

Apropiación territorial de una ciudad que excluye y se transforma

La ciudad de Medellín es un territorio altamente poblado. Cada año recibe habitantes de otras regiones del país, por lo que se han generado serios problemas en relación con la construcción de vivienda y zonas pobladas. Los esfuerzos por parte de las distintas administraciones son grandes y actualmente la ciudad se posiciona como un ejemplo de transformación. Sin embargo, surgen las siguientes preguntas: ¿Sus habitantes creen que tienen la ciudad que se merecen? ¿Creen que sus vidas han mejorado con los proyectos de urbanismo social? El proyecto *Análisis comparativo de la evaluación del impacto social, ambiental y territorial de los proyectos urbanos desarrollados en dos ciudades de América Latina* realizado entre la Universidad de Medellín, la Universidad de San Buenaventura y la Institución Educativa Colegio Mayor de Antioquia busca diseñar un sistema que permita dar cuenta de la percepción de los ciudadanos en contraste con los proyectos que le dan el título de “ciudad innovadora”.

Foto: José Fernando López Londoño



Del encuentro de un grupo de investigadores de distintas disciplinas nace una propuesta investigativa que da como fruto el proyecto *Análisis comparativo de la evaluación del impacto social, ambiental y territorial de los proyectos urbanos desarrollados en dos ciudades de América Latina*. Este proyecto está compuesto por tres fases. La primera fase fue sobre los proyectos de *urbanismo social* en la comuna 8. La segunda fase, la cual se encuentra en proceso, se enfoca en los sistemas de movilidad, tales como el sistema tranvía y trayectos del metro. Finalmente, se espera concluir una tercera fase para crear una plataforma virtual accesible para toda la población. El equipo del proyecto está conformado por la investigadora principal Paula Andrea Valencia y la coinvestigadora Nora Margarita Vargas de la Universidad de Medellín; Diana Valencia y Helena Pérez de la Universidad de San Buenaventura y por Natalia María Posada Pérez, Gloria Londoño y Yuli Sánchez de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

Recientemente se comunicó la noticia de que la ciudad de Medellín fue “escogida” por el canal *Discovery Channel* como la Ciudad Discovery. Con este reconocimiento el canal de televisión exalta a la ciudad por sus avances sociales, económicos y turísticos. Pero poco después las críticas empezaron a llegar y se destapó el escándalo de que el supuesto premio fue gracias a un “contrato de pauta por 1.427 millones de pesos entre Telemedellín y Discovery Communi-

cations Colombia”¹. Sin embargo, el problema no radica en el acuerdo entre las partes, sino en la decisión deliberada de emitir una noticia falsa con un supuesto reconocimiento para el cual la mayoría de los ciudadanos no consideran que se ha hecho mérito.

En los últimos seis años la ciudad ha recibido diversos premios y reconocimientos que han sido otorgados a su proyecto urbano. En 2013, Medellín fue reconocida como la ciudad más innovadora del mundo en el marco del concurso *City of the Year* que organizan *The Wall Street Journal* y *Citigroup*. En 2018, se convirtió en la primera ciudad de Latinoamérica en ganar uno de los premios a la excelencia *Autodesk* en un área de la comuna Villa Hermosa, el cual reconoce los diseños de la propuesta de Unidos por el Agua-Mejoramiento Integral de Barrios. Asimismo, ha sido electa recientemente como Centro para la Cuarta Revolución Industrial en América Latina por el Foro Económico Mundial.

Medellín busca transformar la imagen de violencia por medio de grandes proyectos de urbanismo social, en los que se apuesta por vender una ciudad de servicios, donde incluso las zonas más vulnerables se convierten en lugares de interés turístico para los extranjeros que llegan con el interés de vivir una experiencia desde la cabina del metro cable o a través de las grandes vitrinas del tranvía, sin entrar en contacto con la cultura ni su población. Es así como las edificacio-

nes de Medellín se tornan más importantes que las expectativas y necesidades de sus propios ciudadanos.

Ahora bien, la percepción de estos avances para los habitantes de la ciudad no es la misma que la de los extranjeros y los premios poco influyen en sus vidas. En el fondo, los habitantes perciben una ciudad que discrimina y excluye en su intento de venderse como una ciudad que se transforma.

