco Mundial, 2001) citado en (Rincón , 2018, p.84).

Entendiéndola desde la acción estatal, la connotación que le asigna esta definición al concepto es de corte mitigativo, en el sentido de que la responsabilidad estatal se supedita a evitar los efectos desfavorables del desplazamiento de población cuando son causados por intervenciones de desarrollo para la transformación del territorio. Al tiempo, denota un papel de carácter técnico y procedimental del Estado, cuando inscribe su acción en el marco de la búsqueda por solucionar la problemática a través de un proceso planeado.

Lo anterior, contrasta con la mirada de autores como Hurtado y Chardón (2012) que comprenden que la acción estatal en un reasentamiento no sólo debe ceñirse a mitigar o contener los efectos adversos de un desplazamiento, sino también en mejorar la calidad de vida y habilitar la “construcción y consolidación de un hábitat digno” (Hurtado y Chardón, 2012, p.10) para los grupos humanos en el territorio de destino. La postura ya no solo es reparar, sino incrementar los niveles bienestar de la población reasentada.

Por otro lado, se postula la idea de que las condiciones que obligan a los grupos humanos a desplazarse de un territorio a otro, por encima de sus aspiraciones y anhelos, constituyen el origen de los procesos de reasentamiento. Con ello, se apela a la asociación que hace Rincón (2018) referenciando a Molina (2015) de la noción de reasentamiento con la de desplazamiento forzoso³, en tanto refiere el protagonismo de un agente externo, especialmente el estado, en el traslado territorial de una población, sea porque se requieren espacios ocupados para la ejecución de obras de desarrollo o por motivos de ocupación de zonas de alto riesgo de desastre naturales de las poblaciones (Rincón, 2018). Así reflexionado, el reasentamiento implica a un tercero que establece la pauta del

³ Se diferencia del concepto de desplazamiento forzado, que denota un fenómeno migratorio ocasionado de manera violenta por un grupo armado.

desplazamiento, a la vez que se caracteriza por la falta de voluntad de las personas afectadas por abandonar su territorio.

En este sentido, y partiendo de las experiencias de los grupos humanos afectados por un proceso de reasentamiento, el mismo, sea individual o colectivo, puede significar desplazamiento, “desalojo, despojo, aquello que provoca la salida de su lugar o territorio de origen contra su voluntad” (Rincón et. al., 2020, p.22).

Adicionalmente Sánchez (2020), a través de un estudio recopilatorio de diferentes autores, expone dos visiones teóricas para comprender los procesos de reasentamiento: una técnica y otra política. Respecto a la técnica, se refiere a la perspectiva procedimental de los reasentamientos, proveniente de la banca multilateral, que los entiende como un proceso operativo y planificado que se enmarca en dos momentos: el desplazamiento de la población y el restablecimiento de la comunidad. De este modo, el operador del reasentamiento es asumido como un agente facilitador técnico que, a través de procedimientos provistos de herramientas como indicadores, modelos de riesgo y reconstrucción desprendidos de la economía, describen el nivel de pérdida y las afectaciones socioeconómicas de los grupos a ser reasentados, en aras de planificar acciones y protocolos de ejecución garantistas. Entre tanto, la visión política resaltada por Sánchez (2020) referencia al reasentamiento como un

escenario de disputa entre el ejecutor de la obra y las comunidades, (...) una imposición del Estado y los ejecutores a las comunidades y (...) un ejercicio de poder desde el cual se impone una visión de progreso y desarrollo a la población impactada, que genera disputas y conflictos entre las partes por el control del territorio, los recursos naturales y la autodeterminación (Sanchez, 2020, p. 32, 33, 34, 35, 36).

En este trabajo, se plantea que la acción estatal en un reasentamiento se desenvuelve entre ambas visiones. Por un lado, carga con un cúmulo de insumos e instrumentos metodológicos, normativos, procedimentales o, si se quiere decir, técnicos, que asignan a las intervenciones de reasentamiento las características de un servicio estatal que, según la trayectoria y la escala institucional y organizacional,

será más o menos sofisticado. De esta forma, se planifican y ejecutan acciones e insumos metodológicos como la comunicación a los impactados, identificación de familias y personas, negociación de tierras o vivienda, la generación de alternativas de traslado, la restitución de las viviendas y de los “patrones de organización socioeconómica” (Sanchez, 2020, p.23) .

Pero, por otro lado, esta dimensión procedimental o técnica, está atravesada por intereses estratégicos y lógicas de poder expresadas en diferentes niveles o escalas estatales, que se materializan en la interacción entre funcionarios estatales, actores extraestatales y las comunidades. Así, se puede decir que tanto en los reasentamientos por obras de desarrollo como por condición de riesgo, la estatalidad activa dispositivos que a través de la movilización de un repertorio de instrumentos técnicos reproduce racionalidades y lógicas irradiadas por el ejercicio del poder, determinantes en las pérdidas o ganancias que vivencia una comunidad en un proceso de desterritorialización.

Respecto a los reasentamientos generados por situación de riesgo, se comprende con Ramírez (2011) que es una medida correctiva que

tendrá mayor pertinencia y factibilidad en relación con fenómenos que tienen menores niveles de incertidumbre en el pronóstico de riesgo. Esa es una de las principales razones por las cuales la mayoría de los procesos de reasentamiento tienen lugar en situaciones de “ocurrencia inminente” o posdesastre, donde la realidad de los hechos ha reducido o eliminado la incertidumbre (p.38).

Al tiempo, es de notar que este mismo autor coincide con la visión de Chardón mencionada previamente cuando alude al reasentamiento como una “medida de gestión correctiva progresiva del riesgo de desastres en el que no sólo interviene sobre lo existente sino también se abordan factores subyacentes de vulnerabilidad” (Ramírez, 2011, p 55).

Al respecto, es importante anotar que el factor que busca neutralizarse con los reasentamientos por condición de riesgo o posdesastre, es el de la exposición. En efecto,

la vulnerabilidad de una población ante la inminencia de un desastre socio-natural está dada por su nivel de exposición a este último. Calibrar la posibilidad o no de intervenir con una medida de reasentamiento, debe hacerse según Ramírez contemplando, a su vez, algunos componentes de la exposición, como son:

- La distribución espacial del fenómeno
- La energía de impacto
- La incertidumbre en el pronóstico
- Las posibilidades de mitigación.⁴

Desde la estatalidad deben definirse y operarse acciones que anclen recursos, fijen procedimientos de reasentamiento, e incorporen diagnósticos y planes de operación dirigidos por estos cuatro criterios.

En suma, y coincidiendo con el autor, el reasentamiento es una alternativa de gestión gubernamental integrada al ámbito de política pública. Por lo mismo, representa una oportunidad para superar los propósitos de la gestión del riesgo y de desastres, a través de la búsqueda por mejorar de manera ostensible de la calidad de vida de la población obligada a desalojar su territorio. No obstante, este mismo autor establece que

si no está debidamente planificado ni concebido como una acción complementaria e integrada a una estrategia integral de gestión del riesgo puede desembocar en procesos ineficientes e insostenibles que generan frustración tanto para la población involucrada como para los gobiernos (Ramírez, 2011, p. 36)

En efecto, la falta de una política integral de Gestión del riesgo, implica el incremento de los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo. No está demás recordar que la causa original de una condición de riesgo, es el desplazamiento de migrantes en las ciudades, a pesar de que el motivo de la intervención adquiera en sus justificaciones una connotación natural (Ramírez, 2011). En efecto

⁴ Para ver más sobre estos cuatro elementos claves ver Ramírez (2011)

como resultado de la economía moderna, los grupos que se asientan en “zonas de riesgo” acuden a ello al verse forzados a acceder a los suelos menos apetecidos y a las áreas más marginales de cuenta del impulso de producción y acumulación de capital que promueve el aprovechamiento desmedido de recursos naturales (Serje, 2011) retomada en (Vásquez, 2019, p. 173)

Como consecuencia, el reasentamiento de población puede constituirse una de las medidas correctivas más usuales. Sin embargo, esta recurrencia resulta ser inviable debido a los altos costos que implica; asimismo, por la generación de incentivos a ocupar zonas de alto riesgo, dado que se constituye en una vía para la consecución de vivienda (Ramírez, 2011).

La acción estatal en un reasentamiento por riesgo adquiere mayor protagonismo en las etapas de reconstrucción, rehabilitación y desalojo. Es en estas fases en la que se canalizan los diferentes dispositivos que desvían los propósitos y diseños iniciales de las intervenciones a través de acciones y mecanismos que responden a intereses (no necesariamente estratégicos) y/o marcos ideológicos de múltiples actores, provocando efectos territoriales y territorialidades.

Efectivamente, como expresa Vanegas (2018) referenciando (Serje y Anzellini, 2011) los reasentamientos se implementan bajo propósitos explícitos e implícitos de cambiar las “formas de organización territorial, imponer una nueva cultura económica, alcanzar objetivos estratégicos” (p.42). Por su parte, y en esta misma lógica, Sanchez (2020), al hablar de los reasentamientos gestionados por los organismos multilaterales, establece una mayor propensión a la toma de decisiones unilaterales de los ejecutores debido al afán de cumplir con las acciones del reasentamiento. Estas decisiones no son necesariamente guiadas por marcos o propósitos estratégicos, sino también por contingencias y riesgos de política pública materializados. De esta manera, a la premura por terminar la intervención, se le pueden añadir, asimismo, factores como las improvisaciones, sobrecostos en la construcción de las obras de infraestructura de las viviendas, entre otras contingencias. La consecuencia inevitable, además de la inminente

vulneración de derechos, es la emergencia de prácticas de resistencia de las comunidades implicadas hacia las acciones de los promotores, en este caso del Estado.

Bajo esta perspectiva, son inevitables las inconsistencias e incoherencias entre lo diseñado inicialmente en una política de reasentamiento, sus objetivos - que también varían en el tiempo – con lo que ocurre realmente. Es decir, las brechas de implementación son inminentes en las intervenciones de reasentamiento al igual que lo son para otro tipo de políticas públicas.

Por otro lado, es fundamental postular que el reasentamiento, representa un fenómeno inserto en la política de vivienda del país. En este sentido, se debe reflexionar esta dinámica desde la comprensión del viraje dado en la política de vivienda en Colombia después de 1990 cuando se adoptó el principio liberal como mecanismo más adecuado para producir y comercializar soluciones de vivienda para todos los sectores del país, con instrumentos como el subsidio directo a la demanda de vivienda.

En conclusión, el reasentamiento poblacional por condiciones de riesgo representa una acción que debe formar parte integral de una política de gestión del riesgo. Pues asuntos como la incorporación de procedimientos para la adquisición de predios, la protección a moradores, el aseguramiento de inemnizaciones, la rehabilitación de áreas afectadas y las afectaciones a la población y los territorios receptores conforman una serie de garantías que todo marco jurídico normativo nacional y territorial debe integrar (Vásquez, 2013) para no dejar vacíos y elementos implícitos que incrementen el margen de unilateralidad en las decisiones y, como consecuencia, de revictimización y vulneración de derechos.

1.4.2. Regulación estatal-nacional del reasentamiento

En este apartado, se presenta el marco jurídico normativo que regula los reasentamientos de población, en una exposición que va del nivel nacional al territorial en el municipio de Medellín. Específicamente, aquellos que se deben desarrollar por la

ocurrencia de desastres o riesgos para las poblaciones que habitan en determinado territorio. Se exponen leyes generales que regulan el proceso.

En el análisis de los resultados, se hará la valoración, bajo el concepto de dispositivo estatal, sobre la selectividad normativa aplicada al caso estudiado.

En primera medida, es necesario hacer referencia a la ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de riesgo y desastres”, en la que se insta a las entidades gubernamentales del nivel descentralizado a adoptar en su normativa e instrumentos de regulación los mecanismos necesarios para la prevención y atención de riesgos y desastres, incluidas aquellas que implicaran un proceso de reubicación, como la “constitución de reservas de tierras para hacer posible tales reasentamientos y la utilización de los instrumentos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles que sean necesarios para reubicación de poblaciones en alto riesgo, entre otros.” (Ley 1523 de 2012, Art 40). A su vez, está el Decreto 1807 de 2014, que demanda que en los planes de ordenamiento territorial se incorporen las disposiciones establecidas por la ley 1523 para la Gestión del riesgo, entre ella, que en el programa de ejecución del POT se incluyan programas y proyectos de gestión del riesgo que contemplen las acciones de reasentamiento.

En el nivel municipal, está el decreto 1240 de 2015, por el cual se reglamenta el sistema Municipal de Gestión del Riesgo y de Desastres en Medellín, en el que se dispone que el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo y de Desastres, en su Comisión del Hábitat, será responsable de

identificar, evaluar y recomendar las alternativas de reasentamiento temporal y definitivo de las familias localizadas en zonas de alto riesgo o que sufrieron una situación de desastre, sistematizando las lecciones aprendidas para evitar nuevas situaciones de riesgo en el municipio de Medellín. (Decreto 1240 de 2015, Artículo 15)

Asimismo le corresponden otras funciones igualmente relevantes, como convocar a las diferentes entidades públicas o privadas necesarias para ejecutar

procesos de reasentamiento, asesorar en la construcción de protocolos y planes para el reasentamiento, así como en la investigación y “aplicación de metodologías y técnicas apropiadas para la ejecución de programas de reasentamientos en situación de emergencia o desastre”. (Decreto 1240 de 2015, Artículo 15).

Al tiempo, se debe considerar el acuerdo 48 de 2014, mediante el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín que, a propósito de los reasentamientos, dictamina a los moradores como sujetos de especial protección.

Asimismo, está la Política pública de protección a moradores que, aunque no es de carácter retroactivo y por lo tanto no cubre el caso de la presente investigación, constituye un precedente en cuanto a la definición de protocolos claros para la ejecución de reasentamientos por condición de riesgo o amenaza. Al respecto, en la misma se postula que en un reasentamiento:

además de la protección de la vida y los bienes de la población, se debe buscar mejorar integralmente su calidad de vida, superando incluso los objetivos de reducción del riesgo, como parte de una visión de uso planificado del suelo. De esta manera el reasentamiento se convierte en una oportunidad para la inclusión de población vulnerable, de reducción de pobreza y del ordenamiento del territorio, restableciendo el equilibrio que debe existir entre asentamientos humanos y los atributos del medio natural. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 239)

Por último está el decreto reglamentario 1053 de 2020, sobre el subsidio municipal de vivienda de Medellín. Este decreto establece las condiciones para el otorgamiento de subsidios para soluciones de vivienda a las personas damnificadas o perjudicadas por su localización en zonas de alto riesgo o en la que hubo ocurrencia de desastre y que, por lo tanto, deben ser reasentadas. Reemplaza al decreto 2339 de 2013 expedido en la Administración de Aníbal Gaviria.

En este sentido, acoge lo dispuesto en los artículos 5, numeral 8, y 575 del POT sobre la necesidad de aplicar el subsidio municipal a las personas sujetos de protección

a moradores. De la misma manera, en el párrafo 2 del artículo 15, excluye a las personas que deban ser reasentadas por habitar en áreas de alto riesgo o afectadas por desastres naturales, de los gastos en escrituras, rentas y registros, que deban realizarse para el otorgamiento del subsidio. Otras disposiciones se relacionan con el beneficio que pueden recibir los familiares de una persona que recibió el subsidio en caso de que la misma haya fallecido.

Asimismo en la Sección III del decreto se introducen todas las condiciones y garantías que deben brindarse en materia de provisión de vivienda y restitución de medios y modos de vida de las poblaciones ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable o afectadas por desastre natural, antropogénico o calamidad. En relación a ello, se definen las modalidades de subsidio a las que pueden acceder los beneficiarios de algún subsidio, como las de “vivienda Nueva, Vivienda Usada, Arrendamiento Temporal o Construcción en Sitio Propio en el evento de que la vivienda afectada o destruida permita su recuperación.” (Decreto 1053 de 2020, art. 32).

La cuantía del subsidio de vivienda se define en el artículo 34, estableciéndose el pago del 100% del total del costo de la vivienda cuando el predio se haya adjudicado como medida restitutiva ante una condición de riesgo o atención en caso de desastre natural, antropogénico o calamidad. En este caso, la población postulante al subsidio, se denominará, en términos del decreto como población sujeto de especial protección.

Es importante también reconocer que el tipo de proyecto habitacional de vivienda nueva establecido en el decreto para la restitución de viviendas a las personas afectadas por habitar en zona de riesgo en la ciudad, es la Vivienda de Interés Prioritario o VIP. Este tipo de solución, según se dictamina en el decreto, reúne las finalidades de los proyectos de Vivienda de Interés Social⁵ pero difiere en la suma o costo máximo de lo que cuesta esta última solución.

⁵ En el decreto, se postula que una de las finalidades del VIS, “es garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos, que cumple con los estándares de calidad en diseño urbanístico, arquitectónico y de construcción sostenible” (Decreto 1053 de 2020, p. 20)

En el párrafo 1 del artículo 32, plantea la no superación del costo de la Vivienda de Interés Prioritario - 90 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV) - como condicionante para solventar el 100% del costo de la vivienda, so pena de que, ante un monto mayor, cambie la naturaleza de la vivienda, pasando a ser de Vivienda de Interés Social. Para este último tipo de solución de vivienda, la población definida para tener acceso es la población de demanda libre, es decir, aquellos hogares que cumplan con los requisitos para acceder al subsidio municipal de vivienda y ya no los sujetos de especial protección. Este último punto merece especial atención dado que, como se verá más adelante, representa uno de los hechos determinantes en el caso de estudio: el cambio de naturaleza del proyecto habitacional.

1.4.4. Antecedentes contextuales: algunas experiencias de reasentamiento en Colombia y Medellín

En el terreno investigativo, es particular la producción durante el siglo XXI de un número significativo de trabajos en Medellín centrados en problematizar el reasentamiento por obras de infraestructura para el desarrollo debido al proceso de transformación espacial y urbana de la ciudad en estas dos primeras décadas del milenio. Respecto a los estudios académicos de reasentamientos por situación de riesgo o desastre natural, se podría decir que su producción se situó temporalmente en el siglo XX. Con esta consideración, en este apartado se recogen de manera sintética algunas contribuciones teóricas derivadas de experiencias investigativas en las ciudades de Manizales y Pereira - como aportaciones desde el contexto colombiano - y en la ciudad de Medellín, en aras de dilucidar algunas particularidades y patrones en la configuración de los dispositivos de acción estatal en los reasentamientos, como formas de producción del espacio urbano en el país, y patrones en el caso tratado en este trabajo.

En primer lugar, se consideran las evidencias generadas en el estudio de Chardón (2010), centrado en analizar, bajo el enfoque de los conceptos de hábitat, vulnerabilidad, desarrollo y sostenibilidad, nueve casos de sectores en la ciudad de Manizales que albergan, sea en su totalidad o de manera parcial, a familias que vivenciaron procesos de reasentamiento. Al respecto, la investigación es clarificadora en dos sentidos. El primero,

es que se trata de reasentamientos provocados por la ubicación de los territorios de origen en zonas de riesgo, punto coincidente con el caso tratado en el presente trabajo. El segundo, es que en los trabajos se contrastan las visiones y decisiones de la institucionalidad pública con la percepción de las poblaciones reasentadas respecto a la intervención estatal.

En este sentido, resalta respecto a la visión y la acción estatal una falta de diferenciación entre un reasentamiento y un proyecto de Vivienda de interés social (VIS), con consecuencias en la supresión de algunos rasgos específicos que caracterizan a un proceso de reasentamiento, como la obligatoriedad estatal para restituir y mejorar el hábitat de las personas reasentadas, la calidad y el corte garantista de la gestión social desarrollada en estos, entre otros. Es así como no se diferencia entre las nociones de casa y vivienda, al asignarle a la primera un carácter personal y poco estructural que contrasta con la segunda, más orientada a la voluntad de brindar “espacios físicos, separados y seguridad que permitan pensar en el futuro” (Chardón, 2010 P. 66).

Otro elemento problemático y nuclear para comprender la gestión estatal en el caso tratado por la autora, es el conocimiento implícito e ignorado deliberadamente de las autoridades públicas sobre las condiciones precarias de las casas para la reubicación en los casos estudiados (espacio reducido, mala calidad espacial, sin revoque ni acabados, piso de cemento). A su vez, los compromisos incumplidos, y los mecanismos de manipulación a las comunidades, y la infracción, incluso, de la normatividad, bajo la “explicación cómoda de la falta de presupuesto” (Chardón, 2010 P. 66).

Siguiendo los hallazgos de la autora, la gestión estatal en la perspectiva de las comunidades se caracterizó por el engaño, los incumplimientos y la priorización de los territorios visitados por los funcionarios según la existencia de conflictos con las comunidades (Chardón, 2010).

Cuando se consideran los rasgos de la acción estatal expuestos, se pueden considerar, a manera de propuesta de clasificación teórica contributiva del análisis de los resultados de investigación, las siguientes elementos o manifestaciones del dispositivo de intervención estatal en el reasentamiento:

Tabla 1: Manifestaciones del dispositivo estatal en el ejecutivo local. Hallazgos en Chardón (2010).

Manifestaciones	Hallazgo
Narrativa	Concepción y movilización de los funcionarios estatales de una visión ambigua y con ausencia de criterios diferenciadores (uso indistinto) de los conceptos de reubicación, reasentamiento y proyectos de vivienda de interés social.
Coercitiva	Condicionamientos y obligaciones de cumplimiento de las decisiones adoptadas por el ejecutivo local derivados en desarrollos incompletos de las viviendas y carencias espaciales e infraestructurales
Espacialidad	Construcción de un espacio precario y poca calidad de las viviendas, atenuando incluso el rasgo reparatorio de la intervención
Gestión social	Tendencia al incumplimiento de lo predefinido por el estado y visitas a conveniencia de los funcionarios municipales al territorio de reasentamiento.

Fuente: Elaboración propia basado en Chardón (2010)

Es de anotar que las identificadas, son sólo algunas de las múltiples manifestaciones del dispositivo estatal para la implementación de política. En esta dirección se aclara que los elementos del dispositivo que contribuirán al análisis de los resultados de investigación pueden ser otros, seleccionados conforme lo fue exigiendo el caso tratado.

Por otro lado, se retomó la evidencia aportada por Vanegas (2018) en el estudio sobre el reasentamiento que por condiciones de riesgo se efectuó en la Ciudadela Tokio de la ciudad de Pereira, Colombia. En el estudio mencionado, se analizan las territorialidades proyectadas por la intervención estatal, y aquellas emergentes de las poblaciones reasentadas.

Al respecto, recuperando apartes de interés a los objetivos de la presente investigación, la tesis doctoral de Vanegas desvela regularidades de la acción estatal interesantes. Por ejemplo, la mirada de los funcionarios municipales al comprender el reasentamiento como una alternativa de solución para superar los asentamientos informales en la ciudad de Pereira..

Continuando con los hallazgos, reconoce que el otorgamiento de las viviendas respondía a una racionalidad técnico-práctica, en el sentido de que se entregaban con base en la optimización de recursos y conforme se adquirían los lotes, renunciando a darle preeminencia al mantenimiento de las redes de apoyo territoriales de las personas intervenidas como criterio de asignación, justificado también por parte de las autoridades municipales como dificultades logísticas (Vanegas, 2018).

El estudio también reveló el tipo de espacio urbano producido con el reasentamiento, volcado a la localización de los grupos con condiciones socioeconómicas difíciles y marginados en zonas periféricas de la ciudad o de expansión, lejos de la visibilidad que le podría otorgar su ubicación en una zona posicionada como comercial por la narrativa oficial de la ciudad (Vanegas, 2018).

Como ideas concluyentes del trabajo, se pueden reconocer las siguientes:

1) La omisión, en la etapa de asignación de las viviendas, de las prácticas espaciales, los tejidos y las redes familiares existentes antes del traslado poblacional. Lo anterior, anuló la posibilidad de que se pudieran fortalecer los lazos y la cohesión comunitaria después de la intervención y que se originaran como consecuencia otras problemáticas.

2) Como efecto de la intervención estatal para el reasentamiento, se propiciaron nuevas prácticas de riesgo como las invasiones en espacios públicos a través de la construcción de viviendas y la generación de prácticas agrícolas. Al tiempo, la inacción ante las actividades delictivas generadores de dinámicas de segregación socio espacial, y neutralizadores de procesos de apropiación territorial de las comunidades.

3) Del mismo modo, el acompañamiento precario del estado al proceso de reasentamiento por la misma ubicación de este último en zonas de difícil acceso por su morfología espacial, en zonas de alta vulnerabilidad, pobreza y asentamientos informales.

En suma, resalta problemáticas provocadas por la inacción estatal y la falta de presencia oportuna de las entidades responsables y sus funcionarios, propiciadores de una gestión ambiental y espacial detonadoras de nuevos riesgos.

Al respecto se sintetizan formas o manifestaciones de los dispositivos estatales accionados en el caso:

Tabla 2: Manifestaciones del dispositivo estatal en el ejecutivo local. Hallazgos de Vanegas (2018)

Manifestaciones	Hallazgo
Operación	Entrega de vivienda con base en la optimización de recursos, omisión de los lazos, redes de apoyo en el traslado poblacional bajo el empleo justificativo de una lógica práctica; y acompañamiento precario del estado debido a las dificultades de orden público en las zonas

	de llegada de la población objetivo del reasentamiento
Táctico - espacial	Ubicación de la llegada en zonas alejadas de las zonas centrales de la ciudad de Pereira

Fuente: Elaboración propia basado en Vanegas (2018)

Respecto a los desalojos por desastre natural, se recuperó la documentación de dos experiencias del siglo XX en la ciudad de Medellín, como fueron, por un lado, los casos de la reubicación de comunidades en el suroccidente de la ciudad y del nororiente, determinantes en la constitución de las asociaciones autogestionarias de vivienda “Mi Casita” y “Nuevo Horizonte”. Por otro lado, el desplazamiento ocurrido a raíz del trágico deslizamiento en el barrio Villatina.

En relación con el primer caso en el año de 1984, por ocurrencia de eventos de desastre como el deslizamiento de laderas y desprendimiento de tierra, los pobladores de los sectores “Nuevos Conquistadores” y “La independencia” en el occidente de Medellín (en la zona superior del barrio 20 de julio), estuvieron obligados a desplazarse de los asentamientos que habían construido años atrás. Asimismo ocurriría en agosto de 1985 en el sector “Nuevo Horizonte”, en el barrio popular número uno, cuando por una abertura en la tierra y como consecuencia del destajamiento de tres casas, los habitantes de los sectores mencionados tuvieron que desplazarse de su territorio (Arias et. al. 1991).

Como respuesta inmediata a los eventos de desastre, se conformaron albergues temporales, como la parroquia Nazareth, en el caso de La independencia y Nuevos conquistadores, y la plaza de mercado de Castilla, para el caso de Nuevo horizonte. Posterior al apoyo y asesoramiento del sector no gubernamental y la academia, se conformaron dos asociaciones de vivienda bajo el propósito de la gestión y consecución de nuevas viviendas: la asociaciones Mi Casita y Nuevo Horizonte.

Luego de constituidas, ambas asociaciones iniciaron una búsqueda activa para que la administración municipal en su momento, dispusiera de terrenos con posibilidad de usos aptos para la autoconstrucción de urbanizaciones populares. Al respecto, previamente,

desde la institucionalidad pública local se habían propuesto alternativas de reubicación de los afectados que conformaron la asociación Mi casita, que serían rechazadas por las familias al considerarse poco viables. En efecto, propuestas como la reubicación de las familias en el campo, su relocalización en Galpones de Santa Elena en espacios de refugio, húmedos, y que no cumplían con las condiciones de salubridad; la entrega de lotes sin las condiciones jurídicas, geotécnicas ni sociales requeridas (Arias et. al., 1991), representan algunos de los motivos de la negativa de la comunidad. Al final, se les adjudicaría un lote en Pradito, corregimiento de San antonio de Prado.

En relación con Nuevos horizontes, desde la administración municipal se dispondría de terrenos en el barrio Florencia, cercanos a los linderos o franjas de retiro de la quebrada La Madera, cuyos estudios de riesgo y geológicos necesarios (Arias, et.al., 1991), se realizaron luego del asesoramiento e intermediación de la universidad nacional.

De esta experiencia, se pueden extraer algunas conclusiones sobre lo que implicó la práctica estatal en relación con la gestión del riesgo, los procesos de reasentamiento y la configuración urbana de la ciudad. En primer lugar, la contribución por parte del sector no gubernamental para apoyar financieramente los procesos de autoproducción de vivienda, revela las carencias que los actores estatales tenían en su momento sobre la política de vivienda, reasentamiento y gestión del riesgo. El papel del municipio se supeditó a la disposición de lotes y entrega de materiales para la autoconstrucción. En el nivel nacional, hubo un acompañamiento por parte del SENA, la asignación de créditos por el Instituto de Crédito Territorial y el asesoramiento de la Universidad Nacional con el Centro de Estudios de Hábitat Popular CEHAP.

Según el estudio realizado por Arias et.al (1991) las autoridades estatales se caracterizaron por la adopción de medidas improvisadas e inmedatistas y en ocasiones, por un rol pasivo y omisivo, dada la ausencia en los años 80 de una institucionalidad fuerte en materia de gestión del riesgo. De igual manera, a pesar de la búsqueda de apoyo activa de la asociación Mi casita en diferentes instituciones estatales del nivel municipal, entre ellas, las responsables de otorgar beneficios en materia de vivienda, como fueron la Secretaría de desarrollo comunitario, CORVIDE y el ICT, recibieron de la primera,

negativas para la ejecución de acciones de apoyo, por la segunda, la restricción de terrenos para la autoconstrucción. (Arias et. al., 1991)

A su vez, de Arias et. al. alude a la “inexistencia de una política oficial de desastres y alternativas de solución a los damnificados” (1991, p.59), y señala que la política urbana se orientó a delegar a los grupos de bajos ingresos la solución a las problemáticas de vivienda, a cambio de la aceptación por parte de las autoridades municipales a la “ocupación de tierras no urbanizables y por fuera del perímetro urbano” (Arias et. al, 1991, p. 59). En efecto, los reasentamientos señalados ejemplifican experiencias autogestionarias de las comunidades ante la poca capacidad de la administración municipal para atender el reasentamiento bajo un paradigma garantista, desde el hábitat y de cara al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores. Es así como en los casos mencionados, la inercialidad estatal estimula el proceso autoorganizativo de las comunidades.

Este caso evidencia y concretiza la reflexión que hace Parias (2020) sobre la coexistencia de dos lógicas para la producción y circulación de la vivienda que se produjo con la política de vivienda en Colombia dirigida al mercado a finales de los 80 y principios de los 90. La producción capitalista, por un lado, y la autoconstrucción o autosuministro de vivienda – como el caso de las reubicaciones abordadas- por otro, que se incorporan al mercado bajo circulación mercantil simple o de subsistencia. En este sentido se generan dos procesos de configuración urbana: “la expansión de la ciudad con conurbación y metropolización funcional, lo que profundiza la macrosegregación residencial; y, al mismo tiempo, un proceso de consolidación y densificación urbana periférica” (Parias, 2020, p. 63).

Ahora, como aspecto relevante de las experiencia, están las capacidades adquiridas por las organizaciones comunitarias para la vivienda de la ciudad en ese momento. En el caso de Mi casita, se destaca un ejercicio de coordinación con diversas organizaciones en el territorio en pro de conformar una unidad integrada de educación, recreación y salud en el nuevo territorio habitado. El resultado, es la edificación de un proyecto interbarrrial que inserta a la organización en programas urbanos por fuera del

barrio autoconstruido y amplía los espacios participativos y de acercamiento con las instituciones gubernamentales. (Arias et.al, 2019)

No obstante, es de resaltar las implicaciones que tuvo el cambio de gobiernos en el curso de la actuación estatal en los procesos de reubicación. La segunda administración municipal se condujo con una comunicación más amplia y directa con la comunidad. Reconociendo las siguientes necesidades: Un espacio comunitario-público construido desde el inicio; adecuaciones en el lote antes de negociar el traslado y avanzar en la negociación del lote, en el sentido de que las familias no tuvieran que asumir el costo en las adecuaciones del terreno.” (Arias et. al, p.56). De este modo, los cambios de gobierno pueden ser decisivos en los virajes que toman las intervenciones públicas.

En suma, la acción estatal se caracterizó en esta experiencia por su papel secundario, marginal en la gestión para garantizar un hábitat digno a las familias integrantes de las asociaciones. La utilización de estrategias y saberes técnicos se hizo para estimular la edificación de barrios bajo las iniciativas y esfuerzos de los damnificados en estos sectores de la ciudad.

Tabla 3: Manifestaciones del dispositivo estatal en el ejecutivo local. Hallazgos estudio de Arias et. al (1991)

Manifestación	Hallazgo
Suministro de tierra y materiales	Estimulos a la autoproducción de vivienda a través de la disposición de lotes y la entrega de materiales.
Capacidad institucional	Adopción de medidas improvisadas e inmediatistas debido a la carencia de una institucionalidad fuerte en materia de gestión del riesgo.
Promoción de la autogestión bajo condicionalidades	Inexistencia de una política oficial de desastres y alternativas de solución a

	los damnificados, y la delegación a los grupos de bajos ingresos la solución a las problemáticas de vivienda, a cambio de la aceptación por parte de las autoridades municipales a la “ocupación de tierras no urbanizables y por fuera del perímetro urbano” (Arias, 1991, p. 59).
--	---

Fuente: Elaboración propia basado en Arias et. al. (1991)

Respecto al caso de Villatina, son fundamentales los aportes del estudio desarrollado por Françoise Coupé (2007) sobre la reubicación de los habitantes posterior a la tragedia ocasionada por el deslizamiento del cerro Pan de Azúcar el 27 de septiembre de 1987 en dicho barrio, en la cual fallecieron más de 500 personas. Al respecto, en la investigación se documentan algunos modos de intervención para el reasentamiento, estatales y no estatales en Medellín – así como sus consecuencias - operados en tal época.

Efectivamente, posterior al trágico acontecimiento se desarrolló un censo y se ejecutaron dos programas: el primero, de mejoramiento integral del barrio; el segundo, de reubicación de las personas damnificadas. Con la primera intervención se construyeron, como resultado de una poco articulada relación entre la institucionalidad pública y las organizaciones no gubernamentales, nuevas infraestructuras como vías, transporte, equipamientos de salud, recreación, deportes y servicios públicos en el barrio Villatina (Coupé, et al., 2007). Asimismo, la población construiría nuevas viviendas en áreas del denominado Campo santo y en zonas inestables, a la vez que adelantaría reformas a las casas ya existentes (Coupé, et al., 2007).

En relación con la segunda operación, de reubicación, se implementaría un programa integral entre tres organizaciones privadas y una pública. Las primeras fueron las Corporaciones Minuto de Dios, Antioquia presente y Barrios de Jesús. La segunda sería la Corporación de vivienda y desarrollo CORVIDE, ente adscrito al municipio de Medellín.

Se desarrollaron seis (6) proyectos, de los cuales solo uno, el que más soluciones de vivienda ofreciera (365 en total), sería responsabilidad de CORVIDE. El resto, se distribuirían de la siguiente manera:

Tabla 4: Proyectos de reubicación a raíz del evento de desastre del barrio Villatina, 1987

Nombre	Entidad promotora	Forma de producción	Fecha s de inicio y entrega	Núm ero de viviendas
Urbanización Hector Abad Gomez	Corporación Minuto de Dios	Autoconstrucción con asesoría técnica	Octubre de 1987 a Septiembre de 1988	145
Centenario Lasallista	Corporación Antioquia presente	Autoconstrucción con asesoría técnica	Julio de 1989 a noviembre de 1990.	42
San Andrés en Bello	Corporación Antioquia presente y minuto de Dios	Autoconstrucción con asesoría técnica	Por etapas a partir de 1990	85
La Esperanza, San Blas en Manrique	Barrios de Jesús	Construcción contratada y autoconstrucción parcial con asesoría técnica	Noviembre de 1987 a junio de 1989	46
Villa Café Etapa 1	Corporación Antioquia presente	Autoconstrucción con asesoría técnica	Noviembre de 1989 a octubre de 1990	144

El Limonar etapa 1	CORVI DE	Contrato municipio – Empresa privada	Mayo de 1990 a febrero de 1991	365
--------------------	----------	--------------------------------------	--------------------------------	-----

Fuente: tomado de Coupé et al. (2007)

Como aportación a la presente investigación, se presentan las características evidenciadas en la intervención de la entidad municipal responsable de la reubicación, en comparación con las organizaciones privadas.

Un primer elemento a notar, es la duración de los proyectos entre el inicio de las obras y su finalización. Los casos de La Esperanza y la urbanización Hector Abad Gómez, ambos con gestores privados, se destacaron por iniciar un mes después de la tragedia. El que exhibió más demoras tanto en inicio como en finalización, fue proyecto de vivienda de El Limonar – 1990 – 1991 -, ejecutado por la entidad estatal CORVIDE. Lo anterior, trajo implicaciones y dificultades para los reasentados y se condice con lo que el trabajo demostró en términos de satisfacción de los ciudadanos con los organismos responsables de la reubicación:

Las familias destacan las Corporaciones Minuto de Dios, Antioquia Presente y Barrios de Jesús, y especialmente las personas que acompañaron los procesos de autoconstrucción, y señalan que establecieron una relación clara y respetuosa hasta la entrega de las viviendas, cuando se retiraron definitivamente (Coupé et al., 2007, p. 37).

Al tiempo, sobre las formas de acceso a la vivienda para la reubicación, la mayoría de las personas reubicadas valoró que la autoconstrucción era la más favorable, sobre todo por el pago de la vivienda a través del trabajo. Este hallazgo, muy a diferencia del caso de El Limonar, en el que el pago se hizo a través de cuotas mensuales. (Coupé et al., 2007).

Lo que puede considerarse a la luz del concepto de reasentamiento es que en la época se generó un tratamiento menos garantista, pues se partía del hecho de que los

damnificados por la tragedia, debían asumir el costo de las nuevas viviendas, pagando con trabajo o con sumas de dinero. A su vez, quienes fueran beneficiados por el estado con el proyecto de vivienda de El Limonar, tuvieron que asumir una deuda que se sumaba al incremento del costo de vida y de localización (Coupé et al., 2017) en la nueva zona.

Con este panorama, el Estado operó de tal manera que acentuó los obstáculos para un reasentamiento con los diferentes elementos que lo instalan como medida restitutiva del hábitat e incrementadora de la calidad de vida. Primero, y como ya se mencionó, por las demoras en la reubicación. En segundo lugar por los criterios de selección de beneficiarios, en el sentido de que algunas personas que no fueron beneficiadas por los otros programas pero llegaron al proyecto de CORVIDE, no se les garantizó una adecuada inserción en el territorio de llegada (Coupé et al. 2017). Tercero, por no atenuar el problema de la estigmatización de las poblaciones receptoras hacia las nuevas poblaciones. Cuarto, por las deficiencias en cuanto a la dotación de las viviendas (Coupé et.al.,2017).

En este sentido, según los resultados del estudio, la gestión más problemática en el caso de Villatina, sería la estatal, en comparación con el sector privado. No hay suficientes datos sobre los mecanismos empleados por el cuerpo burocrático y de los tomadores de decisiones sobre el curso del proyecto de El Limonar, no obstante se reconocen los efectos socioterritoriales que provocó este proceso de reubicación.

A manera de propuestas concluyentes sobre los hallazgos evidenciados en el caso de Villatina, el trabajo de Coupé et.al.(2007) establece algunos retos que deben asumir los programas de prevención y especialmente de recuperación de desastres en contextos de informalidad, muy pertinentes para el análisis del caso estudiado en la presente investigación. Estos son:

romper y a la vez asumir esta situación de informalidad, sin haberla estudiado suficientemente; trascender la atención limitada a los propietarios de tierra o vivienda, sin excluir a los inquilinos; superar el asistencialismo y lograr la sostenibilidad del proceso que se inicie; y generar mecanismos que permitan alcanzar y mantener las nuevas condiciones de vida. (Coupé et al., 2007).

Los procesos de territorialización informal, según esta mirada, no deberían ser sancionados cuando se produce un evento de desastre natural. Más aún, cuando la zona de riesgo de Villatina no había sido diagnosticada como zona de riesgo. Pareciera que la sanción estuviera dirigida a cumplirse con el establecimiento de requisitos y condicionalidades de acceso a una vivienda nueva sustitutiva de la afectada por el desastre.

Las experiencias previamente expuestas, permiten concluir que se aplicaron dispositivos estatales que se podrían calificar de la siguiente manera:

Tabla 5: Manifestaciones del dispositivo en el ejecutivo local. Hallazgos de Coupé (2007).

Manifestación	Hallazgo
Instrumentos	Promoción a la autogestión de vivienda, y y pagos con trabajo de las viviendas asignadas. Asimismo el otorgamiento de <i>créditos</i> para que los beneficiarios del programa de reasentamiento asumieran el pago a través de cuotas mensuales.

Fuente: elaboración propia basado en Coupé (2007)

A los anteriormente expuestos, se añade el trabajo de Sánchez (2020) sobre el caso de reasentamiento de los habitantes del sector Madre Laura, ciudad de Medellín. Aunque es un reasentamiento por obras de desarrollo, los dispositivos estatales movilizados y materializados en la intervención son similares a los utilizados en los reasentamientos por riesgo, así como sus resultados en cuanto a las amenazas y las pérdidas sufridas por las comunidades intervenidas. Efectivamente, en el caso expuesto por la autora, se develan derivaciones de los dispositivos estatales como el uso de

maniobras persuasivas y dinámicas de negociación entre los delegados estatales del operador urbano del reasentamiento (Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín) con las comunidades. Al respecto, se generaron acuerdos de negociación - en materia de pago de arriendos temporales, soluciones de reasentamiento en sitio, acuerdos en materia de avalúos y subsidios de vivienda – que, no obstante, y debido a la venta prematura de las viviendas por parte de los propietarios, no se cumplieron en el tiempo fijado, de manera que varias familias quedaron durante varios años a la espera de las soluciones definitivas de vivienda (Sánchez, 2020). Lo expuesto hace notable una de las constantes de los reasentamientos en la ciudad de Medellín, como son las demoras para la entrega de alternativas de vivienda, las indemnizaciones o las garantías acordadas, lo que difiere notablemente con la gestión estatal para que los desalojos del territorio a intervenir se efectúen rápidamente. Los daños ocasionados a las familias en el caso en cuestión no fueron menores, y se concretaron en sufrimientos psíquicos, enfermedades y la muerte de personas de avanzada edad como consecuencia de las pérdidas relacionadas con “la venta de la vivienda, la desaparición de opciones de ingreso económico y el abandono del entorno barrial” (Sánchez, 2020, p. 156)

La actuación estatal en este tipo de casos, por tanto, se resume en retos como la necesidad de construir planes concretos y viables tanto social como económicamente (Sánchez, 2020). Pero, más allá de ello, insertar como práctica inherente en sus intervenciones lidiar con la imagen negativa -en tanto rasgo identificadorio ganado a pulso – que sobre sus dependencias, entes descentralizados, funcionarios de alto nivel y de primera línea, tienen las comunidades afectadas y los actores defensores de sus derechos e intereses.

Asimismo, Rincón et al. (2018) plantean que los desplazamientos de población provocados por la instalación territorial de modelos de desarrollo y ocupación del espacio podrían adquirir la denominación de emplazamiento poblacional, dado que responden a un mismo fenómeno caracterizado por la salida y la localización de población que, ya sea de manera inducida o impuesta, “trae consigo implicaciones territoriales, sociales e institucionales” (p.130), asociadas la liberación de suelos, a los procesos de adquisición predial, la valorización y la negociación como formas de atenuar el conflicto social. Esta noción no sólo es aplicable a los procesos de reasentamiento por desarrollo, sino también

para aquellos originados por una situación de riesgo. En este sentido, se suscribe lo que expresan los autores respecto a que “en cada nueva obra de desarrollo o intervención que se realiza, el interés es administrar y gestionar el desplazamiento de población más que garantizar justicia social y espacial para con los moradores afectados.” (p.130).

El reasentamiento poblacional desde la práctica y concepción estatal, independiente de su tipo (desarrollo o por riesgo), se circunscribe por tanto a la reposición de la vivienda más que a la recuperación de los modos y medios de vida de los afectados (Rincón et. al., 2018). Al tiempo, el trabajo de Rincón desvela otros fenómenos en la ciudad de Medellín conexos al emplazamiento, tales como las diásporas por las reubicaciones por fuera del sitio y el abuso de la figura del arrendamiento temporal⁶ por parte de las autoridades estatales.

De este modo, al compromiso del Estado en el proceso reasentamiento, pueden vincularse, en primera instancia, cuatro responsabilidades generales, todas comprendidas como potencialidad:

Como potencial responsable de las condiciones que produjeron el desplazamiento o emplazamiento; como potencial garante del reasentamiento para atenuar los efectos adversos de la intervención; como potencial productor de dinámicas de revictimización; y como potencial generador de mejores condiciones de vida y hábitat para los ciudadanos afectados.

Así, podría deducirse que en la ciudad de Medellín es patente la activación de dispositivos estatales tanto en la operación como en la génesis de los procesos de reasentamiento. En efecto, dinámicas como la premura en los procesos de gestión predial, la demora en la restitución efectiva de vivienda, o de los modos y los medios de vida de

⁶ Modalidad consistente en la entrega de un subsidio a las familias en situación de vulnerabilidad social y económica causada por un desastre natural, calamidad o ubicación en zonas de alto riesgo orientado a aportar el valor del arrendamiento de una vivienda “como alternativa de solución habitacional y medida temporal de mitigación” (Decreto 1053 de 2020, p.7).

los moradores se convirtieron en factores característicos del accionar de la institucionalidad pública de la ciudad. Al respecto:

Esto permite, también interpretar, que hoy el reasentamiento –como un proceso que requiere una planificación a corto, mediano y largo plazo, recursos y una permanencia de la oferta institucional– no está siendo una prioridad para este tipo de intervenciones (obras públicas de infraestructura o movilidad) y se opta por la activación de dispositivos jurídico-administrativos que agilicen la gestión predial y liberación de suelos para implantar las obras, en cronogramas perentorios. (Rincón et. al., 2018,174)

Además, existen cuestiones problemáticas que revelan los fallos estatales y de política pública en las intervenciones de reasentamiento por riesgo que han sido expuestos en trabajos como el de Castro & Vélez (2018) que evidenciaron como patrones la “falta de acceso a la información por parte de los servidores estatales y asesoría jurídica, el pago de precios irrisorios por las viviendas abandonadas o demolidas y la ausencia de atención psicológica para enfrentar los efectos del desarraigo” (Castro & Vélez, 2018, p.4).

Como agregado de lo anterior, en Colombia no existe una conceptualización ni regulación en la legislación que caracterice y defina un tratamiento del reasentamiento por desastre natural como una medida de adaptación al cambio climático. Es decir que, a diferencia de algunos organismos multilaterales, no hay un marco de política pública que delimite procedimentalmente y bajo un enfoque de derechos las intervenciones de reasentamiento. La consecuencia, clave a la luz de los objetivos de este trabajo, es el margen de discrecionalidad otorgado al ejecutivo local, es decir, a los alcaldes municipales para que precisen el rumbo que tomarán los procesos de reasentamiento, derivando en la regularización de “actuaciones informales sin protocolos o procedimientos debidamente regulados.” (Castro & Vélez, 2018 p. 2).

1.4.5. Territorialidades estatales y sociales-comunitarias

Asociados al de territorio, están aquellos conceptos que dilucidan las prácticas y los procesos que sobre el mismo se operan y lo producen: territorialidad, territorialización,

desterritorialización y reterritorialización. A continuación, se hace un breve marco conceptual de cada uno, pensados en función de los fenómenos de reasentamiento de población como intervención estatal pública.

Territorio y territorialidades

El concepto de territorialidad implica las acciones productoras y dinamizadoras del territorio, lo que apareja una comprensión específica de este último como un espacio dinámico, integrado por elementos físicos pero, a su vez, por rasgos propios de la experiencia humana, cargada de prácticas de sentido en lo político, lo económico y lo cultural. En esta línea, lo que expresan Echeverry y Rincón Patiño (2000) fundamenta la comprensión que se pretende otorgar al territorio en el presente trabajo:

En tanto el territorio integra la acción y la huella que lo constituye implícitamente no es mero espacio físico, sino que contiene los efectos del verbo que lo crea, marcando y registrando aquellas diferencias que lo caracterizan. Se viene construyendo el territorio desde la acción que lo territorializa, ejerciendo y expresándose, codificando y dotando de sentido propio a esos ámbitos, lugares, espacios (virtual o material) o tiempos” (p.16)

En consecuencia, la idea de territorialidades remite a “esos ejercicios realizados desde diversas fuentes que se expresan, marcan y constituyen su territorio, y en tal proceso construyen, conservan, protegen, consolidan y defienden su propio sentido de vida” (Echeverry & Rincón Patiño, 2000, p. 15).

En otra acepción, el territorio es el espacio demarcado, objeto de defensa por parte de los individuos ante “intrusiones, violaciones y contaminaciones” (Ruiz, 1999, p.9). Las territorialidades, por tanto, denotan la búsqueda humana por dejar su huella en el territorio, demarcarlo como propio y convertirlo en medio para la satisfacción de sus necesidades y el desarrollo de sus modos de vida. Es decir, que el ejercicio de la territorialidad es expresión de pertenencia a un territorio a través de procesos de identificación y representación que reiteradamente omiten los límites políticos o administrativos clásicos (Claval, 1966) citado en (Balbuena, 2010).

En este orden, las territorialidades deben reflexionarse como la concreción de la interacción entre tres categorías: actores, prácticas y territorio (Gómez, 2020). El territorio, como resultante de prácticas de producción espacial mediante el ejercicio de las territorialidades de múltiples sujetos y actores, se delinea bajo códigos y símbolos que moldean la dimensión físico espacial, interacción que, al tiempo, traza el devenir de las expresiones y prácticas territoriales, en un relacionamiento mutuo de ida y vuelta infinito (Echeverry & Rincón Patiño, 2000).

Ahora bien, no es posible hablar de territorio sin aludir al poder (Haesbaert, 2013) y, en este sentido, las territorialidades también se configuran en función del ejercicio del poder. El territorio considerado como espacio de poder y gestión del dominio (Montañez & Delgado, 1998) citado en (García, 2011), inscribe entonces, a su vez, un mecanismo constitutivo del poder, cual es la resistencia (Foucault, 1973). En lógica territorial, se deriva de lo anterior que en el tránsito del territorio de arriba a abajo y viceversa, o, por decirlo de otro modo, concebir la existencia de macro-territorios y micro-territorios (Haesbaert, 2013), abre la posibilidad de pensar en disputas permanente por el sentido, la apropiación y reclamación sobre lo que cada sujeto cree que le corresponde en y de un territorio. A los dispositivos de control territorial le siguen prácticas que buscan modificar o disuadir a los grupos humanos de las acciones que ponen en riesgo dicho territorio (Sánchez, 2020).

De ahí se desprenden tipos de territorialidades ejercidas desde los altos poderes con pretensiones de control o desde la base social: las territorialidades de exclusividad negativa y positiva (Rincón & Echeverry, 2000), emergentes (Vanegas, 2018) y, en suma, territorialidades ubicadas entre la inclusión y la exclusión socioterritorial.

Territorialidades estatales

Entender las territorialidades como resultado de la acción de múltiples actores en el territorio en el macro de relaciones de poder, se ajusta a una perspectiva que desliga la idea de territorio como mero espacio de soberanía estatal o nacional y lo vincula a procesos de ejercicio territorial de los grupos humanos, a relaciones sociales proyectadas sobre el espacio más que referir a un espacio concreto (Lopes de Soussa, 1995). Con esto, es

posible advertir una de las ambivalencias del concepto del territorio: por un lado es el espacio de los estados-nación y por otro se utiliza bajo una dimensión culturalista (Guessett, 1999) citado en (Balbuena, 2010). Esta ambivalencia, problematizada en una escala local, adquiere relevancia para el presente trabajo: el territorio como espacio que es pretendido y proyectado por actores con mayores capacidades para el ejercicio del poder, como es la organización estatal en sus diferentes formas, y como espacio vital de quienes lo habitan. Bajo esta óptica, la territorialización del estado, como organización clave en la construcción de hegemonía, se realiza por dominación, mientras que la de los grupos subalternizados - en este caso de las comunidades con menor capacidad de control territorial - se genera por apropiación (Haesbaert, 2013). De lo cual se deduce que las territorialidades como acto de apropiación territorial en un reasentamiento son múltiples y suelen configurarse como respuesta a las territorialidades de dominio, atribuibles a los actores con capacidad y posibilidades reales de orientar la acción estatal.

Con la idea de territorialidad estatal, se postula entonces un concepto de corte jerárquico que rompe con el entendimiento del territorio como espacio rizomático, con multiplicidad de expresiones y prácticas de sentido dadas por grupo sociales no-hegemónicos – territorialidad horizontal -. Es decir que el concepto de territorialidad también sugiere las pretensiones de actores, de formas organizativas que, a pesar de su ajenidad con la vivencia de determinado territorio como espacio vital, proyectan sobre el mismo formas “adecuadas” de vivenciarlo, aprovecharlo, usarlo. La territorialidad estatal, en esta perspectiva, se manifiesta como la necesidad del poder estatal por reclamar como espacios propios los espacios apropiados y experimentados por otros actores en aras de ceñir su capacidad de controlarlos y gestionarlos. El territorio asumido como contenedor (Lefevre, 1976), en el que la planificación estratégico-institucional establece los usos que la población le da al suelo, expresa una forma de territorialidad fundamentada en intereses y racionalidades que en nombre del interés general y de la población, producen el espacio, así como organizan y reorganizan el territorio estratégicamente en torno a imperativos superiores que en algunos momentos coinciden con las necesidades puntuales de los grupos sociales y, en otros, con los intereses de otro tipo de agentes con mayor capacidad de incidencia en la construcción de los instrumentos de planificación y gestión territorial del Estado.

Respecto a los reasentamientos de población, se comparte con Vanegas (2018) que los mismos constituyen un “territorio en continua producción, en el cual no hay una sola visión sobre el espacio ni sobre las prácticas espaciales que en él se deben desarrollar” (p. 87). En suma, las territorialidades producidas en un reasentamiento están vinculadas a acciones concretas que múltiples actores plasman en los territorios de salida y de llegada, tales como: la búsqueda de arraigo, la reivindicación identitaria, prácticas de subsistencia, pretensiones de control y ejercicios de poder; y reclamaciones y prácticas en torno a la disposición espacial de objetos.

Desterritorialización y reterritorialización

Se comparte con Haesbaert (2013) que

el territorio debe ser concebido como producto del movimiento combinado de desterritorialización y de reterritorialización, es decir, de las relaciones de poder construidas en y con el espacio, considerando el espacio como un constituyente, y no como algo que se pueda separar de las relaciones sociales (p.26).

Así pensada, la idea de desterritorialización se entronca con el concepto de movilidad cuando se producen “procesos de precarización de las condiciones de vida y (a) lo que equivale a un menor control del territorio. En espacios inestables e inseguros, la desterritorialización puede estar relacionada también con procesos de desidentificación y pérdida de referencias simbólico-territoriales” (Haesbaert, 2013, p.40). No obstante, la desterritorialización también es inmovilidad cuando la fijación de los límites y la disposición de los constituyentes territoriales no son determinados por la población, sino por otros actores que tienen el control (Haesbaert, 2013).

En clave de reasentamiento, este planteamiento podría muy bien aludir a los efectos adversos que se deben atenuar en cualquier proceso de este tipo, en algunos casos sin éxito: fenómenos como el desarraigo, el abandono de redes de apoyo, de las ventajas adaptativas en determinado territorio y una inminente ruptura de los tejidos

sociales se asocian a los procesos de desterritorialización, en el sentido que se le quiere brindar al concepto en esta investigación.

En un proceso de reterritorialización, se implican múltiples concepciones e imaginarios sobre el territorio que se manifiestan materialmente como respuestas ya sean ante intentos de obturación de prácticas socioterritoriales instaladas y legitimadas, o como establecimiento de nuevas formas de habitar el espacio nuevo, habitado o inhabitado, en una asunción adaptativa de la espacialidad que reconduce los modos de vida en el territorio de partida y los acomoda al de llegada. A su vez, la ocupación de un nuevo espacio físico, implica la construcción, reconstrucción y deconstrucción de códigos territoriales, lo que asume la forma de prácticas de sentido que perduran o se transforman, y a su vez transforman el espacio, reterritorializan. Con el concepto de reterritorialización se alude entonces, para efectos del hilo argumental de esta investigación, a la afectación que produce una comunidad determinada al conjunto de la población y de los espacios locales que son emisores y receptores de la misma (Durán, 2012). Así, a la reterritorialización le atribuye el surgimiento de nuevas identidades y modalidades de conflictos (Arronte, 2021) como resultantes de la reinstalación de grupos humanos en determinado lugar y la reconstrucción del territorio.

2. Marco metodológico

2. Marco metodológico

2.1. Metodología y métodos de investigación social cualitativa

La selección de la metodología cualitativa se hace bajo la consideración de que una indagación profunda, que arroje resultados esclarecedores sobre un fenómeno socio territorial como el reasentamiento poblacional, se puede realizar analizando la experimentación y la percepción que sobre los fenómenos expresan los sujetos. De este modo, los puntos de vista, significados e interpretaciones de las personas se convierten en bases sólidas para recolectar datos, soportar el análisis (Sampieri Et al., 2014) y comprender los hechos.

Bajo la guía de los objetivos propuestos, se consideró relevante y pertinente investigar por el “cómo”. (Corbetta, 2007) se desarrollaron los procesos asociados al objeto de estudio o, más concretamente, cómo se configuró y cambió la acción estatal con sus dispositivos en el marco del reasentamiento por riesgo de La Picacha y las territorialidades emergidas como consecuencia. Partiendo de la idea de que los “métodos cualitativos pueden usarse para explorar áreas sustantivas sobre las cuales se conoce poco o mucho pero se busca obtener un conocimiento nuevo” (Stern, 1980) citado en (Strauss & Corbin, 2002, p. 20), se busca desvelar rasgos identificatorios de la acción estatal en una intervención de reasentamiento poblacional por situación de riesgo y postdesastre, en aras de diferenciarla, considerando algunas regularidades comunes a ambos tipos, de aquellas que surgen por procesos de desarrollo.

El método seleccionado fue el estudio de caso, determinando como objeto de estudio los dispositivos de la acción estatal y las territorialidades en un reasentamiento poblacional. Como caso, el reasentamiento poblacional por riesgo de la Quebrada La picacha al proyecto habitacional La Playita.

Reconociendo la dificultad de extraer generalizaciones estadísticas posteriores al análisis de un caso, el ejercicio aplicado consistió en la construcción de proposiciones

2. Marco metodológico

teóricas modeladas y ajustadas en el transcurso de la recolección de datos, hasta encontrar características específicas del objeto de estudio. Con esta operación, además de producir generalizaciones analíticas internas al caso, se intentaron extraer algunas generalizaciones externas, es decir, “conclusiones teóricas con posibilidad de ser extrapoladas hacia afuera del caso analizado” (Jiménez Chávez & Comet Weiler , 2013, P.5). La manifestación de la acción estatal con sus dispositivos en el reasentamiento, reportan características que pueden dar luces para intervenciones posteriores de ese tipo. Características que, al respecto, emergieron a medida que se emplearon las técnicas e instrumentos de investigación.

La investigación se desarrolló de manera deductivo – inductiva: mediante deducción, se procuró, con la formulación de una hipótesis y la conceptualización en los apartados iniciales, establecer una base analítica para la comprensión del objeto de estudio; la inducción se hizo a partir de las observaciones realizadas a las unidades de análisis. Como resultado, se definieron hipótesis adicionales, construyeron nuevas categorías, proposiciones teóricas y conclusiones internas (generalizaciones analíticas) relacionadas con un reasentamiento .

Se partió de una perspectiva hermenéutica, ligada al empleo de la revisión de contenido documental; y etnográfica, asociada a las técnicas de levantamiento de información utilizadas en campo – entrevistas semiestructuradas y a profundidad -.

2.1.1. Sobre el método de estudio de caso

Se presentan a continuación aquellos rasgos del estudio de caso que lo convierten en el método idóneo para el alcance de los objetivos de investigación. En primer lugar, porque se reconoce que el caso seleccionado es “una situación distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales y, en esta medida (...) se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos.” (Monje, 2010) citado en (Jiménez Chávez & Comet Weiler , 2013, p.2).

2. Marco metodológico

En segundo lugar, porque el fenómeno contemporáneo estudiado (acción estatal en un reasentamiento) y el contexto de la vida real en el que se inscribe (reasentamiento en un modelo de ocupación configurado por lógicas y prácticas neoliberales) no son claramente diferenciables (Yin, 1994), siendo necesario encontrar puntos clave que evidencien esta inscripción. En tercer lugar, porque lo que se quiere es producir descripciones ricas y densas, así como interpretar múltiples perspectivas respecto a un evento determinado (el caso), rehaciendo la realidad tal cual la observan los implicados. (Jiménez Chávez & Comet Weiler, 2013).

Según la tipología de Yin (1994) el tipo de estudio de caso seleccionado es el encapsulado, basado en diseños para un solo caso, con más de una sub-unidad de análisis para el mismo caso (Jiménez Chávez & Comet Weiler, 2013). En efecto, definiendo al caso como “un fenómeno (o unidad) espacialmente delimitado, observado en un solo punto del tiempo o a través de un determinado periodo de tiempo” (Gering, 2007) citado en (Jiménez, 2012, p.44), se determina como caso el reasentamiento poblacional de la quebrada La Picacha al proyecto habitacional VIP La Playita. Entre tanto, dado que “la unidad de análisis ayuda a definir el alcance del caso, complementa las proposiciones, y permite acotar la búsqueda de información” (Yacuzzi, 2005, p.24) se establecieron dos unidades de análisis en función del objeto de estudio: por un lado, la acción estatal y sus dispositivos en el proceso de reasentamiento; por otro, comunidades intervenidas en un primer momento para ser beneficiadas por el proyecto habitacional La Playita, en aras de identificar territorialidades producidas. Lo anterior es consistente si se comprende al caso como un proceso y a la unidad de análisis como un facilitador y acotador para la comprensión de dicho proceso. Se espera que del caso seleccionado, surjan algunas proposiciones teóricas que sustenten una generalización analítica, pues este reasentamiento poblacional constituye un ejemplo y precedente, por una parte, de la concreción de la operación estatal cuando debe intervenir una problemática de riesgo y post desastre. Por otra, de la producción de territorialidades en términos de proyección y acción sobre el espacio, configuración urbana y procesos de desterritorialización y territorialización en los emplazamientos.

2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de información

2.2.1. Revisión de contenido documental y matriz bibliográfica

La primera técnica empleada, y que a su vez constituye una primera fase del proceso investigativo, fue la revisión y análisis de contenido documental. De esta manera, como trabajo de contextualización previo a la inmersión en campo, se recopilaron documentos institucionales con directrices para las intervenciones de reasentamiento en la ciudad. Como herramienta investigativa, se construyó una matriz documental que permitió la clasificación de los documentos seleccionados.

De cara a los objetivos presentados, fueron de gran interés los documentos institucionales para comprender el curso de la acción estatal, toda vez que estos representan “huellas de las formas de organización y la cultura que estructuran a las instituciones (...) y dan cuenta de la vida institucionalizada de la sociedad” (Corbetta, 1994, p. 388, 389). Al respecto, se analizaron los siguientes sub-tipos: procedimientos y actos administrativos, material judicial (Corbetta, 2007) leyes y documentos normativos, y material documental de medios de comunicación. A través de los cuatro primeros, fue posible indagar por una manifestación discursiva y con fuerza de mandato de los dispositivos estatales accionados en el caso. El material documental de medios de comunicación, permitió una primera inserción en el caso a la vez que facilitó, así sea de segunda mano, el acceso a algunos testimonios de las comunidades implicadas en el reasentamiento.

2.2.2. Entrevistas semiestructuradas y a profundidad

Se aplicaron entrevistas cualitativas en el proceso investigativo, dado que cumplen con el propósito de comprender la realidad de los sujetos más que hacer una recopilación

2. Marco metodológico

de datos (Corbetta, 1994). Así, con las entrevistas se pretende una representatividad sustantiva: es posible profundizar en los sucesos a través del relato, revelando detalles que son difíciles de captar por los métodos cuantitativos.

Las entrevistas semiestructuradas, de menor rigidez que las estructuradas (Lopezsoza, 2020), permiten un margen de maniobra significativo para el entrevistador, posibilitando la inclusión de nuevas preguntas, así como libertades para presentar las temáticas, según las necesidades en términos de recuperación de información que advienen en las entrevistas.

También se aplicaron entrevistas en profundidad, las cuales abren la oportunidad de entablar una conversación no sujeta a un guión y, en este sentido, permite la emergencia de preguntas y de temas conforme lo valora el investigador. Garantiza así el acceso a acontecimientos y actividades que no necesariamente son observables: el entrevistado asume un rol en el que manifiesta lo que sucede, a la vez que narra la percepción que otras personas tienen sobre el hecho o fenómeno (Taylor & Bogdan, 1987). Con estas entrevistas hubo una inmersión en un territorio vivido y mediado por el habla, un acceso a la dimensión emocional y afectiva sobre los acontecimientos, fundamentales para retratar el drama social inscrito en el caso (Turner, 1957) citado en (Korsbaek, 2015).

En el análisis exploratorio de los datos aportados por las entrevistas se realizaron técnicas de codificación de información. Para ello, se empleó el software Atlas TI, herramienta que facilitó la identificación de las principales categorías y variables para el análisis de los resultados.

2.3. Diseño de investigación

En este apartado, se explicita el diseño metodológico de la investigación. A través del uso de las categorías tratadas en el marco conceptual y, aplicando como primer momento de investigación el método deductivo, se definieron subcategorías y variables que facilitaron el análisis de los resultados de investigación. En este sentido, se presenta

2. Marco metodológico

la siguiente matriz metodológica, con las categorías principales que se abordaron en el trabajo:

Tabla 6 Matriz de categorías, subcategorías y variables de la investigación

Categorías principales	Subcategorías	Variables
Dispositivos de acción estatal	Funcionalista	Decisiones y operaciones de alto nivel Funcionarios de calle o de primer nivel
	Garantista	Acciones colectivas jurídicas, fallos y sentencias judiciales
Territorialidades	Producidas	Acción estatal en territorios Arraigo y pertenencias territoriales Redes de apoyo Percepciones y prácticas sobre el riesgo Ventajas y costos de localización
	Latentes	Espacio prometido e imaginado Cambios en las proyecciones espaciales del espacio a habitar Prácticas preparatorias
Procesos de territorialización	Espacio de origen	Loteo de terrenos y venta Asentamientos informales Pandemia Migración
	Espacio de destino	Dinámicas de segregación socioespacial y exclusión

Fuente: Elaboración propia

Como ya se mencionó, son dos unidades de análisis definidas para el estudio de caso seleccionado. 1) la acción estatal y sus dispositivos en el reasentamiento poblacional por riesgo; 2) las familias intervenidas en el reasentamiento al proyecto habitacional La Playita, para identificar territorialidades producidas y latentes, así como los procesos de territorialización en el espacio de origen y de destino.

2. Marco metodológico

En primera medida, para alcanzar el primer objetivo de investigación “Analizar la acción estatal y sus dispositivos en el reasentamiento poblacional objeto de estudio, desde la selectividad estratégica, los funcionarios de alto nivel, de calle y el rol del poder judicial.”, se estableció como categoría principal, los dispositivos de la acción estatal, para ser analizados a partir de dos subcategorías, *dispositivo estatal funcionalista y el dispositivo garantista*. A su vez, se reconocieron tres variables: las burocracias de alto nivel, los funcionarios del nivel de calle para la primera subcategoría y la producción jurídica para la segunda.

Para la primera subcategoría, se derivaron las variables *burocracias de alto nivel y funcionarios del nivel de calle*. Para ambas variables se identificaron diferentes procesos para el análisis de los resultados.

Para la primera variable se identificaron procesos como la *temporalidad* en términos de aplazamientos de la entrega efectiva de las viviendas, la *selectividad* estratégica como predisposición atender unas demandas y lógicas por encima de otras; y las *brechas de información* generadas entre el alto nivel de implementación con los demás niveles, actores estatales y no estatales. Asimismo se reconocieron procesos a analizar como las *incidencias y las tensiones entre los actores intervinientes* en el caso.

Para la variable de *funcionarios del nivel de calle*, se reconocieron procesos que constituyeron manifestaciones potenciales del dispositivo estatal en el quehacer diario de los gestores sociales en los territorios intervenidos. *La selección*, definida en términos de la predisposición a seleccionar ciertas maneras o conductas sobre el trato a los usuarios; informaciones a brindar; de formas de expresión; entre otros tipos que arrojaron los resultados de investigación. Estos mecanismos seleccionados, se operaron ya sea bajo una intencionalidad garante de derechos y búsqueda de satisfacción de necesidades, o como artificios con efectos victimizantes. *La persuasión*, como búsqueda por convencer a los integrantes de la población intervenida sobre determinada formas de actuar, de responder a los actos administrativos y disposiciones que emitía la Administración municipal. *La cooptación de líderes* (Muñoz, 2017) en tanto forma regular la conducta de

2. Marco metodológico

quienes mayor influencia y legitimidad gozan entre la comunidad. La negociación, específicamente, un tipo de *negociación individualizada* (Muñoz, 2017) que desplegaba una táctica que neutraliza formas de organización para la toma de decisiones conjunta de las comunidades. Y, finalmente, *la coerción*, para comprender el despliegue de violencias que no necesariamente se emplearon como último recurso.

Para la subcategoría *dispositivo garantista*, se concretaron como variables la *acción colectiva jurídica*, entendidas como actos jurídicos de resistencia ante los jueces para contrarrestar o incidir en la intervención en la Administración municipal. . A su vez, *los fallos y sentencias judiciales*, constituyeron una variable fundamental para poner de relieve la incidencia que sobre el ejecutivo de un gobierno territorial, tiene el poder judicial. Sobre este punto, se analizó el cumplimiento del marco normativo, los fallos y sentencias por parte del gobierno local en dos frentes: 1) en el nivel de implementación de lo dispuesto en el marco normativo, como lo ordenado en los fallos y sentencias. 2) El tiempo transcurrido para la ejecución, verificando el acatamiento del tiempo estipulado en fallos y sentencias.

Para el alcance del segundo objetivo de investigación, conducente a “Interpretar las territorialidades producidas y latentes durante el proceso de reasentamiento poblacional por riesgo del sector de La Quebrada La Picacha al proyecto habitacional La Playita”, se formuló como categoría, las territorialidades y como subcategorías aquellas territorialidades:

Producidas: Es decir, efectos territoriales concretados material o físicamente mediante prácticas estatales y acciones de las comunidades comprometidas. Como variables establecidas para las territorialidades producidas, *están la acciones estatales en el territorio, el nivel de arraigo y las pertenencias territoriales, las redes de apoyo, las ventajas y los costos de localización, y percepciones y prácticas en torno al riesgo.*

Las latentes, constituyen aquellas territorialidades promesa, proyecciones e imaginarios sobre el espacio no materializados que, inevitablemente, configuran una

2. Marco metodológico

pérdida, una mella psicológica en las familias a ser reasentadas, pues se convierten en aspiraciones sobre la posibilidad de habitar en un espacio que finalmente se desvanecieron en el transcurso del caso .

Las variables analizadas para este tipo de territorialidad, fueron *el espacio prometido, las proyecciones espaciales, y las prácticas preparatorias* de las comunidades para habitar el espacio prometido, una evidencia de que las territorialidades latentes también ocasionaron prácticas territoriales materiales.

Por último, de cara al objetivo “Analizar los procesos de territorialización en el reasentamiento poblacional en los sectores La Playita, quebrada La Picacha, y Área de expansión Belén Rincón, en términos de las dinámicas socioespaciales” se postularon las subcategorías *Espacio de origen y Espacio de destino, aludiendo al sector de La Playita en la quebrada La Picacha, y se relevaron variables como el loteo y venta de terrenos, asentamientos informales; pandemia* por la importancia que en el territorio generó el confinamiento por esta causa; *y la migración.*

Para la subcategoría *Espacios de destino*, se los se definió como variables las dinámicas de segregación socioespacial provocadas en el área de expansión Belén Rincón y Loma de Los Bernal.

Por último, vale la pena presentar la forma en que se realizó el acercamiento a cada uno de los actores involucrados en el caso. Al respecto, la caracterización de algunos de ellos y sus acciones se realizó con base en los testimonios de aquellos actores que fueron entrevistados por el autor o por las fuentes documentales revisadas y analizadas. En este sentido, hubo informantes integrantes de las organizaciones estatales y no estatales implicadas que caracterizaron las actuaciones y los roles de los demás actores.

2. Marco metodológico

Tabla 7. Acercamiento metodológico a los actores intervinientes en el caso

Alcaldía de Medellín	
Isvimed	El reconocimiento de este actor y de sus acciones se hizo a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a dos de sus funcionarios.
Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo y Desastres DAGRD	Para reconocer la participación de este actor en el caso, se emplearon las fuentes documentales y las alusiones realizadas por las personas entrevistadas, en representación de los actores institucionales y sociocomunitarios .
Corregiduría de Altavista	El relacionamiento con este actor se hizo a través de dos entrevistas desarrolladas a una funcionaria de carrera administrativa integrante del ente.
Secretaría general	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados.
Secretaría de gestión y control territorial	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados, específicamente por la funcionaria de la corregiduría de Altavista.
Departamento Administrativo de Planeación	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados (Funcionaria Corregiduría y funcionarios del Isvimed y fuentes documentales).
Ministerio público	
Defensoría del pueblo	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados. También se hizo a través de la revisión de contenido documental.

2. Marco metodológico

Personería de Medellín	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores entrevistados. También se hizo a través de la revisión de contenido documental.
Poder Judicial	
Juzgado Administrativo Oral 24 de Medellín	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores entrevistados. También se hizo a través de la revisión de contenido documental.
Tribunal Administrativo de Antioquia	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados. También se hizo a través de la revisión de contenido documental.
Consejo de Estado	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados. También se hizo a través de la revisión de contenido documental.
Academia	
Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín	El reconocimiento a las acciones de este actor en el caso estudiado se realizó a través de las alusiones realizadas por los representantes de los actores directamente entrevistados. También se hizo a través de la revisión de contenido documental.
Socio - comunitarios	
Juntas Administradoras Locales (JAL) Loma de los Bernal Juntas de acción comunal	Se caracteriza este actor por las alusiones realizadas por los informantes entrevistados y las fuentes documentales revisadas y analizadas.
Líderes comunitarios de La Playita, quebrada La Picacha.	Varios de los entrevistados fueron líderes comunitarios de La Playita.

Fuente: Elaboración propia

3. El caso: reasentamiento poblacional de La Picacha y el proyecto habitacional La Playita

En este capítulo, se presentan los hallazgos y se analizan los resultados generados por la investigación con ayuda de la revisión de contenido documental y las técnicas aplicadas en el trabajo de campo. Primero, se exponen los antecedentes del caso. Luego, se hace una descripción de las áreas de estudio y algunos aspectos generales sobre la intervención pública de reasentamiento al proyecto habitacional La Playita. Posteriormente, se describen los actores institucionales implicados y se analiza la manifestación de dos dispositivos estatales y la selectividad manifiesta que en el transcurso de los resultados evidenciaron operar en dos lógicas distintas: una funcionalista y otra de carácter garantista. La primera referida a procesos de operación estatal soportados en una concepción instrumental del espacio, en la que no se implican otras valoraciones más allá de la valorización del suelo y el mercado inmobiliario. La segunda fundamentada en la garantía de derechos de las personas intervenidas.

Las manifestaciones del primer dispositivo se evidenciaron en el alto nivel decisorio y en el nivel de calle por los gestores sociales o funcionarios de primer nivel⁷ territoriales asimismo. Con el dispositivo garantista se analiza la incidencia de un poder judicial que en conjunto con actores estatales, como la Personería y la Defensoría del Pueblo, y extraestatales, como la Universidad de Medellín, ejercieron alta incidencia en el ejecutivo para la intervención de reasentamiento, a través de diferentes instrumentos jurídico legales. En el último apartado se analizan las diferentes territorialidades producidas, así como algunos rasgos de los procesos de territorialización y reterritorialización generados en el caso tanto en los espacios de vivienda nueva receptores como en el sitio de salida.

⁷ Por gestores sociales o territoriales, como se explicó en el marco conceptual, se entenderán aquellos funcionarios que tienen un relacionamiento directo con las comunidades intervenidas..

3.1. Antecedentes de la intervención y origen del reasentamiento

Como resultado de la calamidad provocada por el desbordamiento de la Quebrada La Picacha – Corregimiento de Altavista, municipio de Medellín – en diciembre del año 2011, en la cual se produjo el deceso de un joven de 16 años y fueron damnificadas cientos de familias que habitaban el sector La Playita⁸; y como respuesta a los antecedentes de eventos recurrentes de desastre en la microcuenca de La Picacha, se iniciaron una serie de acciones colectivas de las comunidades que moraban en el territorio respaldadas por la academia a través de la Universidad de Medellín. Estas acciones se dirigieron por la vía institucional a los órganos del poder judicial en diferentes niveles para que el ejecutivo municipal atendiera los efectos posdesastre y los riesgos para la población ubicada en las franjas de retiro de la quebrada La Picacha. Lo anterior instó a la Administración Municipal a adelantar acciones conducentes a atender el asunto.

En este sentido, como primera acción colectiva y jurídica, se interpuso una acción popular en el año 2012 por los líderes comunales de los barrios Ciprés Las Mercedes, Belén Las Violetas, San Pablo Belén, Altavista Aguas Frías - pertenecientes a las comunas 16, Belén, y 70, Altavista -, al municipio de Medellín, el Área metropolitana y Corantioquia, demandando su “actuación omisiva y negligente en el cumplimiento de sus funciones de prevención, gestión, reducción del riesgo y manejo de desastres” (Proceso especial de acción popular, 2022, P. 22) en la microcuenca La Picacha, y exigiendo el derecho a un “ambiente sano, manejo y aprovechamiento natural de los recursos naturales de la comunidad aledaña a la quebrada La Picacha” (Proceso especial de acción popular, 2012, p.1).