Derecho a la ciudad

En los últimos 12 años se han realizado en la comuna 8 de Medellín aproximadamente 500 proyectos de infraestructura que se complementan en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Entre ellos se encuentran proyectos de tipo ambiental, vial, de infraestructura y equipamientos, espacio público, bordes, vivienda y hábitat, normatividad y servicios².

En el Acuerdo 048 de 2014, “por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras Disposiciones complementarias”,³ se establecen los principios rectores del POT los cuales tienen que ver con el derecho a la ciudad, la sostenibilidad, la equidad social y territorial, la resiliencia territorial, la competitividad territorial y económica, la identidad, el enfoque de género, la protección a moradores, la ruralidad sostenible, la corresponsabi-

¹ Ortiz, J. (2019). El contrato de pauta para “elegir” a Medellín como Ciudad Discovery. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/red-paisa/contrato-de-pauta-elegir-medellin-como-ciudad-discovery-71195>

² Restrepo, D. (2016). *Comuna 8, análisis de proyecto*. Presentación interna del proyecto, documento privado.

³ Alcaldía de Medellín. (2014). *Acuerdo 048 de 2014 “Por medio del cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín”*. Recuperado de <https://n9.cl/7ye6>

lidad, una ciudad saludable, la seguridad territorial, la eficacia administrativa, la solidaridad social y territorial, la participación interinstitucional, la participación ciudadana y la persistencia.

Cada uno de estos principios están desarrollados en el POT. El derecho a la ciudad se explica “como la posibilidad de instaurar el sentido de ‘ciudad para todos’, la vida digna y el auto reconocimiento de cada uno parte de ella”.³ Este derecho es una garantía de los derechos individuales y colectivos para permitir que la ciudad sea un espacio para la construcción de vida sin discriminación alguna.

En este sentido se considera de vital importancia el concepto de *derecho a la ciudad* porque, desde definición, es una parte fundamental para establecer pautas efectivas que le brinden a la comunidad el derecho a tener la ciudad que merece. Aunque son muchas las transformaciones en distintas zonas de la ciudad, como integrante de este proyecto de ciudad me hago varias preguntas: ¿La población de esta ciudad siente que encaja en este proyecto? ¿Cómo saber si los proyectos que se desarrollan en este marco están siendo efectivos? ¿Hasta qué punto está involucrada la comunidad directamente afectada? ¿Cómo medir el impacto directo de los proyectos? ¿Cómo medir las consecuencias que ha generado el urbanismo social en términos de las transformaciones sociales, ambientales y territoriales?

El proyecto *Análisis comparativo de la evaluación del impacto social, ambiental y territorial de los proyectos urbanos desarrollados en dos ciudades de América Latina*, desarro-

llado por la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín, las facultades de Ingenierías y Artes Integradas de la Universidad de San Buenaventura y el Programa de Desarrollo Local y Territorial del Colegio Mayor de Antioquia, inició aproximadamente en el año 2014. La convergencia de distintas ciencias involucradas en el tema ha permitido analizar el problema desde distintos puntos de vista.

La investigación parte del concepto *derecho a la ciudad*, el cual es definido desde distintas perspectivas. Autores como Henri Lefebvre, Oscar Oszlak, Jordi Borja y Delgadillo Polanco, entre otros, guían la búsqueda de los investigadores en la selección de unos pilares que les permitan medir la efectividad para asegurar su implementación. Desde allí surge la necesidad de evaluar el impacto de los proyectos desde la perspectiva de la comunidad directamente afectada, con el objetivo de “realizar un análisis comparativo de la evaluación de los impactos sociales, ambientales y territoriales que han desencadenado los proyectos urbanos desarrollados durante las últimas dos administraciones”⁴.

Los investigadores esperan entender de qué manera los proyectos son el reflejo de las expectativas de las comunidades y hasta qué punto

estas han participado de manera directa en la toma de decisiones frente a dichos proyectos. Los procesos de desarrollo urbano tienen un componente que se llama *diseño participativo* o *planificación participativa*, del cual se esperaría que las comunidades tengan un papel protagónico para que no se vulnere su estabilidad. Pero no hay información acerca del nivel de participación que tiene la población, ni mucho menos acerca de cuál es su percepción.