⁸ Entre los eventos catastróficos provocados por el desbordamiento de la quebrada La Picacha “pueden citarse en especial las emergencias producidas en abril de 2004; abril de 2008 que se llevó la vida de la niña de 10 años de edad Érica Álvarez Marín; y diciembre de 2011 en donde perdió la vida Juan Camilo Mejía y aproximadamente 200 familias fueron damnificadas.” (Proceso especial de acción popular, 2012)

Posteriormente, se sucedieron una serie de fallos, sentencias y decisiones político administrativas que abarcan un rango temporal de 12 años. Entre los fallos de mayor relevancia, están la aprobación por parte del Juzgado 24 Administrativo Oral de Medellín de la demanda acción popular en el año 2013 para contener construcción de viviendas en las franjas de retiro de la quebrada, ejecutar intervenciones para la gestión del riesgo y la evacuación de las viviendas para la posterior reubicación de las comunidades afectadas (Tribunal Administrativo de Antioquia, Sentencia S. 123, 2017). Asimismo, una primera sentencia del Consejo de Estado, en el 2014 en la que confirma el primer auto proferido por el Juzgado 24, con la siguiente resolución:

ORDÉNASE al Municipio de Medellín, que de forma previa a la realización de la evacuación de las viviendas e infraestructura en situación de riesgo, así como la correspondiente reubicación, en aras de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de las familias que se encuentran asentadas en las zonas de alto riesgo de la quebrada La “*Picacha*”, a más tardar dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, (i) realice una caracterización de dichas familias; (ii) identifique de manera concreta las soluciones habitacionales para estas; (iii) socialice con ellas las medidas a adoptar; y (iv) convoque a la Defensoría del Pueblo para que en el marco de sus funciones acompañe el proceso de evacuación y reubicación. Esta etapa previa deberá desarrollarse a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia. (Consejo de estado, 2014, p.22)

Al tiempo, la sentencia subsecuente del Tribunal Administrativo de Antioquia en el 2017, que ordenó al ISVIMED, entre otras cosas,

previo censo por parte del DAGRD, otorgar SOLUCIÓN habitacional permanente, a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y evacuación definitiva, que se encuentren en la PICACHA y que requieran ser desalojadas de manera perentoria, porque su vida se encuentra en peligro, sin oponerles como negativa el contenido del Decreto 2339 de 2013, o cualquier otra disposición cuyo contenido contraría el alcance de los derechos constitucionales fundamentales la consejo de estado ratificando la sentencia, y el inicio de las

intervenciones por la Administración municipal a través del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín ISVIMED (Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017, p. 76).

Por su parte, el ISVIMED, desde el año 2013, inició el ejercicio de caracterización de los hogares afectados por el desastre natural. Según la entidad, en la resolución 642 de 2014, se venía otorgando arrendamiento temporal a las personas que se acogieran a este amparo y, en la misma resolución, se expide la línea base de los hogares a ser intervenidos, estableciéndose un total de 106 hogares “afectados por el reasentamiento por desastre del sector La Playita, Quebrada La Picacha del corregimiento de Altavista, sector Aguas frías de la ciudad de Medellín” (Resolución 642 Isvimed, 2014)

En efecto, en lo que va transcurrido desde el primer fallo de acción popular, ya se han producido reasentamientos poblacionales de las familias afectadas por la calamidad del sector La Playita en diferentes tipos de soluciones habitacionales, estas son: Vivienda nueva, definida por el Decreto 1053 de 2020 como aquella que “desde su construcción no ha sido habitada y es adquirida por nuevos proyectos constructivos que cumplan con condiciones de una solución habitacional” (p.4); la vivienda usada, o “aquella que ya ha sido habitada y cumple con las normas legales, urbanísticas, constructivas y las condiciones de una solución habitacional” (p. 4). Y por último, el arrendamiento temporal, consistente en un aporte en dinero que realiza el municipio de manera periódica y limitada a hogares con condiciones especiales de vulnerabilidad social y económica ocasionada por un desastre natural o antropogénico, “como alternativa de solución habitacional y medida de mitigación⁹, para que el hogar retome su proyecto de vida y restablezca sus condiciones iniciales o acceda a otra modalidad del subsidio municipal de vivienda” (Decreto 1054 de 2020, p.7).

Según comunicación oficial del ISVIMED, para el año 2020, de las 106 familias que fueron identificadas en el censo poblacional realizado en el 2013, se habían

⁹ Para la perspectiva de este trabajo, el arrendamiento temporal, dado que es una alternativa temporal expone a dinámicas de incertidumbre a los moradores, por lo que no se constituye en una solución de vivienda.

reasentado 14 hogares en vivienda usada y 14 hogares en vivienda nueva en otros proyectos del Isvimed. Para la fecha mencionada faltaban por ser reubicados “61 hogares, de los cuales 58 serán reasentados en el proyecto habitacional La Playita y los 3 restantes en vivienda usada; 24 de esos hogares se encuentran hoy en día en el proyecto de Arrendamiento Temporal.” (ISVIMED, 2020, párr 6)

Para 58 de las familias caracterizadas, el ISVIMED dispuso la entrega de vivienda nueva mediante proyecto habitacional de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), en cumplimiento de la medida cautelar del Tribunal Administrativo de Antioquia (ISVIMED, 2020). Como ya se expuso, este trabajo se centra en la intervención inicialmente dirigida a estas 58 familias, que tuvo por nombre inicial, Proyecto de Vivienda de Interés Prioritario La Playita.

En los siguientes apartados se describen las zonas objeto de la intervención, así como algunos detalles generales del proyecto habitacional.

En la siguiente línea de tiempo, se describen de manera sucinta algunos hechos claves del caso:

Tabla 8: Línea de tiempo acontecimientos claves del caso.

Fecha	Hecho
Año 2011: diciembre	Calamidad por el desbordamiento de la quebrada La Picacha, con la afectación de las viviendas en sus franjas de retiro y el deceso de uno de los habitantes. Es el hecho detonante de las diferentes reacciones del caso, que abarcan demandas y denuncias por parte de las comunidades, fallos de organismos judiciales, e intervenciones de la administración municipal
Año 2012: diciembre	Interposición de una acción popular por las comunidades ante los eventos recurrentes de desastre y los riesgos inminentes para las comunidades que habitan los bordes.
Año 2013: agosto	La demanda es admitida por el Juzgado 24 Administrativo Oral de Medellín en contra de: Municipio de Medellín, Área Metropolitana del Valle de Aburrá y CORANTIOQUIA. Se genera medida cautelar a las autoridades en la cual se las insta a “frenar el crecimiento desmedido de viviendas en las franjas de retiro (...), implementar

	<p>programas y proyectos para la gestión del riesgo(...); así como disponer y evacuar infraestructura y viviendas en alto riesgo y su correspondiente reubicación.” P. 15 (Tribunal Administrativo de Antioquia, Sentencia S 1 23, 2017).</p> <p>Asimismo, se vincula al Instituto Social de Vivienda Hábitat de Medellín ISVIMED en el proceso.¹⁰</p>
Año 2014: octubre	<p>Consejo de estado reconoció la acción popular y añade a la medida cautelar del juzgado 24 Administrativo oral para que en tres (3) meses hábiles se implemente la “caracterización de las familias a reubicar; identifiquen las soluciones de vivienda idónea para las familias; socializar las medidas a tomar y solicitud para que se convoque a la defensoría del pueblo a que apoye y acompañe el proceso de reubicación.” (Tribunal Administrativo de Antioquia S 1 23, 2017, p.15).</p>
Año 2014: Abril	<p>El Isvimed adopta la resolución 642 de 2014, mediante la cual reglamenta aplicación de la línea base para la caracterización de las familias a ser intervenidas por el proceso de reasentamiento.</p>
Año 2015: junio	<p>El Tribunal Administrativo de Antioquia “admite incidente de desacato contra el Municipio de Medellín e ISVIMED por no cumplir con las sentencia del Consejo de Estado.” (Clínica Jurídica Univesidad de Medellín, 2021, p.1)</p>
Año 2015: marzo	<p>Se acepta una Audiencia Temática en la que comparece el Municipio de Medellín-ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en Washington D.C., como consecuencia del los incumplimientos del municipio (Clínica Jurídica Universidad de Medellín, 2021)</p>
Año 2015: diciembre	<p>El ISVIMED opera una fiducia para la construcción del proyecto "La Playita", en el Plan Parcial ciudadela El Rincón.</p>
Año 2016	<p>Desde este año se inicia proceso de participación del ISVIMED con las familias de La Playita para el diseño y seguimiento de proyecto constructivo en Belén Rincón (Clínica Jurídica Universidad de Medellín, 2021)</p>
Año 2016: Abril 5	<p>El Tribunal Administrativo de Antioquia condena en desacato a Aníbal Gaviria (ex-alcalde) y Federico Gutiérrez (alcalde) Municipio de Medellín-ISVIMED. (Clínica Jurídica Universidad de Medellín, 2021)</p>

¹⁰ El ISVIMED es un ente descentralizado del municipio de Medellín (ahora Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación) responsable de brindar soluciones habitacionales a la población en situación de pobreza, vulnerabilidad social y precariedad de hábitat.

<p>Año 2017: Junio</p>	<p>Sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia que <i>“ORDENA al ISVIMED, previo censo por parte del DAGRD, otorgar SOLUCIÓN habitacional permanente, a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y evacuación definitiva, que se encuentren en La PICACHA y que requieran ser desalojadas de manera perentoria, porque su vida se encuentra en peligro, sin oponerles como negativa el contenido del Decreto 2339 de 2013, o cualquier otra disposición cuyo contenido contraría el alcance de los derechos constitucionales fundamentales.</i> (Sentencia de acción popular S1 - 23, 2017, p.70) Asimismo se condena al municipio de Medellín, al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y a Corantioquia por la violación de los derechos colectivos de la comunidad.</p>
<p>Año 2016 – 2020</p>	<p>Familias reubicadas bajo las modalidades de vivienda usada, vivienda nueva en otros proyectos del ISVIMED y arrendamiento temporal. Se reubican las primeras familias bajo estas modalidades.</p>
<p>2020: Mayo</p>	<p>Inicio de la obra del proyecto habitacional VIP La Playita, en el lote ubicado en el Plan parcial ciudadela el Rincón, en zona limítrofe con el Barrio Belén la Loma de Los Bernal. En el marco del proceso de reasentamiento, comienza la solución de vivienda para 58 familias del sector La Playita, afectadas por habitar en zona de alto riesgo no mitigable de la quebrada La Picacha.</p>
<p>2021: Agosto</p>	<p>Solicitud de la Defensoría del pueblo al Tribunal Administrativo de antioquia declarar en desacato a los alcaldes Federico Gutiérrez y Daniel Quinterio ante el incumplimiento de las sentencias judiciales <i>“que ordenan el reasentamiento de la población en La Playita, negarles el proyecto de Belén Rincón, además de mantener a 188 familias sin proceso de reasentamiento en Las Violetas.”</i> Clínica jurídica Universidad de Medellín, 2021, .p 1)</p>
<p>2021:</p>	<p>Desde el ISVIMED se les notifica a las familias a ser reasentadas en el proyecto habitacional VIP La Playita que no podrán acceder a las soluciones habitacionales y que, de querer hacerlo tendrían que asumir la suma de 54 millones, condición que contraría a lo emitido por los éntes judiciales (El colombiano, 2022). Lo anterior, pese a la participación de las familias, durante 6 años, en los comités ciudadanos de obra para el proyecto. (Clínica Jurídica Universidad de Medellín, 2021).</p> <p>Asimismo, el ISVIMED negocia con las familias beneficiarias del proyecto habitacional La Playita (58 en total) a ser reasentadas en casa usada o en un proyecto de vivienda ubicado barrio San Javier – obra sin iniciar -.</p>

<p>2021: Octubre</p>	<p>Se radica acción de tutela de integrantes de seis (6) familias exigiendo que se les garantice la vivienda asignada en el proyecto habitacional de La Playita en el barrio Belén Rincón.</p>
<p>2022:</p>	<p>Cambia la naturaleza jurídica del proyecto: de ser Vivienda de Interés Prioritario (VIP) pasa a ser de Vivienda de Interés Social (VIS).</p>
<p>2022:</p>	<p>Fallo de tutela por el Consejo de Estado instando al Tribunal Administrativo de Antioquia que la notificación de esta sentencia, tramite el incidente de desacato solicitado por los accionantes de tutela y la defensoría del pueblo. También, que garantice el acceso al proyecto habitacional La Playita a dos de los núcleos familiares sin asumir costos adicionales. Por último que se garanticen otras alternativas habitacionales al resto de familias que accionaron la tutela.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en (Clínica Jurídica Universidad de Medellín, 2021)

3.2. Localización y estado actual de la intervención

3.2.1. Lugar de origen: Quebrada La Picacha, sector La Playita

La microcuenca de la Quebrada La Picacha, está localizada en la jurisdicción del distrito de Medellín, Antioquia, y recorre, principalmente, los territorios de las comunas 70 Altavista, 16 Belén y 11 Laureles-Estadio. En la Comuna Belén recorre los barrios Fátima, Rosales, Belén, Los Alpes, Las Violetas, Las Mercedes, Nueva Villa de Aburrá, Miravalle, El Nogal, Los almendros y Cerro Nutibara. En suelo rural, está conformada por las veredas Aguas Frías y San Pablo. Su cauce principal, tiene una longitud de 12,31 Kms (Área Metropolitana, Sf.). Al respecto, en la caracterización realizada por el Área Metropolitana en el Plan Integral de Manejo de La Microcuenca PIOM, la quebrada fue catalogada como una de las quebradas de más alto riesgo en la ciudad, debido a sus avenidas torrenciales e inundaciones rápidas (Proceso Especial de Acción Popular, 2013).

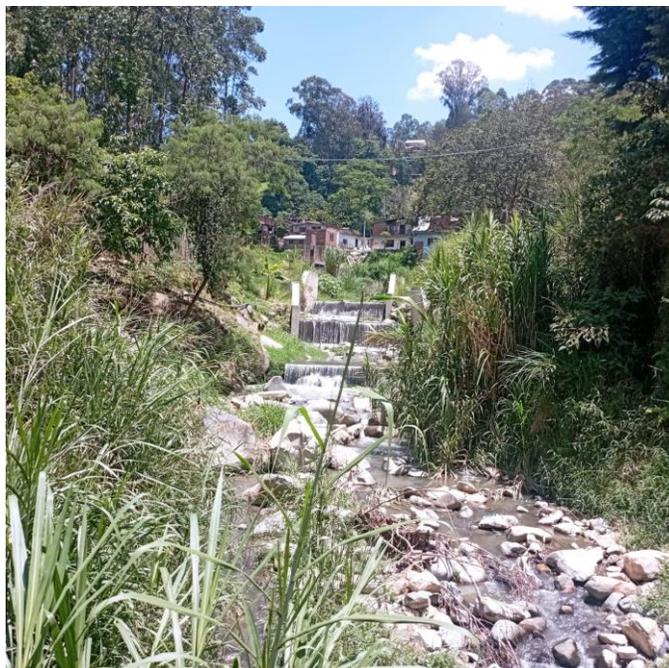
El sector objeto de la intervención y que se corresponde con el área de estudio, es La Playita, situada en la vereda Aguas Frías, una de las ocho (8) que conforman el corregimiento de Altavista, al sur occidente de Medellín.

Figura 1: Viviendas en el sector La Playita, Quebrada La Picacha



Fuente: Trabajo de campo, 2023

Figura 2: Quebrada La Picacha



Fuente: Trabajo de campo, 2023

3.2.2. Zona proyectada para el reasentamiento: polígono Plan parcial ciudadela el Rincón

El Plan Parcial Ciudadela El Rincón Z6 DE1, fue diseñado y expedido la administración municipal de Sergio Fajardo Valderrama a través del Decreto 755 del 2007 y se constituye en uno de los polígonos de tratamiento para el desarrollo de las disposiciones que sobre el suelo se determinaron en el Plan de Ordenamiento Territorial en el año 1999. Continúa vigente en el POT actual de la ciudad adoptado en el año 2014. Este plan se creó con el propósito de promover desarrollos urbanísticos de vivienda para consolidar el modelo de ocupación de ciudad en zonas de expansión. Se constituye en el área de expansión del barrio Belén Rincón, y su modelo de ocupación, según el Decreto municipal 755 de 2007, está orientado, entre otras cosas, a “contribuir al sistema de centralidades de la ciudad mediante la construcción de una escala local que garantice la

conexión de la comunidad de los barrios Belén Rincón, la Loma de Los Bernal con el área de intervención a través de espacios generosos, usos y equipamientos que propicien el encuentro y la satisfacción de necesidades básicas” (p.2).

El plan parcial se dividió en 5 unidades de gestión con los siguientes usos respectivamente:

La Unidad de gestión 1: le sería asignado un “ desarrollo de uso residencial, 10% para vivienda de interés social o de bajo costo y viviendas con otras tipologías y comercio” (Decreto municipal 755 de 2007, p. 8).

La unidad de gestión 2: Con una proyección de usos de desarrollo residencial, institucional y usos otros.

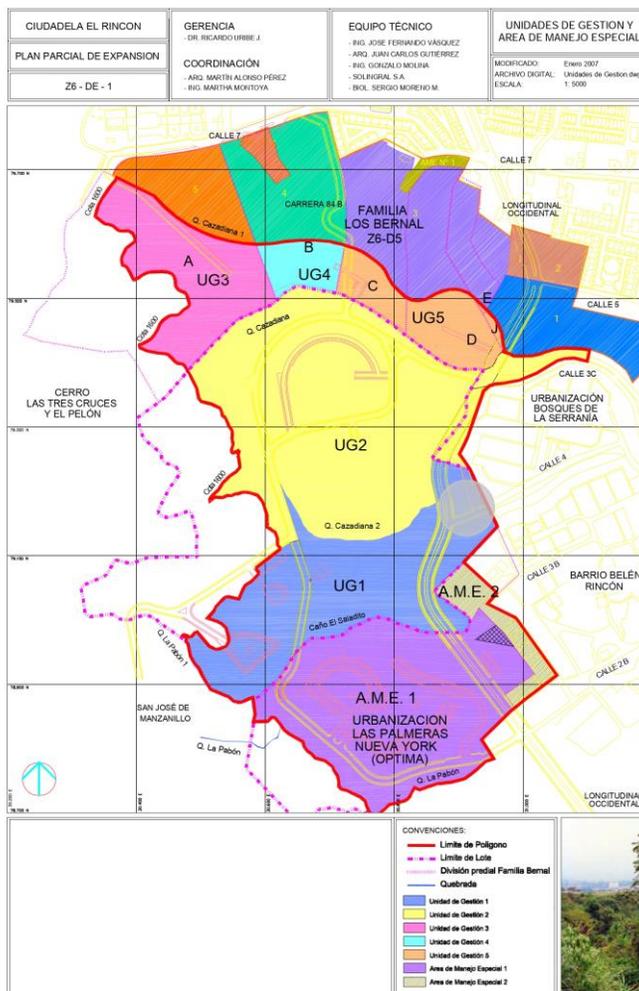
La Unidad de gestión 3 Con desarrollos de uso residencial

La Unidad de gestión 4: Con desarrollos de uso residencial

La unidad de gestión 5: Con desarrollos de desarrollos con uso residencial, comercial e institucional.

Al municipio de Medellín le fueron adjudicados dos lotes contiguos de terreno para edificabilidad de 1830 m² y 749 m². Ambos, corresponden a 10% proyectado en el artículo 44 del Decreto 755 de 2007 para la construcción de Vivienda de Interés Social VIS. Ante la necesidad de disponer vivienda nueva para las comunidades afectadas por el evento de desastre y la intervención de reasentamiento, el ISVIMED empleó uno de los lotes del cual es propietario el municipio para la construcción del Proyecto Habitacional La Playita.

Figura 3: Planimetría del Plan Parcial Ciudadela El Rincón



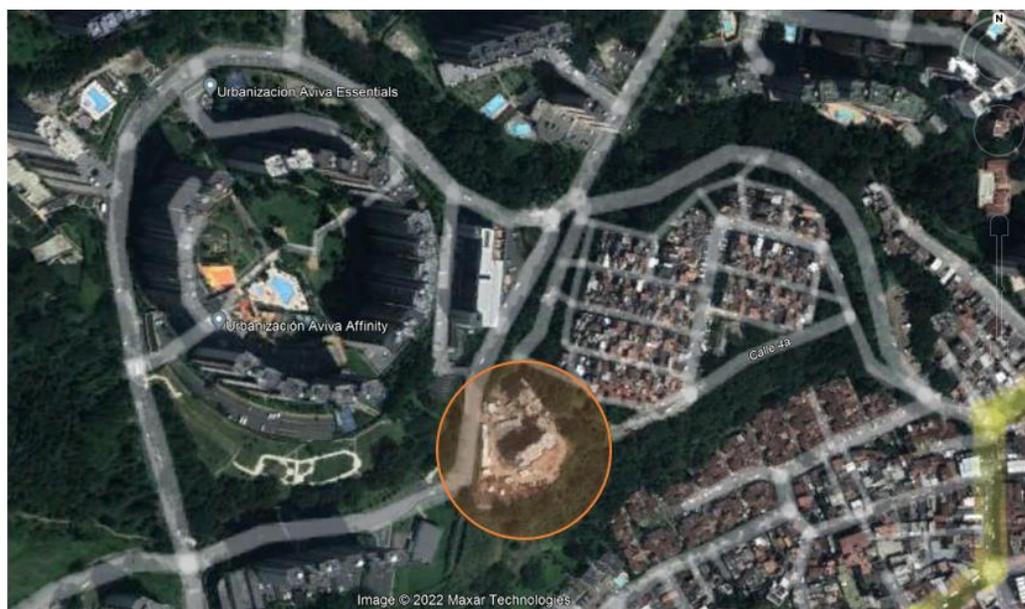
Fuente: Planimetría Plan Parcial Ciudadela El Rincón, 2007

*Nota: el círculo gris señala a la ubicación del lote dispuesto para la edificación de VIS o VIP.

Una de las particularidades de la localización del proyecto habitacional La Playita, es que por los costados situados al oriente y sur oriente, colinda con el barrio Belén Rincón, caracterizado por su diversidad socioeconómica y por integrar a sectores de clase alta, media y baja. Mientras tanto, por el occidente, se sitúa en la zona de expansión de Belén Rincón, vinculada al plan parcial Z6 D1 Ciudadela El Rincón, caracterizada por

edificaciones de estrato medio y alto, y una morfología urbana constituida, principalmente, por urbanizaciones cerradas.

Figura 4: Ubicación Proyecto Habitacional VIP La Playita en el Área de Expansión Belén Rincón



Fuente: elaboración propia con imágenes de Google Eart

Este lote limita por el oriente con la urbanización Balcones de la Serranía, del barrio Belén Rincón, por el occidente con las urbanizaciones Aviva Affinity y Aura de la zona de expansión de Belén Rincón, a la vez que se ubica en zona limítrofe con el polígono de tratamiento Z6 D5, Loma de los Bernal.

El suelo ocupado por ambos planes parciales corresponde a los estratos 3, 4 y 5. De igual manera, la estratificación y el nivel socioeconómico son similares. Son planes parciales de desarrollo, evidencian un crecimiento notable del mercado inmobiliario y, en consecuencia, un incremento de la valorización del suelo. Estos rasgos los convierte en sectores exclusivos de la ciudad de Medellín.

El paisaje urbano de los planes parciales Loma de los Bernal y Ciudadela El Rincón, está compuesto por edificaciones en altura de gran tamaño, que los hace contrastar significativamente con los barrios aledaños, El Rincón, Belén aliadas, La Gloria y Altavista.

Respecto a los componentes urbanos del plan parcial en el que está ubicado el proyecto habitacional La Playita, dispone de infraestructura de servicios e inmuebles de uso comercial, como el supermercado Euro.

Figura 5: Edificaciones Plan Parcial Ciudadela El Rincón

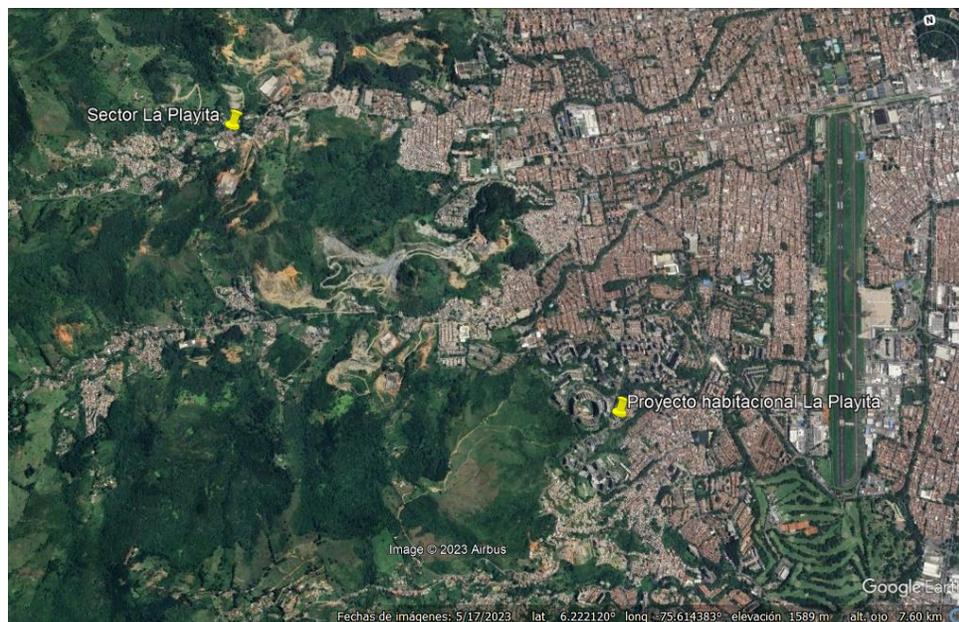


Fuente: Trabajo de campo, 2023

Asimismo, dispone de espacio verde y se ubica a pocos metros del Parque Lineal Ciudadela de recreación Pasiva El Rincón.

En la siguiente imagen es visible la ubicación tanto del lugar de origen como de destino proyectados en la intervención de reasentamiento. Es una distancia relativamente corta de tres kilómetros en línea recta.

Figura 6: Localización de las zonas intervenidas para el reasentamiento



Fuente: Google Earth, 2023

3.2.3. Proyecto habitacional La Playita: de la Vivienda de Interés Prioritario (VIP) a la Vivienda de Interés social (VIS)

Según información del portal institucional del ISVIMED (2020), desde el año 2015 el ente descentralizado de la Administración Municipal de Medellín (ahora distrital)¹¹, inició el proceso de identificación del terreno integrado al plan parcial ciudadela El Rincón para reasentar en el Proyecto de Vivienda de Interés Prioritario a 58 familias de las 106 caracterizadas en la línea base expedida en la resolución 642 de 2014 que determinó los hogares objetivo de reasentamiento del sector La Playita, quebrada La Picacha. El proceso participativo para el diseño y seguimiento del proyecto constructivo del ISVIMED para reubicar a las familias comenzó desde el año 2016 (Clínica Jurídica Universidad de

¹¹ Con la promulgación de la Ley 2286 de 2023, Medellín dejó de ser un municipio para convertirse oficialmente en Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Medellín, 2020). En este sentido, se buscaba dar cumplimiento a la medida cautelar del proceso que desde el año 2013 cursaba en el Tribunal Administrativo de Antioquia, y que sería confirmada y acogida en el año 2017

La licencia de construcción de la obra, con número c4 - 651 del 24 de agosto de 2018, sería concedida por la Curaduría urbana cuarta de Medellín. La obra iniciaría el 7 de mayo de 2020, y se anunciaría como “Construcción del proyecto habitacional de interés prioritario La Playita” (Isvimed, 2021).

Figura 7: Proyecto Habitacional de Interés Prioritario La Playita



Fuente: Trabajo de campo, 2021

En la vaya expuesta en los inicios de la construcción, se puede evidenciar la caracterización que se hace del proyecto habitacional una vez iniciado, con los siguientes anuncios:

- Nombre: Proyecto habitacional de interés prioritario La Playita.
- 58 Viviendas de Interés Prioritario
- 2 torres de 5 niveles
- 6 apartamentos por piso
- Siembra de 196 árboles

-
- Fecha inicio de la obra: 7 de mayo de 2020
 - Contratista: Unión Temporal H.I.
 - Interventoría: Consorcio La Playita.

De igual manera, según información reportada por el ISVIMED (2020) en sus sitios oficiales, previo a la construcción del proyecto, esta entidad había realizado

encuentros con los líderes de los barrios Belén Rincón y la Loma de los Bernal para informarles a los administradores de las copropiedades vecinas AVIVA y AURA sobre el inicio de los estudios y diseños correspondientes al proyecto habitacional. De igual manera, se les solicitó (el ISVIMED) el ingreso a estas urbanizaciones para hacer una caracterización del entorno que permitiera identificar criterios de tipo ambiental y social. (ISVIMED, 2020, párr. 8)

En el año 2020, se expidió el Decreto municipal 1053 de 2020, que reglamenta la entrega de subsidio municipal de vivienda, derogando el decreto 2339 de 2013. Al respecto, el nuevo decreto, fundamentándose en el artículo 85 de la Ley 1955 del Plan de desarrollo nacional 2019 – 2022, estableció como costo de la Vivienda del Interés Prioritario un tope máximo de 90 Salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) que podría ser superado en planes de renovación urbana pero sin exceder los 110 SMMLV , a diferencia del Decreto municipal 2339 de 2013, que fijaba un valor máximo de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En el año 2021, la directora Jurídica del ISVIMED rendiría un informe en el que se señalaba que, dado que el costo de cada unidad de vivienda del proyecto La Playita superaba los 90 SMLMV, y en tanto que la restitución de vivienda nueva para personas víctimas de desastre natural, antropogénico o calamidad debía garantizarse con la asunción del 100% del costo de la vivienda bajo la modalidad de subsidio de Vivienda de Interés Prioritario, las viviendas del proyecto habitacional La Playita sólo podrían adjudicarse a demanda libre. Es decir, que se cerraba la posibilidad de que las familias accedieran al apoyo estatal para el acceso sin ningún costo a la restitución de vivienda.

Desde el ente descentralizado del municipio, por tanto, se plantearía que la única excepción para la entrega del subsidio, sería la aportación por las familias de un total de \$54.511.560 pesos, costo adicional de las viviendas. La sentencia del Consejo de Estado del año 2014 - a través de la cual se resolvió negativamente el recurso de apelación del ISVIMED contra las medidas cautelares por acción popular proferidas por el Juzgado Administrativo 24 Oral de Medellín - notificó que “se requiere hacer cierre financiero, incluyendo aporte familiar u otros subsidios de vivienda para, con ello, hacer viable el proyecto y disminuir los riesgos que impidan su ejecución.” (Consejo de Estado, 2022, p. 16)

Cambió entonces la naturaleza del proyecto, pues de consistir en la entrega de un subsidio asumido en un 100% para la restitución de los derechos de las familias afectadas, se convirtió en un proyecto habitacional de interés social abierto a demanda libre.

Figura 8: Proyecto habitacional de interés social La Playita



Fuente: Trabajo de campo, 2023

Como se observa en la foto anterior, en el año 2022 se sustituyó la vaya que otrora anunciaba el proyecto de interés prioritario, por una que presentaba el proyecto de Vivienda de Interés Social, con las siguientes características:

- Nombre: Construcción del proyecto habitacional de interés social La Playita
- 2 torres de 8 pisos con ascensor
- 94 unidades de vivienda
- 196 nuevos árboles
- Fecha de inicio del proyecto: 7 de mayo de 2020.
- Interventoría: Consorcio La Playita.
- Contratista: unión temporal H.I.

Es de notar la diferencia de condiciones del proyecto habitacional en los dos años desde el inicio de su construcción. De ser cinco (5) niveles para cada torre, cambió a ocho (8). A su vez, ya no serán las 58 unidades de vivienda proyectadas inicialmente para los hogares del sector La Playita, sino 94.

Se abriría entonces la opción de acceder por demanda libre al proyecto habitacional de manera que pudieran ser beneficiarias del proyecto personas que no estaban acogidas a la intervención de reasentamiento de la quebrada La Picacha, sector La Playita.

Como alternativa de solución, desde el Isvimed ofrecen a las familias otrora beneficiarias del Proyecto en La Playita, la alternativa del proyecto de Vivienda de Interés Prioritario Tierra Paraíso ubicado en la comuna 13, San Javier, y operado por la Caja de Compensación Familiar Comfenalco. Para este se proyectaría para el año 2018 la entrega de 9 torres, 340 apartamentos y 68 parqueaderos (El colombiano, 2020). La gran mayoría de las familias acepta con excepción de dos hogares que, apoyados con la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín, apelarían mediante la interposición de una tutela fallada favorablemente por el Consejo de Estado en el año 2022.

Este proyecto de vivienda no estaría exento de problemáticas relacionadas con errores administrativos y fallos legales han ralentizado la entrega del proyecto habitacional.

Hasta aquí se hace una descripción sucinta de los principales hechos asociados al caso. A continuación, teniendo como soporte la recolección de información como resultado del trabajo de campo se profundiza más en los hechos pero en clave analítica, bajo el propósito de reconocer y problematizar los dispositivos estatales desplegados a lo largo de los 12 años de trayectoria de la intervención.

3.3. Dispositivos estatales: entre el funcionalismo y la garantía de derechos

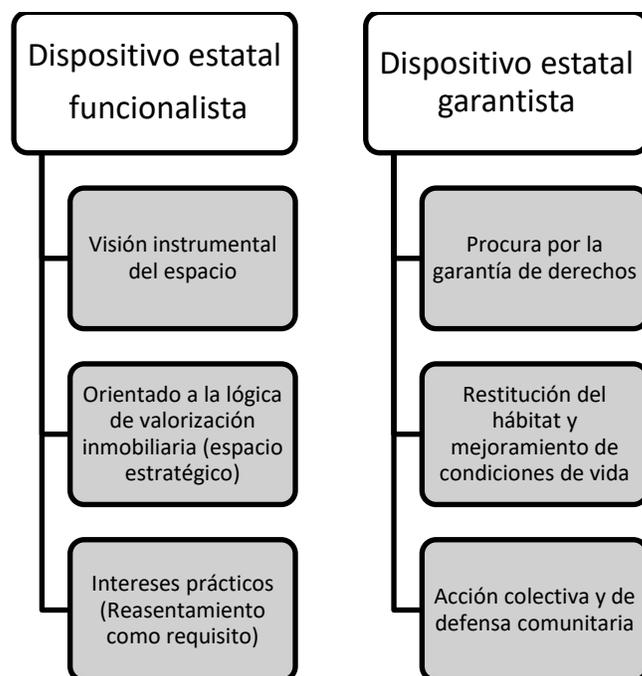
Comprendiendo la implementación de intervenciones públicas como manifestaciones de dispositivo estatales (redes de poder y de saber en la organización estatal con efectos

públicos), el énfasis del presente apartado se hizo en los dispositivos estatales desplegados en el caso y la selectividad estratégica de los mismos, estos fueron: un dispositivo estatal funcionalista y otro de corte garantista.

Como resultado del análisis de los datos, se construyeron de manera inductiva dos concepciones que para efectos de los propósitos de la investigación, expresan desarrollo de ambos dispositivos. De este modo, por dispositivo estatal funcionalista se entenderá entonces el conjunto de operaciones que desde los niveles burocráticos altos, intermedios y de calle en el ejecutivo municipal se realizaron en el transcurso del proceso bajo una lógica instrumental del espacio. Lógica que direccionó y gestionó la intervención conforme a intereses patrimoniales, de valorización y especulación inmobiliaria manifiestos en el territorio receptor, proyectados en los instrumentos de planificación territorial. Por otra, en los intereses prácticos de los actores estatales sobre el espacio de la zona de salida, vinculados a la regulación y a gestionar el traslado poblacional como un requisito para cumplir un mandato normativo de los jueces (reubicación) y no como una estrategia restitutiva del hábitat y para la mejoría de las condiciones de vida de los moradores (reasentamiento).

El segundo dispositivo estatal, de corte garantista, comprende aquellos actores, acciones y mecanismos empleados para garantizar los derechos de los moradores de La Picacha a través de la incidencia en las decisiones e intervenciones que en el caso implementó el ejecutivo local. Se plasmó en los instrumentos jurídicos del poder judicial activados por la acción colectiva de las comunidades y la academia con la representación de la Universidad de Medellín.

Figura 9: Dispositivos estatales y lógicas desplegadas



Fuente: Elaboración propia

Son varios los actores estatales que han participado en la intervención de reasentamiento de La Playita desde diferentes niveles y poderes estatales. En aras de comprender mejor las dinámicas relacionales y la selectividad estratégica de la acción estatal se presentan en la siguiente tabla de manera muy sucinta cada actor y el rol que desempeñó en el proceso de reasentamiento según el material recolectado y analizado.

Tabla 9: Actores intervinientes en el caso

Alcaldía de Medellín	
Isvimed	Es el ente descentralizado responsable de la gestión y administración del subsidio de vivienda en Medellín. Responsable de la gestión social y predial para la disposición de los espacios de vivienda nueva y usada para el reasentamiento de las familias de La Picacha.
Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo y Desastres DAGRD	Responsable de las acciones de Gestión del riesgo en La Quebrada La Picacha y de la caracterización del territorio a través de fichas sociales.

Corregiduría de Altavista	Se le adjudicó la regulación y control territorial en el territorio. En este sentido, sus funcionarios deben gestionar y reportar las inconsistencias en relación con los nuevos asentamientos que se produzcan en la zona de salida y los usos no planeados sobre el suelo de los terrenos abandonados por reubicación en La Picacha.
Secretaría general	Es la dependencia de la administración responsable de la gestión de los procesos judiciales. Es mencionada en algunos testimonios de la funcionaria auxiliar de la procuraduría.
Secretaría de gestión y control territorial	Responsable de regular el territorio en zona de riesgo y de origen del reasentamiento, así como marcar la pauta para el ejercicio de regulación territorial.
Departamento Administrativo de Planeación	Es la dependencia que define las decisiones en torno a los usos del suelo para edificaciones y su papel fue muy relevante en la manera como se desarrolló el caso.
Ministerio público	
Defensoría del pueblo	Desempeñó un papel importante en la búsqueda de garantía de derechos de las comunidades afectadas.
Personería de Medellín	Es un organismo garante vinculado en los fallos judiciales en el caso para que realice veeduría sobre el cumplimiento de los mandatos por parte de las dependencias, principalmente del ISVIMED.
Poder Judicial	
Juzgado Administrativo Oral 24 de Medellín	Organismo para la resolución de conflictos administrativos. Desempeño un rol fundamental a través de la expedición de medidas cautelares para el cumplimiento de la demanda de acción popular interpuesta por las comunidades en el 2013.
Tribunal Administrativo de Antioquia	Es una máxima autoridad judicial en el departamento de Antioquia. También le compete fallar sobre conflictos administrativos. Es antecesora del Consejo de Estado.

Consejo de Estado	Es el tribunal supremo en el contencioso administrativo. Es la autoridad judicial administrativa ubicada en una escala superior a los juzgados regionales y municipales.
Academia	
Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín	Realizó todo el acompañamiento jurídico a las familias intervenidas en el reasentamiento. Fue un actor fundamental para activar todas las acciones garantistas desarrolladas en el caso.
Socio - comunitarios	
Juntas Administradoras Locales (JAL) Loma de los Bernal Juntas de acción comunal	Su rol para incidir en las decisiones del ejecutivo local fue muy relevante.
Líderes comunitarios de La Playita, quebrada La Picacha.	Su actuación en el caso en materia de relacionamiento con los representantes estatales fue determinante para que se activaran los mecanismos de resisitencia y de acción colectiva.

Fuente: Elaboración propia.

3.3.1. Manifestaciones del dispositivo estatal funcionalista en el alto nivel de implementación del reasentamiento en la Quebrada La Picacha, sector La Playita

En este apartado se analiza el dispositivo estatal desplegado en las decisiones del alto nivel de implementación en la intervención de reasentamiento de La Playita. En este sentido, las unidades de análisis se extrajeron de las diferentes entrevistas realizadas a los funcionarios estatales, las comunidades objetivo del reasentamiento y expresiones plasmadas en los documentos textuales y audiovisuales abordados.

- **Temporalidad, selectividad y brechas de información**

Cuando el punto de mira se pone en el proceso de implementación del reasentamiento se reconocen percepciones en las que convergen la temporalidad, el nivel cumplimiento estatal y la selectividad estratégica. A continuación, analizamos cada una de estas variables en diferentes manifestaciones del dispositivo desplegado por el ejecutivo local en el caso.

El tiempo se ha convertido en una dimensión determinante para comprender el grado de compensación brindado por el estado en términos de restitución del hábitat y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas intervenidas en el caso de La Playita (Chardón, 2010).

Al respecto, una de las personas inmersas en el proceso de reasentamiento, cuando se refiere a la postergación de la entrega definitiva de vivienda y al incumplimiento de los plazos establecidos para su traslado al Proyecto habitacional VIP La Playita, expresa:

Y los compromisos, después de esto de la resolución y después de toda esta catástrofe nos dijeron que en e 2015 era la reubicación, que allá íbamos a estar allá en el lote, en el lote del Rincón (...)Entonces todo eso lo hicieron poque en el 2015 íbamos para allá. En el 2015 jamás. Después que en el 2017, y en el 2017 se desaparecieron. Ya después llegó que si en el 2019 no se cumplía salió como una sentencia, yo no sé, que se iban sino hasta el alcalde pa la cárcel si no cumplían en ese 2019. Usted sabe que ellos se inventan las leyes para poder pasarse las mismas leyes. No sé qué se inventaron, 2019 pasó. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Cuando la política pública de reasentamiento, por diferentes motivos, no cumple con los plazos definidos y socializados con la población objetivo se genera una pérdida de creidibilidad en la intervención estatal y se producen representaciones asociadas a la pérdida (Sanchez, 2020) de un territorio habitado pero que inminentemente se perderá, y un espacio prometido al que no es posible acceder. La incertidumbre provocada da pie a un inevitable efecto de revictimización. Es difícil compensar una imagen ya desdibujada de uno de los “rostros de la estatalidad” (Piedrahita Arcila & Sánchez, 2021) como el adoptado por el ejecutivo local a través del Isvimed según la expresión citada. En términos de

políticas públicas se genera una carga administrativa para las personas atendidas, es decir, costos que los ciudadanos experimentan en sus interacciones con el Estado que pueden ser de diversa índole, como psicológicos, de aprendizaje, y de cumplimiento.

Frente a lo anterior, se debe considerar, asimismo, que la prolongación de las intervenciones estatales cuando implican la construcción de obras de infraestructura, están supeditadas a los procesos de planificación y las priorizaciones que en el ámbito presupuestal se hacen desde los niveles direccionadores y ordenadores del gasto. Es decir que la asignación de recursos a una intervención congrega múltiples variables que finalmente convergen en la discrecionalidad de los tomadores de decisiones. El anterior se convierte en un elemento para comprender, asimismo, las dificultades que regularmente deben encarar los cargos de alto nivel y las burocracias intermedias en los procesos de política, y que también son manifestaciones del dispositivo funcionalista desplegado. Una de las funcionarias del Isvimed plantearía:

Y realmente el tiempo en el proceso es porque para construir, mientras se diseña, se tiene el recurso y se construye, aquí pueden pasar de 7 a 10 años, por ser alcaldía y por ser recursos ordinarios y nos tienen que aprobar, que el recurso esté y después pa conseguir el recurso para entonces subirle el costo a la construcción de aquí también digamos que fue un tiempo que se demoró mientras el traslado se conseguía el dinero. No es lo mismo que un consultor privado que tiene aquí la plata y lo hace depende de la plata de la familia de la cuota inicial. Aquí no pasa así. Porque es que aquí hay proyectos que pueden haberse diseñado hace 10 años. Y apenas tener el recurso hoy. Y eso mismo pasa con La Playita, igual se tuvo que buscar y con el plan parcial fue que se encontró que el Plan parcial estaba destinado para vivienda. Y por eso se aprovechó y nos lo otorgaron para poderlo ejecutar. Y ahí ya el diseño, los recursos y la ejecución que eso aquí digamos es un poco más lento. (Entrevista 8, funcionaria Isvimed, 2023),

La ejecución del programa está entonces adherida a la disponibilidad presupuestal que, no obstante, también depende de la priorización de la inversión pública y, por lo tanto, de la preeminencia otorgada por la ejecución de unos programas y proyectos de inversión en el nivel local por sobre otros. En este sentido, como causa de la extensión temporal de la edificación y la ejecución del traslado poblacional están implicadas la capacidad técnica y financiera de la administración pública local para efectuar un uso eficiente de los recursos públicos, y la voluntad política de los altos niveles de implementación.

En los procesos de política, la selectividad estratégica desempeña una función determinante en la incorporación de asuntos públicos en la agenda de gobierno. Por lo anterior, se debe contemplar la posibilidad de que el devenir operativo del proyecto también esté sujeto a la capacidad de agencia sobre el curso de la acción estatal que tienen unos actores por sobre otros, y a la apertura que tiene esa forma estatal para gestionar las demandas de determinados agentes en vez de otros.

Para ejemplificar lo anterior, se retoma uno de los acontecimientos del proceso que prolongó la intervención cual sería el cambio de tipología de proyecto habitacional en el barrio Belén Rincón de VIP a VIS. Como ya se expuso en el apartado anterior, la entrega de las viviendas a las 58 familias del sector La Playita, estaba proyectada para el año 2020 pero debido al cambio de tipología y a la exigencia de asumir una suma de dinero para compensar el costo del nuevo proyecto, la gran mayoría de los beneficiarios desistió de la oferta. El cambio se produjo con posterioridad a las reuniones que desarrollarían algunas dependencias de la administración municipal de Medellín con diferentes actores de la comunidad receptora del reasentamiento, tal cual expresaría la servidora pública del Isvimed:

Inicialmente digamos que dentro del relato, La Playita es un proyecto habitacional que en estudios y diseños iniciales se concibe como un proyecto habitacional VIP, de Vivienda de Interés Prioritario, máximo de 90 salarios mínimos que es lo que nosotros podemos subsidiar para la población de riesgo. Osea es el valor máximo de nuestro subsidio para la población de riesgo. Sin embargo, cuando se entra a socializar a los vecinos y a la Junta Administradora local, a la Junta de Acción Comunal y a la mesa de vivienda que adicional tiene la comuna, ellos nos informan que dentro del Plan parcial de Belén Rincón, que es donde queda ubicado el proyecto habitacional, en ese lote, de acuerdo a la densidad el proyecto, no era para noventa, ah no, para las cincuenta y pico de viviendas que inicialmente estaba planteado sino que caben otro poquito más. Eso implica que el instituto haga un rediseño del proyecto habitacional en plena ejecución y en ese rediseño encontramos que efectivamente la densidad es mayor y que pasamos de tener cincuenta y algo a tener, porque son 54, a tener 94 soluciones de vivienda, y en ese rediseño y esas 94 que es en altura que crece el proyecto también cambia de valor y subió hasta ciento cincuenta salarios mínimos. (Entrevista 8, funcionaria Isvimed, 2023)

Más adelante, por solicitud de ampliación de la información en la entrevista, la funcionaria expresó:

Es que la comuna tiene mesa de vivienda. Entonces ahí participan líderes de todo los barrios de la comuna. Y tienen la Junta Administradora Local que también son representantes de toda la comuna. Más la junta de acción comunal de Belén Rincón que es donde pertenece el Proyecto Habitacional La Playita. Entonces todos esos actores dijeron, no es que ese lote tiene no sé, 2000, - no sé cuántos metros realmente porque eso ya es de la parte social – y ahí no le cabe. Yo soy constructor y ahí no le cabe ese poquito, cabe otro poquito, revise. Entonces el DAP (Departamento Administrativo de Planeación), se dio a la tarea de revisar de acuerdo al POT el Plan Parcial Belén Rincón y efectivamente con la curaduría, y no se dieron cuenta, de que caben 94 viviendas. Entonces nosotros rediseñamos el proyecto para aprovechar, además por ser Plan parcial tenemos qué aprovechar el máximo uso del suelo. Entonces y, por ser, pues digamos que Instituto social de vivienda y hábitat de Medellín, de la alcaldía, también hace parte de nuestro deber. Esto no es una constructuroa que va diciendo sí, los que yo quiera construir, no. Aquí tenemos qué aprovechar al máximo para efectivamente minimizar el déficit habitacional en el distrito, entonces pasamos al aprovechamiento máximo de 94 soluciones habitacionales. (Entrevista 8, funcionaria Isvimed, 2023)

Evidencia la capacidad organizativa y de agencia que tienen los actores socio-comunitarios que habitan en el sector de Belén Rincón, a diferencia que los damnificados de La Playita. Más allá de la decisión técnica, es evidente el carácter selectivo desplegado en la acción estatal. Es de recordar que la selectividad es la predisposición estatal para atender unas demandas por sobre otras. En la tensión entre la restitución de vivienda ante un derecho adquirido (garantismo) y las proyecciones funcionales a los propósitos de otros agentes estatales y sociales, la racionalidad que primó, más allá del ajuste de la decisión a los instrumentos de planificación y gestión, fue la segunda ante el mandato de los instrumentos de gestión territorial de desarrollar el máximo aprovechamiento del suelo. Y remitiéndonos a lo enunciado por la servidora, la clarificación sobre los usos del suelo y las disposiciones del Plan Parcial Ciudadela El Rincón para el caso se define en el encuentro con integrantes de la comunidad receptora.

Al respecto, en una comunicación oficial en el portal institucional del Isvimed previo a los inicios de la obra del proyecto VIP La Playita, se notificó sobre los distintos relacionamientos que las comunidades receptoras tuvieron con la entidad estatal:

Además, se han realizado reuniones con los líderes vecinos del proyecto (urbanizaciones de la Loma de los Bernal y habitantes de Belén Rincón), para informarles a los administradores de las copropiedades AVIVA y AURA sobre el inicio de los estudios y diseños correspondientes al proyecto habitacional. De igual manera, se les solicitó el ingreso a estas urbanizaciones para hacer una caracterización del entorno que permitiera identificar criterios de tipo ambiental y social. (Isvimed, 2020, párr.8)

En efecto, se dispusieron espacios de diálogo con vecinos del área en la que se edificaría posteriormente el proyecto. Según información de medios barriales la participación en los procesos de socialización fue exclusivamente entre los administradores y miembros de consejos de administración con el Isvimed, sin vocería por parte de representantes de La Picacha (Serna, 2017), en un ejercicio selectivo del dispositivo estatal.

En el desarrollo de los espacios de diálogo se hicieron declaraciones indicativas de la percepción de la comunidad receptora sobre la construcción del Proyecto Habitacional VIP La Playita. En un reportaje del canal Telemedellín (2017), una habitante de La Loma de los Bernal expresó respecto al estrato de las viviendas que se construirían en el marco proyecto VIP:

Nos dijeron que era un estrato cuatro, nos lo subieron a un estrato 5, y si vamos a tener alrededor eeh viviendas de estrato 1 o 2, entonces esto en qué va a afectar mi patrimonio o si es que me van a bajar a mí también el estrato. (Telemedellín, 2017).

En la misma línea, también expresaría otro morador de La Loma de Los Bernal aludiendo a las afectaciones de que se construyera el proyecto VIP La Playita en el sector en el que vive:

A nosotros nadie nos ha dicho nada, esto viene en total silencio porque no querían que nosotros nos diéramos cuenta. Como la información se filtró y nosotros empezamos a indagar, estamos viendo que realmente nos van a afectar. (Telemedellín, 2017).

En la misma nota de prensa, el director del Isvimed en su momento, Sergio Gaviria, se referiría a las inconformidades manifiestas en el sector de los habitantes de La Loma de Los Bernal: “Es un proyecto que estamos construyendo en un predio que es propiedad del instituto. Yo quisiera que cambiáramos el lenguaje, yo no creo que haya un choque” (Telemedellín, 2017).

Es notable la capacidad de incidencia que las comunidades receptoras tuvieron en las decisiones directivas del ejecutivo local, y sucede con el amparo de un instrumento de gestión territorial que justifica la decisión, el Plan Parcial. Por otro lado, la selectividad estructural, por tanto, no sólo es el resultado de una decisión tomada desde el alto nivel, sino que el andamiaje institucional del ejecutivo se alinea en la lógica de máximo aprovechamiento y la densificación inmobiliaria, y no necesariamente con la garantía de derechos de los habitantes del sector La Playita. En este sentido, se clarifica el despliegue de un dispositivo estatal funcionalista, es decir, en función de un uso instrumental del espacio a los intereses estratégicos de especulación inmobiliaria y sobre el suelo del sector, una preeminencia a la eficiencia y a la optimización de las actividades prácticas y económicas sobre el espacio que se plasma en las preocupaciones de los habitantes receptores por la desvalorización de las viviendas y, a su vez, se concreta en la decisión y operación en el alto nivel de implementación para el cambio de uso del suelo, incremento de las viviendas edificadas, el costo del cobro adicional a las familias beneficiadas y la negación de un derecho ya adquirido para las mismas. El cambio del proyecto habitacional favoreció los intereses y percepciones que sobre el proyecto habitacional tenían las comunidades receptoras.

Como contraste, la vivencia en la cotidianeidad de la relación comunidad intervenida de La Picacha, sector La Playita con el estado local se desenvuelve entre marcadas brechas de información. Por ejemplo, se evidencia una brecha respecto al conocimiento de la comunidad sobre las causas que motivaron desde la institucionalidad el cambio de naturaleza del proyecto habitacional de VIP a VIS. Para completar el vacío informativo, las personas generan conclusiones sobre hechos probables, direccionadas a establecer por qué la acción estatal se ejecutó de determinada manera:

Jugaron con nosotros, consiguieron licencias, materiales, de todo a costa de este proyecto, de esta resolución, de esta acción popular, y se lucraron ellos porque qué dijeron, qué vamos a hacer 58, vamos a coger esta obra, vamos a hacer más pisos. Y ellos... vamos a ver qué hacemos con ellos.(Entrevista 2, líder comunitaria de La Playita, 2023).

La comunidad de la playita fue utilizada para el Isvimed ejecutar obras de un proyecto que no iban a entregar en La Playita. Fue utilizado el nombre de La Playita, consiguieron los recursos para construir, los lotes, todo y para, incluso aprovechar más

el terreno y edificar más pero de todas maneras no le van a entregar a La Playita. Fuimos utilizados. (Entrevista 3, líder comunitario de La Playita, 2023).

Se evidencia una tendencia hacia la instrumentalización de la comunidad para la construcción del proyecto. Y es que a 2023, paradójicamente, el proyecto continúa denominándose Proyecto Habitacional de Vivienda de Interés Social La Playita.

La manifestación del dispositivo funcionalista estatal se evidencia sobre la selectividad en la información que (no) publican y (no) divulgan en la entidad estatal, no sólo en los encuentros burocráticos, sino también en las comunicaciones oficiales y las declaraciones de los mandatarios o directivos de alto nivel. Las brechas provocadas por la dificultad de acceder a los argumentos detrás de la toma de decisiones no sólo se presentan con la población intervenida, sino también con diferentes actores intraestatales.

Por ejemplo, en la Corregiduría de Altavista cuya función es también asesorar y acompañar a las personas intervenidas por la administración, no se tenía suficiente conocimiento sobre las motivaciones detrás del cambio del tipo de proyecto habitacional en el área de expansión de Belén Rincón y colindante a Belén La Loma de los Bernal. Cuando desde la corregiduría quisieron consultar en su momento, la notificación que recibieron del Isvimed es que fueron órdenes del director de la entidad. (Entrevista 6, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

Las brechas en el acceso a la información también se producen por el desajuste entre los procesos de gestión social y las decisiones que en el alto nivel directivo se tomaron frente al caso. Al respecto, una de las personas intervenidas para el reasentamiento, expresó:

En una reunión que tuvo la clínica jurídica, eso creo que incluso está grabado, que ellos sabían que desde el 2019 o no sé, antes de iniciar ese comité y todo ese año de comité ellos ya sabía que esos apartamentos ya tenían que cumplir otras condiciones y que nosotros no íbamos a poder. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2013)

En esta afirmación se conjugan la variables temporal y las brechas de información. Según la entrevistada, las actividades de socialización, coordinación y concertación de las comunidades, los constructores y el Isvimed continuaron un año después de la decisión asociada al cambio de naturaleza del proyecto habitacional y del inicio de las operaciones para su rediseño. La conciencia de las familias sobre la prolongación del tiempo dedicado a la

gestión bajo un propósito de la intervención – familiarizar y acompañar en el proceso de traslado a las familias al proyecto habitacional la playita – derivó en una mayor pérdida de legitimidad institucional y, por tanto de credibilidad. A su vez, se convirtió en una causal adicional de revictimización.

A la fecha, los plazos definidos para el nuevo espacio prometido, la vivienda en el proyecto habitacional Tierra Paraíso, han sido cumplidos de manera parcial o gradual.

Ya nos ofrecieron el nuevo proyecto de Tierra Paraíso en San Javier, y ahí estamos. Han hecho con nosotros lo que se les ha dado la gana porque nos han dicho que en diciembre, que en enero, que en febrero, que el trimestre, que el segundo semestre y esta es la hora que a nadie le han cumplido. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

A los ya mencionados costos psicológicos, económicos y de cumplimiento por la negativa de acceso al proyecto de vivienda La Playita a las familias, se añade la postergación del nuevo proyecto habitacional. Se refleja por tanto una dependencia de la trayectoria (*path dependency*) que deriva en la naturalización de una práctica organizacional de incumplimiento estatal a las comunidades intervenidas desde los altos niveles directivos e intermedios de la institucionalidad pública.

- **Polimorfismo estatal: incidencias y tensiones entre los actores intervinientes**

Las tensiones provocadas entre actores que se supone representan la estatalidad fueron recurrentes a lo largo de la intervención. Asimismo lo fueron las brechas de información y las incidencias que sobre su acción ejercieron los demás actores. En este sentido, se trata de demostrar que los dispositivos estatales desplegados operaron en escenarios caracterizados por la multiplicidad, el polimorfismo y la policontextualidad (Jessop, 2016). Es decir, la acción estatal no se correspondió con un actor denominado Estado operando de manera homogénea sino que, por el contrario, se manifestaron diferentes versiones, *rostros estatales* en función de las cuales los actores extraestatales operaron. En esta heterogeneidad estatal, se produjeron por tanto alineaciones de los actores con los dispositivos aquí caracterizados. Y esas conjunciones se materializaron de una forma específica que pretende evidenciarse en este apartado.

Por ejemplo, la interposición de acciones de tutela y los fallos desfavorables dictaminados por los jueces evidencian el protagonismo del poder judicial y de la capacidad de organización de las comunidades de la mano de la Universidad de Medellín. Estas acciones se corresponden con las manifestaciones de lo que en este trabajo se denomina un dispositivo estatal en lógica garantista. Al respecto, la funcionaria del Isvimed señala:

Entonces el incremento, por eso te digo, yo le socializo a los hogares...Venga nosotros como Isvimed de acuerdo al decreto 1053 de 2020 podemos otorgarles un subsidio de 90 salarios, el proyecto de acuerdo al rediseño vale 150 salarios. Ustedes tendrían qué aportar 160 salarios. Entonces los hogares dicen que no. Y entre esos hogares hay dos que igual nos interponen una acción de tutela y dentro de lo que el juez verifica nos ordena atenderlo sin que ellos tengan qué aportar. Pero solamente a esos dos. Los demás que interpusieron la tutela, ya el juez define que no, que efectivamente tendría que estar bajo las condiciones del Decreto 1053 de 2020. En ese sentido, por eso te digo, los que no aceptaron, empezamos a buscarle otro tipo de solución y dentro de las opciones que había en la zona, porque es que realmente VIP en Medellín no hay. Y menos digamos con las dinámicas que se han manejado en la construcción. Y cuando empezamos a buscar el más cercano es Tierra Paraíso, y Tierra Paraíso no es un proyecto del Isvimed, es un proyecto gerenciado y construido por Comfenalco, entonces empezamos a hacer acercamientos con Comfenalco. Hay la posibilidad de que efectivamente podamos realizar allí la oferta y se le hace esa oferta a los hogares. Allí aceptan porque es voluntario igual. Los que no van para vivienda usada, aceptan el proceso. Y los vamos a reasentar en Tierra Paraíso con el valor total, no tienen qué pagar nada. Ahí van con el valor full de la vivienda, los noventa salarios que cuesta, más el valor de la escrituración que también corre por cuenta del instituto. (Entrevista 8, funcionaria Isvimed, 2023).

Las decisiones en los altos niveles de implementación se tomaron, en una dinámica relacional del estado, por la incidencia del poder judicial. Asimismo, el uso de la normativa local como soporte jurídico del cambio de la intervención y el cobro del costo adicional de las viviendas del proyecto VIS a las familias, refleja las operaciones recurrentes del dispositivo funcionalista para la consecución de los objetivos funcionales a intereses y proyecciones territoriales estratégicas. Por un lado, se materializa una disputa por la vía jurídica contra el accionar garantista al poder judicial. Por otro, endilgarle un carácter técnico a decisiones que en última instancia estuvieron alineadas con intereses y lógicas

sobre el uso del espacio y las proyecciones urbanas de la ciudad de Medellín, en una decisión de carácter político.

Otro de los actores relevantes en el caso fue el de La Corregiduría de Altavista. La adjudicación de roles para intervenir el caso de La Playita se hace después del fallo dictaminado por el juez del Tribunal Administrativo de Antioquia favorable a la medida cautelar y a la acción popular. Al respecto, en la entrevista realizada a una funcionaria de carrera, que desempeña el cargo de auxiliar administrativa, ella expresaría:

Y llevar pues así en sí el proceso que nosotros tenemos que es la acción popular que debemos cumplir un fallo que salió por medio pues del tribunal o de un juzgado pues que creo que está allá. Nosotros acá casi no tenemos esa acción popular sino que de la general (Secretaría General) de abajo, dicen que en la alcaldía, cuál es la función que nosotros tenemos que hacer como inspección, que es ir a verificar que no se presenten nuevos asentamientos, que la gente sí cumpla pues como la reubicación o el beneficio que les da el Isvimed, osea que se acojan al beneficio que ellos pues por esta acción popular que ellos tienen allá. (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023)

El rol que le corresponde a la corregiduría es verificar que no se generen nuevos asentamientos informales en el territorio de salida de las viviendas a través de visitas. La asignación de funciones, según esta versión, la hacen desde la Secretaría general del municipio, dependencia responsable de todos los asuntos jurídicos de la Administración. A la corregiduría le corresponde el papel de reguladores del territorio de salida en el reasentamiento.

Una tensión patente en el caso se desarrolló entre esta dependencia municipal con el Isvimed, ocasionada por la discusión en torno al control y regulación del territorio habitado por las familias para que después de los traslados de población no se desarrollaran nuevas invasiones. Para efectos de comprender las disputas en el dominio de las relaciones dentro la organización estatal, se traen a colación dos comentarios de los funcionarios.

La funcionaria de la corregiduría, a propósito, expresó:

No, sino que el problema de el Isvimed es que ellos cuando uno va, pues va pa trabajar con ellos porque el trabajo es entre todos, ¿cierto? Entonces siempre chutan la pelota, “es que nosotros no sacamos” “es que nosotros no desalojamos” “Es que nosotros no se qué” “ Es que la Alcaldía” y yo le decía “es que nosotros no somos los que desalojamos porque el fallo es muy claro, el fallo no dice desalojo, dice reasentamiento y reubicación de las familias que allá se encuentran, pero están dando la orden de que consigan un lote dónde reubicarlos. Entonces nosotros no los podemos sacar hasta que usted no tenga la vivienda. Y eso se ponen a pelear allá y decir cosas que a uno le incomodan porque siempre el agua sucia es para la inspección. Entonces yo decía que eso no era pues como, como así.(Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

Es muy relevante la diferenciación terminológica que hace la funcionaria de la corregiduría entre desalojo y reubicacion para aclarar la responsabilidad de cada dependencia. Este tema se abordará en el subapartado en el que se analizan las territorialidades producidas.

Por el momento, se pretenden notar las incoherencias y contradicciones, así como el carácter selectivo de las organizaciones integrantes de la estatalidad en el ejercicio de sus roles en el proceso de traslado poblacional, lo cual dificulta la interacción entre las dependencias de la administración municipal. En la entrevista realizada a la funcionaria del Isvimed, se menciona:

Gestión y control territorial en su momento, la corregiduría de Altavista tuvo qué haber limitado la construcción de ciertas zonas, para nosotros hoy no tener esa...ese proceso con los habitantes de La Picacha y ellos no tengan qué desubicarse. Ciertamente, en el momento en que el POT cambia condiciones, también Gestión y Control o la corregiduría iniciar digamos ciertas acciones. Y el DAGRD también de la mano. Pero digamos que sí, es que realmente las soluciones para un hogar no depende sólo del Isvimed. Nosotros damos la puntada final que es el subsidio, pero realmente la prevención, la educación, el manejo de la zona no la hace Isvimed, la hacen las demás entidades. La corregiduría está para eso, para vigilar también sus territorios, para educar, para verificar qué necesidades hay. Y realmente, digamos que también por falta de personal u otras cosas no se hace de la manera correcta, igual Gestión y control territorial. Entonces digamos que sí se requiere una articulación entre todas las entidades, que ese es otro desafío porque nosotros empezamos pero como somos la cadena final, la última parte, sí yo hago la reunión o la mesa de trabajo con todos, empieza la falta de recursos, la falta de

personal, eeh también hay qué pensar en las personas. (Entrevista 8, funcionaria lsvimed, 2023)

Una carencia que suelen presentar las formas estatales en los procesos de implementación de políticas en diferentes niveles gubernamentales es la falta de coordinación organizacional. Esta se puede presentar por dificultades en la comunicación o por la inexistencia de una clara asignación de roles en torno a los propósitos y prioridades de las intervenciones públicas (Melo & Santander, 2013) de la Alcaldía. En la implementación del reasentamiento de La Picacha es patente una demanda constante de los actores del ejecutivo local de acompañamiento de las diferentes dependencias (secretarías y entes descentralizados de la Administración) para la intervención del territorio. Estas discusiones se presentan en los niveles intermedios, pero la coordinación interinstitucional para alivianar las tensiones es competencia de los altos niveles de implementación, de su capacidad para organizar y establecer direccionamientos explícitos en los que se definan roles para un accionar conjunto.

La coordinación o descoordinación en este caso también fue entonces manifestación de los dispositivos estatales dado que a pesar de que la respuesta a las exigencias sobre la garantía de derechos de la administración estaba sujeta a la emisión de fallos del poder judicial, la voluntad política en los altos niveles de implementación para ejecutar una acción coordinada o alineada se desarrolló de manera diferente por cada gobierno de turno. Es decir, en mayor o menor medida bajo la lógica funcionalista o desde la garantía de derechos.

Al respecto, una de las acciones de política que revelan el nivel de coordinación interinstitucional que tuvieron las administraciones fueron las ferias de servicios que se desarrollaron en el territorio de La Playita.

Una de las funcionarias de la corregiduría de Altavista, estableció respecto a la presencia de la administración en el sector de La Querada La Picacha en el marco de la intervención de reasentamiento:

No, en esta (Administración 2020 -2023) no, no se hizo nada. Fue en las anteriores que sí hubo muchas ferias de servicios y para estudio, trabajo, porque, claro

entonces la gente dice, no me voy para tal parte porque me toca pagar servicios, impuesto predial, pues mucha cosa y allá no, como son una invasión, digámoslo así o viviendas que el agua es un...viene de una concesión de aguas o el acueducto es muy barato, tienen que ir a una comuna donde está EPM, que el consumo es más alto, y ellos no tienen ni siquiera para pagar eso. Y les ofrece a ellos estudio, trabajo, para si son adulto mayor el tema de adulto mayor. Todas esas cosas es la feria que se lleva. Para que ellos se acojan, cierto. En ese tema es lo que nosotros hacemos como un tema de convivencia, cierto. (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

De esta afirmación es posible concluir que el interés por divulgar la oferta institucional en el territorio de salida constituye un sello o estilo de intervención de una de las administraciones involucradas en el caso. En este sentido, se podría decir que la materialización de la feria indica la intención de realizar una intervención más integral o garantista en el territorio de salida del proceso de reasentamiento. Por el contrario, la inacción denota un modo de intervención diferente que, en contraste con la ejecución efectiva del cambio en la tipología del proyecto habitacional de La Playita y otras actividades como los ajustes y rediseños de la obra, evidencia la selectividad y priorización de la acción estatal propias de la lógica funcionalista.

Asimismo, continuando con la alusión a la problemática de los nuevos asentamientos en el sector de La Picacha - que se analizarán en los siguientes apartados- y el tratamiento que le han dado las administraciones en materia de coordinación interinstitucional, la funcionaria de la corregiduría también manifestó:

No, por eso le digo, en las administraciones pasadas nos reuníamos una vez por mes, o si era muy urgente, cada quince días, cierto. Porque llegaba de pronto ah, es que el juez necesita información vamos a ver qué podíamos hacer. Y, en esta administración, no..., nunca el que está de secretario general, no dice nada, no, como no sé si es que no está enterado. (Entrevista 7, funcionaria corregiduría, 2023).

Las mesas interinstitucionales fueron un mecanismo regular para la recolección y la toma de decisiones en un nivel intermedio sobre el caso de La Playita. A su vez, se evidencia que este mecanismo se instala y perdura como consecuencia de las solicitudes de “el juez”, vislumbrándose la incidencia del poder judicial en el reasentamiento. Y, en la misma medida, expone la desconexión del secretario general de la Administración con el

caso, en contraste con lo mencionado líneas atrás respecto al rol activo que desempeñó la Secretaría general en la administración 2016 – 2019 en relación con la intervención del territorio de salida.

La falta de capacidades para desarrollar labores de regulación y control territorial para evitar que se desarrollen nuevos asentamientos informales también es uno de los fallos de política pública de la intervención considerado por la funcionaria. La re-ocupación o la generación de nuevos asentamientos en el territorio de La Picacha no sería previsto como un riesgo de política pública.

Eso revienta cuando venga un requerimiento al alcalde. Eso téngalo por seguro que ahí si van a a correr a buscar a ver qué es lo que pasa y lo primero que nos van a llegar es a nosotros, porque la problemática es de acá del territorio. Entonces si no hacen, si no hacen.. yo a veces le digo al corregidor, no espere a que le llegue la información o a que le lleguen esos requerimientos. Hable usted como corregidor porque es su territorio, es que usted tiene que ir, ahí lo dice, nosotros somos los que tenemos que ir a mirar allá si hay nuevos asentamientos. (Entrevista 6, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

Se resalta la capacidad que tiene el meta-punto de vista del tomador de decisiones de alto nivel para que se ejecuten acciones preventivas. A su vez, es notable la existencia de una cadena de omisiones para que la información asociada a la situación problemática no llegue al alto nivel decisorio o no sea atendida como lo resalta la afirmación. Lo anterior implica un cambio significativo en los modos de intervención entre una administración y otra para esta problemática específica del reasentamiento de La Playita.

En suma, la toma de decisiones en el alto nivel de implementación y la voluntad política fueron elementos relevantes para comprender por qué se produjeron efectos concretos en los territorios, así como percepciones y prácticas de las poblaciones intervenidas. A continuación, se realiza un ejercicio analítico respecto a las consecuencias y desarrollos de los dispositivos en el primer nivel de intervención o de calle.

3.3.2. Dispositivo funcionalista y operaciones en la implementación del nivel de calle del ejecutivo local

Los dispositivos desplegados en la acción estatal se concretaron en relacionamientos entre los funcionarios de calle o de primer nivel con las comunidades objetivo de la intervención de reasentamiento, que se denominarán encuentros burocráticos. Estos encuentros, en la literatura de las políticas públicas, son de dos tipos: Tipo I cuando el encuentro es generado por el ciudadano, y Tipo II, cuando es el Estado el que busca a los ciudadanos (Kahn et. al, 1976) citado en (Perales, 2023). En el caso analizado, se presentaron ambos tipos pero mayoritariamente el segundo.

Para el análisis de los encuentros producidos se retomaron testimonios de los funcionarios como de las comunidades, en pro de evidenciar los efectos inmediatos en materia de costos y beneficios para las personas de la comunidad intervenida.

- **Gestión social**

En los proyectos de reasentamiento se implementan procedimientos de Gestión social que tienen el propósito de atenuar determinados efectos y la materialización de riesgos de política adversos a los públicos objetivos de las políticas. Al respecto, la entidad responsable de ejecutar el reasentamiento por desastre y brindar las soluciones habitacionales de La Picacha , el ISVIMED, cuenta con un procedimiento vigente de gestión social que se debe implementar a través de los encuentros entre los funcionarios de calle y las comunidades sujetas al reasentamiento.

El acompañamiento social que se realiza a la población posterior a la entrega de la solución definitiva de Vivienda se realiza a través de cinco líneas de intervención. Preparación al nuevo Hábitat donde se realizan seis talleres previos a la entrega de la vivienda de manera que ellos conozcan quiénes van a ser sus nuevos vecinos, el que será su nuevo territorio, en fin..., en esos talleres reflexivos que tienen unas metodologías interactivas, se preparan a los habitantes para vivir en comunidad. Una vez ellos comienzan a habitar el proyecto habitacional entonces se desarrollan las cuatro líneas de intervención restante (Entrevista 8, funcionaria Isvimed, 2023).

Al respecto, las otras cuatro líneas de intervención son:

Capacitación y acompañamiento para la propiedad horizontal donde a través de asesorías y capacitaciones, se cualifican los habitantes para que desarrollen en las funciones que establece la ley 75, es decir que si un habitante quiere ser el administrador, el Isvimed lo acompaña y lo cualifica para que cumpla las funciones correctamente, desde lo jurídico, administrativo y social. También el consejo de administración y convivencia.

La siguiente línea de acción, construcción y fortalecimiento del tejido social, eeh, se desarrollan actividades denominadas encuentros vecinales y visitas a hogares, dentro de los encuentros vecinales, por ejemplo hacemos picnic con los vecinos, noches de cine, entre otras actividades que promueven la interacción entre diferentes grupos poblacionales que habitan en las copropiedades, niños, jóvenes, adultos, en torno a la convivencia.

En la siguiente línea de intervención, construcción y consolidación de redes, se realizan unas reuniones con los administradores de cierto territorio, por ejemplo los administradores de las copropiedades ubicados en la comuna 7 de tal manera que ellos puedan compartir sus experiencias y promuevan acciones territoriales, más allá de lo que eso es su edificio.

Y por último la línea de intervención y articulación interinstitucional donde el Isvimed se articula con otras dependencias de la administración distrital para acercar la oferta a la población, por ejemplo se realizan jornadas de salud con la Secretaría de salud, donde se lleva tamizaje visual, citología, atención odontológica junto a las copropiedades, también la Secretaría de medio ambiente con el centro de bienestar animal La Perla, la implantación de chips, a perro y gatos consignando que la tenencia responsable de mascotas es uno de los temas que se refuerzan permanentemente en las propiedades horizontales. (Entrevista 8, funcionaria Isvimed, 2023)

Aunque es una guía para la gestión social general para todos los proyectos de reasentamiento después de que se han entregado las soluciones habitacionales, devela diferentes mecanismos estatales de interacción con los públicos, diseñados y ejecutados para delinear el ejercicio de nuevas territorialidades, así como de las prácticas y usos que deben hacer del espacio. Al respecto, estas últimas son analizadas en el subcapítulo referido a las territorialidades producidas, latentes y los procesos de territorialización.

Por el momento, caba decir, en palabras de Gaviria (2017), que la gestión social es un “dispositivo compuesto por formas de enunciación, visibilidad, poder y subjetividad.” (P.1). El procedimiento nombrado constituye entonces un proceso formalmente instituido para modelar subjetividades y producir prácticas en su relación con el espacio en un reasentamiento. No obstante, su puesta en operación implica, como para toda guía para la ejecución de actividades de un programa estatal, la generación de desviaciones sobre los pasos formalmente establecidos en el mismo. En este caso, desviaciones asociadas a la necesidad que el gestor social tiene de hacer uso de su discrecionalidad para ejecutar de determinada manera los encuentros burocráticos porque los mismos así se lo exigen. El contexto implica la adaptación de su rol a las circunstancias específicas a las que se enfrentan en el marco de las interacciones con las comunidades.

Para efectos del caso del reasentamiento de La Picacha, es de aclarar que los encuentros burocráticos con los funcionarios de nivel de calle se forjaron desde varios frentes. En primer lugar en la preparación de las familias para habitar el espacio prometido del Proyecto Habitacional La Playita. En segundo lugar, en el marco del cambio de condiciones sobre el Proyecto habitacional y la oferta del nuevo espacio prometido, el Proyecto habitacional Tierra Paraíso. En tercer lugar, en el territorio de la Quebrada La Picacha, sector La Playita, mediante la oferta de servicios pero también como métodos de regulación y control territorial.

En relación con el primer frente, las declaraciones que hacen las personas de la comunidad aluden sea directa o indirectamente al desarrollo de la gestión social por parte de los funcionarios estatales de primera línea:

Ha habido mucha mentira, ha habido demasiada mentira, porque se supone que anteriormente pues se suponía que nos iban a llevar para unos apartamentos en la loma de los bernal, donde hubieron unos talleres de imaginarios, eh a todas las personas nos dieron unos talleres nos llevaron a visitar varios apartamentos en varias partes para que viéramos que así iban a ser los apartamentos imaginarios que ellos nos estaban enseñando. Nos llevaron a La Loma de los bernal a ver el lote donde iba supuestamente a hacer los apartamentos de nosotros. Para nosotros fue algo muy triste de que esa entidad hubiera jugado con nosotros, pues después de estar en unos talleres de imaginarios, después de habernos llevado a ese lote, después de haber hecho un

proceso mes a mes de cómo iban los apartamentos de todo lo que estábamos haciendo ahí. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Uno de los instrumentos de gestión social utilizado para el reasentamiento poblacional de La Playita, fueron los talleres de imaginarios, consistentes en la construcción de imágenes y proyecciones sobre el nuevo espacio a habitar. Ello implicó la realización de visitas periódicas al espacio prometido, mes a mes, con el propósito de ver el avance de la obra. Esto se hizo a través del Comité ciudadano de obra y con los contratistas de la obra, La Unión Temporal HI (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023). Con el cambio de condiciones del proyecto habitacional, se produjo un alto costo de interacción psicológico y de cumplimiento para las familias y posibles dificultades para los funcionarios que habían generado los encuentros, es decir, cargas administrativas. Es así como los cambios de rumbo de las intervenciones, provenientes de decisiones asumidas desde el alto nivel, generan una situación de pérdida para los ciudadanos, y el margen de maniobra de los funcionarios de calle para no perder credibilidad fue muy reducido.