Ciudad vitrina, caso de estudio

La comuna 8 fue un caso de estudio de la primera fase del proyecto la cual se enfocó en analizar los proyectos de *urbanismo social*. Este territorio, como muchos otros, fue poblado rápidamente y posee una situación crítica de vivienda. Por lo tanto, desde hace dos administraciones se han realizado grandes esfuerzos por mejorar las problemáticas que se presentan a través de una respuesta en infraestructura la cual consiste en equipamientos colectivos como las Unidades de Vida Articulada (UVA) y los ecoparques el Camino de la Vida y Ruta de Campeones.

Para evaluar el impacto de estas respuestas, los investigadores necesitaban definir los puntos específicos que iban a medir de los procesos de *urbanismo social* en dicho territorio, hasta qué punto llegaría el proceso y la pertinencia de los sistemas de medición institucionales para su propósito. Los indicadores institucionales son los usados tradicionalmente por los entes gubernamentales para promocionar el éxito y eficacia en la implementación

⁴ Valencia Londoño, P., Storm Paz, P., Valencia, D., Pérez, H., Posada Pérez, N., Londoño, G., y Sánchez, Y. (2015). *Análisis comparativo de la evaluación del impacto social, ambiental y territorial de los proyectos urbanos desarrollados en dos ciudades de América Latina*. (Informe final proyecto de investigación.) Universidad de Medellín, Universidad de San Buenaventura, Institución Educativa Colegio Mayor de Antioquia. Medellín, Colombia

de proyectos. No obstante, estos indicadores se quedan solo en datos numéricos y no muestran la relación con el impacto generado. Tampoco indican cómo era dicha comunidad antes del proyecto y cómo se mantiene en el tiempo esa huella. Por ello, surge en la investigación la necesidad de generar un sistema de medición que permita hacer un análisis comparativo de la situación antes y después del proyecto.

La aspiración inicial no tenía que ver con construir una metodología, sino que consistía en un sistema manual de indicadores con tres momentos de medición con el POT 2006 y el POT 2014. Los investigadores cuentan que los resultados de la aplicación de estos instrumentos fueron unos indicadores de percepción que, al compararlos con los indicadores de habitabilidad y los indicadores físicos, empezaron a dar unos resultados muy interesantes sobre cómo se insertaban las obras en los entornos concretos. De esta manera, empezó a desarrollarse una metodología para hacer esta medición, un mecanismo que permitiera contrastar esos indicadores de carácter cuantitativo con indicadores que derivan de las percepciones de las comunidades.

Al inicio del proceso una de las discusiones era cómo generar el sistema de medición, por lo que usaron un marco de referencia que permitiera entender los deberes y derechos de un ciudadano de forma universal. De este marco se tomó el concepto *derecho a la ciudad* del cual se desprenden cuatro categorías que permiten evaluar si este derecho se cumple, las cuales son: *seguridad ambiental, seguridad humana, habitabilidad y construcción social del territorio*. Cada categoría contiene una serie de descriptores que

permite evaluar la pertinencia o aplicabilidad de ese principio dentro de los proyectos evaluados.

Instrumentos

Para la recolección de información se aplicaron en total 318 encuestas en el área de influencia de las obras identificadas por el proyecto de investigación. Se realizó un ejercicio comparativo, mapeo, fotografía propaganda de ciudad y observación participante.

Apropiación de la comunidad

En la comuna 8 se encontraron dos ejes fundamentales, la Ruta de Campeones y Camino de la Vida, con el resultado de la percepción de la población. La necesidad de evaluar el avance de los proyectos de *urbanismo social* es evidente y las preguntas sobre qué acciones se deben realizar para que los proyectos que se desarrollan en la ciudad consideren el tema de la participación ciudadana como prioridad en su planeación están latentes. De este modo los investigadores concluyen que los habitantes siguen utilizando otras vías de acceso alternas para movilizarse y estas son preferidas en lugar de las construidas como acciones de mejora. Los proyectos están pensados para otro público. Aunque tienen un propósito de ciudad y efectivamente buscan mejorar algunos aspectos, la propuesta no contribuye a un mejoramiento de la calidad de la vida de los residentes. Los ciudadanos no se ven reflejados en estas obras porque ni siquiera es considerada su participación en el diseño de estos planes.