- **Persuasión, prebendas y negociación individualizada**

Las estrategias de gestión social implementadas por los funcionarios de primera línea fueron variadas a lo largo del proceso. Entre las estrategias está la persuasión, que operó con mayor recurrencia en los diferentes relacionamientos. A propósito, bajo esta categoría se integran las diferentes actividades volcadas a convencer a los ciudadanos implicados en el reasentamiento sobre los beneficios ofrecidos por la administración o procurar ciertas reacciones a las decisiones tomadas por el ejecutivo y el curso de la acción estatal determinado por las mismas. Las reuniones preparatorias realizadas con los integrantes del comité - en el que también están delegados de la comunidad – tomaron esa dirección:

Porque en diciembre fue que llevaron a los del comité a un compartir por ser diciembre, nos pidieron los nombres de los niños. Entonces fueron los del comité de la obra, pues de allá, que hacían parte de los apartamentos y los de nosotros, de aquí del sector. Y los llevaron -pues yo no pude asistir- les dieron un compartir, les dieron los regalos y dijeron pues que les tomáramos fotos a los niños cuando se los diéramos y los destaparan. Osea era algo muy serio, y creo que en una de tantas reuniones que tuvieron ellos dijeron que como un año antes de las reuniones ya sabían que esos

apartamentos iban a tener otro rol y nos tenían en las reuniones, cuando ellos sabían que eso iba a tener unas condiciones que nosotros no íbamos a poder cumplir, lo primero era todos esos millones que teníamos que dar cada uno para poder tener un apartamento allá. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

Al parecer, la continuación de los talleres con el conocimiento de que las soluciones habitacionales ya no serían para las familias asistentes fue la opción más viable que encontraron; más viable que notificar a las personas, una vez tomada la decisión sobre el rediseño del proyecto, del costo adicional que debían asumir. Así las cosas, los representantes estatales que interactuaban con los delegados por la comunidad en el Comité de obra, conocían la decisión desde el año 2019 y no obstante realizaron reuniones durante todo el año 2020 y en diciembre del mismo año entregaron regalos para los niños de la comunidad (Entrevista 2, líder comunitaria de La Playita, 2023). El desajuste entre las decisiones tomadas en los niveles directivos con las actividades planeadas en el nivel de calle revela una especie de brecha de implementación caracterizada por un mandato abrupto desde el alto nivel a los ejecutores de la gestión social en el nivel de calle que fue difícil de cumplir. Abrupto en el sentido de que después de un tiempo considerable de iniciar con la ejecución del plan de gestión social y la generación de espacios de confianza e interacción, se les notifica que el proyecto tendrá otro uso y público objetivo. La discrecionalidad de los funcionarios de primera línea tuvo que ser alta para abordar el giro ocasionado en el proyecto de reasentamiento, pues encarar a la comunidad víctima del incumplimiento estatal es otro de los roles difíciles cuando ya la legitimidad e imagen estatal están deterioradas.

Por otro lado, son patentes las consecuencias provocadas por las afirmaciones de los funcionarios de calle que realizaban en los encuentros burocráticos. Al respecto plantea una de las entrevistadas:

Y lo más triste fue que allá en el mismo lote, don Gerardo del isvimed nos dijo que en ese lote de Los Bernal, que allá nos iban a sostener el estrato por 10 años y que a nosotros allá no nos iban a cobrar nada, que nosotros íbamos allá mejor dicho... Y después nos dijeron que no podíamos con eso (...) que no podíamos con eso, que no teníamos el excedente que debíamos dar cada uno para poder acceder a esos apartamentos (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

Son comunicaciones de los funcionarios que reforzaron la imagen de un proyecto que en versión del representante estatal tenía grandes ventajas de localización que no obstante sería interrumpido por los motivos atrás expresados.

En la misma línea, para notificar sobre el cambio del proyecto habitacional, se emplea la negociación individualizada por parte del Isvimed. Este mecanismo consiste en fragmentar a la comunidad que usualmente participa de manera conjunta en los escenarios informativos del proyecto para que las repercusiones sobre determinada decisión sean más fáciles de gestionar. En este caso, se hizo para la comunicación sobre el cambio de naturaleza del proyecto y la asunción del valor adicional de la obra que debían entregar las familias.

Y como ellos usaron la presión en esa reunión que cogieron así por grupitos y dijeron: “vea esos apartamentos para ser de ustedes tienen que dar como 54 millones cuando eso, y tienen 8 días para decidir, miren haber si tienen un familiar que les preste la plata. Si no, aquí les tenemos estos otros apartamentos, son mejores para ustedes, aquí no tienen que pagar un peso, van a ser un estrato como normal, porque eso allá (Los Bernal) va a ser un estrato diferente, van a ver a parte pues que el valor se incrementó, entonces el estrato va a ser diferente, eso va a tener una administración, entonces ustedes no van a poder cumplir con eso, entonces se tienen qué decidir y tienen 8 días para decidirlo”. Entonces tenían que ir a firmar para optar por otra solución y renunciar prácticamente a La Playita. (Entrevista 1, miembro comunidad La Playita, 2023).

El propósito de este tipo de maniobra es evitar la cohesión grupal, el diálogo colectivo en aras de que la gestión de la institucionalidad sea más fácil y se le oponga menor resistencia. Se encuentra implícito el temor a la capacidad de respuesta o reacción colectiva.

- **Mecanismo de coerción y prácticas de resistencia institucional**

Aludiendo a lo expuesto por la entrevistada, se impone un plazo para cumplir con la proyección estatal. Un plazo que contrasta con la espera de las familias durante más 12 años por una solución de vivienda. Se reafirma así que un factor determinante a la hora de valorar la intervención en relación con el costo de cumplimiento y la revictimización de lo/as ciudadanos afectados es el temporal. Además, la fijación de un plazo evidentemente corto para tomar la

decisión responde a un claro mecanismo de presión, una forma de violencia simbólica que evidencia la celeridad del dispositivo por encauzar la acción bajo los intereses y las lógicas que movilizan al ejecutivo local.

Asimismo, haciendo referencia a las aseveaciones de uno de los funcionarios estatales, una de las entrevistadas del sector La Playita, manifestó: “Incluso había un arbitrario que incluso lo sacaron porque fue un funcionario horrible que decía, si no firman entonces ustedes se quedan allá y se los lleva la quebrada qué importa.” (Entrevista 2, líder comunitaria de La Playita, 2023).

En la misma línea se refiere a la cantidad de funcionarios estatales con los que han tratado y alude al caso específico de una de las corregidoras involucradas en el proceso:

nosotros hemos pasado por muchos. Imagínese que a la corregidora de Altavista, oiga, esa se tiró a toda esa gente de enemiga, y yo hasta me fui pa allá pa defensoría del pueblo y derechos humanos y le mandaron una carta a todos aquí porque ella dijo que dizque que los que no se fueran de aquí ella venía y los sacaba. Que a los ancianos los iba a llevar pa un albergue y que a los niños los iba a llevar pa bienestar familiar. Y le dije yo, vamos a ver vamos a ver si es verdad. (Entrevista 2, líder comunitaria La Playita, 2023)

La intimidación y la presión fueron dos mecanismos que desplegados por el dispositivo estatal para instar a los ciudadanos a desalojar el territorio de La Picacha. No obstante, esta operación también activó ejercicios de resistencia de la comunidad, tal cual expresó la líder:

Al otro día me fui pa derechos humanos y pa defensoría del pueblo y expuse todo el caso, y ahí mismo mandaron carta. Oiga y después ella me llamó y vino acá. Uno no puede tener mucho estudio pero yo no me dejo pisotear y no voy a dejar que a mi comunidad me la pisotee nadie. Si yo veo que están en peligro, voy a averiguar si el peligro es así como ella nos dice, oiga y no, que vea que los vamos a sacar, que los vamos a sacar venga a ver si nos va a sacar. “Y entonces qué hacemos” y yo, nadie se va de acá, aquí nadie nos va a venir a sacar, oiga, si así me dijeron a mí defensoría. “A ustedes nadie los saca si no les cumplen”. (Entrevista 1, líder comunitaria La Playita, 2023)

La resistencia se despliega a través de la apelación a un organismo estatal que asumiría el rol de garante de derechos en el caso, como la Defensoría del pueblo. En este sentido es notable la tensión entre dos polos o modos de operación estatal que también

es reconocido por la líder comunitaria de La Playita. Por un lado, la búsqueda del ejecutivo por implementar acciones respondiendo a ciertas obligaciones de su papel como regulador territorial y ejecutor de políticas a través de técnicas que le asignan un papel meramente instrumental a la comunidad. Por otro, están aquellos organismos estatales que en algunos momentos específicos desempeñaron el rol de garantes de derechos ante las acciones u omisiones del ejecutivo.

Al respecto, la incidencia que tienen estas entidades del ministerio público sobre las decisiones de la administración municipal fue fundamental para que la transgresión a los derechos de las personas intervenidas no fuera mayor. Su participación también revela la alineación de algunas decisiones y operaciones de la Administración municipal con mecanismos que ejercen una racionalidad instrumental en el trato a la comunidad, funcional, poco empática con sus necesidades.

El giro en las formas discursivas y en el trato de la corregidora hacia la líder comunitaria atrás comentado, pone de manifiesto el carácter relacional del devenir estatal. De esta manera, según lo manifestado por la entrevistada, la corregidora expresaría el mismo mensaje pero de forma coercitiva la primera vez y, después de la carta de la Defensoría del pueblo, utilizaría en el encuentro burocrático con la líder un lenguaje más ameno.

- **Gestión social en el territorio de salida**

A su vez es notable el conflicto que líneas atrás expuesto la funcionaria de la corregiduría, relacionado con el interés estatal de desalojar a las familias sin darles solución de vivienda y la contraposición de velar primero por la ejecución de la reubicación.

Al respecto, como ya se mencionó antes, el rol definido para la corregiduría de Altavista es el de inspeccionar las dinámicas de la zona objeto de reasentamiento, el sector La Playita de La Quebrada La Picacha. En este sentido, la Auxiliar administrativa de la corregiduría desempeñaba el papel de vocera en las mesas interinstitucionales que en la administración de Federico Gutiérrez, pero a su vez visitaba el territorio para realizar tareas de gestión social.

Sí...haber...mmm el rol que yo como funcionaria pues acá es realizar como las visitas eh e identificar y hacer caracterización como de las personas que están habitando todavía las viviendas allá que no han sido eh mmm no desplazadas sino reasentadas ooo, cómo le dice el juez...reubicadas. Entonces nosotros acá lo que hacemos es ir a verificar que no se presenten pues como nuevos asentamientos, eh hablar con la comunidad las personas que están allá que se acojan al programa de vivienda que les da pues el Isvimed, eh mmm le hacemos como asesorándoles pues de queee pues que tomen la decisión bien para que ellos hagan y no tengan que como otra vez esa, como, la problemática que se presentó pues hace muchos años de que se crece la quebrada, cierto. (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023)

Para la ejecución de la labor en la corregiduría la funcionaria debe programar visitas periódicas y con los líderes comunitarios velar por que no se generen nuevos asentamientos informales en la franja de retiro de la quebrada La Picacha. A su vez, instar a la población caracterizada por la Resolución 642 a que

sí se acojan al beneficio que les da el Isvimed (...) entonces es informarles a ellos de que ellos vayan, se presenten al Isvimed eh se se acojan al programa que ellos tienen, osea, es como asesorándolos para un bienestar de ellos mismos. ¿Cierto? (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

En este caso el funcionario deja entre ver el uso de recursos persuasivos procurando defender el objetivo fijado por la dependencia responsable de la intervención. Esta mención al fin perseguido en sus acercamientos a los ciudadanos en el territorio, denota la impostura de la voz estatal, una versión institucional de los beneficios de atenerse a lo ofertado por el Isvimed, omitiendo de manera selectiva las diferentes brechas de implementación generadas en el proceso y las cargas administrativas provocadas a las personas intevenidas. Es decir que a pesar de la heterogeneidad estatal, las tensiones entre las dependencias y las convicciones propias respecto a las causas de las problemáticas territoriales, sigue primando el deber del funcionario de calle de actuar como representante institucional, lo que deriva de manera inevitable en el uso de la selectividad discursiva, la preferencia una forma de exponer los acontecimientos por encima de otras, en este caso los beneficios ofertados por el Isvimed.

En el desarrollo de la labor de la corregiduría, se hicieron visitas de inspección en el territorio de La Playita pero la auxiliar administrativa insiste en la necesidad de que sea una intervención integral. Enfatiza que si bien la corregiduría desarrolla labores de vigilancia, quienes deben garantizar la salida de las personas es el Isvimed cuando brinden las soluciones habitacionales. En esta dirección uno de los desencuentros ocasionados entre la corregiduría y el Isvimed, es sobre el control territorial para evitar nuevos asentamientos y garantizar la salida de las personas que fueron caracterizadas en la resolución 642. Al respecto, la funcionaria auxiliar expresó que cuando inició el proceso la la corregiduría se le estaba asignando la tarea de desalojar. No obstante, manifiesta que cuando comenzó a investigar el contenido de la acción popular y de los fallos proferidos, reconoció que era tarea conjunta y que la función de la administración es garantizar la reubicación y no sólo desalojar a la población. “Porque el juez nunca nos dijo “es que tienen qué desalojar”, no. Los tienen es qué reubicar y la reubicación la da es por medio del Isvimed que tiene el proyecto de vivienda.” (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023) .

En este mismo sentido, manifestó que el director del Isvimed delegaba funcionarios con capacidad de toma de decisiones que responsabilizaban a la corregiduría de la labor de desalojar a las personas beneficiarias que seguían habitando la zona (Entrevista 8, 2023).

Donde nosotros desalojemos a esa gente, quién tiene la culpa, la inspección (corregiduría de Altavista), es que nosotros, eso era para problemas, entonces salíamos pues nosotros caliente eso allá, y no qué pena cada quién se pone su... sí, eso el director mandaba a funcionarios con toma de decisiones, porque ellos podían tomar decisiones, entonces eeh, llegaban ahí mismo, es la inspección, qué pena me da pero conmigo no, yo programo, yo programo con toda la mesa que está acá el desalojo pero tenga la casa porque cuando yo saque a esta familia y el DAGRD me ayude con el camión para llevar es porque usted me tiene la casa. Ah es que eso no es tan fácil, y le dije por lo mismo, no es fácil, se lo digo no es fácil, ni para usted ni para nosotros. (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

Es así como en el ejercicio de revisar los diferentes mandatos judicial para verificar si efectivamente es aplicable un desalojo con la intervención ante la ausencia de corregidor

en el año 2016, su expresión evidencia la discrecionalidad que tiene el funcionario la asignación de roles en el caso para la organización de la que es integrante en la administración. A su vez, se nota un accionar garantista que contraviene la operación del otro actor estatal. En el encuentro se genera una pugna de concepción y cierta desautorización recíproca entre las entidades estatales.

Los fallos de los jueces tienen incidencia por tanto en las acciones del funcionario de calle y es una referencia permanente para clarificar los roles establecidos para cada una de las dependencias. Al tiempo, además de la gestión social, la funcionaria también desarrolló labores de intermediación entre la comunidad y las dependencias que direccionaron el proceso en la Administración de 2016 - 2019: La Secretaría general y la Secretaría de Gestión y Control Territorial, notificando sobre las caracterizaciones del territorio que deben realizar habitualmente. Dinámica de escalamiento y coordinación interinstitucional para tomar decisiones en torno a La Playita que como ya ella mencionó no se ha producido en la administración 2020 - 2023.

Uno de los fenómenos que están ocurriendo en el territorio de salida es la generación de nuevos asentamientos justo en los terrenos sobre los que estaban edificadas las casas de las personas que ya han sido reubicadas en diferentes soluciones habitacionales brindadas por el Isvimed. En este sentido, a la funcionaria de la corregiduría de Altavista le corresponde realizar la visita y generar un informe para la Secretaría general notificando sobre la problemática que se está presentando. (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023). Así mismo, informar a las personas y sugerirles que en una visita a la corregiduría brinden versión libre sobre la adquisición del predio, ante lo cual, según expresó, no hubo acogida de las personas instadas dado que no se hicieron acercamientos de la comunidad a las oficinas de la corregiduría (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023). La gestión social en este caso también es otra manifestación del dispositivo estatal encaminada a persuadir a los nuevos habitantes de la zona para que expongan cómo adquirieron los predios, los cuales, probablemente, fueron obtenidos de manera irregular. La lógica de la operación es desarrollar un ejercicio de control territorial estatal.

Respondiendo a los fines de la investigación, en este capítulo se evidenció que el dispositivo estatal orientó su operación hacia propósitos y demandas cimentadas en los intereses patrimoniales, la especulación inmobiliaria y sobre el suelo del territorio receptor bajo el amparo de los instrumentos de planificación, es decir, el despliegue de una lógica funcionalista e instrumental del espacio en las decisiones y acciones ejecutadas para el reasentamiento de los moradores de La Picacha. En otras palabras, la acción estatal a través de sus funcionarios respondió a los intereses vinculados a las proyecciones territoriales no sólo de la estatalidad, sino también de las comunidades con capacidad de agencia del área de expansión de Belén Rincón y La Loma de Los Bernal. Este dispositivo se manifestó de variadas maneras: en las decisiones gubernamentales sobre el cambio del proyecto habitacional; en las brechas de información entre actores estatales con implicaciones prácticas en el tratamiento a las comunidades; y en los altos costos de interacción para las comunidades (psicológicos y económicos) en su relacionamiento con el Estado, y su inevitable revictimización.

Esta lógica funcionalista también fue notable en el territorio de salida, dado que el abordaje a las comunidades se hizo (desarticuladamente) bajo intereses prácticos sobre el espacio vinculados a la regulación y el control territorial, y la búsqueda de conducir a los moradores de La Picacha para que se acogieran a necesidades circunstanciales que movilizaron al ejecutivo, no necesariamente alineadas a la garantía de los derechos de la población intervenida.

3.4. Dispositivo estatal garantista: Narrativa y acciones incidentes del poder judicial en el ejecutivo local para el proceso de reasentamiento de La Picacha

En este apartado se analizan algunos instrumentos jurídicos que resultaron fundamentales para comprender el curso de la acción de la Administración municipal en el caso a partir de la incidencia del poder judicial y de actores extraestatales. De este modo,

se efectuaron mecanismos de acción colectiva, fallos y sentencias de los organismos judiciales volcados a incidir en la gestión del riesgo del sector La Playita, ordenar el reasentamiento y contrarrestar los efectos adversos del mismo en una lógica que se podría denominar garantista. En este sentido, se pretende demostrar que las manifestaciones de un dispositivo estatal garantista a través de fallos, sentencias, y argumentos jurídico-constitucionales del poder judicial, en su misionalidad de contrapesar y regular al ejecutivo - en parte por la resistencia de las comunidades bajo el amparo de la Clínica Jurídica de La Universidad de Medellín - no fue suficiente para que la acción de la administración cumpliera con las obligaciones adquiridas y garantizara la totalidad de los derechos de la población objetivo de la intervención. Por el contrario, los incumplimientos de los plazos en el proceso, la apelación a los fallos por el ejecutivo municipal, y la ambigüedad bajo la que se ejecutaron los roles de los diferentes actores demuestran el despliegue de un dispositivo funcionalista en el poder ejecutivo oscilante entre la compensación y la revictimización de las familias intervenidas.

3.4.1. Demandas de acción popular 2012 y 2013: instrumentos de acción colectiva y detonantes de la intervención del ejecutivo local

La acción popular es un mecanismo de defensa jurídica de derechos e intereses colectivos cuando estos están amenazados o en peligro. La acción popular interpuesta ante un juez administrativo de Medellín se convierte en el mecanismo de acción colectiva del que se valen líderes de la comunidad del sector La Playita, quebrada La Picacha de Altavista y la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín para desvelar las diferentes irregularidades de la acción del municipio de Medellín en el tratamiento de la zona de riesgo de la quebrada La Picacha en la primera década de los años 2000. Es una respuesta a diferentes decisiones y omisiones en las administraciones de Alonso Salazar (2008 -2011) y Aníbal Gaviria (2012 – 2016) que repercutieron en una inadecuada gestión del riesgo de la quebrada La Picacha. Al respecto, el texto de la demanda de acción popular postula:

acudimos ante usted en ejercicio de una Acción Popular de carácter preventivo e indemnizatorio para que proteja el derecho a la seguridad y

prevención de desastres previsibles técnicamente, el derecho a un ambiente sano y el derecho al equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales (Ley 472 de 1998, art. 4 a, c y l) los cuales consideramos afectados y amenazados por la omisión y negligencia del Municipio de Medellín, Área Metropolitana y Corantioquia como consecuencia de los hechos que se relacionan a continuación (Demanda de acción popular, 2012, p.1).

La condición de riesgo y de desastre denunciada en el recurso jurídico consiste en “la manifestación de procesos erosivos fuertes, movimientos en masa, hundimientos en las viviendas e inundaciones que han ocasionado pérdidas humanas y económicas en los habitantes del sector La Picacha”. (Consejo de Estado 2014, p.2).

- **Antecedentes en incumplimientos de la Administración Municipal previos al desastre**

Los motivos de la acción popular del 2012 y 2013 derivan del incumplimiento de otra acción popular previa realizada en el año 2008 que exigía al municipio la no construcción de un depósito de buses justo en la franja de retiro de la Quebrada La Picacha en la cual estaba contemplado el levantamiento de un parque lineal que en el POT de 2006 se adoptó como medida preventiva para la reducción del riesgo de desastres. Asimismo por el incumplimiento de la construcción de dos vías laterales en la zona de retiro de la quebrada definidas en el Plan de desarrollo 2008 - 2011 (Demanda de Acción popular, 2012) y la no inclusión de este proyecto en la administración de Aníbal Gaviria 2012 - 2015. Lo que se pone en evidencia por los hechos presentados y las pretensiones manifestadas en la demanda es que diferentes administraciones conocían sobre las problemáticas de la quebrada y de los acontecimientos catastróficos ocurridos en el año 2004, 2008 y 2011 que cobraron vidas y dejaron cientos de damnificados y aún así optaron por su no intervención (Demanda de acción popular, 2012) .

Al respecto, como evidencia del incumplimiento como un rasgo identificatorio de la operación del ejecutivo local en el tratamiento de la gestión del riesgo de la quebrada La Picacha, se consigna en el proceso de acción popular:

En un claro incumplimiento a los compromisos adquiridos ante el Juez 14 Administrativo del Circuito, el anterior alcalde decide invertir los dineros destinados

a las obras en La Picacha a la construcción de una obra distinta tal y como consta en el Hecho 25, y lo manifiesta el actual secretario de Obras Públicas (Anexo 21). Una obra que no significaba una mayor urgencia que la que representa la amenaza de una inundación de La Picacha. Infortunadamente, la grave inundación del 18 de diciembre de 2011 que dejó más de 200 damnificados una persona muerta y millonarias pérdidas económicas, le demostró al municipio y a la comunidad las graves consecuencias de no haber empezado las acciones de mitigación. (Proceso de acción popular, 2012)

En este fragmento de la acción popular se pretende evidenciar que no se priorizaron en su momento las órdenes judiciales, en una clara selección de las demandas y prioridades atendidas por la administración. Además, según esta expresión la gestión estatal desde antes del año en el que se interpuso la acción popular incidió significativamente en la magnitud del desastre al no iniciar con acciones oportunas conducentes a la mitigación del riesgo.

De este modo, se podría decir que la acción popular marca el inicio de la activación del dispositivo estatal garantista a lo largo del proceso. Garantista en el sentido de que es uno de los primeros recursos judiciales para movilizar al ejecutivo a la garantía de los derechos colectivos de las personas afectadas por los eventos de desastre y los riesgos de habitar en la quebrada La Picacha.

Evidentemente, empleando como criterio la temporalidad para valorar la efectividad de muchas de las acciones orientadas a incidir en lógica garantista sobre la función ejecutiva, el rol del poder judicial se queda corto. Por ejemplo, con esta acción se evidencia que el ejecutivo en su selectividad estratégica no sólo escucha a unos actores por sobre otros, sino que también dirige su atención a problemáticas que se visibilizan a través de procesos judiciales que adelanten los ciudadanos. El mensaje implícito deducible es: la respuesta estatal para la erradicación de un problema público como el riesgo y las afectaciones ante un desastre, requiere de una ciudadanía con disponibilidad de tiempo y capacidades suficientes para demandar al Estado, con el alto coste psicológico, en recursos y tiempo que este proceso implica.

Al igual que las obras del parque lineal y la ejecución del plan lateral vial a cada costado de la quebrada mencionados en la demanda de A.P., se había proyectado la rectificación del canal por parte de la Administración como alternativas viables para la

mitigación del riesgo en la administración 2008 - 2011. No obstante, los retrasos y aplazamientos de las obras evidencian de nuevo a la temporalidad como criterio para la identificación de fallos en la implementación de políticas. En la demanda de acción popular se estipuló:

La falta de acción y negligencia del Municipio parece perpetuarse en el tiempo, y con ello persisten las condiciones de amenaza y vulneración de los derechos colectivos de la comunidad aledaña a La Picacha. En efecto, la actual Administración Municipal ha decidido no incluir dentro de las obras prioritarias del Plan de Desarrollo para el período 2012-2015 la ejecución de las obras proyectadas con estudios fase III, Plan Lateral Vial a cada margen de La Picacha. Esta decisión se toma en un total desconocimiento de los debates en el Concejo municipal sobre la urgencia de las obras y el clamor desesperado de la comunidad. De ello son plena prueba las diferentes Actas del Concejo en las que con unanimidad los concejales exigen la atención urgente del municipio de la situación de amenaza de La Picacha (Ver Anexos 26, 28, 29 y 30). (Demanda de acción popular, 2012).

El aplazamiento es denunciado como un patrón de comportamiento y uno de los factores que lo reafirman es el cambio de gobiernos, dado que suponen discontinuidades en los programas proyectados a largo plazo. De este modo, una de las incertidumbres patentes para los demandantes es la cercanía en el tiempo del periodo electoral, ante la posibilidad de que las obras incorporadas en una agenda de gobierno no necesariamente se institucionalicen y sean acogidas por gobiernos posteriores. La otra variable determinante, por tanto, es la discrecionalidad en los altos niveles de ejecución.

El reasentamiento: competencias de los jueces en la intervención de La Picacha

Ahora bien, en la demanda de A.P. se pone de manifiesto uno los factores fundamentales para el análisis de la relación entre el ejecutivo y el poder judicial en el proceso gestión del riesgo y de desastres en la quebrada La Picacha: el presupuesto de inversión para la ejecución de las obras. Al respecto, refiere la aclaración del Consejo de Estado citada en la demanda de A.P. que ante mandatos judiciales, la capacidad y disponibilidad presupuestal en los planes de desarrollo no puede convertirse en una justificación para la no priorización de programas o proyectos que implican la defensa de derechos colectivos. En este sentido, las administraciones deben prever y planificar la asignación de presupuesto dándole preeminencia a las demandas y los fallos de los jueces (Demanda de acción popular, 2012). La citada directiva pretende, por

tanto, disminuir la discrecionalidad en los tomadores de decisiones en torno a la incorporación en su agenda de gobierno de determinadas intervenciones públicas, convirtiendo a los jueces en actores claves para la definición de agendas y la formulación de políticas públicas.

En la misma línea y citando una sentencia proferida por la Corte constitucional asociada a un caso similar, plantea:

El juez constitucional, una vez verificada la vulneración o amenaza contra los derechos fundamentales, no puede limitar su labor a reconocer la complejidad y los desafíos de diversa índole que plantea la situación, y admitir que el asunto implica trámites y procedimientos administrativos, compromete cuantiosos recursos presupuestales y, consecuentemente abstenerse de impartir las órdenes que eviten la vulneración o su amenaza. Por el contrario: el juez constitucional tiene el deber de preguntarse —válido de su independencia y autonomía, y sobre todo del carácter vinculante y perentorio de su decisión— qué tipo de órdenes puede dar para *subsananar las omisiones, negligencias o simples trabas burocráticas* que impiden tomar las medidas para eliminar o atenuar el riesgo de que se presente una nueva y grave vulneración de derechos fundamentales. (Demanda de acción popular, 2012).

En este sentido, uno de los argumentos de la demanda de AP en torno al rol del poder judicial en la gestión del riesgo de La Picacha, es ser un actor decisorio para tomar medidas de cara a la resolución de las problemáticas que implican la vulneración de derechos y que no ha sido solventado por el ejecutivo municipal. La procura por atenuar las trabas burocráticas que emergen en la gerencia pública, muchas veces por inercias heredadas ancladas a las estructuras organizacionales, termina por ser uno de los argumentos de la demanda en torno a los propósitos del poder judicial. Esta misionalidad será evidente a lo largo de todo el proceso de reubicación, y entrará en disputa con las racionalidades y acciones que direccionan a la administración municipal de Medellín.

- **Derechos exigidos y pretensiones**

Las pretensiones de la demanda de Acción popular que fundamentan el resto de instrumentos jurídicos proferidos por el poder judicial en el caso de La Picacha se pueden resumir en:

- 1) Declaración de que el municipio de Medellín y las autoridades ambientales vulneraron y amenazaron el derecho colectivo a la seguridad, la prevención de desastres,

el ambiente sano, el equilibrio ecológico y el manejo de recursos de la comunidad cercana a la quebrada La Picacha.

2) Orden al municipio de Medellín para que ejecute las obras y actividades para prevenir , compensar, corregir y mitigar los riesgos y desastres ocurridos en la quebrada La Picacha, según recomendaciones técnicas y como parte de un Plan integral de riesgo y desastres.

3) Ordenar también al Área Metropolitana del Valle de Aburrá y a Corantioquia la ejecución de actividades para corregir, compensar y mitigar los riesgos e impactos ambientales en La Picacha.

4) Solicitar la conformación de un comité de verificación y cumplimiento de la sentencia, integrando a la personería, a la administración municipal, a la autoridad ambiental competente y a los representantes de la comunidad afectada.

La única diferencia entre las demandas de acción popular 2012 y 2013, es que se realice una verificación del PIOM, para que soportados en las condiciones presentes de la zona se ejecuten las acciones contempladas en dicho plan para la Picacha (Demanda de Acción popular, 2013).

A su vez, se hizo una solicitud de amparo de pobreza a los demandantes que, declarándose como integrantes de las comunidades afectadas, solicitaron recursos para sostener económicamente el proceso. (Demanda de Acción popular, 2012).

Los derechos defendidos y las demandas de la comunidad, son entonces el referente para la medición de la integralidad y efectividad en la garantía de derechos de las actividades ejecutadas por la Alcaldía de Medellín.

3.4.2. Medida cautelar Juzgado 24 Administrativo Oral de Medellín, 2013

El día 4 de abril de 2013 el Juzgado 24 administrativo oral de Medellín, profirió el auto admisorio de la demanda de acción popular y el 4 de agosto del mismo año expidió el decreto de medidas cautelares después de la declaración rendida por el Ingeniero Geólogo de CORANTIOQUIA en audiencia consistente en un diagnóstico sobre las condiciones de riesgo en

el sector y algunas recomendaciones. En dicho diagnóstico se informa sobre la probabilidad de ocurrencia de eventos torrenciales sobre la quebrada, la inestabilidad de los terrenos en sus riveras, la edificación irregular de viviendas sobre escarpes erosivos de las zonas de retiro con alto riesgo de deslizamiento.

Entre las recomendaciones está el desarrollo de acciones inmediatas para evitar el crecimiento desmedido y la implementación de los programas y proyectos consignados en el POT 2006, así como los programas y proyectos estipulados en el Plan Integral de Ordenamiento de la Microcuenca PIOM (Medida Cautelar, 2013). En este sentido la medida cautelar resolvió:

1.1. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, que de manera INMEDIATA, inicie todos los trámites administrativos necesarios que conlleven a frenar el crecimiento desmedido de viviendas construidas irregularmente en las franjas de retiro de protección de la quebrada La Picacha. (Medida cautelar, 2013, p.3)

Esta primera medida, es una territorialidad estatal del poder judicial para la regulación y control de los asentamientos informales edificados en La Picacha. El organismo judicial se convierte en un agente que determina las condiciones de intervención en el territorio. Al respecto, se produce un mandato al que, si se le aplica un ejercicio de análisis de política pública, revela evidentes carencias técnicas en lo referido a los procesos de estructuración de problemas públicos, pues la orden de contener el crecimiento de las viviendas, no contempla riesgos de política como la posibilidad del desalojo a través del ejercicio de la fuerza y la consecuente vulneración de derechos, la resistencia de las comunidades, etc. No obstante se vale de un diagnóstico y recomendaciones brindadas en audiencia por CORANTIOQUIA consistente en exponer la situación actual de la zona aludida. Las especificidades del ejercicio de regulación ordenado queda supeditada entonces a las medidas que implemente el municipio.

1.2. Se ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN, disponer y adelantar la evacuación de las viviendas e infraestructura en general en situación de alto riesgo y su correspondiente reubicación, así como todas medidas que considere indispensables en coordinación con el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo del ente territorial, a fin de conjurar de manera efectiva el inminente peligro que amenaza los moradores de las zonas catalogadas en alto y mediano riesgo.

1.3. Esta actividad deberá ser desarrollada en un término no superior a un (1) mes, contados a partir de la notificación de la presente providencia. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2º del artículo 25 de la Ley 472 de 1998. (Medida Cautelar, 2013, p.32).

Además otra de las carencias que se hicieron patentes en términos de garantismo también se evidencia en el tratamiento del traslado poblacional en tanto es concebido como una reubicación y no como un reasentamiento, términos a los que les son atribuibles significaciones distintas. La reubicación en este sentido, es un término que denota una intervención poco integral, no refleja los compromisos que congrega el concepto de reasentamiento y refiere básicamente a un traslado de personas de un lugar a otro. Por el contrario, el reasentamiento visto desde el Hábitat, involucra la transformación de la cotidianidad, postula la permanencia en el sitio de relocalización y se concibe bajo el presupuesto del mejoramiento de las condiciones de vida de los reasentados. El tratamiento de reubicación proyectado en la medida cautelar es entonces ambiguo respecto a la intencionalidad de mejorar las calidad de vida a las personas intervenidas, lo cual disminuye el rasgo garantista de la actuación del juzgado en el proceso.

- **Temporalidades distintas**

La temporalidad es también un factor decisivo en esta medida cautelar. En efecto, el plazo fijado para la implementación de un “plan de reubicación” y disminución del riesgo tampoco parecen fundamentadas en un análisis de la realidad territorial del sector, sugiriendo una intervención forzada y, en tanto tal, inminentemente vulneradora de derechos. Asimismo, si se contrasta con los actos administrativos que se expiden para acatar la medida, como puede ser la resolución 642 de la Admnsitración Municipal para la adopción de la línea base que caracteriza a la población para el reasentamiento de los hogares beneficiados, el periodo de tiempo establecido en la medida cautelar se queda corto pues es en abril de 2014 que se expide la resolución, un año después de proferida la medida cautelar.

En la misma línea, en la impugnación el Isvimed mencionó respecto al plazo para la implementación de las acciones que “así mismo, cómo se pretende en un mes

evacuación, proceso de restitución y reubicación. Es un término que a todas luces vulnera principios como el debido proceso, presupuestales e incluso términos contractuales.” (Sentencia de Consejo de Estado, 2014).

Por otro lado, cabe anotar que la no coincidencia entre los plazos fijados y los tiempos reales de ejecución derivan en la pérdida de credibilidad para ambos poderes. En el judicial porque el incumplimiento del ejecutivo se vuelve patrón de manera que sus instrumentos pierden fuerza. En el ejecutivo porque sus operaciones no se ajustan a los mandatos de ley. Lo anterior implica una relación que desmonta la idea mecanicista sobre la operación del Estado en el que sus unidades se ajustan a las disposiciones de las demás garantizando el equilibrio, y da cuenta de la autonomía relativa de las organizaciones públicas y el devenir muchas veces desordenado de la acción estatal.

- **Impugnación del ejecutivo y la academia en respaldo de la comunidad**

Como ya se mencionó, el Isvimed impugnaría la orden generada en la medida cautelar. Entre otras de las justificaciones para la misma está la falta de respaldo probatorio y de motivación adecuada para la emisión de la medida, contraviniendo el artículo 25 de la ley 742. En este sentido, sostuvo que la orden de medidas cautelares se soportó únicamente en la declaración de un testigo, el ingeniero de Corantioquia, quien no fue convocado como perito ni para emitir un informe técnico. Además planteó que existía otra declaración de otro ingeniero que afirmada que no había un riesgo inminente de la quebrada La Picacha. (Sentencia del Consejo de Estado, 2014).

En relación con las actividades exigidas, el municipio también explicó las diferentes intervenciones iniciadas desde el año 2011 para proteger los derechos colectivos involucrados, entre las que destacó “la evacuación de las viviendas y la realización de censos para subsidio de vivienda” (Sentencia de Consejo de Estado, 2014, p.8). Asimismo sobre el requerimiento para el freno del incremento desbordado de viviendas en la zona de riesgo aludió que

no es nada diferente a lo que viene realizando el Municipio de Medellín a través de los inspectores y corregidor del corregimiento de Altavista, proceso de

restitución de bienes de uso público, con un promedio de 60 familias que ocupan retiros de quebrada (Sentencia Consejo de estado, 2014, p.8)

A su vez, la Clínica Jurídica de la Universidad de Medellín, actor fundamental para el despliegue de todas las medidas garantistas en el caso y respaldo a la comunidad afectada, se contrapuso a la medida en el sentido de que

se puede dar lugar a una improvisada evacuación de las familias asentadas en las zonas de alto riesgo de la quebrada La “*Picacha*”, sin el cumplimiento de los mínimos requisitos que este tipo de procedimiento debe observar, en aras de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de dichas familias. (Sentencia Consejo de estado, 2014, p.8)

Por ello, solicitan que el cumplimiento de la orden referida tenga en cuenta que es necesario realizar (i) una caracterización de cada una de las familias asentadas en las zonas de alto riesgo de la quebrada La “*Picacha*”; (ii) la identificación y ubicación concreta de las soluciones habitacionales para cada una de las familias; (iii) socialización a las familias sobre las medidas a adoptar por parte del Municipio de Medellín; y (iv) acompañamiento del proceso de reubicación por parte del Ministerio Público. (Sentencia Consejo de Estado 2014, p.7)

Esta aclaración fundamentará la elaboración de los instrumentos jurídicos subsecuentes del caso, lo cual señala la relevancia adquirida por este actor para estimular, sino forzar el garantismo de la acción estatal.

- **Asignación de roles**

Esta medida cautelar también define las diferentes entidades involucradas en el caso e insta al municipio de Medellín para que permanentemente esté informando sobre cada una de las actuaciones dirigidas a dar respuesta a las exigencias de la demanda. Al respecto, continúa el texto de la medida cautelar

2. Una vez adoptadas las órdenes impartidas en la presente providencia, el ente territorial deberá dar cuenta de las mismas a esta Instancia judicial.

3. Notifíquese esta decisión por el medio más expedito a los sujetos procesales.

4. Exhórtese a la Personería del Municipio de Medellín a fin de que informe al Despacho las actuaciones desplegadas por dicha autoridad respecto a la orden impartida por esta instancia judicial en la audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el día 21 de junio de la presente anualidad, en la cual se indicó de manera concreta, que desplegara “toda la actividad que le compete tendiente a que las autoridades que se encuentren involucradas a la presente acción ejerzan sus competencias”. En el evento de no haber procedido de conformidad, SE SIRVA PROCEDER DE LA FORMA INDICADA POR EL DESPACHO.

5. Las anteriores órdenes, sin perjuicio de que el Juzgado se reserve la facultad de decretar nuevas medidas de evidenciar su necesidad.” (Medida Cautelar, 2014).

Se resalta el papel preeminente otorgado a las dependencias del Ministerio público. Debido a esta asignación de roles en la medida cautelar, el papel de la Personería de Medellín sería muy activo, rindiendo y a su vez solicitando informes periódicos a las entidades responsables en el marco del cumplimiento de la medida. En este sentido, se realizaron en el 2013 entrevistas para verificar los requisitos de reubicación establecidos por el ISVIMED y el cumplimiento de los mismos por las personas afectadas (ISVIMED, 2013). El Isvimed remitió informes a la Personería sobre las acciones ejecutadas para el cumplimiento de las órdenes impartidas, entre las que se destacan visitas realizadas entre el ente descentralizado conjuntamente con el DAGRD para la realización de fichas sociales de caracterización, informar la oferta institucional del ISVIMED; el desarrollo de reuniones para la explicación de los programas de Arrendamiento temporal y reasentamiento del ISVIMED; y la presentación a la comunidad del Proyecto de reasentamiento en Belén Rincón y el programa de Vivienda de Interés prioritario, y la construcción de las carpetas de los grupos familiares (Isvimed, 2013).

El desarrollo de acciones por las dependencias estuvo claramente impulsado por esta medida, aunque no se cumplieran con los plazos fijados en la misma por parte de las autoridades políticas y administrativas. De esta manera, es una primera manifestación del dispositivo estatal en lógica garantista pero con algunos elementos propios del funcionalismo, que movilizó al ejecutivo y a diferentes actores estatales a la puesta en marcha de actividades en el territorio.

3.4.3. Sentencia del Consejo de Estado 2014. Tensiones jurídico-políticas entre los organismos judiciales y el ejecutivo

El día 16 de octubre de 2014, el Consejo de estado profirió una sentencia confirmatoria de la medida cautelar adoptada por el Juzgado Administrativo 24 Oral de Medellín. Esta sentencia también fue una respuesta a la impugnaciones realizadas por el Isvimed y de la Clínica Jurídica de La Universidad de Medellín.

Al respecto, para resolver la impugnación del Isvimed, la magistrada ponente se valió de los siguientes argumentos. A la alegación de la entidad municipal referente a la improcedencia de referenciar la declaración del Geólogo de Corantioquia en la audiencia como único diagnóstico de las condiciones de La Quebrada para tomar la decisión de intervenir rápidamente el territorio, estableció que aunque no se ha evidenciado plenamente la violación de los derechos colectivos ni el riesgo señalado por el ingeniero geólogo Jorge Enrique Delgado de Corantioquia en su declaración del 2 de agosto de 2013, hay indicios de una posible amenaza para las familias que viven en la zona de retiro de La Picacha, por lo cual considera apropiado mantener la medida preventiva por el juez. Para esta consideración se emplea el principio de precaución en tanto es razonable suponer que existe un peligro inminente en la zona. Al tiempo, invocó por una parte el principio de *fomus boni ioris*, es decir, la apariencia de buen derecho que debe revestir la pretensión para considerar que existen serios motivos para que sea procedente la solicitud de medida cautelar. A su vez, recurrió al principio de *periculum in mora*, o peligro en la demora, traducido en el riesgo de que al dejar pasar el tiempo para la adopción de una medida, “sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda”. (Sentencia Corte Constitucional SU – 913, 2009) citada en (Sentencia de Consejo de Estado, 2014, p.20).

Respecto a la alegación de la Universidad de Medellín, la sentencia adicionó las actividades propuestas por esta institución en la apelación a la medida cautelar:

ORDÉNASE al Municipio de Medellín, que de forma previa a la realización de la evacuación de las viviendas e infraestructura en situación

de riesgo, así como la correspondiente reubicación, en aras de asegurar la garantía de los derechos fundamentales de las familias que se encuentran asentadas en las zonas de alto riesgo de la quebrada La “*Picacha*”, a más tardar dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la presente providencia, (i) realice una caracterización de dichas familias; (ii) identifique de manera concreta las soluciones habitacionales para estas; (iii) socialice con ellas las medidas a adoptar; y (iv) convoque a la Defensoría del Pueblo para que en el marco de sus funciones acompañe el proceso de evacuación y reubicación. Esta etapa previa deberá desarrollarse a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia. presente providencia (Sentencia del Consejo de Estado, 2014 p.21).

Se definen por tanto las etapas previas al proceso demandadas por la Universidad de Medellín para garantizar los derechos de las familias y se insta a la Defensoría del pueblo, otro organismo del Ministerio público a llevar a cabo un papel de garante.

Las fechas expedidas para la emisión de la sentencia citada y la resolución para la caracterización de las familias afectadas, fueron en abril de 2014 para esta última y en abril del mismo año para la primera. Ello confirma que la dependencia municipal implementaba acciones previas en la misma dirección que proponía el fallo. Sin embargo, las medidas cautelares, según la comunidad, no se cumplieron, motivo por el cual interpusieron un incidente de desacato ante el Tribunal Administrativo de Antioquia. (El Tiempo, 2018).

Asimismo, la fijación de tres meses también va por la misma vía asumida en la medida cautelar. Es un plazo perentorio corto que sería incumplido posteriormente por la dependencia responsable, consolidándose la anterior como una práctica regular de la administración. Lo anterior evidencia de nuevo la ineficacia de un organismo del poder judicial para incidir en las acciones del ejecutivo municipal, de manera que la búsqueda por la garantía de derechos a través de la sentencia, termina siendo superada por el despliegue del dispositivo funcionalista a través de manifestaciones como la omisión y los recursos de impugnación. Para dar respuesta a lo pretendido por esta tesis, se evidencia que el papel desempeñado por el poder judicial en este marco relacional no se ve tan determinante para orientar la marcha del ejecutivo.

Ahora bien, al igual que en la medida cautelar se usa en la sentencia del Consejo de Estado la noción de reubicación y no de reasentamiento. Esta última se incorpora una sola vez cuando se cita el recurso de impugnación del Isvimed que, al respecto, sí la adopta en sus procedimientos y actos administrativos para la asignación de viviendas. En este sentido es manifiesta la tendencia de los actores de poder judicial a emplear ambos conceptos de manera indistinta, lo cual también será decisivo en el tratamiento que muchos actores le darán al proceso.

3.4.4. Tribunal Administrativo de Antioquia: declaratoria de desacato en el 2015 y sentencia confirmatoria en el 2016

En el año 2015 el Tribunal Administrativo de Antioquia establece una sanción por desacato ante los incumplimientos de la Administración municipal a la medida cautelar y a la sentencia del Consejo de estado del 2014. Para justificar la condena en desacato, el tribunal establece que el municipio no logró demostrar que hubiera hecho el trabajo de evacuación de las comunidades de La Picacha. Además se logró probar “la falta de asignación de recursos por parte del municipio de Medellín, desde hace más de 8 años, para atender la urgente problemática por la que atraviesa la población –alrededor de 124.000. personas- residentes en el sector.” (Sentencia Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017).

En la sentencia proferida en 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia, en su sala primera de oralidad, consideró que, luego de “hacer una verificación exhaustiva” el municipio de Medellín no cumplió con la orden asociada al incidente de desacato, pues se desamparó a la población que no residía en el tramo de la quebrada y no sólo en el sector La Playita.

En esta sentencia se establece la defensa de diferentes derechos colectivos que han sido defendidos en los distintos instrumentos jurídicos proferidos por las instancias judiciales. En este sentido, el Tribunal reitera una intencionalidad garantista y enuncia los diferentes derechos que deben ser atendidos y que han sido vulnerados a lo largo del proceso, como son el derecho colectivo a la seguridad y a la previsión de desastres

previsibles técnicamente, el derecho al goce de un ambiente sano, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales; y el derecho fundamental a la vivienda.

Así las cosas, el Tribunal va a señalar responsabilidades que le competen a las diferentes entidades demandadas, como son el municipio de Medellín, la Corporación Autónoma Regional CORANTIOQUIA y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Del municipio de Medellín señaló al ISVIMED, a la Secretaría de Medio Ambiente y al DAGRD como cometedores de faltas o inconsistencias a lo largo del proceso que justificarían la resolución final de la sentencia.

En relación con las acciones u omisiones generadoras de faltas desarrolladas por el municipio de Medellín, y en procura de la garantía del derecho a la vivienda digna, la sentencia remarca que el ISVIMED

también desconoce la obligación que sobre ella recae como autoridad pública para garantizar el acceso a la vivienda digna para la población ubicada en zonas de alto riesgo, a través del DAGRD, no sólo para la falta de desarrollo de planes y programas para la identificación de escenarios de riesgo de desastres, obligación que también ha desconocido, desde ya se advierte, ante la ausencia de censo e imposición de barreras administrativas para que las personas accedan a los subsidios respectivos (Sentencia S 1 -23 Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017)

En este sentido el Tribunal es categórico al insistir que las intervenciones orientadas al desalojo no se deben hacer de manera intempestiva y tienen que ceñirse a un debido proceso que integre acciones como el diseño de planes y programas para atender las necesidades de la población afectada, ofrecer un asesoramiento claro en torno a los requisitos para acceder a los programas, eliminar barreras que impidan el acceso a los programas de asistencia social y proporcionar soluciones de vivienda asequibles con control legal (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017). Así, establece que “no es posible ningún desalojo o lanzamiento sin la concertación del plan con la comunidad y el ofrecimiento de alternativas adecuadas de vivienda.” (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017, p.51).

El Tribunal ejecuta un ejercicio de control a la acción del ejecutivo estatal poniendo en entredicho las diferentes actividades de caracterización, gestión social y predial que en los recursos de apelación manifestó este último estar desarrollando en el territorio de La Picacha. De este modo, el ente judicial establece unos parámetros para definir si la acción del ejecutivo fue garantista o no en torno al derecho a la vivienda digna. Al respecto, el ente expresa que hubo una clara afectación del derecho por la situación de riesgo inminente y la ausencia de opciones para mitigar la situación por parte de las autoridades competente, de manera que a criterio del Tribunal, el municipio de Medellín persiste en los incumplimientos y en acciones intermitentes e inconsistentes (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017).

Una de las tensiones manifiestas en el contenido del fallo del año 2017, es aquella generada entre las nociones de desalojo y la reubicación. Al respecto en la sentencia proferida se establece citando una sentencia previa de la Corte constitucional que cuando existan asentamientos en zonas de alto riesgo, las autoridades públicas deben implementar al tiempo intervenciones de reubicación ante la necesidad de que las personas desalojen. En este sentido, coincide esta postura del organismo judicial con la denuncia que hacía una de las funcionarias ante la exigencia que, según expresó, le hizo en algún momento el Isvimed a la corregiduría al plantear que el proceso se trataba de una reubicación más no de un desalojo, así la situación de riesgo lo exigiera (Entrevista 7, funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023). De este modo, queda claro de nuevo que el poder judicial manifiesta la intencionalidad de blindar la zona de cualquier intervención arbitraria. En este sentido su incidencia se evidencia en los funcionarios del municipio cuando aluden a la sentencia proferida: “porque el juez nunca nos dijo es que tiene qué desalojar, no. Nos tienen qué reubicar y la reubicación la da es por medio del Isvimed que son los que tienen el proyecto de vivienda.” (Entrevista 2, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Al respecto, esta sentencia se reafirma en el abordaje del proceso como una reubicación y no como un reasentamiento, a pesar de que alude permanentemente a las acciones que debe implementar la autoridad municipal para garantizar en la intervención estatal diferentes derechos que deben ser restituidos en el proceso. Al respecto, si bien se hace referencia a que el municipio de garantizar la mejora en las condiciones de vida a

través de la protección de los derechos al medio ambiente sano, la salubridad, la prevención de desastres y la seguridad pública, no especifica los resultados que en materia de integralidad se debe alcanzar para las personas cuando lo que se procura es un reasentamiento. A su vez, se evidencia el uso indistinto de la noción de reasentamiento cuando en el primer paso asociado a los componentes de la orden emitida plantea:

I) Estudio de factibilidad para el reasentamiento de la población en condiciones de riesgo, al interior de la Microcuenca, incluyendo, **pero no exclusivamente**, a la Población ubicada en los siguientes sectores: i) guanteros ii) Belén Las violetas iii) Belén Aguas Frías iv) Altavista v) Belén Las Mercedes vi) La isla vii) La Playita, y en las Veredas San Pablo y Aguas Frías en los Barrios Las Mercedes y las Violetas. (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017 p.67).

Y, a renglón seguido, postula:

ii) Desarrollo de un plan de Reubicación de las familias en Alto Riesgo. (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017 p.67).

En este sentido, al igual que el fallo anterior, el tratamiento del proceso como una reubicación revela de nuevo una de las debilidades en términos de conceptualización del proceso que tuvieron los fallos del poder judicial en el caso. Sin decir que la ejecución de la intervención por el municipio esté determinada por este tratamiento del judicial, es patente que desde la administración municipal, hasta el momento, se operó más en términos de reubicación, no obstante los decretos (Decreto 2339 de 2015 y Decreto 1053 de 2020) para el otorgamiento del subsidio de vivienda apelen al concepto de reasentamiento. Lo mismo con el uso que en el discurso le dan los funcionarios del ISVIMED a la intervención, cuando uno de los entrevistados menciona sobre las familias de La Playita que “los vamos a reasentar en tierra Paraiso con el valor total, ahí no tienen qué pagar nada” (Entrevista 8, funcionario Isvimed, 2023). Al respecto, en el ejercicio de entrevista, los funcionarios no usaron en ningún momento el término reubicación.

Por otro lado, entre las justificaciones de la sentencia también se señala contrasentidos de las impugnaciones a la medida cautelar y a la declaración de desacato realizadas por el Isvimed. Revela que al referirse a la no ejecución del Plan de Manejo

Integral de la Microcuenca La Picacha PIOM, el municipio consideró que este último no es vinculante

porque no hace parte del POT, y porque no se ha expedido un acto administrativo respectivo. Al respecto considera la Sala que el hecho de que no se haya expedido el acto administrativo correspondiente, lo único que da cuenta es de la omisión del deber legal por parte de las autoridades competentes, en la garantía de los derechos colectivos, además que, como se vio en la parte considerativa de esta providencia (Numeral 3.1. III. p. 45, 46 y 47), la adopción del PIOM no es un asunto discrecional de las autoridades administrativas ni ambientales, y que, por el contrario, se trata de una potestad reglada, por disposiciones superiores. (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017 p.67).

En este sentido, el Tribunal deja en evidencia que el municipio soporta las justificaciones sobre el uso de los trámites técnico jurídicos cuando, finalmente depende por el contrario de la voluntad de la entidad municipal por ejecutar el PIOM, con mayor fuerza cuando que ya se han presentado situaciones catastróficas que la administración municipal no puede omitir.

Sobre las obras de infraestructura que debía realizar el municipio en la zona afectada por su condición de riesgo y ante los mandatos contenidos en los instrumentos jurídicos generados por el Consejo de estado y el Juzgado 24 con la medida cautelar, la sentencia también es certera en señalar la dilación y el aplazamiento de las obras, así como la no discusión de las partidas presupuestales en los años 2014, 2015 y 2016 para su implementación, a pesar de que requería una actuación urgente por la condición de riesgo que ya conocía la municipalidad desde hace un tiempo significativo (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017).

En esta misma línea, es contundente en señalar un incumplimiento sistemático no sólo de la ejecución del reasentamiento sino de los trabajos para la supresión del riesgo. Al respecto, planteó que el municipio de Medellín “se ha quedado realizando diseños, sin que ejecute las obras, ni de normalización del cauce de la Quebrada ni de reubicación y solución habitacional definitiva para los habitantes del sector y menos el PIOM de la Picacha.” (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017, P.52).

También responsabilizó a dos administraciones caracterizadas por la omisión de la problemática y la no priorización de los proyectos.

Así, puede observarse cómo las administraciones del Municipio de Medellín desde los años 2008-2011, 2012-2015 y la actual han pospuesto la asignación de recursos para atender esta urgente necesidad que puede seguir cobrando la vida de muchas personas. (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017, P.52).

La sentencia hace emerger el carácter selectivo del ejecutivo local cuando prioriza presupuestalmente otras acciones por encima de la garantía de derechos a las comunidades beneficiadas, pues por evidente que sea, es importante señalar que la formulación de los planes de desarrollo implica la selección y la omisión de lo que a discrecionalidad de un gobierno es relevante o no. En este caso, tanto las narrativas de la comunidad como lo establecido en la sentencia coinciden en señalar el incumplimiento sistemático de la estatalidad por la no priorización del caso en las administraciones mencionadas.

Lo mismo se consigna en la sentencia cuando refiere a la no ejecución de los proyectos para la Gestión del riesgo estipulados en el PIOM La Picacha para diferentes barrios que atraviesa su cauce y a la población que se encuentra en riesgo inminente. De este modo establece que existe una falta de “voluntad política de las autoridades para destinar los recursos necesarios para la realización de las obras directamente ligadas con con la gestión del riesgo (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017, P.59).

A su vez, insiste en denunciar las apelaciones del municipio de Medellín a las sentencias de los altos tribunales. Al respecto, cuestiona a la Administración municipal planteando que se ha limitado a explicar que las “quebradas son accidentes geográficos y que “no son puestas por el municipio”, posición que da cuenta de la ausencia de voluntad del ente territorial con las disposiciones normativas en cuanto al deber de la preservación de las cuencas y la prevención de desastres.” (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017, P.4). Añade la sentencia que la actuación del municipio no ha sido preventiva sino reactiva, “de atención de emergencias y no de prevención de desastres” . (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia,

2017, P.56) como ha demostrado el archivo del caso al referirse a las operaciones implementadas. Lo que denota la sentencia en la justificación es, de nuevo, la ineficacia de los organismos judiciales que han intentado orientar el curso de la acción de los gobiernos municipales sobre el proceso.

Lo anterior es confirmado por el Tribunal en el siguiente enunciado:

De todo cuanto se ha expuesto, no cabe duda de que el Municipio de Medellín no ha emprendido acciones concretas tendientes a identificar la población en estado de vulnerabilidad, pese a que i) se impartió como medida cautelar por el Juzgado 24 Administrativo del Circuito ii) La medida cautelar fue confirmada por el Consejo de Estado iii) Se dio trámite a un incidente de desacato por esta Sala de Decisión, en la cual se citó a un gran número de secretarios de Despacho y que culminó con la sanción al Alcalde del Municipio de Medellín iv) Se ha requerido en incontables oportunidades, al ente territorial y a sus dependencias, a fin de que elaboren el censo, y, posteriormente, procedan a remitir al ISVIMED, las familias para que éste les permita acceder a los subsidios de arrendamiento y vivienda, partiendo de la condición de vulnerabilidad de quienes allí habitan. (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017)

En esta cita se resume la relación entre el ejecutivo y el judicial en este caso. Los incumplimientos han sido constantes a pesar de que la única vía no ha sido la expedición de fallos y sentencias, sino también acciones de coordinación entre la instancia y diferentes dependencias de la Administración.

Finalmente en el fallo se despliegan un total de catorce puntos. En el mismo se reiteran elementos ya formulados en las sentencias anteriores como la necesidad de que la Administración realice el censo poblacional con el DAGRD para determinar las familias que habitan zonas de riesgo mitigables y no mitigables. Asimismo, se disponen medidas para notificar, divulgar información, brindar asesoramiento técnico y jurídico y ofrecer soluciones habitacionales a las personas afectadas por los desalojos.

Por otro lado, en el fallo se insta de nuevo al Isvimed a dar soluciones habitacionales permanentes a las personas que se encuentren en situación de riesgo inminente y evacuación definitiva de La Picacha (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de Antioquia, 2017).

A su vez, llaman la atención los plazos perentorios fijados por el Tribunal, los cuales serán más reducidos que los emitidos por los demás actores judiciales. Al respecto consigna un plazo de 15 días para la realización del Censo poblacional y en el marco de la ejecución de un plan de gestión del riesgo y reubicación, un mes para la notificación de los interesados, una semana para la difusión 15 días para la revisión del plan, 1 mes para proveer asesoramiento jurídico y técnico a los beneficiados, 1 semana para celebrar audiencias y 2 meses para ofrecer soluciones habitacionales definitivas en caso de desalojo. (Sentencia S1-23 del Tribunal Administrativo de antioquia, 2017).

De nuevo son plazos cortos para una acción estatal del ejecutivo que se ha caracterizado por su tendencia al incumplimiento de los plazos de los fallos. Pues, como lo expresó uno de los líderes protagonistas en el accionamiento de demandas al municipio, Félix García, “los hechos demuestran que hay una cultura sistemática al incumplimiento (...) desde que empezó esto en 2019 han pasado tres alcaldes y no pasa nada, nosotros estamos por pensar que los alcaldes se van y le dejan el problema al siguiente” (El Tiempo, 2018, párr. 13)

Como ya se expuso la temporalidad es finalmente un factor determinante para considerar la disrupción entre el dispositivo garantista y el funcionalista. Es decir que, en este caso, el dispositivo funcionalista estatal termina provocando un golpe de realidad al idealismo que, así sean mandatos, órdenes de cumplimiento, también es un elemento consustancial al dispositivo garantista desplegado por el poder judicial en este caso. Idealismo manifestado en plazos perentorios para la implementación de acciones que exigen una alta capacidad de ejecución, presupuestal, así como de voluntad y toma rápida de decisiones que la administración municipal no ha evidenciado a los largo del proceso.

3.4.5. Fallo del Consejo de Estado 2022

Como ya fue expuesto en líneas anteriores, en el año 2021 el Isvimed les notificó a las diferentes familias que serían beneficiarias del Proyecto Habitacional VIP La Playita que dado el incremento del número de viviendas a ser edificadas (ya no serían 58 sino 94 viviendas) (Entrevista 9, funcionaria Isvimed, 2023) y el incremento del costo del proyecto

habitacional, estas debían asumir la suma de 54 millones de pesos para acceder a las mismas para completar el valor restante establecido en el Decreto 1053 de 2020 (subsidio municipal de vivienda) de lo que ya no sería un proyecto VIP sino VIS.

Al tiempo, les ofrecían como alternativa el proyecto habitacional que se estaba construyendo en el barrio San Javier. En medio de la indignación y la frustración, varias familias decidieron aceptar el ofrecimiento, sin embargo, un grupo reducido de los involucrados optaron por entablar una acción de tutela el día 11 de octubre de 2021 al Juzgado Octavo Penal Municipal de Función de Control de Garantías de Antioquia, que sería dirigida por competencia al Consejo de estado. El tema de la acción de tutela consistió en la petición de cumplimiento de órdenes impartidas en el medio de control de protección de intereses colectivos en el marco del derecho fundamental a la vivienda digna (Sentencia del Consejo de estado, 2022). La tutela, en total, implicó a 14 personas.

El Consejo de estado, falló favorablemente el día 3 de febrero de 2022. El fallo otorgó el derecho a la vivienda digna en el proyecto de La Playita a algunas de las accionantes: Alejandra María Rojas Penagos, Santiago Blandón Rojas, Óscar de Jesús Rojas Gil y María Leonor Penagos Montoya.

De este modo, en lo relacionado con las obligaciones dadas a los actores del ejecutivo el falló resolvió

ORDENAR al ISVIMED que se les respete la opción de acceder a una unidad de vivienda en el proyecto “La Playita”, en las condiciones en las que les fue inicialmente ofertado por la Administración, toda vez que el este proyecto se diseñó y ejecutó como destino a los beneficiarios de la condena impartida en la acción popular, sin exigirles suma alguna adicional, pues las condiciones de la propuesta no pueden variar por las decisiones unilaterales de la administración.

La entidad deberá igualmente mantener la oferta alternativa de entregar a los actores una solución de vivienda nueva en el proyecto Tierra Paraíso en el sector de San Javier o un inmueble usado, siempre que cumpla con las condiciones de habitabilidad, inicialmente ofertadas. (Sentencia del Consejo de estado, 2022, p.42).

Al respecto, Alejandra Rojas Penagos, una de las personas beneficiadas con el contenido del fallo expresaba en su momento sobre la ejecución de lo ordenado “Vamos para La Playita, con estrato uno durante cinco años. Y sin pagar administración, porque no era una unidad cerrada” (El Colombiano, 2022, párr.14). No obstante en la nota realizada sobre el caso en El Colombiano, se expresaría a renglón seguido: “El Isvimed, por correo electrónico, contrapunteó: los Rojas Penagos podían mudarse a Belén Rincón, pero a un estrato cuatro, pagando administración. “Cambiaron todo, hasta el número de pisos del proyecto. Parece que no nos quisieran allá” cuenta Alejandra”. (El Colombiano, 2022, párr. 15)

En relación con este mandato, la funcionaria del Isvimed entrevistada por el autor confirmó que en este momento el Isvimed está en proceso de brindar la solución habitacional a los hogares cobijados por el fallo: “se van a atender dos hogares en La Playita. Esos dos hogares por una acción popular, eh, una tutela que se ganó y los atendemos allí. Los demás se van a atender en otros proyectos habitacionales, y en vivienda usada.” (Entrevista 9, funcionaria Isvimed, 2023).

En este caso queda probada una incidencia relativa del poder judicial en las acciones del ejecutivo. Lo realmente significativo en el desenvolvimiento de la relación la administración, el poder judicial y la comunidad es, por un lado, que a pesar de los esfuerzos de las personas intervenidas por el estado local evidenciados en las diferentes demandas, es decir, en su apelación a ejercicios de acción colectiva institucional, sólo sean dos hogares los finalmente beneficiarios del proyecto habitacional La Playita; por otro lado, que el poder judicial a través de un instrumento garantista, probó que el proyecto habitacional La Playita “se ejecutó como destino a los beneficiarios de la condena impartida en la acción popular, sin exigirles una suma adicional” (Sentencia del Consejo de estado, 2022, p.42). En este sentido, es razonable lo expresado por una de las personas entrevistadas de la comunidad de La Playita:

Y pusieron una tutela, la única familia que no firmó para apartamento ni pa casa ni para Tierra paraiso, sino que ella dijo que allá le tenían que dar la casa porque es que allá se la habían prometido. Y qué hizo, la señora la ganó y ya

tiene su apartamento allá. Incluso ya le hicieron la rifa y ella va a tener su apartamento allá sin tener un solo peso.

Es una sola, entonces mire que definitivamente si debían de darle allá la casa a las familias sin un solo centavo, porque es que ese proyecto lo construyeron adquirieron un lote, unas licencias y materiales y de todo con la idea de este proyecto, entonces las familias debían estar allá sin un solo peso (Entrevista 2, líder comunitaria de La Playita, 2023)

Es decir que la sentencia es confirmatoria de un garantismo que podía operar en la acción estatal, una potencialidad que, no obstante, se orientó en el ejecutivo municipal por darle prevalencia al imperativo de densificación inmobiliaria y máximo aprovechamiento de uso del suelo a la zona de Belén Rincón, como ya se expuso en apartados anteriores en versión dada por los funcionarios del Isvimed. De este modo, y en función de dar respuesta a los propósitos del presente trabajo, se da cuenta de que en la tensión entre los dos dispositivos desplegados en el caso del reasentamiento al Proyecto VIP La Playita, ha primado la visión funcionalista de la intervención, es decir, la preeminencia a la eficiencia y a la optimización de las actividades prácticas y económicas sobre el espacio, en función de unos propósitos específicos, estratégicos (Lefevre, 1974), por encima de los diferentes derechos colectivos e individuales postulados en los distintos fallos y sentencias y que son claves en una intervención que procura el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas afectadas por el proceso.

En relación con las familias que no recibieron el amparo, el Consejo de Estado concluyó que

La protección constitucional se negó en los casos en que no se encontró carga argumentativa y probatoria suficiente o no se acreditó la vulneración de los derechos por existir un actuar ajustado al ordenamiento, análisis que se abordó con respecto a cada uno de los accionantes pero que no es óbice para que el juez de la acción popular competente se pronuncie de fondo sobre cada uno de los casos puestos a consideración.

Así como de los organismos judiciales plasmado en la recolección de pruebas y documentación para fallar en derecho y con todos los elementos justificatorios, el resultado de ello sea la gestión de la entidad municipal para el traslado de dos familias. (Sentencia del Consejo de Estado, 2022).

En este sentido, a dos de las accionantes se les negó el amparo constitucional en tanto el Consejo de Estado certificó que habían recibido previamente una vivienda usada y los derechos a una vivienda digna, vida e integridad fueron garantizados. Asimismo, se les negó a los demás accionantes en tanto no se presentaron “supuestos fácticos” que evidenciaran la vulneración de sus derechos y respecto a uno de los implicados se demostró que no está incluido en el censo de las familias beneficiadas. De todas maneras, en el fallo se solicita a la Defensoría del pueblo a brindarle asesoría a las personas que no recibieron el amparo para que accedan a subsidios municipales de vivienda (Sentencia del Consejo de Estado, 2022).

Ahora bien, el organismo judicial en el apartado para la justificación del fallo de la sentencia, hace referencia al incidente de desacato dirigido a la administración. En primer lugar, hizo notar que hubo un cambio sobre la persona a la cual estaba dirigida la sanción, antes dirigida a aníbal Gaviria y con posterioridad a Federico Gutiérrez pero frente a la cual no se continuó el trámite. Asimismo, evidenció que en octubre de 2021 que el Tribunal llamó al Alcalde Daniel Quintero para que informara sobre el desarrollo de las actividades desarrolladas en el marco de la orden, sin que se adelantaran acciones adicionales; y la defensoría del pueblo solicitó que se declarara incidente de desacato contra la misma administración de Daniel Quintero. Al respecto, en el fallo se manifestó que el incidente de desacato no ha sido un mecanismo suficiente para incidir en el cumplimiento de las órdenes impartidas:

tal mecanismo en el caso concreto no ha sido suficientemente idóneo para garantizar los derechos colectivos cuyo amparo se concedió, en la medida en que ha transcurrido un tiempo significativo desde que se impusieron las medidas cautelares sin que se haya determinado si las mismas se han cumplido o no en relación con todos los beneficiarios.(Sentencia del Consejo de Estado, 2022).

Se declara las dificultades que regularmente se presentan en la pretensión constitucional de los tribunales por dar órdenes al ejecutivo y se evidencia de qué manera se cae en una trampa a la justicia y en la impotencia del poder judicial (Berinzonce, 2010) cuando el carácter sancionatorio de estos actores pierde efectividad. Esto quiere decir que el recurso al que puede acudir el ciudadano cuando sus derechos están siendo vulnerados por la acción estatal, no necesariamente tiene efectos significativos en relación con la

reparación del daño que puede ocasionar una carga administrativa. Más aún puede incrementar el nivel de la carga al someter al ciudadano a trámites, angustias y asunción de costos económicos.

En este subcapítulo se identificó de qué manera las decisiones y los procedimientos implementados por el estado local no surgieron de un proceso autónomo, en el que la administración define sus modos de intervención de reasentamiento bajo la total discrecionalidad de sus cargos directivos. Por el contrario, y revelándose el carácter relacional del estado, la incidencia de otros actores estatales del poder judicial a través de los instrumentos jurídicos, incentivada a su vez por los ejercicios de acción colectiva de las comunidades y la academia, configuran en cierta medida el marco decisorio de la Administración en el caso estudiado. No obstante, esta incidencia se vería contrarrestada por la capacidad de agencia directa que los actores en el sitio de recepción evidenciaron en el caso, en función de sus intereses de valorización inmobiliaria y territorialidades de exclusión (abordadas en los subcapítulo 3.5 y 3.6), los cuales se alinearían con proyecciones estratégicas y el inmediatez de la Administración municipal.

Por el lado del poder judicial, se hallaron manifestaciones del dispositivo estatal en lógica garantista, es decir, instrumentos jurídicos como fallos y sentencias que procuraron la garantía de derechos, a pesar de que el tratamiento del reasentamiento no necesariamente se haya realizado desde el mejoramiento del Hábitat. Además, se evidenció la impotencia de los órganos judiciales por no tener la incidencia significativa que la ley y la estructura formal y constitucional del estado colombiano les otorga.

3.5. Espacios prometidos y territorialidades producidas en el reasentamiento: entre la latencia, la exclusión y la resistencia

En este capítulo se presentarán los resultados de la investigación en lo que concierne a la relación de las personas intervenidas en el proceso de reasentamiento con el espacio y el territorio. Una relación que no sólo se ciñó a la vivencia del espacio físico, sino que también se vincula con las representaciones, imágenes e historias que sobre el

espacio recrearon las personas en las diferentes entrevistas sin que se hubiera efectuado el reasentamiento.

En este sentido, se abordan en el primer apartado las territorialidades producidas en torno a los espacios de vivienda nueva prometidos por parte de la institucionalidad pública a los habitantes de La Picacha. En segundo lugar, los ejercicios de territorialidad en el espacio habitado o de salida. En todas estas expresiones territoriales se manifestaron factores como el arraigo, las redes y lazos de apoyo, así como acciones motivadas por las condiciones dadas en las diferentes localizaciones.

3.5.1. El espacio prometido: territorialidades latentes y de exclusión en el Proyecto habitacional La Playita

En relación con el Proyecto VIP La Playita, desde antes del inicio de su construcción se ejecutaron diferentes talleres de imaginarios encaminados a idealizar y recrear las condiciones de la vivienda en la que residirían las personas después del abandono del sitio en zona de riesgo. Expresaría la líder comunitaria de La Playita:

...pues se suponía que nos iban a llevar para unos apartamentos en La Loma de los Bernal, donde hubieron unos talleres de imaginarios, eh a todas las personas nos dieron unos talleres nos llevaron a visitar varios apartamentos en varias partes para que viéramos que así iban a ser los apartamentos imaginarios que ellos nos estaban enseñando (...) Para nosotros fue algo muy triste de que esa entidad hubiera jugado con nosotros, pues después de estar en unos talleres de imaginarios, después de habernos llevado a ese lote, después de haber hecho un proceso mes a mes de cómo iban los apartamentos de todo lo que estábamos haciendo ahí. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

Y añade la líder comunitaria:

(...) después de toda esta catástrofe nos dijeron que en e 2015 era la reubicación, que allá íbamos a estar allá en el lote, en el lote del Rincón. Que en el 2015. Entonces en todo ese tiempo fue que hicieron los talleres, imaginarios, allí en

las monjitas allá en el centro social San Francisco de Asís, allá en el convento, y entonces era como un día a la semana y teníamos que imaginar cómo lo queríamos y que no se qué y recortamos y de todo y hacíamos presentaciones que como queríamos la urbanización. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

La sola acción de imaginar, visualizar a través de ejercicios creativos plasmados en productos como dibujos, manualidades, presentaciones – que se desarrollaron en los talleres – realizados entre las familias con el acompañamiento de los gestores sociales genera una esperanza en las personas de lo que será el lugar que se visitó e imaginó en un futuro cercano como propio, una aspiración que puede, cuando emergen los obstáculos para acceder al mismo, derivar en una pérdida, un duelo.

La verdad yo no entiendo a la administración que habla tanto de derechos y de todo y veo que lo único que ha hecho es maltratarnos, porque si ellos se hubieran dado cuenta las lágrimas que derramamos nosotros el día que nos quitaron ese proyecto de la Loma de los Bernal, fue una tristeza horrible, casi nos morimos todos de llorar, nosotros tan ilusionados de saber que íbamos para allá y de la noche a la mañana quitarnos ese proyecto. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Es evidentemente un duelo que a su vez eleva el nivel incredulidad que en momentos anteriores ya expresaba la comunidad ante los incumplimientos sistemáticos del ejecutivo municipal.

En la misma línea, también se produjeron prácticas territoriales entre la estatalidad y las comunidades, como fue la conformación del comité de obra y las actividades ejecutadas en su operación, que estimularon la certeza de que el proyecto sería una realidad próxima para las familias, lo cual le generó la sensación de seriedad y confianza en las personas intervenidas de La Playita.

Y ya después que nos dieron los regalos para los niños de acá de los líderes del sector la playita nos llevaron para allá. Nosotros felices porque eso ya estaba muy avanzado. Y nos dijeron en enero de 2022 que ya no iba a ser para nosotros.

Porque en diciembre fue que llevaron a los del comité a un compartir por ser diciembre, nos pidieron los nombres de los niños. Entonces fueron los del comité de la obra, pues de allá, que hacían parte de los apartamentos y los de nosotros, de aquí del sector. Y los llevaron -pues yo no pude asistir- les dieron un compartir, les dieron los regalos y dijeron pues que les tomáramos fotos a os niños cuando se los diéramos y los destaparan. O sea era algo muy serio. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

Estas proyecciones espaciales comunitarias permitieron identificar para la presente investigación una territorialidad latente, es decir, prácticas territoriales imaginadas en el espacio prometido pero no materializadas que, inevitablemente, condujeron a una pérdida inminente, una mella psicológica en las personas provocada por la aspiración de habitar un territorio que se desdibujó a lo largo del proceso.

Y de otro lado se evidenció una territorialidad estatal activa, tendiente a producir apropiaciones y pertenencias territoriales sobre un espacio que todavía no es propiedad de las personas, al que no se tiene acceso pero que está muy presente en sus vidas. En este sentido, esta territorialidad se presenta cuando el Estado dispone del espacio, asesora y orienta a los beneficiarios en torno a maneras adecuadas de vivenciarlo, aprovecharlo y establece plazos para su ocupación.

La sensación de pérdida del territorio construido y producido desde el imaginario se refuerza cuando se consideran las causas detrás del cambio de condiciones para la entrega de las viviendas del proyecto en Belén Rincón.

yo entiendo que lo que pasó con la playita fue que cuando decidieron coger ese terreno y nos llevaron las familias aquí, nos llevaron, nos hicieron unos talleres, eso allá eran lomas, osea no había lo que hay hoy. Entonces ese terreno no estaba tan valorizado en ese entonces como está hoy. Entonces qué pasó, se valorizó. Entonces dijeron no como les vamos a dar estos apartamentos a esta gente acá si ya la propiedad VIP y la VIS vale otra, mire este terreno ya donde está. Si ellos hubieran construido y hubieran cumplido desde hace tanto tiempo, nosotros hace rato estuviéramos allá y no hubiese importado como se hubiera valorizado los

terrenos, pero como dejaron pasar tanto tiempo, mire lo que pasó. (Entrevista 1, líder comunitaria 2, 2023).

En esta afirmación se sintetiza el ejercicio de la territorialidad estatal ejercida en el caso. La planeación y gestión funcional del espacio a las lógicas de valorización y especulación inmobiliaria en el barrio Belén Rincón se identifica por la líder como la motivación territorial de la estatalidad para incumplir la entrega de las soluciones de vivienda. En este sentido, se produce un efecto de revictimización ligado al incumplimiento del espacio prometido. La impotencia ante lo que pudo ocurrir y no ocurrió sobre un espacio que, por un lado, tenía todas las condiciones para ser ocupado por las familias y, por otro, había sido apropiado simbólicamente constituyendo un territorio, es más notable al expresar que el espacio dispuesto era un lote cuyo entorno circundante estaba inhabitado y, por lo tanto, no se producían en el mismo dinámicas de valorización inmobiliaria.

Al respecto, esta sería una de las justificaciones de los funcionarios de calle mencionadas para persuadir a las familias, diciendo que les correspondía pagar administración y se elevaría el costo por el estrato. Al respecto, reproducía la líder informante de la comunidad de La Picacha el planteamiento del funcionario:

Si no, aquí les tenemos estos otros apartamentos (Proyecto Tierra Paraíso en San Javier), son mejores para ustedes, aquí no tienen que pagar un peso, van a ser un estrato como normal, porque eso allá (Los Bernal) va a ser un estrato diferente, van a ver a parte pues que el valor se incrementó, entonces el estrato va a ser diferente, eso va a tener una administración, entonces ustedes no van a poder cumplir con eso (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

De este modo, a la dilación estatal se le atribuye la responsabilidad por la no materialización del espacio prometido por la misma estatalidad, evidenciándose una contrariedad en su operación territorial, dado que por un lado implementa actividades que prometen una inclusión territorial mediante reubicación lo más cercana posible al sitio de salida; pero por otro, aplaza la materialización de esa territorialidad latente, deviniendo una territorialidad de exclusión: se territorializan prácticas delineadas por el imperativo de

favorecer el negocio inmobiliario y un urbanismo que orienta la demanda al margen de las necesidades reales de la población.

Por otro lado, la generación de expectativa sobre la mudanza, también provocó prácticas preparatorias de la comunidad que implicaron costos y tiempo. Es decir que la construcción imaginada del espacio prometido no sólo provoca una espera pasiva, sino también activa, de reconocimiento del nuevo espacio, de búsqueda y calibración de las posibilidades de subsistencia en el mismo, de reconocimiento de dinámicas de localización estrechamente ligadas con la calidad de vida de las personas

en última instancia nos dijeron a la comunidad que no nos iban a llevar pa allá y eso ya fue un desacierto y una gran desmotivación para la comunidad, porque nosotros ya estábamos en un proceso de reacomodación y toda la comunidad íbamos para allá porque eso es una de las cosas que hay que cuidar que es el esfuerzo que ha formado toda la comunidad de manera conjunta, y ahora qué van a hacer que dijeron que por allá no íbamos y desplazaron la gente, unos se fueron a conseguir casa a otros lados y ya otros van para unos nuevos apartamentos en San Javier (Entrevista 4, líder comunitario de La Playita, 2023).