Algunos hallazgos encontrados tienen que ver con que los proyectos no alcanzan a tener un alto impacto, los niveles de participación son pobres, no se alcanzan a consolidar grupos organizados y, aunque se producen algunos empleos, estos son transitorios. Por otro lado, el tiempo de ejecución es corto para generar procesos sociales fuertes y la motivación de la comunidad desaparece, por lo que la iniciativa organizacional se vuelve inexistente. Algunos proyectos suscitaron procesos formativos. Por ejemplo, una parte de la población que participó en las encuestas realizadas por el proyecto de investigación⁵ se educaron como oficiales de construcción, pero esa formación no trascendió porque no volvieron a vincularlos en nuevos proyectos ni se produjeron otras prácticas, además de que hay otras comunidades donde el nivel de desempleo es muy alto (Tablas 1 y 2).

Cuando se concluyó esta fase, se empezó a pensar en los proyectos relacionados con los sistemas de movilidad. En este aspecto se desarrolla la segunda fase, la cual se encuentra en proceso y tiene que ver con un análisis del impacto de los proyectos de movilidad en los entornos inmediatos. Se toma como primer caso de estudio el tranvía. En este punto se trabaja en conjunto con un par de proyectos de movilidad a nivel internacional, la Universidad de Guadalajara (UDG), que hará un análisis prospectivo para adelantarse a los impactos que podría generar la construcción de una línea de metro. La idea central es la

⁵ Proyecto *Análisis comparativo de la evaluación del impacto social, ambiental y territorial de los proyectos urbanos desarrollados en dos ciudades de América Latina*.

construcción de un sistema de indicadores que permita medir impactos de carácter social, territorial y ambiental.

Sistema de medición

La retroalimentación del proyecto se ha realizado, hasta ahora, con talleres, en los que han presentado el sistema inicial en grupos organizados de la comuna 8. A futuro se proyecta una tercera etapa del proyecto en la que se pueda desarrollar una plataforma web que funcione como un mecanismo de interacción con las comunidades para que se puedan leer y alimentar constantemente los indicadores de percepción. Se espera consolidar una herramienta pública que le permita a la población alimentar los indicadores y conocer la situación actual. Asimismo, se visiona un instrumento que las administraciones municipales puedan adoptar como una herramienta de seguimiento y evaluación del impacto de los proyectos de infraestructura.

Productos

El proyecto ha participado en cuatro eventos internacionales y cinco nacionales entre los que se destaca el Segundo Encuentro de Estudios Urbanos: Infraestructura y Estilos de Vida que tuvo lugar el año 2017 en la

Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca. En este Encuentro se participó con la ponencia “El derecho a la ciudad leído desde la seguridad humana: un proceso de aseguramiento de la dignidad”. De este evento deriva el libro *Metrópoli y estilos de vida. El derecho a la ciudad: estudio comparativo de América Latina*. También se están desarrollando tres capítulos del libro en el marco del XI Congreso de Ciencias sociales y Humanas – Cambios, Conflictos y Perspectivas en el año 2019. Los investigadores rescatan sobre todo el reconocimiento del impacto real de las intervenciones y el trabajo en red alrededor de una temática a nivel local, pues las organizaciones y universidades que trabajan el tema cuentan con ellos como actores obligados en el proceso de discusión alrededor del tema de *derecho a la ciudad*.

Lo más importante es el sistema de evaluación, el cual consiste en una matriz de indicadores que busca monitorear los cambios y transformaciones sociales, ambientales y territoriales derivadas de los proyectos urbanos desarrollados desde una perspectiva holística. Esta evaluación fue aplicada inicialmente en la comuna 8 de Medellín para adaptarla pos-

teriormente a modelos de movilidad de la ciudad, observar los impactos de los proyectos y comprender la manera en que muchos de estos han respondido a políticas públicas orientadas al fortalecimiento de sectores productivos, especialmente el sector turístico. Sin embargo, el impacto es poco en la calidad de vida de la población.

Transformación y urbanismo social para marginados

La población sigue creciendo, los índices de turismo van en aumento y las acciones de mejora para “la ciudad innovadora” siguen llegando. Cada vez son más los académicos y expertos que visitan la ciudad para entender el modelo de ciudad que se ha ido construyendo. Mientras tanto, son más las personas que se sienten ajenas al territorio que ven en los titulares de los periódicos y las revistas. Son las mismas que buscan vías alternativas para movilizarse, pues las que fueron diseñadas para ellos son poco útiles. Son también esas vitrinas de los medios de transporte que usan a diario, fieles testigos de la fatiga y tedio desde el cual viven la ciudad. ○