Así las cosas, de la mano de la imaginación del nuevo espacio vienen ligadas esperanzas y procesos preparatorios para la adaptación a ese nuevo hábitat fuertemente arraigado en las personas por toda una serie de mensajes institucionales de confianza, visitas certificadoras, talleres y hechos que señalaban que, aunque con retrasos, la obra estaba avanzando. Este testimonio es ilustrativo en este aspecto,

Alejandra María Rojas Penagos recuerda que su papá iba casi a diario en bicicleta o a pie, de San Javier hasta Belén Rincón, para ver cómo transcurría la obra del proyecto La Playita y regresaba ilusionado a contarles cada avance de lo que creían que sería su hogar definitivo, hasta que el Isvimed les cambió las reglas de juego. (El Colombiano, 2022, párr 1).

Una acción que a todas luces representa una pertenencia territorial, una visita a un territorio que ha sido asimilado por el ciudadano como propio y que en esa consideración

ha destinado una parte de su tiempo y esfuerzo para observar la cercanía temporal de la culminación del proyecto y reportar a sus familiares sobre el avance del mismo. Alejandra María Rojas Penagos es integrante del único núcleo familiar de La Picacha que posterior a la acción de tutela y al fallo del Consejo de Estado del año 2022, le sería adjudicada vivienda en el Proyecto La Playita. No obstante es de aclarar que a 2023 la obra no ha sido terminada.

- **Costos de localización**

Por otra parte, el incremento de los costos de vida también era una de las preocupaciones alrededor de la reubicación en el proyecto de La Playita. Comparándolo con el proyecto de Tierra Paraiso, una de las informantes planteó que habían evidentes diferencias en los costos de localización:

entonces las familias debían estar allá sin un solo peso, pero ahora viendo todas las condiciones y según la capacidad económica de estas familias, cómo van a ir a vivir allá, cuántos serían unos servicios allá, entonces ahí es donde las familias que van para esos apartamentos dicen, no es mejor los de San Javier, porque uno imagínese viviendo allá en El Rincón cómo va a hacer todo. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Al ser un proyecto destinado a demanda libre ubicado en una zona estrato 4, el ahora Proyecto de Vivienda Interés Social de La Playita sería a consideración de la informante, un posible generador de territorialidades de exclusión.

ah bueno, claro que en la de San Javier no es tanto como... normal. Como eso es un proyecto de Comfenalco y las familias que viven allá compraron, digamos que no tienen plata pero digamos que no tienen la misma situación de pronto que las familias de acá, entonces digamos que en lo del Rincón hubiese sido más berraco, es más caro que en San Savier (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Al estar en un sector con una vocación inmobiliaria, tendiente a la construcción de urbanizaciones cerradas que requerían de un buen nivel de poder adquisitivo, podía implicar mayores valores en administración para las familias que fueran reubicadas allí que en San Javier, así como bienes y servicios más costosos. De este modo, el espacio en el Plan Parcial Ciudadela el Rincón era concebido como un proyecto que no necesariamente estaba encaminado a la mejoría de las condiciones de vida, sino más bien el cumplimiento de un requisito de reubicación con el que debía cumplir el Estado.

3.5.2. El nuevo espacio prometido: Proyecto habitacional Tierra Paraíso

Ante la presión y las condicionalidades de la administración un total de 36 hogares firmaron con el Isvimed para acceder a la oferta del proyecto VIP de Tierra Paraíso. Según versión de una de las informantes que firmaron para la entrega de este proyecto

Ya nos ofrecieron el nuevo proyecto de Tierra Paraíso en San Javier, y ahí estamos. Han hecho con nosotros lo que se les ha dado la gana porque nos han dicho que en diciembre, que en enero, que en febrero, que el trimestre, que el segundo semestre y esta es la hora que a nadie le han cumplido (...) Sé que las últimas entregas se hicieron de diciembre entre enero y febrero, ya todo está allá. Yo creo que los que se vayan van a ser los últimos los de aquí de la playita son los últimos (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Las viviendas se han estado entregando a los hogares beneficiarios por demanda libre. Esta priorización también se convierte en un mensaje que convierte a Tierra paraíso en otro territorio prometido al que también es difícil acceder para los habitantes de La Picacha. Por los hechos ocurridos previamente con La Playita no es descabellado para los informantes pensar en un próximo incumplimiento.

Es que ahí no hay una palabra que se acerque. Esa gente es mentirosa...mejor dicho, y se creará el día que le entreguen las llaves a uno. Porque con esa gente a mí me pueden decir mañana se va para allá y créame que usted viene y me pregunta usted mañana se va, y yo le digo que no, porque no tengo

unas llaves en la mano. Esos son mejor dicho no creo nada. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

- **Ventajas y costos de las nuevas localizaciones: arraigo y redes de apoyo**

Al considerar las ventajas y las desventajas percibidas en las localizaciones en el caso de estudio de La Picacha, surgieron muchas formas de expresión territorial para cada localización. Respecto al nuevo proyecto habitacional en Tierra Paraíso una de las informantes de la comunidad de La Playita espresaría:

Yo pienso que la ventaja sí, lo primero es que de pronto la calidad de vida va a cambiar, y eso es algo muy notorio y uno quisiera tener su casa organizada y no estar al peligro de la quebrada y no solo de la quebrada, en los peligros que hay por tener esa quebrada al lado que no sólo una creciente, pero están todas las enfermedades, los mosquitos, tantas cosas. Entonces allá va a mejorar la calidad de vida. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023)

No obstante cuando relaciona los obstáculos para que efectivamente les sea entregada la vivienda en el nuevo espacio prometido, también señala los altos costos por las acciones que ejecutan los habitantes de La Picacha previendo diferentes asuntos asociados a las implicaciones de la nueva localización

(...) y bueno, no quisieron buscar un lote por acá y ya nos ofrecieron ese de allá de San Javier. Es un cambio total. En los colegios, en todo. La gente está diciendo, si llevan en junio a las familias entonces los colegios de los niños qué. Los trabajos, hay gente que, como decían que en diciembre entregaban, hay gente que renunció a los trabajos, e incluso se consiguieron trabajos por allá cerca pensando en los pasajes. No matricularon a los niños en el colegio, que es por acá. Y ahorita en enero todo el mundo le tocó revolcarse a buscar trabajo, buscar colegio y ahora si se supone que ya están diciendo que no busquen casa que eso ya en junio, entonces a los de arriendo temporal, entonces los colegios, el trabajo, los pasajes van a ser doble si ahora que un pasaje vale 3000 pesos los que le toque

dos pasajes de ida y dos pasajes de venida. Osea, económicamente la vida cambia laboralmente, académicamente y bueno, pues hay cosas en que uno se puede acostumbrar y todo es una costumbre, pero hay otras que no van a ser tan básicas.

La previsión sobre los inminentes cambios en los modos y medios de vida son un factor determinante en los procesos de territorialización. Así, las proyecciones basadas en el traslado repercutieron en una toma de decisiones de las personas intervenidas orientadas a la adaptación al nuevo territorio sin todavía estar habitándolo. La relocalización de sus medios de subsistencia y las demás acciones fundamentadas en el desplazamiento se constituyen en ejercicios de territorialidad (renuncia a los trabajos, búsqueda laboral cercana al nuevo sector, desescolarización de niños y niñas) que, a su vez, tenían su justificación por el tiempo fijado para la ocupación del nuevo espacio. Tiempo que igualmente se incumple según el relato, lo que resulta en una nueva búsqueda para garantizar sus mínimos existenciales.

También se hallaron opiniones encontradas en las personas que hasta el momento han sido reubicadas en el proyecto habitacional de Tierra Paraíso. Por un lado, la descripción de una sensación de soledad, que sugiere la pérdida de lazos y redes de amistades y de apoyo; al tiempo, el elevamiento de los costos de vida que ha implicado la estancia en un nuevo territorio

Las otras compañeras me dicen que es muy caro y que se sienten muy solos que porque era muy diferente la vida acá a donde ellos están por allá, entonces los cambios son muchos, literal pues, unos se sienten bien y otros se sienten mal. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Por otro lado, testimonios más esperanzadores relacionados con el mejoramiento de la calidad del ambiente y el Hábitat, y sólo expresando desventajas ligadas a los lazos generados con la comunidad que habitaba La Picacha.

en estos días hablaba yo con Albanis y Albanis me decía que por allá el ambiente era mucho mejor que por aquí, que no había extrañado pues nada

referente pues solamente la convivencia con nosotros (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

En la misma línea está la mención a algunas ventajas con las cercanías a servicios esenciales como las instituciones educativas, medios de transporte y lugares de comercialización de bienes básicos de la canasta familiar.

Otra de las ventajas mencionadas sobre la vivienda en Tierra Paraíso radica en la posibilidad de vender o arrendar el inmueble. De este modo, no hay una condicionalidad o prohibición de vender la vivienda, a diferencia de otros proyectos de vivienda nueva.

Claro que los que supuestamente se van para San Javier, al otro día pueden vender las casas porque no los cobija como la ley que dice que cuando se da una casa que tiene que cumplir cierto tiempo, que porque supuestamente el inmueble de la familia cuenta como aporte económico porque esto es una reubicación, no están haciendo una vivienda de ceros, pues eso fue como lo que yo entendí, que cuando una persona que no tiene nada y le van a dar una casa no tiene que cumplir ese requisito, pero como esto es un inmueble que está parado, que paga impuesto, porque aquí la mayoría, el 80 por ciento, o 90 por ciento de las 106 pagan impuesto predial, al gas, telecomunicaciones

(...) Entonces cogieron como el aporte del inmueble que está avalado catastralmente y ese aporte lo dan en la suma de la compra del apartamento de San Javier, supuestamente que por eso uno si entra comprador comprador oficial la familia y si usted quiere cambia las escrituras, la vende, la arrienda. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

En este sentido, no les asiste a las familias la prohibición a la enajenación del inmueble estipulada en el Decreto reglamentario del Subsidio municipal de vivienda. Este derecho de enajenación solo debe ser concedido por el municipio cuando se justifiquen motivos de fuerza mayor (Decreto 1053 de 2020).

Los procesos de reasentamiento implican una pérdida de redes de apoyo, procesos de desarraigo que pueden originar desventajas de deslocalización para las familias, fenómeno que ya se ha diagnosticado en la ciudad de Medellín y que en los testimonios expuestos en este apartado también se hace visible. En efecto las intervenciones territoriales que ocasionan un desplazamiento pueden generar “impactos psicosociales relacionados con la pérdida de la identidad territorial, de estados de bienestar y seguridad y protección social brindada por las redes y lazos de apoyo y solidaridad” (Alcaldía de Medellín, 2017 p.62).

el tema es que uno no va a tener un peligro inminente (...) Y desventajas es que no va a ser lo mismo. Aún sabiendo de que hay una ventaja de que está uno mitigando riesgo y todo, la desventaja es que uno, no va hacer lo mismo, no va a ser lo mismo, porque uno no está acostumbrado allá. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

En suma se han producido territorialidades en relación con los nuevos proyectos habitacionales generadoras de efectos asociados a la incertidumbre, el desarraigo, la pérdida de redes de apoyo, así como algunas ventajas y costos de localización.

3.5.3. Espacios habitados en la zona de riesgo de La Picacha

En la zona que rodea la quebrada La Picacha se han desarrollado prácticas espaciales que responden a los diferentes acontecimientos y fenómenos particulares ocurridos en el sitio. Fenómenos y acontecimientos poco comunes en otros sectores del municipio, como el riesgo permanente ante una posible avenida torrencial, inundación o avalancha; la materialización de varios desastres a lo largo de un amplio rango temporal; la inspección, vigilancia e intervención constante de las autoridades estatales; la edificación de viviendas por fuera de las formas establecidas por la ley, etc. De este modo es un territorio dinámico cuyos procesos de reterritorialización y desterritorialización no terminan.

- **Arraigo al territorio habitado**

En esta línea, las territorialidades se expresan en las conexiones emocionales y afectivas de las personas hacia sus territorios. Las pertenencias territoriales afianzadas en el territorio de salida se consolidan entre más cantidad tiempo se habita un lugar, provocando una sensación de arraigo difícilmente superable en un proceso de desplazamiento. La añoranza de un reasentamiento en el sitio devela la importancia de que haya una asistencia sistemática a las diferentes necesidades de los moradores independiente de los apremios funcionalistas que regularmente movilizan a la acción estatal. Al referirse sobre la necesidad de abandonar el territorio

nosotros llevamos muchos años acá y qué bueno hubiera como cuando empezaron que dijeron que iban a comprar un lote por acá, que iban a hacer unos apartamentos aquí mismo. Que todos hubiéramos estado, porque cuando uno se ata a un barrio, para uno no es un barrio, porque el barrio se convierte en una familia, cierto. Allá qué, allá pues todos los unos, no no no la desventaja es mucha. Hay cosas buenas y hay malas. (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Figura 10: Vivienda sector La Playita, quebrada La Picacha



Fuente: Trabajo de campo, 2023

Una de las decisiones más difíciles para los habitantes del sector consistió en la firma para ser beneficiarios de los apartamentos en San Javier. Sólo algunos decidieron resistir y continuar el proceso de impugnación mediante la acción de tutela ante las instancias judiciales para que la administración no les negara los apartamentos de La Playita. En su gran mayoría firmaron.

Y sabe por qué yo me acogí a ese apartamento, porque el amor de madre puede más que cualquier cosa y mi hijo me dijo a mí, madre vea que, pues que el estaba muy aburrido porque el no iba acogerse a ese apartamento si yo no me iba, y como el tiene su casa también, entonces si yo no me iba, él no se iba, entonces la esposa vino y me dijo y le dije yo entonces que vayan mañana y que se firmen eso. Entonces hablaron con el esposo mío y se fueron los dos, pero yo, por mi parte de aquí no me hubiera

ido nunca en la vida, pa allá pal apartamento, nunca en la vida.(Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

Las representaciones que se generan de la propiedad horizontal en las zonas residenciales abiertas ligan la calidad de vida en el espacio con la movilidad, con los espacios abiertos, y la facilidad de encuentro con el otro.

usted no sabe la tristeza tan grande aun yo sabiendo que allá no va a haber riesgo, no va a haber nada, pero usted no sabe el dolor tan grande que me va a dar a mí arrancar de acá de esta casa. Porque yo estoy enseñada a esparcirme por acá por todas partes, pero eso allá es una alcancía (Entrevista 1, líder comunitaria de La Playita, 2023).

En el mismo sentido, refiere la entrevistada que, al respecto, desistió del ofrecimiento dado por el Isvimed y continuó viviendo en la zona de retiro de La Picacha,

Uno puede abrir sus puertas que le dentre el aire. En un edificio de esos que puertas va a abrir uno, ah, no puede uno tener una mata... nada, absolutamente nada. Que uno va a mover una cama pal otro lado porque ya estoy cansada de dormir aquí en este ladito. Las piezas no le dan pa voltear la camita. Entonces, y uno aquí se mueve uno al derecho y al revés y está uno en su casa, entoces de todas maneras está uno como le decía yo a esa gente...no, yo de aquí no me voy, en un edificio donde yo no pueda abrir la mera ventanita y ya. Yo no sirvo pa eso, no, yo me muero. O pa subir unas escalas, todos los días no, no. Yo aquí vivo muy bueno. (Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

La posibilidad de usar el espacio con comodidad, de fácil acceso y tranquilo motiva a continuar viviendo en una zona de alto riesgo. De esta manera, la condición de riesgo termina siendo un problema menor ante la angustia generada por el sólo hecho pensar en el desplazamiento a otro lugar.

Al mismo tiempo, se reivindican pertenencias y adaptaciones territoriales de la zona urbana a un espacio rural. Es una de las razones por las cuales muchos de los habitantes de La Picacha se negaron a ser reubicados, desistieron del beneficio.

Y nos dejaron pues la islita aquí que llenó la tierra y le digo yo al hijo mío, sembremos yuca, sembremos platanito, que si nosotros no comemos otros comen...Quién nos ha arrancado yucas ahí, chócolo, entonces lo que uno siembra. (Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

Figura 11: Vivienda en la franja de retiro de La Picacha



Fuente: Trabajo de campo. 2023

Además se mencionan algunas ventajas de la informalidad relacionadas con el ahorro de costos que en una urbanización cerrada no tienen. En este sentido la vida se vuelve mucho más fácil y menos angustiante, aún habitando en una zona de riesgo.

Por ejemplo yo acá no pago agua, yo acá tengo mis servicios con tarjeta, en otra parte no los tiene uno. Uno se va pa un edificio por ejemplo. Tiene uno que pagar agua, tiene uno qué pagar luz, tiene qué pagar uno parabólica si tiene la casa y eso por los montes y aquí no. Entonces son muchas las cosas que a uno le ayuda. (Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

El rechazo hacia nuevas opciones habitacionales encuentran, por tanto, su explicación en el apego a las dinámicas territoriales del sector de La Playita en la quebrada La Picacha. Dinámicas ligadas a los procesos de socialización y a las pertenencias generadas ante una largo periodo de tiempo viviendo en un espacio informal, así como las reservas de comenzar de cero en una urbanización cerrada, se han asentado en el imaginario de quienes no han sido reubicados.

No obstante, la mayor desventaja continúa siendo la zozobra de residir en la quebrada. Las ventajas se expresan en términos de la calidad de vida por las relaciones armoniosas con el entorno.

Pues desventajas el miedo a la quebrada, es la desventaja porque toditos creo que dirían lo mismo, todos los días. De ventajas, no acá es super rico vivir, es tranquilo, pacífico, los vecinos no se meten con uno y uno no se mete con los vecinos. (Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

A pesar de ello, también refieren a la atenuación del riesgo en los últimos años. Este factor se convirtió en una de las razones para que la informante decidiera no abandonar el territorio.

- **Percepciones y acciones frente al riesgo**

Según las personas entrevistadas la sensación de riesgo ha disminuido en el lugar, en parte porque no ha vuelto a ocurrir un desastre como en la década anterior. Pero también le atribuyen cambios que han notado sobre el cauce de la quebrada.

Como la pared de la quebrada estaba mucho más corrido para acá, entonces el cauce arroyó esto. Ya como se lambió toda esa parte de allá se fue

lambiendo, eso ya está retirado de la casa. Por eso doña oliva siente la seguridad de que eso ya no vuelve a pasar ese flujo.

(...)La tierra pasaba por donde está pasando el agua, por ahí había barranca .(Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

Osea que la quebrada está más pal lado de acá.(señala al costado opuesto de la la vivienda en la que se desarrolla la entrevista) (...) Claro esa pared estaba mucho más allá (Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

La quebrada evidencia un desvío hacia el lado contrario a la la vivienda de la informante y de las casas vecinas, lo que ha conducido a una percepción de disminución del riesgo en la zona. A lo anterior se le deben agregar ejercicios territoriales que a consideración de Oliva previenen el riesgo, como la siembra de vegetación para reforzar la capacidad de resistencia del terreno ante una inminente creciente del cauce.

Una máquina llenó y rellenó. Y ahí yo ahí mismo sembré palitos de eucalipto, aguacate, siembro de todo, todos esos arbolitos son sembrados míos, todos. Eso protege mucho la tierra, ya el caño pa acá creo pues que tiene que ser una ira de Dios muy horrible para llevarse esto todo esto aquí.(Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023).

Figura 12: Cauce de la Quebrada La Picacha



Fuente: Trabajo de campo, 2023

En el ejercicio de las territorialidades se notaron reacciones a los incumplimientos estatales, pero también prácticas al margen de la acción estatal específicas de la zona objetivo del reasentamiento. De igual manera, se produjeron imaginaciones sobre el territorio, sensaciones de incertidumbre, de duelo y de defensa por parte de las comunidades. No obstante, tanto en La Playita como en el barrio Belén Rincón ocurrieron procesos de territorialización que fueron detonados por el reasentamiento y, a su vez, repercutieron de manera significativa en el rumbo de la intervención.

3.6. Procesos de territorialización: dinámicas socioespaciales en el territorio intervenido y el proyectado para la recepción

Los nuevos procesos de territorialización en el sector La Playita de la quebrada La Picacha han implicado una transformación significativa del lugar. Prácticas territoriales que van desde la construcción de nuevos asentamientos informales, las infraestructuras

instaladas por el Estado local, así como la regulación estatal, caracterizan al sitio en riesgo intervenido.

Por su parte, el territorio del proyecto habitacional La Playita, ha tendido más a la homogeneización pretendida por el control estatal y el desarrollo inmobiliario.

Los territorios estudiados son dinámicos pero también irradiados por lógicas axiomáticas que pretenden regularlos, predeterminedar sus usos. En el primer caso, se caracteriza por una territorialización de la multiplicidad, lo diverso espontáneo e informal, en una evidente falta de capacidad estatal de regulación. En el caso del sitio receptor, por el contrario, se territorializa el control estatal con mayor fuerza y, como ya fue analizado en los apartados anteriores, opera un dispositivo que determina el reasentamiento en función de lógicas subyacentes de ordenación espacial. En este apartado se analizan ambos procesos de territorialización en el transcurso del caso.

3.6.1. Repoblamiento del territorio de salida y cambios socioespaciales

Uno de los rasgos del sector de La Playita en la quebrada La Picacha son sus procesos de territorialización a través de los asentamientos de hecho o espontáneos. En esta zona se han instalado históricamente personas provenientes de diferentes regiones del país. Con la problemática del riesgo y desastre ocasionada y el inicio de los procesos de reubicación de las personas afectadas, se han presentado de nuevo movimientos socioespaciales para la construcción de nuevas viviendas y asentamientos humanos sin el control ni los requerimientos formales exigidos por ley.

Al ser una zona caracterizada por el DAGRD como de alto riesgo, emergen problemáticas que representan un dilema para la estatalidad en materia de regulación y control territorial. A la vez que se desvirtúa la intervención de reasentamiento en el marco de la gestión del riesgo, se incrementa de nuevo el riesgo y se afianzan dinámicas territoriales que en el mediano y corto plazo pueden repercutir en la afectación de la integridad de los nuevos moradores del sector.

- **Loteo, venta de terrenos y asentamientos de hecho**

A medida que las personas caracterizadas por la resolución 642 del Isvimed eran reubicadas por la administración municipal en arrendamiento temporal o vivienda usada, también se comenzaron a demoler sus viviendas en La Playita. Pues una de las proyecciones de la administración en el marco de la intervención para la prevención de riesgos estaba orientada a la construcción de un parque lineal que reemplazara los inmuebles, en una iniciativa surgida en diálogo con diferentes líderes de la zona (Entrevista 2, líder comunitario de La Playita, 2023), pero que está proyectada para después de que finalicen las reubicaciones (Entrevista 7, funcionaria de la Corregiduría de Altavista, 2023).

No obstante, en el transcurso de las mudanzas, se evidenciaron ejercicios de control territorial de parcelación en los lugares de las viviendas demolidas para posteriormente vender los terrenos, en una dinámica de urbanización pirata. Cuando se realizaban visitas de los funcionarios de la Corregiduría, se manifestaba una actitud de intimidación de los urbanizadores piratas:

Demuelen la casa, queda el espacio libre, ellos salen y se van pero eh personas indelicadas eh venden los predios (Entrevista 7, funcionaria de la Corregiduría de Altavista, 2023).

Cuando la gente empezó a asentarse ahí, a invadir pues uno se quejó. Y lo que decían ellos era que pues, se lo decían a uno, en términos muy vulgares que dejara de ser metido, que dejara de ser sapo, que como uno tenía donde vivir entonces que la gente qué...y uno sabiendo ya los de los cortes como era que el primero que invadió ahí, negoció y fue vendiendo lotes. Cuando ya se llenó, arrancó y se fue, y dejó la gente ahí. (Entrevista 7, funcionaria de la Corregiduría de Altavista, 2023).

Estos actores son integrantes de estructuras que al margen del Estado ejercen el control territorial en la zona. Al respecto, el descrito ha sido un proceso histórico en el sector, es cíclico y viene ocurriendo desde antes del proceso de reasentamiento.

Entonces ya la gente comenzó a negociar y usted sabe que no vienen las situaciones de las comunas, de los barrios, donde están..., inciden también los grupos armados, grupos al margen de la ley y ahí ellos también toman parte de eso, también hacen lo mismo, invaden o cogen los pedazos y ellos mismos van negociando y

negociaron y todo el mundo hasta que se pobló todo esto y entonces ya vienen los problemas como le dije al inicio, problemas climáticos, entonces ya viene la situación de que la quebrada se lleva unos ranchos y viene la gente afuera a apoyar y vienen a traerles comida y todo eso (Entrevista 4, líder comunidad de La Playita, 2023).

Hoy en día se constituyó en una práctica socioespacial que está determinando el rumbo que, desde las pretensiones estatales, no parece tener pronta solución, pues es una dinámica territorial cargada de sentidos e intereses sobre la ocupación del espacio que no coinciden, antagonizan con las planificaciones que realiza el estado.

Entonces qué hace la gente... desde lo informal, siempre va a haber y siempre va a ser así si no hay un control de esto porque entonces qué pesar de las personas, vienen y les colaboran y a ver si se necesita eso y lo hemos vivido nosotros y somos sabedores que muchos de los que invadieron ahí, tenían sus fincas y tenían sus ranchos por ahí fue que migraron por situaciones no, no conocidas pues todas por uno pero por cuestiones de violencia, otros porque la gente ya quiere es vivir en la ciudad. (Entrevista 4, líder comunidad de La Playita, 2023)

En una mirada idealista la territorialización ocurre en procesos de negociación que los sujetos desarrollan en función de definir cuál es su territorio y cuáles sus límites (Delgado, 2000). En este caso no hay lugar a la negociación, pues los intereses particulares y la necesidad de vivienda se combinan y rechazan cualquier intento de regulación estatal, tratada como una intromisión.

A su vez, desde la percepción de los informantes se produce una tensión, una paradoja en la regulación. Por un lado, se produce la territorialización de los nuevos asentamientos mediante la instalación de los servicios públicos por parte de las Empresas Públicas de Medellín (en adelante EPM); por otro, está la gestión del riesgo que se viene realizando en el sector consistente en evitar que se produzcan nuevos asentamientos.

Porque aquí todo el mundo invadió eso, eso lo invadieron, en seguida mire una cosa como yo no la veo clara, pero uno analiza y digamos EPM legaliza eso porque eso no tiene licencia, todo el mundo se asienta ahí, levanta ranchos y EPM les coloca servicios públicos. Entonces no sé si eso esté en el marco de decir con eso está legalizado. O no es legalizado o por lo menos le dan es vida de que la gente se quede ahí (Entrevista 4, líder comunidad de La Playita, 2023).

Figura 13: vivienda recientemente edificada en La Playita



Fuente: Trabajo de campo, 2023

- **Pandemia por COVID-19**

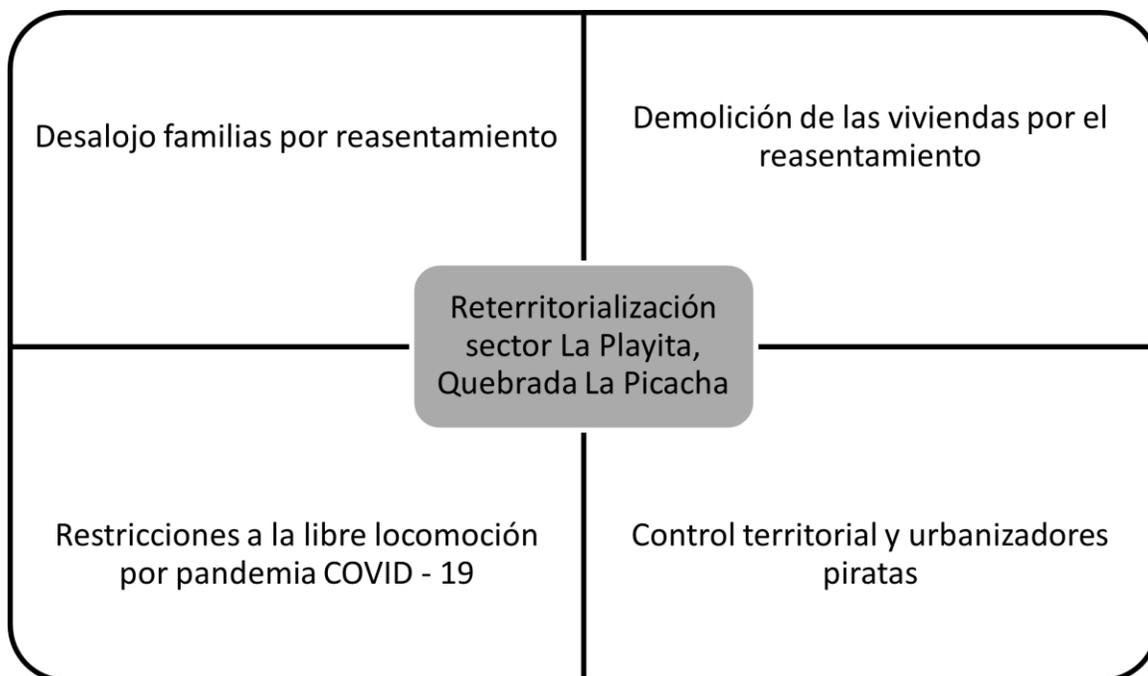
Según versiones de la corregiduría, el fenómeno de la invasión se acentuó en el año inicial de la pandemia por COVID-19. La regulación y el trabajo de inspección que le fue adjudicado a los funcionarios fue interrumpido por las restricciones a la movilidad como medidas de contención a la pandemia. Restricción que representó una oportunidad para que se construyeran más viviendas en el sector ante la falta de regulación estatal.

Entonces es uno vaya, nosotros no somos policías, mandar a la policía, estar pendiente, entonces..., es muy difícil, cierto. Nosotros acá teníamos la costumbre de ir cada vez una vez por mes al territorio a ver si encontr..., hasta que, una vez, en pandemia, se desbordó, claro, todo el mundo comenzó a meterse, métase aquí, métase pa acá, métase pa todo lado y eso se volvió... a a pesar de que nosotros llamábamos a la policía que eran los únicos entes que podían salir porque nosotros desde las casas no podíamos salir, entonces éramos que, es que están invadiendo, están

construyendo, qué hacíamos nosotros, ningún funcionario podía salir a la calle, entonces claro, eso se desbordó, entonces en este momento está otra vez la problemática porque está todo ese sector lleno de casas de invasión. (Entrevista 7, Funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

Se constituyó un proceso de territorialización que implica mucho movimiento de población en la zona en un periodo de muchas restricciones a la libre locomoción y temor ante las posibilidades de contagio. Lo que es evidentemente paradójico, pues son las mismas restricciones las que viabilizan los movimientos de edificación en el sector. En este sentido, la mudanza de las familias y la demolición de las viviendas como resultados del proceso de reasentamiento y la gestión del riesgo; la pandemia por COVID – 19 y las restricciones a la libre locomoción; los urbanizadores piratas con el loteo y venta irregular de terrenos; son todas condiciones que se reúnen para que la franja de retiro de La Picacha se reterritorialice.

Figura 14: Reterritorialización del sector La Palyita, Quebrada La Picacha



Fuente: Elaboración propia

Las prácticas de territorialización para la construcción de nuevos asentamientos, a criterio de la funcionaria de la corregiduría de Altavista, emplean la regulación estatal a su favor y los programas previos se convierten en incentivos para ocupar el territorio.

Entonces habían niños, porque en un momentico, en una noche construyen una casa de madera. Entonces cuando ya meten el menor, la familia, adulto mayor, usted no puede hacer nada, usted ya tiene qué hacer es una restitución del inmueble para poder sacar y eso tiene, eso lleva su trámite, cierto. Entonces hay que personería, que bienestar, comisaría, bueno hay muchos entes que influyen en una restitución, cuando es, hay personas. Entonces allá en este momento está otra vez la problemática, porque va uno y uno dice y aquí qué, cómo los sacamos. Entonces muy difícil. Y ellos piensan que el Estado les va a dar casa. (Entrevista 7, Funcionaria Corregiduría de Altavista, 2023).

En este sentido, la intencionalidad del Estado en sus programas se subvalora por las expectativas de la comunidad frente a su operación. Se denuncia por parte de la funcionaria una actuación deliberada de las personas no sólo para ocupar un predio, sino

también para recibir un beneficio estatal. Más allá del oportunismo denunciado, también se señala la incapacidad estatal para prever riesgos o desviaciones de los objetivos que guían sus intervenciones urbanas y territoriales.

- **Migración**

Otro de los fenómenos desvelados por los procesos de reterritorialización del sector fue la migración masiva de personas con nacionalidad venezolana. Los informantes entrevistados de la zona confirmaron la construcción de asentamientos de hecho por migrantes, lo cual también señala las implicaciones de la diáspora que desde años atrás se viene produciendo en el país vecino

(...) casi todo este caserío es de venezolanos (Entrevista 3, miembro comunidad de La Playita, 2023)

(...)Está lleno. Está lleno de venezolanos y de personas, está lleno. De aquí para arriba usted va y lo que usted ve son plásticos y maderas. (Entrevista 1, líder comunidad de La Playita, 2023).

También es notable una de las pertenencias territoriales de las entrevistadas cuando diferencian un nosotros y un los otros. Más allá de que haya sido una ligereza gramatical, sí se denota una diferenciación clara entre venezolanos y otras personas, una especie de *pertenencia territorial cerrada* (Echeverry & Rincón, 2000) en la expresión.

La funcionaria de la corregiduría, concedora de la zona plantea los cambios en las dinámicas socioespaciales por la instalación reciente de personas provenientes no sólo de Venezuela sino también de otras regiones del departamento y el país. Refiere a la emergencia de conflictos y tensiones debido al contraste entre las concepciones y prácticas culturales y territoriales de los nuevos pobladores. Al respecto, alude al antes y al después de diferentes reubicaciones realizadas en el marco del reasentamiento por riesgo de La Picacha:

Entre ellos allá, era como un sectorcito que entre ellos mismos se cuidaban, entonces la convivencia allá no era tan maluca. Después de que llegó el reasentamiento pues allá, las nuevas familias, como vienen de otras partes, son venezolanos, son de Urabá, son de Chocó y de acá pues también, la convivencia ya es más complicada. Allá si se presentan inconvenientes, con este, es más

complicada, claro, cierto, porque son culturas como diferentes, cierto. Vienen de otras partes y son más ruidosos, digámoslo así.(Entrevista 7, funcionaria de la Corregiduría de Altavista, 2023).

El testimonio de una de las habitantes del sector de nacionalidad venezolana confirma el proceso de asentamiento en el lugar y plantea las ventajas de haber encontrado un lugar de residencia en el sector. Al respecto, plantea residir hace un tiempo considerable en la zona:

Vengo de Venezuela. Soy en parte venezolana, en parte colombiana, mi mamá también era de acá, que en paz descansa. Me vine pa acá, hace qué, cinco años. Llegué a Montería, donde mi papá, de Montería me vine pa acá, viví por allá hasta que ví la oportunidad de que empezaron a hacerse ranchitos, y yo...fui hablé y me dijeron, si lo necesita agarre no mijo, y yo ah...caí redonda, esto era un huaico. Echele piedra, échele de todo y bueno, gracias a Dios no pago arriendo que es lo importante. Porque ahorita pagar arriendo es una renta y yo creo que nadie la quiere vivir.(Entrevista 6, miembro comunidad de La Playita, 2023)

Su versión contrasta con lo expresado por la funcionaria en relación con los conflictos territoriales. Cuando alude a la convivencia y las relaciones sociales en el territorio, plantea:

Pues desventajas el miedo a la quebrada, es la desventaja porque toditos creo que dirían lo mismo, todos los días. Desventajas, no acá es super rico vivir, es tranquilo, pacífico, los vecinos no se meten con uno y uno no se mete con los vecinos, Uno va por allá, jode, disfruta, sale. Por eso no tengo yo pues, desventajas no ha tenido mi vida acá (Entrevista 6, miembro comunidad de La Playita, 2023).

Figura 15: Vivienda sector La Playita, Quebrada La Picacha



Fuente: Trabajo de campo, 2023

Las territorializaciones son el resultado de la confluencia de una multiplicidad de actores manifestando sus formas de comprender y hacer en el mundo. Empero, como se expresó al principio, unas tienen en juego su subsistencia y supervivencia, y otros el imperativo de la regulación y el control del territorio. En este apartado se pusieron en evidencia el fenómeno de la territorialización y los cambios socioespaciales en el sector La Playita, Quebrada La picacha, ejercicio realizado en función de los propósitos del presente trabajo. En el siguiente apartado, se analiza el mismo fenómeno para el espacio de vivienda nueva prometido, el Proyecto habitacional La Playita. De esta manera, se pretenden evidenciar las dinámicas urbanas y territoriales que incidieron para que finalmente no se materializara la promesa de reasentamiento en el lugar.

3.6.2. Territorialización de dinámicas de exclusión y segregación socio espacial en el sitio de recepción

De cara a los propósitos esbozados en este trabajo, en el presente apartado se analizan los procesos de territorialización y las dinámicas socioespaciales que surgieron a raíz de las decisiones tomadas respecto al proyecto habitacional La Playita en el área de expansión del barrio Belén Rincón. Estas decisiones incluyeron el cambio en el tipo de proyecto de vivienda nueva asignado para el reasentamiento, así como la falta de priorización en beneficio a los habitantes de La Picacha, a quienes originalmente iba dirigido el proyecto.

A todas luces, las decisiones estatales estuvieron influenciadas por ejercicios de territorialidad de las comunidades receptoras del barrio Belén Rincón y La Loma de Los Bernal. Al respecto, en las acciones y opiniones de los pobladores se evidenciaron reservas ante la implementación de obras que implican la mixtura de usos o la integración socioespacial, en tanto son opuestas a los intereses y expectativas de algunos propietarios sobre la valorización de sus viviendas.

La desvalorización de la zona con la llegada de la población de bajos ingresos y de un estrato inferior se constituye en una de las preocupaciones más comunes en el campo especulativo inmobiliario. Bajo esta perspectiva, la desvalorización podría implicar dificultades para los propietarios de una vivienda si lo que se pretende es refinanciar o vender los inmuebles para recuperar lo invertido en ellos. En efecto, cuando el Isvimed iniciaba la socialización del proyecto a los residentes de La Loma de Los Bernal y Belén Rincón en el año 2017 surgieron expresiones territoriales resumidas en la siguiente afirmación atribuida en la prensa a la líder del Comité cívico de La Loma de Los Bernal, participante del encuentro de socialización:

Mónica Noriega, directora del Comité Cívico de Los Bernal, dijo que las quejas presentadas por los asistentes al encuentro fueron por la desvalorización de sus propiedades, la problemática social (relacionada con que son personas que no saben vivir en una copropiedad y no se sabe hasta cuándo la institucionalidad les

dará acompañamiento) y la seguridad por las diferencias entre los grupos delincuenciales de Belén Rincón y los de Altavista. (Serna, 2017, párr. 8).

Los factores bajo los cuales se deduce la posibilidad de desvalorización del sector son: la llegada de una población proveniente de un estrato residencial menor; que no saben vivir en copropiedad; y probablemente tienen algún vínculo con estructuras delincuenciales del Corregimiento de Altavista. Ello denota un juicio valorativo de la comunidad receptora sobre el grupo poblacional en proceso de reasentamiento, pero también sobre la percepción de quienes estén interesados en invertir en las viviendas del sector.

Posterior al mismo encuentro con el Isvimed en La Loma de Los Bernal, en un reportaje sobre el proyecto VIP La Playita realizado en 2017 por el canal Telemedellín, Orlando Villa, residente de la zona planteó: “Tu propiedad vale de acuerdo al vecino, si tu tienes un vecino bien a tu lado, tu propiedad vale. Si tu tienes un vecino que no es bien entonces tu propiedad cae de precio” (Telemedellín, 2017). El juicio de valor de las comunidades expresa una pertenencia territorial cerrada, consistente en la idea de *un nosotros* diferenciadora de *los otros* desde la estigmatización y el prejuicio (Echeverry & Rincón, 2017).

Figura 16: Área de expansión Belén Rincón, Plan Parcial Ciudadela El Rincón



Fuente: Trabajo de Campo, 2023

* En la imagen se pueden ver las edificaciones en altura aledañas al proyecto habitacional La Playita. Es posible también notar por la morfología urbana que el sector es de un nivel socioeconómico superior.

Las oposiciones a la desvalorización de la zona por el reasentamiento tensiona a su vez con postulados y principios que rijan el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín orientados a “facilitar el acceso de la población vulnerable a los bienes y servicios de ciudad con intervenciones que disminuyan los niveles de segregación socioespacial” (Acuerdo 48 de 2014). En el Plan Parcial Ciudadela El Rincón también se pretende materializar procesos de inclusión socioespacial a través de la destinación del 10% del área para la VIS. Este objetivo se desdibuja con las prácticas territoriales que refuerzan bajo un criterio especulativo la segregación de las personas que bajo su postura representan una amenaza.

En este caso se plasma el rechazo mediante ejercicios colectivos para la defensa de los intereses de los habitantes receptores. Los efectos en términos de territorialización provocados por esta oposición, supera evidentemente al recurso de apelación a los organismos judiciales empleado por las comunidades de La Picacha para acceder al espacio. Como afirmaría un residente de la Loma de Los Bernal “Unirnos todos y hacer un esfuerzo por que eso no se lleve a cabo pues hay obras mucho más grandes y más importancia que se han parado porque se ve que llevan algún problema” (Telemedellín, 2017).

Como bien plantea (Gelasio et. al., 2019) referenciando a (Santos, 1990; Capel, 2003) el urbanismo actual selecciona a quienes afecta y beneficia ignorando procesos sociales y colectivos, en una valoración efímera del territorio. Es así como las familias afectadas son consideradas descartables y son sometidas a la exclusión en los procesos urbanos. El sistema separa a las personas asignando espacios según su valor comercial, gestionados por actores privados, constructores y empresas inmobiliarias. Pero también y fundamentalmente por el Estado.

En este caso, el polo de la tensión que logra los efectos territoriales esperados son las comunidades receptoras. Oscar Villa, residente de La Loma de Los Bernal plantea “todos tenemos derecho a vivir cómodamente, pero si vienen acá es para manejarse bien, para cuidar el barrio y que todos estemos tranquilos. Todos tenemos derecho a vivir en la ciudad” (Telemedellín, 2017).

En Medellín el mercado inmobiliario se ha convertido, en palabras de (Fernández & García, 2014) promotor hegemónico de ciudad, hecho que se hace más evidente en unos territorios que en otros. El área de expansión de Belén Rincón junto con la Loma de Los Bernal, son zonas que han adquirido exclusividad para la habitancia de las clases medias altas debido a un fuerte mercado especulativo. Los testimonios de los residentes citados en este trabajo evidencia la dificultad que enfrentan sectores sociales de bajos ingresos para permanecer en el sector.

Al respecto, una de las capacidades de territorializar procesos y prácticas socioespaciales está en las facilidades de acceso a representantes estatales con influencia en la toma de decisiones. Ello representa un instrumento para ejercer territorialidades que supera las instancias de participación institucionales, regularmente de carácter consultivo. Para el caso, se presenta un desbalance entre la comunidad receptora y las personas de La Picacha en cuanto a posibilidades de agencia.

Vamos a buscar en las unidades residenciales abogados que nos puedan dar asesoría sobre si cabe alguna acción legal para frenar el proyecto, y la segunda opción es hacer un acercamiento con la Alcaldía, con los que toman decisiones, con esto nos está ayudando el concejal Ricardo Yepes (Serna, 2017, párr.9)

En efecto, mientras los habitantes de La Playita se valieron de repertorios de acción colectiva jurídica, los residentes de Los Bernal y El Rincón cuentan con la capacidad para incidir directamente las decisiones del ejecutivo.

La regularización de esta segregación socioespacial, produce efectos de revictimización inocultables. Joaquín de Jesús Vargas, uno líderes del sector La Playita, Quebrada La Picacha en el año 2017, manifestó:

Ellos en cierto sentido tienen razón, porque somos personas desplazadas, de estrato bajo, y eso siempre ha tenido una expectativa de que es una comunidad desorganizada, no apta para estar en medio de gente de estratos altos, pero nosotros somos seres humanos y de acuerdo al sector en el que estemos nos podemos adaptar. Podemos moderar nuestras costumbres y nuestra forma de ser... solo se trata de que nos den una oportunidad y de que haya alguien que nos guíe (Serna, 2017, párr. 2)

Además de las carencias en la gestión del riesgo en el territorio habitado, los incumplimientos del ejecutivo y la larga espera a la que fueron sometidas por los fallos y brechas de implementación de la política estatal, las familias de La Picacha también deben afrontar la discriminación de las comunidades receptoras justificada por un prejuicio: la condición de residir en un territorio periferizado y de estrato bajo las inhabilita a residir en un espacio modelado por el negocio inmobiliario.

Tal cual se expuso en el subcapítulo 3.3.1., después de que el lote ubicado en el Plan Parcial Ciudadela El Rincón se destinara como sitio receptor del reasentamiento de la comunidad de La Picacha, comenzaron encuentros entre diferentes actores del lugar, como Juntas Administradoras Locales, Juntas de Acción Comunal y personas de la comunidad en general con el Isvimed. Según informó la funcionaria de la entidad, las comunidades del sitio receptor informaron sobre la inadecuación de la densidad habitacional del proyecto dado que por disposición del Plan Parcial Ciudadela El Rincón debía hacerse un mayor aprovechamiento a través de la edificación de más viviendas de las que se habían planeado en el proyecto, motivo por el cual se decide la asunción del costo adicional de las familias del proyecto, con su posterior negativa y cambio de lugar de reubicación.

Es una justificación técnico-jurídica que produce efectos territoriales concretos:

1. En primer lugar la decisión implica que en el territorio no se integrarán habitantes provenientes de una zona con menor nivel socioeconómico
2. Se contrarían los principios rectores del Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, orientados a la disminución de la segregación socio espacial, dado que a personas que previamente residieran en un estrato bajo se les imposibilita integrarse a estratos residenciales mayores.

3. La relevancia dada a los usos y las densidades habitacionales en la zona fue mayor a las implicaciones que podían traer a nivel jurídico para la administración la transgresión de derechos de la comunidad defendidos en una acción popular en curso, una medida cautelar y diferentes fallos de los agentes judiciales.

4. Un efecto de desterritorialización en la comunidad dados los arraigos al lugar y proyecciones realizadas sobre su vivencia futura en ese espacio prometido por la Administración. Para lo anterior, fue fundamental el tiempo que la institucionalidad pública dedicó a ejecutar intervenciones de gestión social y adaptación al nuevo hábitat con las comunidades intervenidas.

Los ajustes a los instrumentos de planeación y gestión territorial para obstaculizar la reubicación de los pobladores de La Picacha, revelan la maleabilidad de los mismos en función de un desarrollo urbano marcado por el compás del mercado inmobiliario. En este caso no se demostraron los suficientemente efectivos en la aplicación de sus principios rectores ni en la garantía de derechos pero sí en ser funcionales a los intereses especulativos del sector.

3. El caso: reasentamiento poblacional de La Playita y el proyecto habitacional La Playita

4. Conclusiones

El reasentamiento poblacional de la Quebrada La Picacha al proyecto habitacional VIP La Playita estuvo condicionado por múltiples trabas asociadas a la acción y omisión estatal, principalmente del poder ejecutivo local. Factores como la débil gestión del riesgo y prevención de desastres en el sitio de salida a lo largo de diferentes administraciones (2008 – 2011, 2012 – 2015, 2016 – 2019, 2020 – 2023); la regulación y control territorial con evidentes carencias en materia de capacidades institucionales para la contención de nuevos asentamientos en el territorio de salida; la gestión predial y la búsqueda de espacios para la reubicación de las familias, son todas acciones atribuibles a la estatalidad operadas a través del poder ejecutivo local que desembocaron en la revictimización de muchas familias moradoras de La Picacha.

Desde la calamidad provocada en el año 2011 y la posterior interposición de una Acción popular de las comunidades en apoyo de la Universidad de Medellín en el año 2013, amparada por medidas cautelares, fallos y sentencias de entes del poder judicial, comenzaron a implementarse de manera intermitente acciones desde la municipalidad para el reasentamiento poblacional de los hogares de la Picacha.

En esta línea, la presente investigación demostró la desenvoltura de dos actores de poder estatales pertenecientes a escalas o niveles gubernamentales distintos en un caso de reasentamiento: el ejecutivo municipal y el poder judicial. En esta se hizo patente la tensión de lo que en este trabajo se denominaron dispositivos estatales, es decir la concreción en la práctica estatal y en el marco de sus intervenciones públicas de redes de poder y de saber, racionalidades o lógicas subyacentes orientadoras en diferentes ámbitos de operación del Estado, como la toma de decisiones, la expedición de instrumentos de intervención pública, los encuentros burocráticos entre funcionarios de calle y las comunidades intervenidas; dispositivos también presentes en el discurso, en los mecanismos de gestión social, y en los instrumentos jurídicos del poder judicial. En el caso abordado, por una parte, emergieron manifestaciones de un dispositivo estatal de carácter funcionalista, es decir, *funcional* a una lógica instrumental del espacio, planeado de manera estratégica para fortificar o blindar uno de los elementos determinantes del desarrollo urbano, el negocio inmobiliario. Es decir que la acción estatal para el

reasentamiento estuvo influenciada de manera significativa por las dinámicas de valorización y especulación inmobiliaria que, aunadas a las pertenencias territoriales de exclusión de los residentes del sitio receptor, desencadenaron un proceso de revictimización a las familias de La Picacha.

Oponiéndose al dispositivo estatal funcionalista, se desplegó un dispositivo estatal garantista activado por múltiples agentes estatales y encaminado a regular, controlar e incidir en las intervenciones públicas del ejecutivo para garantizar los derechos de las personas sujetas a la intervención. Entre los actores están los organismos del poder judicial, las entidades integrantes del Ministerio público con veeduría local, como fueron la Personería y la Defensoría del Pueblo; y como agente externo y fundamental para detonar e impulsar el despliegue judicial, la academia con la Universidad de Medellín.

En las manifestaciones el dispositivo estatal funcionalista del ejecutivo fue manifiesta la selectividad estratégica, es decir, la predominancia en la toma de decisiones del funcionariado de unas lógicas y demandas de determinados actores por encima de otras. En este sentido, se evidenció la agencia o capacidad de incidencia de diferentes actores estatales y por fuera del Estado y la desatención a las reclamaciones de otros, especialmente las provenientes de la población implicada y las víctimas del proceso. Estas manifestaciones del dispositivo funcionalista fueron variadas y pudieron reconocerse en los altos niveles decisorios – la alta gerencia, cargos directivos o funcionarios con capacidad de orientar grandes procesos de política - como en los de calle, aquellos que tuvieron un relacionamiento directo con las comunidades intervenidas.

En relación con el alto nivel de implementación, las decisiones respecto al cambio de beneficiarios del proyecto VIP en Belén Rincón, del tipo de proyecto de vivienda y la extensión temporal indefinida para la entrega efectiva de las viviendas constituyeron todas expresiones del despliegue del dispositivo estatal funcionalista. Asimismo, se logró demostrar la capacidad de agencia directa sobre las decisiones en la alta gerencia que adquirió la comunidad receptora, saltándose instancias y escenarios de participación por los que otros actores regularmente deben transitar. Asimismo fueron patentes las brechas de información entre las dependencias de la administración, la falta de coordinación interinstitucional y diferencias en cuanto a modos y estilos de intervención de diferentes cargos gubernamentales.

En el nivel de calle se hallaron manifestaciones del dispositivo estatal funcionalista a través de los diferentes estrategias de gestión social. Al respecto se evidenciaron mecanismos de persuasión en función de atenuar los efectos sobre el cambio del proyecto de vivienda VIP y de negociación individualizada para convencer a los moradores de La Picacha sobre los beneficios del proyecto VIS alternativo. Al tiempo, se evidenció una lógica coercitiva en los mecanismos de presión para que las comunidades de La Playita desistieran del proceso, así como brechas informativas en el transcurso del proceso entre las decisiones directivas y los funcionarios de calle.

Respecto al dispositivo garantista se lograron evidenciar sus dificultades para incidir sobre el poder ejecutivo a través de los instrumentos jurídicos. El incumplimiento sistemático de los plazos obligatorios y los aplazamiento a sus sentencias así lo evidenciaron. En efecto, las diferentes administraciones obraron de manera inconstitucional y fueron agentes de fenómenos de segregación socio espacial en función de intereses asociados a las lógicas de especulación inmobiliaria.

En relación con el segundo objetivo de la investigación se reveló que ante la disposición de un espacio en el Barrio Belén Rincón por parte de la Administración municipal, las comunidades establecieron proyecciones e imaginarios que se convirtieron en territorialidades latentes, posibilidades de habitar un territorio cuya no materialización repercutió en la generación de costos psicológicos para las familias. Estas territorialidades también se produjeron sobre el espacio dispuesto en San Javier cuando cambió el tipo de proyecto habitacional en Belén Rincón. En función de estas territorialidades latentes se ejercieron otras territorialidades vinculadas a las expectativas sobre el espacio prometido e imaginado, como visitas al lugar y acciones basadas en la consideración de las ventajas y desventajas de localización de los espacios, repercutiendo en gastos y costos para las familias intervenidas. Asimismo se establecieron territorialidades de defensa en el sitio de salida, pertenencias territoriales y arraigos al territorio que dilucidaron un estigma hacia los espacios que provee el Estado.

Para dar respuesta al tercer objetivo, se revelaron los procesos de territorialización reflejados en dinámicas socioespaciales de ocupación informal en el sector de La Picacha y acciones de defensa territorial en el sitio de llegada en Belén Rincón con alta capacidad de incidencia en la planeación estatal del territorio. En el primer caso, se evidenciaron

nuevos asentamientos humanos de hecho en los terrenos que previamente estuvieran ocupados por las viviendas demolidas en el marco de la intervención de reasentamiento por riesgo. Asentamientos incentivados por los efectos territoriales que generó la pandemia por COVID – 19.

En el caso del territorio de llegada, fueron patentes los procesos organizativos de defensa en la comunidad receptora para evitar la instalación de una comunidad que podría obstaculizar la lógica de valorización inmobiliaria del sector. En este sentido se territorializó una dinámica de exclusión y se evidenció el rol fundamental de los moradores del sitio de recepción en un reasentamiento para territorializar dinámicas de inclusión o de exclusión y segregación socioespacial.

Una de las limitaciones en el trabajo consistió en la ausencia de información sobre la cantidad de personas reubicadas con solución de vivienda actualmente. Esta información no se pudo obtener de la fuente primaria, en este caso del Isvimed. De igual manera, por los alcances establecidos no fue posible ahondar en el estado de las familias que optaron por vivienda usada o que en este momento están bajo la condición de arrendamiento temporal.

Otro de los límites de la investigación radicó en no profundizar en el Proyecto Habitacional Tierra Paraíso. Pues el foco de la investigación se centró en los efectos territoriales en torno al Proyecto habitacional La Playita, así como en el espacio del territorio de salida.

Esta investigación representa un aporte a los estudios urbano – regionales al evidenciar que los reasentamientos poblacionales por riesgo y desastre implementados por el Estado están inmersos en las lógicas que guían la producción estratégica del espacio en la ciudad y el modelo de ocupación en ciertas zonas: el aprovechamiento de usos del suelo para la valorización y la especulación inmobiliaria. En este sentido, confirma la premisa de que al existir una tendencia a la territorialización de una desigualdad en una zona determinada, es muy difícil refrenarla o revertirla a través de la acción estatal. Por el contrario y como se demostró en este caso, el ejecutivo local funge como agente promotor de segregación socio espacial obstaculizando el reasentamiento e integración efectiva de comunidades moradoras en zonas de otro nivel socioeconómico, y, siendo funcional a las

pertenencias territoriales cerradas de las comunidades receptoras de las zonas exclusivas, estereotipa a las comunidades afectadas como agentes detonadores de desvalorización inmobiliaria y del suelo en una actuación a todas luces inconstitucional. En este sentido, la garantía de derechos estuvo sujeta al andamiaje de la gestión territorial del poder ejecutivo sin que el poder judicial, a pesar de ejercer una incidencia relativa, posea la capacidad de hacer cumplir sus mandatos, desdibujándose así una de las figuras que posibilita algún amparo a los moradores afectados por las problemáticas territoriales en los márgenes de la ciudad.

A. Anexo: Ejemplos de guías de entrevistas aplicadas

Fecha:

Hora:

Lugar:

Entrevista N°:

Entrevistado: Líder comunitario

Duración:

- 1) ¿Podría describirme su papel en el proceso de reasentamiento de los habitantes del sector La Playita, Quebrada La Picacha, al Proyecto Habitacional La Playita, en lo que lleva el proceso?
- 2) ¿Cuáles han sido los mayores desafíos que ha enfrentado la comunidad durante ese proceso de reasentamiento?
- 3) Cómo considera que ha incidido el reasentamiento en los lazos, relaciones entre las personas de la comunidad y su territorio de salida?
- 4) ¿Cuáles considera son las ventajas y desventajas de habitar el sector de La Playita, Quebrada La Picacha?
- 5) ¿Cuáles son las ventajas y desventajas del lugar en el que serán reasentadas las familias, sea el proyecto habitacional La Playita u otro en el que se les haya otorgado solución de vivienda?
- 6) ¿Cuáles han sido los compromisos a los que han llegado las diferentes administraciones municipales que han intervenido en el reasentamiento?
- 7) ¿Todos los compromisos se han cumplido?

Sobre la acción del estado y su relación con las comunidades

- 8) ¿Cómo se ha desarrollado la relación entre los gestores sociales o funcionarios en territorio del ISVIMED con las familias a ser reasentadas?
- 9) ¿Cuáles han sido los mayores retos de la administración municipal en el tratamiento al proceso de reasentamiento?
- 10) Describa las repercusiones que a su parecer ha tenido sobre la comunidad el todo el proceso de reasentamiento, en términos de calidad de vida, hábitat, vivienda etc.

- 11) En un primer momento, se proyectó que 58 familias serían reubicadas en el proyecto habitacional La Playita, pero, posteriormente, lo hicieron 5, según la sentencia del Consejo de estado. ¿Conoce el paradero de las 54 familias que no se reasentaron? ¿En dónde se localizaron?
- 12) ¿Algo más que desee añadir sobre la intervención?

Fecha:

Hora:

Lugar.

Entrevista N°

Entrevistador:

Entrevistado: Funcionarios del Isvimed

Duración:

- 1) ¿Cuál es el papel del ISVIMED en el proyecto de reasentamiento de los habitantes de La Playita, quebrada La Picacha?
- 2) ¿Cuál fue su papel en el proceso de reasentamiento de la población de La Picacha al proyecto habitacional La Playita?
 - 1) ¿Cuáles son sus consideraciones generales respecto a este proceso de reasentamiento?
 - 2) Hasta ahora, ¿tienen el registro de cuantas personas han sido reasentadas en vivienda usada, vivienda nueva y en arrendamiento temporal?
 - 3) ¿Cuántas personas han sido efectivamente reasentadas?
 - 4) En la revisión de documentos que realicé, identifiqué que hubo un cambio de solución habitacional para los beneficiarios de vivienda nueva, pasando de ser beneficiarios del proyecto VIP La Playita al proyecto Tierra paraíso ¿Según su conocimiento y percepción, porqué considera que se produjo este cambio?
 - 5) También identifiqué que la intervención se desarrolló por un fallo favorable a una acción popular en 2013 ¿Cuáles considera son los factores determinantes para que fuera tan amplio el periodo de tiempo para reasentar a todas las familias?
 - 6) ¿Cómo considera que incidiría en la comunidad objetivo el cambio de localización resultante de la intervención?
 - 7) ¿Si pudiera hacer un comparativo, cuáles son las ventajas y desventajas entre uno y otro proyecto habitacional, en términos de hábitat, vivienda, espacio público u otros que contemple (tierra paraíso y la playita)?
 - 8) ¿Cuáles considera han sido los principales beneficios que ha recibido la población objetivo con la intervención de la entidad?

- 9) ¿Cuáles considera son las dificultades principales que ha tenido que enfrentar la población objetivo?
- 10) ¿Cuáles fueron los factores más determinantes en el cambio del proyecto VIP a VIS? ¿Cuáles fueron las causas principales de estos factores?
- 11) ¿Cuáles son las decisiones más importantes que considera han tenido que tomar los cargos directivos de la entidad en el reasentamiento?
- 12) ¿Cuáles fueron los procedimientos, normativas, leyes, fallos que se adoptaron para tomar decisiones sobre esta intervención? ¿De pronto tiene un registro?
- 13) ¿Cómo considera que repercutió esta normativa en las decisiones que se adoptaron desde la administración para reasentar a las familias? ¿Se ha cumplido con la normativa?
- 14) ¿Cuáles son los principales desafíos que considera tiene y ha tenido la entidad respecto al caso de reasentamiento de los habitantes de La Playita?
- 15) ¿Qué medidas se adoptaron para garantizar los derechos de las familias a ser reasentadas en el proyecto habitacional La Playita?
- 16) ¿Cómo considera que debe gestionarse socialmente el proceso de reasentamiento? ¿Cuáles son los principales logros, desafíos o retos respecto a la gestión social que ha realizado la entidad?
- 17) ¿Hay algún otro tema relevante que quiera discutir conmigo sobre el reasentamiento al proyecto habitacional La Playita.

5. Bibliografía

Acebal , A., & Crovella, F. (2014). Instrumentalidades y dispositivos en la reproducción del espacio alienado. Erradicación/relocalización de sectores sociales empobrecidos en la ciudad de Santa Fe en el inicio del siglo XXI. *Thoemai*, 30, 106 - 118.

Alcaldía de Medellín . (2020). Así se viene desarrollando el proyecto habitacional La Playita. <https://isvimed.gov.co/noticias/asi-se-viene-desarrollando-el-proyecto-habitacional-la-playita/>

Alcaldía de Medellín. (2017). Formulación de la política pública de protección a moradores. Libro II: Marco estratégico, programático y operativo.: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlaneacionMunicipal/Programas/Shared%20Content/Documentos/2019/PPPM/LIBRO%20II%20PPPMAEP_versi%c3%b3n_definitiva.pdf

Alcaldía de Medellín (2013) Informe sector La Playita. ISVIMED.

Arboleda, O. (2017). Gestión del riesgo de desastres: de lo local a lo global. Un marco conceptual en una ciudad laboratorio *Boletín ambiental*, 143, <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/64021/gestiondelriesgodedesastresdelolocalaloglobalunmarcoconceptualenunaciudadlaboratorio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Arias , J., Rincón , A., Espinoza, T., Ceballos Guerra , J. C., Largo , O., Velez, O. L., & Herrera Gómez , D. (9 de 1991). Sistematización y análisis de los procesos comunitarios en las Asociación "Mi Casita" (AMC), Asociación Horizontes (ANH), Zona de riesgo El Picacho (EP). <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/54664>

Arronte, N. (2021). Territorialización, reterritorialización y procesos cooperativos agrícolas. Aproximaciones teóricas conceptuales. *Universidad Nacional Autónoma de México*: <http://ru.iiec.unam.mx/5470/>

Balbuena, D. (2010). Territorio y territorialidad: Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la geografía. *Uni-pluriversidad*, 10 (3). <https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/9582>

- Berinzonce, R.. (2010). Activismo judicial y participación en la construcción de las políticas públicas. *Revista del instituto colombiano de derecho procesal*, 36., 1-22.
<http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/63>
- Cáceres, P. (2019). Estado local: elementos para una teoría y un enfoque analítico para su estudio. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 51-88 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7618623>.
- Calderón , D., & Frey , K. (2017). El ordenamiento territorial para la gestión del riesgo de desastres en Colombia.: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/357/35749527011/html/index.html>
- Cárdenas, A. F. (2013). Jornada de Atención a población en condición de vulnerabilidad. Medellín: Personería de Medellín.
- Casas, G. ., Aguirre , C., & Mancilla L.. (2021). Burócratas y ciudadanos. La burocracia de nivel en la implementación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional de Antioquia. *Estudios políticos*, 61, 125--152.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672021000200125
- Castro B., E., & Vélez J. (2018). *Procesos de reasentamiento en colombia: ¿una medida de adaptación y protección de derechos humanos de las víctimas del cambio climático?* <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/vnijuri/article/view/19809>
- Chardón, A. C. (2010). Reasentamiento y poblaciones urbanas vulnerables. un análisis desde el hábitat, el desarrollo y la sostenibilidad en manizales, colombia. *Cuadernos de investigación urbanística* (69), 50-70.
<http://polired.upm.es/index.php/boletincfs/article/view/2831>
- Clínica Jurídica Universidad de Medellín. (2021). Reasentamiento La Playita. A.P. La Picacha - Infografía.
<https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/6571/Anexo%20%20Infograf%c3%ada%20reasentamiento%20La%20Playita%202021.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- Correa, E. (2011). Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina. Banco Mundial.

<https://www.gfdr.org/sites/default/files/documents/Preventive%20Resettlement%20%28Spanish%29.pdf>

Cortés, P. (2017). Participación y rendición de cuentas: abordaje de la gestión del riesgo en el ordenamiento territorial. *Revista Investigium IRE: Ciencias Sociales y Humanas*, 8 (2). 12-25:

<https://investigiumire.unicesmag.edu.co/index.php/ire/article/view/258>

Coupé, F., Arboleda , E., & García L. , C. (2007). Villatina: algunas reflexiones 20 años después de la tragedia.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/issue/view/353>

Corbetta, P.(2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. (1ª ed). Editorial Migraw Hill.

Cravino, M. C. (2018). Disputas políticas y judiciales en torno a procesos de desalojos de ocupaciones de suelos en Buenos Aires. En Rincón, A. , & Correa, J. *Desarrollo territorial, reasentamiento y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana del siglo XXI* (págs. 222-245). Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

Deleuze, G., & Guattari, F.(1988). Mil mesetas. Capitalismo y esquizofrenia. Pre-textos.

Domínguez, M. (2016). La dimensión cotidiana deformación del estado en el pacífico colombiano. En V. B. Márquez, & M. Uribe Gómez, *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales* (pp. 179-218). México: El colegio de México.

Durán, A. P. (2020). La política de vivienda dirigida al mercado en Colombia y configuración urbana: 1990 - 2017. El caso de Bogotá. En A. C. Sierra, *Políticas urbanas y dinámicas socioespaciales. Vivienda, renovación urbana y patrimonio* (pp. 59-94). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, ACIUR, Universidad Pontificia Bolivariana.

Durán, F.. (2012). Migraciones globales y reterritorialización de los espacios locales: una aproximación tridimensional.:

[https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252012000200002#:~:text=De%20acuerdo%20con%20esto%2C%20se,como%20un%20nuevo%20escenario%20social%2C)

[74252012000200002#:~:text=De%20acuerdo%20con%20esto%2C%20se,como%20un%20nuevo%20escenario%20social%2C](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252012000200002#:~:text=De%20acuerdo%20con%20esto%2C%20se,como%20un%20nuevo%20escenario%20social%2C)

- Dussage M.Cejudo, G, Pardo M (2018). Las burocracias de nivel de calle. Una antología. CIDE.
- El Colombiano (2022). El clima también desplaza: ya van 2.636 familias en Medellín.
<https://www.elcolombiano.com/antioquia/el-clima-tambien-desfamilias-en-medellin-se-quedan-si-casa-por-desastres-naturales-DK18564241>
- Echeverry, M., & Rincón. A. (2000). Ciudad de territorialidades: Polémicas de Medellín. Medellín. Centro de Estudios del Hábitat Popular - CEHAP - Facultad de Arquitectura - Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín.
- Escobar, J., & Bonilla, F. (2015). Grupos focales: una guía conceptual y metodológica. *Grupos focales: una guía conceptual y metodológica*, 51-67.
- Fanlo, L. G. (2010). Qué es un dispositivo. Foucault, Deleuze y Agamben. *A parte Rei*, 74, 1-8. <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/fanlo74.pdf>
- García, J. (2011). Territorio, territorialidad y multiterritorialidad: Aproximaciones conceptuales.:
https://www.researchgate.net/publication/335925084_Territorio_territorialidad_y_multiterritorialidad_aproximaciones_conceptuales
- Gaviria, G. M. (2017). Las técnicas de la “gestión social” de poblaciones impactadas por proyectos hidroeléctricos como instrumento de gobierno. *AGO.USB*, 17(2), 387-412. <https://www.redalyc.org/pdf/4077/407755356003.pdf>
- Gelasio , J. D., Martínez , H. D., & Wolf , G.M. (2019). La ciudad como espacio urbano neoliberal: planteamientos sobre la planificación del territorio en la ciudad de Medellín. *El Ágora USB* 19(2) 521 - 536:
<https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/4390>
- Chardón,A. (2010). Reasentamiento y poblaciones urbanas vulnearbles, un análisis desde el hábitat, el desarrollo y la sostenibilidad en Manizales, Colombia. *Cuaderno de investigación urbanística*, 69, 51 – 69.
- Giménez G. (2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y representaciones*. 13 (7), 40 – 62.

- Gómez, J. D. (2020). Medellín tiene norte. La planeación urbana como una producción estratégica del espacio: [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín] <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77548>
- González, C., & Gomez, C. V. (2007). El proceso de toma de decisiones en políticas públicas. *PROSPECTIVA Revista de trabajo e intervención social*. <https://www.redalyc.org/pdf/5742/574261798004.pdf>
- Haesbaert, R. (2013). Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001
- Henao, J. M. (2023). Comparación de los patrones espaciales de la segregación residencial y su relación con la movilidad cotidiana en las principales aglomeraciones urbanas de Colombia: Bogotá, Medellín y Cali. *Territorios*, 48, 1-37: <https://revistas.uosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/12256>
- Etkin, J. Schvarstein, L. (1989) *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Paidós.
- Hurtado J. & Chardón A. (2012). Vivienda social y reasentamiento, una visión crítica desde el hábitat. *Universidad Nacional de Colombia*. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/11869/Vivienda%20Social%20y%20Reasentamiento.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernandez S , R., Fernandez C., & Baptista L, (2014). Metodología de la investigación - *Sexta Edición. Migraw Hill*. <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>.
- Jessop, B. (2016). El estado: Pasado, presente y futuro. Los libros de la catarata.
- Jessop, B. (2019). El estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana* , 66, 19 - 35. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6764/1/REXTN-UPL66-03-Jessop.pdf>
- Jessop. B (2008). El futuro del estado capitalista. Los libros de Catarata.
- Korsbaek, L. (2015). El método de la escuela de Mánchester. análisis situacional al drama social. *Antropología americana*, 1 (1) 79 - 101.

- Leyva, S. (2012). El giro político cultural de los estudios del poder urbano. *Co-herencia*, 9, 215-246. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-58872012000100008
- Lipsky, M. (1980). *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero*. Russel Sage Fundation.
<https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/08/lipsky-la-burocracia-en-el-nivel-callejero.pdf>
- López, C. A. (2011). Retos de Colombia en la gestión del riesgo. *Forum*, 2, 1-108.
<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/42690/32368-119719-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lopezosa, C. (2020). *Entrevistas semiestructuradas con Nvivo: Pasos para un análisis cualitativo eficaz*. *Anuario de Métodos de Investigación en Comunicación social Social*, 1, 85-97:
https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/44605/Lopezosa_Methodos_08.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Martín, F., Dufour, G., Martín, A., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Buenos aires: Universidad Nacional Arturo Juretche.
- Melo & Santander (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público
- Marquez, V. B., & Gómez, M. U. (2016). *Estado y sociedad en América Latina: acercamientos relacionales*. México D.F.: El Colegio de México.
- Medina S. (2015). *Teorías procesos y práctica de la planeación urbana regional*. Colegio de la Frontera Norte.
- Merino, M. (2013). Políticas públicas: ensayos sobre la intervención del estado en los problemas públicos. *CIDE*, 2, 17-52.
- Monedero, J. C. (2014). *Disfraces del leviatán: El papel del estado en la globalización neoliberal*. Caracas. Centro Internacional Miranda.
- Oliveira, A. (2012). Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Administacao publica*, 46, 1551 - 1573.
<https://www.scielo.br/j/rap/a/VRzz7XgfmWcbGHPy6K7CdXP/?lang=pt>

- Ozlack (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. PosData. 11 – 56.
<https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599001.pdf>
- Perales (2023). Capacidades administrativas que estructuran las cargas administrativas en el acceso a derechos sociales [*Tesis doctoral, Centro de Investigación y Docencia Económicas*]. <https://www.cide.edu/blogs/investigacion-de-estudiantes/capacidades-administrativas-que-estructuran-las-cargas-administrativas-en-el-acceso-a-derechos-sociales/>
- Peyrí, E. V. (2020). *La entrevista grupal: Instrumento para la investigación en psicología social*. Obtenido de Unidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco: <http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig/index.php/libros-dcsh/dcsh/item/254-la-entrevista-grupal-instrumento-para-la-investigacion-intervencion-en-psicologia-social>
- Piedrahita Arcila, I., & Sánchez, E. (2021). Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado. *Estudios políticos*, 23 - 46.
- POPULAR, P. e. (2012). *Proceso especial de ACCION POPULAR*. Medellín.
- Ramírez, F. (2011). Reasentamiento preventivo en una política integral de reducción del riesgo. En E. c. Ed., *Guía de reasentamiento para poblaciones en riesgo de desastres* (pág. 180). Whashington D.C.: Banco mundial. Obtenido de <https://www.gfdr.org/sites/default/files/documents/Preventive%20Resettlement%20%28Spanish%29.pdf>
- Revuelta B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Dikaion*, 16, 135 – 156.
<https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379/1515>
- Rincón , A., Lozano , J., & Cortés D.. (2018). Modelo de desarrollo territorial de Medellín e implicaciones socio-espaciales: una cuestión de derecho. En A. Rincón, & A. F. Correa Cárdenas, *Desarrollo territorial, reasentamiento y desplazamiento de población: Realidad, política pública y derechos en la ciudad latinoamericana* (págs. 32 - 74). Observatorio de reasentamientos y movimientos de Población; Personería de Medellín; Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín .
- Rodríguez, J., & Virgües, S. (2022). El análisis de políticas públicas en la Corte constitucional colombiana. En P. Sanabria P, & Rubaii, N., *El análisis de las políticas públicas en Colombia* (pág. 345). Bogotá: Ediciones unidandes.
- Rosero, R. D. (2017). Reseña. El Estado. Pasado, presente, futuro. *Iconos*, 1-4.

- Ruiz, M. D. (1999). *Ciudad Líquida, Ciudad interrumpida*. Medellín: Universidad de antioquia.
- Sachis, P. (2019). Burocracia como máquina biopolítica de subjetivación. Bahía Blanca: En VI jornada de Investigación en Humanidades en homenaje a Cecilia Borel. Universidad Nacional del Sur. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/5289>
- Sanahuja, H. (2011). El riesgo de desastres y sus manifestaciones en América Latina. En Correa. E. (Comp), *Reasentamiento preventivo en poblaciones con riesgo de desastres. Experiencias de América Latina*, (19-43). Whashington D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. <https://www.gfdr.org/sites/default/files/documents/Preventive%20Resettlement%200%28Spanish%29.pdf>
- Sanchez, M. B. (2020). *Amenaza, defensa y pérdida: representaciones socio- territoriales del reasentamiento en Medellín*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77538>
- Santos, B.. (2011). *Derecho y emancipación*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho (CEDEC).
- Serna J. (2017) “Nos podemos adaptar a Los Bernal”. <https://gente.com.co/reubicacion-en-la-loma-de-los-bernal-de-familias-en-zona-de-riesgo/>
- Schvarstein, L. (1998). *Diseño de organizaciones. Tensiones y paradojas*. Paidós SAIFC.
- Soren, A. (2018). Cuidado con la brecha: dimensiones e influencia de las divergencias en la implementación de políticas públicas a nivel de calle. En M. Dussage, G. Cejudo , & M. Pardo, *Burocracias del nivel de calle: una antología* (pp 305-342). México: Centro de Investigación y Docencia Económica CIDE.
- Suvirats, J (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. Ministerio para las administraciones públicas. <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>
- Telemedellín (30 de agosto de 2017). Isvimed construirá edificación para 58 familias en la Loma de Los Bernal [Noticias] – Telemedellín.

https://www.youtube.com/watch?v=nPkQ_-

OOonk0&ab_channel=NoticiasTelemedell%C3%ADn

Tiranti, S. (2016). Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas. *Revista Estado y Políticas Públicas*. 7, 123 – 135.

Vanegas, C. I. (2018). Los reasentamientos poblacionales como territorios en producción: territorialidades emergentes y configuración de actores territoriales en la ciudadela tokio de la ciudad de pereira [Tesis doctoral, Universidad Tecnológica de Pereira] <https://repositorio.utp.edu.co/404>

Vasquez A.(2013) Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. *Estudios políticos*, 42, 218 – 248. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15792/13687>

Vásquez Santamaría, J. E. (2019). Reasentamiento y reubicación: supuestos por regular en un país donde sobran las normas. *Revista Jangua Pana* 18(2) <https://www.redalyc.org/journal/5880/588066550007/html/>

Velez Rendón, J. C. (2016). Reseña Brachet-Márquez, Viviane y Uribe Gómez, Mónica Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales. México D.F.: El colegio de México. *Estudios políticos*, 52, 269 - 274. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/328792>

Villegas, M. G. (1993). *La eficacia simbólica del derecho: Exámen de situaciones colombianas*. Bogotá : Ediciones Uniandes.

Yacuzzi, E. (2005). El estudio de caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos causales y validación. *Universidad del Cema*. <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf>

Normativa, leyes, fallos y sentencias

Alcaldía de Medellín (2013) Decreto 2339. Gaceta oficial. Medellín. Colombia.

Alcaldía de Medellín (2015). Decreto 1240 Gaceta oficial. Medellín. Colombia.

Congreso de la república (2012) Ley 1523. Gaceta oficial. Bogotá. Colombia.

Alcaldía de Medellín (2014) Resolución 642. Gaceta oficial. Medellín. Colombia.

Concejo Municipal de Medellín (2014) Acuerdo 48. Gaceta oficial. Medellín. Colombia

Concejo Municipal de Medellín (2020) Acuerdo 1053. Gaceta oficial. Medellín Colombia.

Consejo de Estado (2014). Sentencia 2013-01310-01.
<https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/6571/Anexo%201%20Sentencia%20Consejo%20de%20Estado%20lineamientos%20reasentamiento.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Consejo de Estado (2022) Sentencia acción de tutela 11001-03-15-000-2021-06979-00. <https://consejodeestado.gov.co/news/24-feb-2022.htm>

Juzgado veinticuatro administrativo oral de Medellín. (2013) Medida Cautelar 05001333302420130025200

Tribunal Administrativo de Antioquia (2017). Sentencia S1-23.
<https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/6570/Anexo%202.%20Sentencia%20AP%20La%20Picacha.pdf?sequence=6&isAllowed=y>