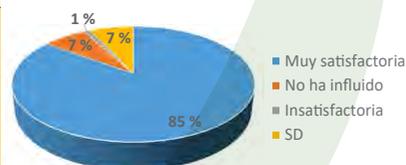
Tabla 1. Porcentaje de reconocimiento de las principales obras de infraestructura adelantadas en la comuna 8

Conocimiento de las obras		Total general	Llanaditas	Trece de Noviembre	La Libertad	Villatina	San Antonio
Camino de la Vida	NO	26,1 %	2,0 %	19,0 %	33,3 %	48,8 %	46,8 %
	SÍ	73,9 %	98,0 %	81,0 %	66,7 %	51,2 %	53,2 %
Ruta de Campeones	NO	57,9 %	50,5 %	53,2 %	55,6 %	70,2 %	59,6 %
	SÍ	41,8 %	49,5 %	45,6 %	44,4 %	29,8 %	40,0 %
	SD	0,3 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Ecoparque Trece de Noviembre	NO	56,6 %	49,5 %	44,3 %	66,7 %	69,0 %	68,1 %
	SÍ	42,8 %	50,5 %	54,4 %	33,3 %	29,8 %	31,9 %
	SD	0,6 %	0,0 %	1,3 %	0,0 %	1,2 %	0,0 %
Aula ambiental Educamos	NO	74,5 %	71,7 %	59,5 %	88,9 %	86,9 %	80,9 %
	SÍ	24,5 %	27,3 %	38,0 %	11,1 %	13,1 %	19,1 %
	SD	0,9 %	1,0 %	2,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Metrocable Trece de Noviembre	NO	30,2 %	30,3 %	11,4 %	33,3 %	36,9 %	48,9 %
	SÍ	69,2 %	69,7 %	86,1 %	66,7 %	63,1 %	51,1 %
	SD	0,6 %	0,0 %	2,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
UVA Sol de Oriente	NO	7,9 %	12,1 %	3,8 %	0,0 %	3,6 %	14,9 %
	SÍ	92,1 %	87,9 %	96,2 %	100 %	96,4 %	85,1 %
Aula ambiental Sol de Oriente	NO	49,1 %	60,6 %	49,4 %	11,1 %	46,4 %	36,2 %
	SÍ	50,6 %	39,4 %	50,6 %	88,9 %	52,4 %	63,8 %
	SD	0,3 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	1,2 %	0,0 %
Tinajas	NO	41,5 %	66,7 %	48,1 %	22,2 %	22,6 %	14,9 %
	SÍ	58,5 %	33,3 %	51,9 %	77,8 %	44,4 %	85,1 %
Aula ambiental Los Valores	NO	73,3 %	92,9 %	84,8 %	55,6 %	59,5 %	40,4 %
	SÍ	25,5 %	5,1 %	12,7 %	44,4 %	40,5 %	59,6 %
	SD	1,3 %	2,0 %	2,5 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %

Fuente: Valencia et al. (2015)⁴

Tabla 2. Influencia de los espacios públicos en la calidad de vida en la comuna 8

Lugares	Muy satisfactorio	No ha influido	Insatisfactoria	SD
Camino de la Vida	78,3 %	4,3 %	4,3 %	13,0 %
Ecoparque Trece de Noviembre	90,5 %	4,8 %	0,0 %	4,8 %
Ruta de Campeones	90,0 %	10,0 %	0,0 %	0,0 %
Tinajas	85,0 %	5,0 %	0,0 %	10,0 %
UVA Sol de Oriente	81,8 %	13,6 %	0,0 %	4,5 %
Total general	84,9 %	7,5 %	0,9 %	6,6 %



Fuente: Valencia et al (2015)⁴

Código interno: 824

Proyecto de investigación: Análisis comparativo de la evaluación del impacto social, ambiental y territorial de los proyectos urbanos desarrollados en dos ciudades de América Latina

Investigadores: Paula Andrea Valencia Londoño, Nora Margarita Vargas Zuluaga, Phoenix Storm Paz, Diana Valencia, Helena Pérez, Natalia María Posada Pérez, Gloria Londoño y Yuli Sánchez

Entidades participantes: Universidad de Medellín, Universidad de San Buenaventura e Institución Educativa Colegio Mayor de Antioquia

Estado del proyecto: En ejecución

Reseña escrita por: Evelyn Melissa Suárez Monsalve